



**Universidad de Jaén**

Escuela de Doctorado

**TESIS DOCTORAL**

**LA INTERVENCIÓN DE LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL  
SECTOR TURÍSTICO:  
TURISMO SOSTENIBLE Y DESARROLLO  
RURAL**

**PRESENTADA POR:**

**INMACULADA RUIZ MAGAÑA**

**DIRIGIDA POR:**

**PROF<sup>a</sup>. DRA. ELOÍSA CARBONELL PORRAS**

**PROF<sup>a</sup>. DRA. MARGHERITA RAMAJOLI**

**JAÉN, ENERO DE 2024**



Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di Ricerca in Scienze Giuridiche

# L'INTERVENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEL SETTORE TURISTICO: TURISMO SOSTENIBILE E SVILUPPO RURALE

## TESI IN COTUTELA



Universidad de Jaén

Cognome: Ruiz Magaña

Nome: Inmaculada

Tutore: Prof.ssa Eloisa Carbonell Porrás

Cotutore: Prof.ssa Margherita Ramajoli

Coordinatore: Prof. Antonello Tancredi

**ANNO ACCADEMICO 2023/2024**



Esta tesis doctoral se ha realizado gracias a la financiación concedida por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades a través de una de las ayudas para contratos predoctorales del Programa Estatal de Formación de Profesorado Universitario (Resolución de 2 de septiembre de 2019, ref. FPU18/00620); así como a la financiación otorgada por el Ministerio de Universidades mediante las ayudas de movilidad para estancias breves (Orden de 29 de julio de 2022) y por la Universidad de Jaén a través de las ayudas de la Escuela de Doctorado para la realización de tesis doctorales en régimen de cotutela internacional (Resolución de 27 de mayo de 2021).



## **RESUMEN**

En las últimas décadas la sostenibilidad ha ido ganando importancia en el discurso público aunque no ha sido hasta hace aproximadamente un quinquenio, algunos años después de la aprobación, en 2015, de la Agenda 2030, cuando ha comenzado a ser objeto de una mayor atención de gobiernos y administraciones. De este modo, ha pasado a erigirse como un objetivo de numerosas iniciativas públicas lo que nos ha llevado a considerar necesario cuestionar cuál es su verdadero alcance desde una perspectiva jurídica.

El turismo es un sector de relevancia económica que representa un buen ejemplo de cómo la actuación de los poderes públicos ha reflejado, y continúa reflejando, el cambio de paradigma hacia la sostenibilidad. En 2020, el sector turístico, al igual que otros ámbitos económicos, se vio profundamente afectado por la crisis derivada del Covid-19. Ante esta situación, la financiación procedente de los fondos europeos «Próxima Generación» se presentaba como una oportunidad clave: posibilitaba no solo impulsar el sector sino abordar retos pendientes tanto vinculados al mismo -como ocurre con la sostenibilidad- como otros desafíos a los que se podía contribuir desde el turismo como son los relativos a la despoblación rural y a la falta de cohesión entre los distintos territorios.

En este marco se inserta la presente tesis doctoral que se centra en estudiar la respuesta de los poderes públicos, en general, y de las administraciones públicas, en particular, en el ámbito del turismo sostenible analizando los diversos modos de intervención. Con la finalidad de evaluar su repercusión, se presta una especial atención a la figura de los planes de sostenibilidad turística en destinos. Estos constituyen un novedoso instrumento de intervención de las administraciones que aspira a transformar los destinos turísticos de las entidades locales hacia la sostenibilidad. Adicionalmente, se pretende que estos planes contribuyan a mejorar la cohesión territorial, especialmente, de las zonas rurales despobladas. A pesar de que no siempre los propósitos coinciden con lo que ocurre realmente en la práctica, en este caso los resultados dan alguna pista que apunta que, en mayor o menor medida, se podría estar yendo en esa dirección.

**PALABRAS CLAVE:** administraciones públicas, despoblación rural, sostenibilidad, turismo.



## **RIASSUNTO**

Come noto, negli ultimi decenni, la sostenibilità ha guadagnato sempre maggior importanza nel discorso pubblico. Tale tendenza è tuttavia relativamente recente poiché la tematica si è imposta, anche nel dibattito dottrinale, solo circa un quinquennio fa, dopo l'approvazione nel 2015 dell'Agenda 2030: tale evento ha infatti destato l'attenzione dei governi e delle amministrazioni. Peraltro, quest'ultimo è diventato a tutti gli effetti un obiettivo di numerose iniziative pubbliche. Ciò necessita una riflessione, dal punto di vista strettamente giuridico, sulle conseguenze concrete e sulle ripercussioni che il raggiungimento di tali obiettivi e iniziative ha avuto sul tessuto sociale.

Il turismo è un settore di rilevanza economica che rappresenta un buon esempio di come l'azione dei poteri pubblici abbia riflettuto, e continui a riflettere, il cambiamento di paradigma improntato ad un maggiore sostenibilità. Nel 2020, il settore turistico, come altri settori economici, è stato profondamente impattato dalla crisi derivante dal Covid-19 e, di fronte a questa situazione, il finanziamento proveniente dai fondi europei *Next Generation* si presentava come un'opportunità non solo per rilanciare il settore, ma anche per affrontare alcune sfide ancora irrisolte ad esso legate, come nel caso -appunto- della sostenibilità, così come altri problemi questioni a cui si poteva contribuire attraverso il turismo, come la spopolazione rurale e la mancanza di coesione tra i diversi territori.

In questo contesto si inserisce la presente tesi di dottorato che si concentra nello studio della risposta dei poteri pubblici, in generale, e delle amministrazioni pubbliche, in particolare, nel campo del turismo sostenibile, analizzando i vari modi di intervento. Allo scopo di valutare l'impatto delle politiche di questi attori, viene prestata particolare attenzione anche alla figura dei piani di sostenibilità turistica di destinazioni, costituiscono un nuovo strumento di intervento delle amministrazioni, avente lo scopo di trasformare le destinazioni turistiche degli Enti locali verso la sostenibilità. Inoltre, si prevede che questi piani contribuiscano a migliorare la coesione territoriale, in particolare nelle zone rurali spopolate. Nonostante i propositi non sempre coincidano con quanto accade effettivamente nella pratica, in questo caso i risultati sembrano promettenti e altresì indirizzati verso il perseguimento di un obiettivo condivisibile.

**PAROLE CHIAVE:** amministrazioni pubbliche, spopolamento rurale, sostenibilità, turismo.



## **ABSTRACT**

In recent decades, sustainability has been gaining importance in public discourse, although it wasn't until approximately five years ago, some years after the approval of the 2030 Agenda in 2015, that it began to receive increased attention from governments and administrations, emerging as an objective of numerous public initiatives. This leads us to consider it necessary to question its scope from a legal perspective.

Tourism is an economically relevant sector that serves as a good example of how the actions of public authorities have reflected, and continue to reflect, the paradigm shift towards sustainability. In 2020, the tourism sector, like other economic sectors, was profoundly affected by the crisis resulting from Covid-19, and in the face of this situation, funding from the European Next Generation funds presented itself as an opportunity not only to revitalize the sector but also to address pending challenges related to sustainability. This includes challenges that could be addressed through tourism, such as rural depopulation and the lack of cohesion among different territories.

Within this framework, the present doctoral thesis focuses on studying the response of public authorities, in general, and public administrations, in particular, in the field of sustainable tourism, analyzing the various modes of intervention. In order to evaluate its impact, special attention is also paid to the figure of tourism sustainability plans in destinations. These plans represent a novel intervention tool by administrations aiming to transform local entities tourist destinations towards sustainability. Additionally, it is intended that these plans contribute to improving territorial cohesion, especially in depopulated rural areas. Although intentions do not always align with what actually happens in practice, in this case, the results seem to point in that direction.

**KEY WORDS:** public administrations, rural depopulation, sustainability, tourism.



## ÍNDICE (castellano)

<b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>I. PLANTEAMIENTO</b> .....	<b>8</b>
<b>II. UN ENFOQUE COMPARADO ENTRE ESPAÑA E ITALIA</b> .....	<b>10</b>
<b>III. METODOLOGÍA</b> .....	<b>10</b>
<b>IV. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA</b> .....	<b>11</b>
<b>INTRODUCCIÓN (italiano)</b> .....	<b>15</b>
<b>I. PLANTEAMIENTO</b> .....	<b>16</b>
<b>II. UN ENFOQUE COMPARADO ENTRE ESPAÑA E ITALIA</b> .....	<b>18</b>
<b>III. METODOLOGÍA</b> .....	<b>18</b>
<b>IV. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA</b> .....	<b>19</b>
<b>CONSIDERACIONES PREVIAS</b> .....	<b>23</b>
<b>I. ALGUNAS IDEAS SOBRE EL CONCEPTO DE TURISMO</b> .....	<b>24</b>
<b>II. LA CRECIENTE INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN     ESPAÑOLA SOBRE EL TURISMO. GENERALIDADES</b> .....	<b>26</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO. LA SOSTENIBILIDAD: APROXIMACIÓN A SU COMPLEJO CONCEPTO</b> .....	<b>35</b>
<b>I. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS:     FORMULACIONES ORIGINALES SOBRE LA SOSTENIBILIDAD Y SU     EVOLUCIÓN</b> .....	<b>36</b>
1. El Informe Brundtland de 1987 y la noción de desarrollo sostenible .....	36
2. La Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Agenda 21 y la Cumbre social de 1995. La ampliación de la noción de desarrollo sostenible .....	40
3. La Cumbre del Milenio del año 2000 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio como objetivo a alcanzar para 2015 .....	42
4. La adopción de la Agenda 2030 y sus trabajos preparatorios .....	43

<b>II. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA SOSTENIBILIDAD.....</b>	<b>49</b>
1. La progresiva incorporación de la sostenibilidad .....	49
1.1. La introducción del desarrollo sostenible en los tratados comunitarios .....	49
1.2. Principales actuaciones de las instituciones comunitarias.....	52
1.3. La Carta de Aalborg. Una mirada hacia lo local.....	55
2. La reacción de la Unión europea a los ODS de la Agenda 2030 de 2015.....	56
3. ¿Qué hay del progreso en los ODS a 2023? Los casos de Italia y España.....	58
4. El Consejo de Europa .....	61
<b>III. EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO</b>	
<b>ESPAÑOL .....</b>	<b>61</b>
1. La Constitución Española y el desarrollo sostenible .....	61
2. Los estatutos de autonomía y, en particular, el Estatuto andaluz.....	62
3. La legislación estatal .....	65
4. El alineamiento de las actuaciones del Estado con los ODS.....	67
4.1. La adopción de nuevas políticas con la cohesión territorial como prioridad y la adaptación de la organización de las instituciones.....	67
4.2. La incidencia de los ODS en las leyes de reciente elaboración.....	69
5. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional: la ponderación entre medio ambiente y desarrollo económico .....	70
6. ¿Es la sostenibilidad realmente un principio general del Derecho? .....	73
<b>IV. EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN ITALIA (<i>italiano</i>).....</b>	<b>78</b>
1. La reforma constitucional de 2022 y «las futuras generaciones».....	78
2. El compromiso de Italia con la Agenda 2030.....	80
<b>CAPÍTULO SEGUNDO. SOSTENIBILIDAD Y TURISMO: MARCO JURÍDICO</b>	
<b>.....</b>	<b>83</b>
<b>I. LA PROYECCIÓN DEL TURISMO SOSTENIBLE EN EL ÁMBITO</b>	
<b>INTERNACIONAL.....</b>	<b>84</b>
1. El auge de la actividad turística en el siglo XX y la creación de la Organización Mundial del Turismo .....	84
2. Las primeras reflexiones sobre el cambio de planteamiento que debía asumir el turismo en el ámbito de la OMT y las Naciones Unidas .....	85
3. Los ODS y el turismo .....	88

<b>II. EL CAMBIO DE RUMBO DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA UN TURISMO SOSTENIBLE.....</b>	<b>89</b>
<b>III. LA SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA EN ESPAÑA Y SU EVOLUCIÓN..</b>	<b>93</b>
1. Hacia un cambio del modelo turístico de acuerdo con los planes estatales .....	93
1.1. La escasa relevancia de la sostenibilidad como punto de partida.....	93
1.2. Las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030: una particular triple vertiente de la sostenibilidad .....	98
2. El compromiso de las comunidades autónomas con el turismo sostenible .....	100
2.1. Los estatutos de autonomía.....	100
2.2. Las leyes de turismo .....	101
2.2.1. Primera etapa. Las leyes de los años 90: de la calidad a la sostenibilidad .....	101
2.2.2. Segunda etapa. Las leyes elaboradas entre el año 2000 y 2015 .....	103
2.2.3. Tercera etapa. Las leyes elaboradas a partir de 2016 .....	104
<b>IV. LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS ITALIANAS: LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE DESARROLLO DEL TURISMO Y LA SOSTENIBILIDAD (<i>italiano</i>) .....</b>	<b>106</b>
<b>CAPÍTULO TERCERO. EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TURISMO EN ESPAÑA E ITALIA.....</b>	<b>111</b>
<b>I. EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TURISMO EN ESPAÑA .....</b>	<b>112</b>
1. El art. 148.1.18.º de la Constitución y la asunción de la competencia sobre turismo por los estatutos de autonomía .....	112
2. La concurrencia de otros títulos estatales .....	113
3. El desarrollo normativo por las comunidades autónomas .....	114
4. Las competencias de los entes locales sobre turismo .....	116
4.1. En la legislación básica de régimen local .....	116
4.2. En la legislación autonómica .....	120
5. Los órganos administrativos turísticos .....	122
<b>II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TURISMO EN ITALIA (<i>italiano</i>) .....</b>	<b>124</b>
1. Introducción.....	124

2. Las regiones de estatuto especial.....	125
3. Las regiones de estatuto ordinario y la reforma constitucional de 2001 .....	126
3.1. La formulación originaria del artículo 117: el turismo como competencia concurrente .....	126
3.2. La reforma de 2001 y el turismo come competencia exclusiva de las regiones .....	127
4. El turismo y el papel asumido por los entes locales .....	130
5. El redimensionamiento del papel de las regiones.....	131
6. El denominado «Código estatal del turismo» y su parcial declaración de inconstitucionalidad por la Corte Constitucional .....	136
7. El fallido intento de reforma constitucional de 2016: ¿de nuevo en búsqueda de la centralización? .....	137
<b>CAPITULO CUARTO.    DESARROLLO    RURAL    SOSTENIBLE, DESPOBLACIÓN Y TURISMO .....</b>	<b>139</b>
<b>I. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL Y DEMOGRÁFICO EN EUROPA .....</b>	<b>140</b>
<b>II. LA PROGRESIVA ATENCIÓN AL DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA .....</b>	<b>144</b>
1. Introducción.....	144
2. La Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural. Una ley, hasta el momento, ineficaz .....	145
2.1. Justificación y objetivos .....	145
2.2. La pluralidad de criterios para determinar lo rural y la propuesta de la Ley 45/2007.....	149
2.3. El Programa de desarrollo rural sostenible como principal instrumento de aplicación de la Ley 45/2007 .....	151
3. La reciente preocupación por la despoblación y la diversidad de actuaciones impulsadas .....	153
3.1. La despoblación como objeto de iniciativas específicas estatales y su tratamiento en las políticas vinculadas a la Agenda 2030.....	153
3.2. La propuesta de la FEMP y de la doctrina de recuperar la Ley 45/2007 sobre desarrollo rural .....	156
3.3. La reacción legislativa de las comunidades autónomas .....	157

4. Despoblación y turismo: un enfoque integral para la revitalización rural.....	159
4.1. Antecedentes.....	159
4.2. El turismo rural en la normativa turística .....	161
4.3. La apuesta por el turismo rural sostenible de los documentos sobre despoblación y las Directrices de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030 .....	163
<b>III. ALGUNAS MEDIDAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN ADOPTADAS EN ITALIA (<i>italiano</i>).....</b>	<b>165</b>
<b>CAPÍTULO QUINTO. LA CRISIS SANITARIA, LA POTENCIACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DEL TURISMO Y EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN EUROPEO .....</b>	<b>169</b>
<b>I. LA REACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA .....</b>	<b>170</b>
1. La crisis sanitaria y económica en general .....	170
2. El renovado Marco Financiero Plurianual y el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea «Próxima Generación UE». Génesis.....	171
3. En particular, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia .....	175
3.1. Aspectos generales del Reglamento 2021/241 y la importancia de impulsar la cohesión social, económica y territorial.....	175
3.2. Los planes de recuperación y resiliencia como exigencia para obtener ayuda financiera y las transiciones ecológica y digital como prioridades .....	178
3.3. La deficiente consideración de los ODS en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia .....	180
3.4. La aprobación de los planes de recuperación español e italiano a través de las decisiones de ejecución del Consejo .....	181
3.5. Las contribuciones financieras asignadas a España e Italia y el reto que supone su completa absorción .....	182
<b>II. EL IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA Y ECONÓMICA EN EL TURISMO Y LAS PRIMERAS MEDIDAS GUBERNAMENTALES DEL ESTADO ESPAÑOL.....</b>	<b>183</b>
1. 2020 como el peor año de la historia del turismo.....	183
2. Las ayudas al grupo de viajes Thomas Cook y su ampliación en 2020 .....	186
3. La reactivación del turismo: la adopción de planes y su implementación .....	188

3.1. El Plan de impulso del sector turístico de junio de 2020, el RD-ley 25/2020 y los Planes de sostenibilidad turística ordinarios.....	188
3.2. El Plan de refuerzo a la hostelería, el turismo y el comercio de diciembre de 2020.....	193
3.3. La Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos (remisión al epígrafe I.5.1 del Capítulo sexto) .....	194
3.4. Algunas reflexiones sobre la naturaleza jurídica de los denominados planes, directrices, estrategias .....	194

## **CAPÍTULO SEXTO. EL TURISMO EN LOS PLANES DE RECUPERACIÓN ESPAÑOL E ITALIANO ..... 197**

### **I. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA DE ESPAÑA ..... 198**

1. La compleja implementación del Plan de recuperación .....	198
1.1. Las necesarias reformas para garantizar su ejecución .....	198
1.2. La gobernanza prevista en el RD-ley 36/ 2020 .....	199
1.3. La limitada presencia de las entidades locales en los mencionados órganos y en la elaboración del Plan de recuperación .....	199
1.4. Los órganos específicos sobre turismo .....	201
2. Aspectos generales del Plan de recuperación .....	201
3. El Plan 130 medidas frente al reto demográfico .....	205
4. El «Plan de modernización y competitividad del sector turístico» del Componente 14 .....	207
4.1. Objetivo general y principales retos del sector .....	207
4.2. La reforma del FOCIT .....	209
4.3. Las grandes inversiones dirigidas al sector turístico .....	210
4.4. La inversión dirigida a transformar el turismo hacia la sostenibilidad.....	212
5. Los planes de sostenibilidad turística en destinos .....	213
5.1. La Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos .....	213
5.1.1. Unas aclaraciones previas.....	213
5.1.2. El apoyo a los destinos para su transformación sostenible y la cohesión territorial como objetivos generales de la Estrategia STD .....	215
5.1.3. La alineación de la Estrategia con las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030 .....	217

5.1.4. El concepto de destino turístico sostenible.....	218
5.1.5. Las categorías y subcategorías de destinos turísticos y los objetivos específicos de los destinos rurales .....	219
5.1.6. El contenido de los Planes STD ordinarios, de los Planes STD extraordinarios y de las Actuaciones de Cohesión en Destinos: ejes prioritarios y exigencias en las inversiones .....	221
5.2. La labor de la Conferencia Sectorial de Turismo .....	222
5.3. Los distintos tipos de planes de sostenibilidad turística .....	224
5.3.1. Los Planes STD ordinarios del art. 10 Real Decreto-ley 25/2020 y las ediciones de 2020, 2021 y 2022 .....	224
5.3.2. Los planes enmarcados en la submedida 2 de la inversión 1 del Componente 14 del Plan de recuperación .....	230
A. Los hitos y objetivos recogidos en la Decisión de Ejecución del Consejo .....	230
B. Los Planes nacionales STD.....	231
C. Los Planes Territoriales .....	232
a. Instrumentos de intervención.....	232
b. Límite mínimo por categoría y subcategoría de destino .....	235
c. Criterios de selección de los Planes Territoriales .....	236
d. El proceso de elaboración de los Planes Territoriales .....	238
e. Ejecución y seguimiento del Plan Territorial .....	241
f. Las ediciones 2021, 2022 y 2023: el caso de Andalucía.....	241
g. Los Planes STD y los destinos turísticos rurales: ¿una contribución real? .....	244
<b>II. EL PLAN NACIONAL DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA DE ITALIA</b>	
<b><i>(italiano)</i></b> .....	<b>246</b>
<b>1. Contenido del Plan y otros aspectos de interés .....</b>	<b>246</b>
<b>2. La contribución del Plan a la despoblación rural a través del turismo sostenible .....</b>	<b>252</b>
2.1. El Componente 3 («Turismo y cultura») de la Misión 1 («Digitalización, innovación, competitividad, cultura y turismo») .....	252
2.2. La aportación desde el contexto rural: la atracción de los <i>borghi</i> .....	255
<b>CONCLUSIONES Y RESULTADOS .....</b>	<b>257</b>

<b>CONCLUSIONES Y RESULTADOS</b> ( <i>italiano</i> ).....	<b>271</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>285</b>
<b>ANEXO. DOCUMENTOS DE INTERÉS</b> .....	<b>303</b>

## INDICE (italiano)

<b>ABREVIAZIONI.....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>7</b>
<b>I. IMPOSTAZIONE .....</b>	<b>8</b>
<b>II. UNA VISIONE COMPARATA TRA LA SPAGNA E L'ITALIA.....</b>	<b>10</b>
<b>III. METODOLOGIA .....</b>	<b>10</b>
<b>IV. OBIETTIVI E STRUTTURA .....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUZIONE (italiano).....</b>	<b>15</b>
<b>I. IMPOSTAZIONE .....</b>	<b>16</b>
<b>II. UNA VISIONE COMPARATA TRA LA SPAGNA E L'ITALIA.....</b>	<b>18</b>
<b>III. METODOLOGIA .....</b>	<b>18</b>
<b>IV. OBIETTIVI E STRUTTURA .....</b>	<b>19</b>
<b>CONSIDERAZIONI PREVIE .....</b>	<b>23</b>
<b>I. ALCUNE IDEE SUL CONCETTO DI TURISMO.....</b>	<b>24</b>
<b>II. LA CRESCENTE INTERVENZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE     SPAGNOLA SUL TURISMO. QUESTIONI GENERALI.....</b>	<b>26</b>
<b>CAPITOLO PRIMO. SOSTENIBILITÀ: UN APPROCCIO AL SUO COMPLESSO CONCETTO .....</b>	<b>35</b>
<b>I. L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DELLE NAZIONI UNITE:     FORMULAZIONI ORIGINALI SULLA SOSTENIBILITÀ E LA SUA     EVOLUZIONE.....</b>	<b>36</b>
1. Il Rapporto Brundtland del 1987 e la nozione di sviluppo sostenibile.....	36
2. Il Vertice su Ambiente e Sviluppo del 1992, l'Agenda 21 e il Vertice per lo sviluppo sociale del 1995. L'ampliamento della nozione di sviluppo sostenibile .	40
3. Il Vertice del Millennio del 2000 e gli Obiettivi del Millennio come obiettivo da raggiungere entro il 2015.....	42
4. L'adozione dell'Agenda 2030 e i suoi lavori preparatori .....	43

<b>II. IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E LA SOSTENIBILITÀ .....</b>	<b>49</b>
1. L'incorporazione progressiva della sostenibilità .....	49
1.1. L'introduzione dello sviluppo sostenibile nei trattati comunitari.....	49
1.2. Le principali azioni delle istituzioni comunitarie .....	52
1.3. La Carta di Aalborg. Uno sguardo a livello locale .....	55
2. La reazione dell'Unione Europea agli ODS dell'Agenda 2030 del 2015.....	56
3. Qual è lo stato di avanzamento degli <i>SDG</i> alla data del 2023? I casi di Italia e Spagna .....	58
4. Il Consiglio d'Europa .....	61
<b>III. LO SVILUPPO SOSTENIBILE NEL SISTEMA GIURIDICO SPAGNOLO .....</b>	<b>61</b>
1. La Costituzione Spagnola e lo sviluppo sostenibile .....	61
2. Gli statuti di autonomia e, in particolare, lo statuto andaluso .....	62
3. La legislazione statale.....	65
4. L'allineamento di politiche, programmi e istituzioni con gli <i>SDG</i> .....	67
4.1. L'adozione di nuove politiche e l'adattamento nell'organizzazione delle istituzioni .....	67
4.2. L'impatto degli ODS nelle leggi di recente elaborazione .....	69
5. La giurisprudenza della Corte costituzionale: la ponderazione tra ambiente e sviluppo economico.....	70
6. È la sostenibilità veramente un principio generale del Diritto? .....	73
<b>IV. LO SVILUPPO SOSTENIBILE IN ITALIA (italiano).....</b>	<b>78</b>
1. La riforma costituzionale del 2022 e «le future generazioni» .....	78
2. L'impegno dell'Italia con la Agenda 2030.....	80
<b>CAPITOLO SECONDO. SOSTENIBILITÀ E TURISMO: MARCO GIURIDICO .....</b>	<b>83</b>
<b>I. LA PROIEZIONE DEL TURISMO SOSTENIBILE NELL'AMBITO INTERNAZIONALE .....</b>	<b>84</b>
1. L'ascesa dell'attività turistica nel XX secolo e la creazione dell'Organizzazione Mondiale del Turismo .....	84
2. Le prime riflessioni sul cambiamento di approccio che il turismo avrebbe dovuto assumere nell'ambito dell'OMT e delle Nazioni Unite.....	85
3. Gli <i>SDG</i> e il turismo .....	88

<b>II. IL CAMBIO DI DIREZIONE DELL'UNIONE EUROPEA VERSO UN TURISMO SOSTENIBILE .....</b>	<b>89</b>
<b>III. LA SOSTENIBILITÀ TURISTICA IN SPAGNA E LA SUA EVOLUZIONE .....</b>	<b>93</b>
1. Verso un cambiamento del modello turistico in accordo con i piani statali.....	93
1.1. La scarsa rilevanza della sostenibilità come punto di partenza .....	93
1.2. Le linee guida generali della Strategia per il turismo sostenibile 2030: una particolare tripla prospettiva della sostenibilità .....	98
2. L'impegno delle comunità autonome con il turismo sostenibile.....	100
2.1. Gli statuti di autonomia .....	100
2.2. Le leggi sul turismo .....	101
2.2.1. Prima fase. Le leggi degli anni '90: dalla qualità alla sostenibilità....	101
2.2.2. Seconda fase. Le leggi elaborate tra il 2000 e il 2015.....	103
2.2.3. Terza fase. Le leggi elaborate dal 2016.....	104
<b>IV. LE POLITICHE TURISTICHE ITALIANE: I PIANI STRATEGICI DI SVILUPPO DEL TURISMO E LA SOSTENIBILITÀ (italiano) .....</b>	<b>106</b>
<b>CAPITOLO TERZO. LA DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE NEL SETTORE DEL TURISMO IN SPAGNA E IN ITALIA.....</b>	<b>111</b>
<b>I. IL TURISMO COME COMPETENZA ESCLUSIVA DELLE COMUNITÀ AUTONOME .....</b>	<b>112</b>
1. L'art. 148.1.18.º della Costituzione e l'assunzione della competenza sul turismo dagli statuti di autonomia .....	112
2. La concorrenza di altri titoli statali.....	113
3. Lo sviluppo normativo da parte delle comunità autonome .....	114
4. Le competenze degli enti locali sul turismo .....	116
4.1. Nella legislazione basica di regime locale.....	116
4.2. Nella legislazione autonoma.....	120
5. Gli organi amministrativi turistici .....	122
<b>II. LA DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI TURISMO IN ITALIA (italiano).....</b>	<b>124</b>
1. Introduzione.....	124
2. Le regioni a statuto speciale .....	125

3. Le regioni a statuto ordinario e la riforma costituzionale del 2001.....	126
3.1. La formulazione originaria dell'art. 117: il turismo come competenza concorrente.....	126
3.2. La riforma del 2001 e il turismo come competenza esclusiva delle Regioni .....	127
4. Il turismo e il ruolo assunto dagli Enti locali.....	130
5. Il ridimensionamento del ruolo delle Regioni.....	131
6. Il cosiddetto «Codice statale del turismo» e la sua parziale dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte Costituzionale.....	136
7. Il fallito tentativo di riforma costituzionale del 2016: di nuovo, alla ricerca della centralizzazione.....	137
<b>CAPITOLO CUARTO. SVILUPPO RURALE SOSTENIBILE, SPOPOLAMENTO E TURISMO.....</b>	<b>139</b>
<b>I. LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE E DEMOGRAFICO IN EUROPA .....</b>	<b>140</b>
<b>II. L'ATTENZIONE PROGRESSIVA ALLO SVILUPPO RURALE IN SPAGNA.....</b>	<b>144</b>
1. Introduzione.....	144
2. La legge 45/2007 per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente rurale. Una legge, finora, inefficace.....	145
2.1. Giustificazione e obiettivi.....	145
2.2. La pluralità di criteri per determinare il rurale e la proposta della legge 45/2007.....	149
2.3. Il Programma di sviluppo rurale sostenibile come principale strumento di applicazione della legge 45/2007.....	151
3. La recente preoccupazione per lo spopolamento e la diversità delle azioni promosse.....	153
3.1. Lo spopolamento come oggetto di iniziative specifiche statali e il suo trattamento nelle politiche legate all'Agenda 2030.....	153
3.2. La proposta della FEMP e della dottrina di recuperare la legge 45/2007 sullo sviluppo rurale.....	156
3.3. La reazione legislativa delle comunità autonome.....	157
4. Spopolamento e turismo: un approccio integrato per la rivitalizzazione rurale	159

4.1. Precedenti .....	159
4.2. Il turismo rurale nella normativa turistica .....	161
4.3. L'impegno per il turismo rurale sostenibile nei documenti sullo spopolamento e nelle Linee Guida della Strategia per il Turismo Sostenibile 2030.....	163
<b>III. ALCUNE MISURE DI CONTRASTO ALLO SPOPOLAMENTO ADOTTATE IN ITALIA (italiano) .....</b>	<b>165</b>
<b>CAPITOLO QUINTO. LA CRISI SANITARIA, IL RAFFORZAMENTO DELLA SOSTENIBILITÀ DEL TURISMO E IL DISPOSITIVO EUROPEO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA .....</b>	<b>169</b>
<b>I. LA REAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA: IL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA.....</b>	<b>170</b>
1. La crisi sanitaria ed economica in generale.....	170
2. Il rinnovato quadro finanziario pluriennale e lo strumento dell'Unione europea per la ripresa <i>Next Generation EU</i> . <i>Genesis</i> . .....	171
3. In particolare, il dispositivo per la ripresa e la resilienza .....	175
3.1. Aspetti generali del Regolamento 2021/241 e l'importanza di promuovere la coesione sociale, economica e territoriale.....	175
3.2. I piani di ripresa e di resilienza come condizione per gli aiuti finanziari e le transizioni ecologiche e digitali come priorità .....	178
3.3. La scarsa considerazione degli <i>SDG</i> nel quadro del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza .....	180
3.4. L'approvazione dei piani di ripresa spagnolo e italiano tramite le decisioni di esecuzione del Consiglio .....	181
3.5. I contributi finanziari assegnati a Spagna e Italia e la sfida che rappresenta la loro completa assorbizione.....	182
<b>II. L'IMPATTO DELLA CRISI SANITARIA ED ECONOMICA SUL TURISMO E LE PRIME MISURE GOVERNATIVE NELLO STATO SPAGNOLO.....</b>	<b>183</b>
1. Il 2020 come il peggior anno nella storia del turismo .....	183
2. L'aiuto all'insolvenza del Gruppo Thomas Cook e la sua proroga nel 2020... ..	186
3. La riattivazione del turismo: l'adozione di piani e la loro implementazione....	188
3.1. Il Piano di rilancio del settore turistico di giugno 2020, il RD-legge 25/2020 e i Piani di Sostenibilità Turistica di Destinazioni .....	188

3.2. Il piano di rafforzamento del settore dell'ospitalità, il turismo e il commercio del dicembre 2020 .....	193
3.3. La Strategia di Sostenibilità Turistica di Destinazioni (segue nel paragrafo I.5.1 del sesto Capitolo).....	194
3.4. Alcune riflessioni sulla natura giuridica dei cosiddetti piani, programmi e strategie .....	194

## **CAPITOLO SESTO. IL TURISMO NEI PIANI DI RIPRESA SPAGNOLO E ITALIANO..... 197**

### **I. IL PIANO DI RIPRESA, TRASFORMAZIONE E RESILIENZA SPAGNOLO ..... 198**

1. L'implementazione complessa del PRTR.....	198
1.1. Le riforme necessarie per garantirne l'esecuzione .....	198
1.2. La governance prevista nel RD-ley 36/2020 .....	199
1.3. La limitata presenza degli enti locali nei suddetti organi e nella redazione del PRTR.....	199
1.4. Gli organi specifici sul turismo.....	201
2. Aspetti generali del PRTR.....	201
3. Il Piano 130 misure per affrontare la sfida demografica .....	205
4. Il «Piano di modernizzazione e competitività del settore turistico» del Componente 14.....	207
4.1. Obiettivo generale e principali sfide del settore .....	207
4.2. La riforma del FOCIT.....	209
4.3. Grandi investimenti diretti al settore turistico .....	210
4.4. Investimenti diretti per trasformare il turismo verso la sostenibilità.....	212
5. I Piani di sostenibilità turistica di destinazioni.....	213
5.1. La Strategia di Sostenibilità Turistica di Destinazioni .....	213
5.1.1. Alcune precisazioni preliminari.....	213
5.1.2. Il sostegno alle destinazioni per la loro trasformazione sostenibile e la coesione territoriale come obiettivi generali della Strategia .....	215
5.1.3. L'allineamento della Strategia con le Linee Guida Generali della Strategia di Turismo Sostenibile 2030.....	217
5.1.4. Il concetto di destinazione turistica sostenibile .....	218

5.1.5. Le categorie e sottocategorie delle destinazioni turistiche e gli obiettivi specifici delle destinazioni rurali.....	219
5.1.6. Il contenuto dei Piani STD ordinari, dei Piani STD straordinari e delle Azioni di Coesione nei Destini: assi prioritari e requisiti negli investimenti..	221
5.2. Il lavoro della Conferenza Settoriale sul Turismo .....	222
5.3. I diversi tipi di piani di sostenibilità turistica .....	224
5.3.1. I Piani STD dell'art. 10 del Real Decreto-legge 25/2020 e le edizioni del 2021 e del 2022 .....	224
5.3.2. I piani inquadrati nella sotto-misura 2 dell'investimento 1 della Componente 14 del PRTR.....	230
A. Gli obiettivi e gli traguardi nella Decisione di Esecuzione del Consiglio .....	230
B. I Piani nazionali STD.....	231
C. I Piani Territoriali .....	232
a. Strumenti di intervento .....	232
b. Limite minimo per categoria e sottocategoria di destinazione .....	235
c. Criteri di selezione dei Piani Territoriali .....	236
d. Il processo di elaborazione dei Piani territoriali.....	238
e. Esecuzione dei Piani Territoriali .....	241
f. Le edizioni 2021, 2022 e 2023: il caso dell'Andalusia.....	241
g. I Piani STD e le destinazioni turistiche rurali: una contribuzione reale? .....	244
<b>II. IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA DELL'ITALIA (italiano).....</b>	<b>246</b>
1. Contenuto del PRTR e altri aspetti di interesse .....	246
2. La contribuzione del PNRR allo spopolamento rurale attraverso il turismo sostenibile .....	252
2.1. La Componente 3 («Turismo e cultura») della Missione 1 («Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo»).....	252
2.2. L'apporto dal contesto rurale: l'«attrattività dei borghi» .....	255
<b>CONCLUSIONES Y RESULTADOS .....</b>	<b>257</b>
<b>CONCLUSIONI E RISULTATI (italiano) .....</b>	<b>271</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>285</b>

**ANEXO. DOCUMENTOS DE INTERÉS ..... 303**

## ABREVIATURAS

AAVV.	Autores varios
ADM	Anuario de Derecho Municipal
Agenda del cambio	Agenda del cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible, de 2019
AGL	Anuario de Gobierno Local
Art.	Articolo
Art.	Artículo
Arts.	Artículos
Artt.	Articoli
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
Cd.	Cosiddetta
CE	Constitución Española de 31 de octubre de 1978
CEMCI	Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional
Cfr.	Confronta
Cfr.	Confróntese
Codice del Turismo	Decreto Legislativo 23 maggio 2011, n. 79 «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonchè attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratos di rivendita e di scambio»
Cons. dir.	Considerato in diritto
Coord.	Coordinador
Cost.	Costituzione della Repubblica italiana del 1947
D.P.C.M.	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
DA	Documentación Administrativa
Dir.	Director
Dirs.	Directores
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EA Andalucía 1981	Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía
EA Andalucía 2007	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía
EA Aragón 2007	Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón
EA Castilla y León 2007	Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León revisado por la Ley Orgánica

	14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León
EA Cataluña 2006	Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña
EA C-La Mancha 1982	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha
EA Extremadura 1983	Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura
EA Extremadura 2011	Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura
EA Islas Baleares 2007	Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares
EA Islas Canarias 2018	Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias
EA País Vasco 1979	Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco
EA Valencia 2006	Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
Ed.	Editor
Eds.	Editores
Estrategia STD	Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FFJJ	Fundamentos jurídicos
FJ	Fundamento jurídico
FOCIT	Fondo Financiero del Estado para la Competitividad Turística
FOMIT	Fondo Financiero del Estado para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas
INE	Instituto Nacional de Estadística
Informe Brundtland	Informe «Nuestro Futuro Común» elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1987
LAULA	Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía
LBRL	Legge 7/1985, 2 aprile, regolatrice delle basi del regime locale
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
Legge 1983	Legge 17 maggio 1983, n. 217, «Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica»
Legge 2001	Legge 29 marzo 2001, n. 135 «Riforma della legislazione nazionale del turismo»

Legge 45/2007	Legge 45/2007, del 13 dicembre, per lo sviluppo sostenibile delle aree rurali
Ley 13/2023 Aragón	Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón
Ley 2/2021 C-La Mancha	Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha
Ley 3/2022 Extremadura	Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura
Ley 45/2007	Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural
Ley 48/1963	Ley 48/1963, de 8 de julio sobre competencia en materia turística
Ley 5/2021 de Galicia	Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia
Ley 5/2023 de Valencia	Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana
LRJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
LT Andalucía 2011	Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía
LT Aragón 2003	Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón
LT Cantabria 1999	Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria
LT Castilla y León 2010	Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de turismo de Castilla y León
LT Cataluña 2002	Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña
LT Galicia 2008	Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia
LT Galicia 2011	Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia
LT Islas Baleares 2012	Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Islas Baleares
LT La Rioja 2001	Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja
LT Madrid 1999	Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Comunidad de Madrid
LT Valencia 1998	Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana
LT Valencia 2018	Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunidad Valenciana
MFP	Marco Financiero Plurianual
N.	Número
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud

OMT	Organización Mundial del Turismo
P.	Página
PAC	Política Agraria Comunitaria
Pág.	Página
Págs.	Páginas
Par.	Paragrafo
Piani STD ordinari	Piani di Sostenibilità turistica di Destinazioni ordinari
Piani STD straordinari	Piani di Sostenibilità turistica di Destinazioni straordinari
PIB	Producto Interior Bruto
Plan 130 medidas	Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico
Plan de acción	Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030, de 2018
Plan de impulso 2020	Plan de Impulso del Sector Turístico. Hacia un turismo seguro y sostenible, de junio de 2020
Plan de recuperación español	Plan de recuperación y resiliencia de España
Plan de recuperación italiano	Plan nacional de recuperación y resiliencia de Italia
Plan de refuerzo 2020	Plan de refuerzo a la hostelería, el turismo y el comercio. Impacto Covid-19 y medidas de apoyo, de diciembre de 2020
Plan Futures I	Plan Marco de Competitividad del Turismo español 1992-1996
Plan Futures II	Plan Marco de Competitividad del Turismo español 1996-1999
Plan nacional STD	Plan nacional de sostenibilidad turística en destinos
Plan Territorial	Plan Territorial de Sostenibilidad Turística en Destinos
Planes STD extraordinarios	Planes de Sostenibilidad Turística en Destino de la edición extraordinaria
Planes STD ordinarios	Planes de Sostenibilidad Turística en Destino de la edición ordinaria
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia
Pp.	Pagine
PRTR	Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza della Spagna
QDL	Cuadernos de Derecho Local
RAAP	Revista Andaluza de Administración Pública
RAP	Revista de Administración Pública
RArAP	Revista Aragonesa de Administración Pública
RD 937/2010	Real Decreto 937/2010, de 23 de julio, por el que se regula el Fondo Financiero del Estado para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas
RD FOCIT	Real Decreto 1072/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula el Fondo Financiero del Estado para la

	Competitividad Turística, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RD-legge 25/2020	Reale Decreto-legge 25/2020, del 3 luglio, sulle misure urgenti a sostegno della ripresa economica e dell'occupazione
RD-ley 12/2019	Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook
RD-ley 25/2020	Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo
RD-ley 36/2020	Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RD-ley 7/2020	Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19
REALA	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
Reglamento 2020/2094	Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19
Reglamento 2021/241	Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
Reglamento MFP	Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027
Regolamento 2021/241	Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza
RGDE	Revista General de Derecho Europeo
RGDT	Revista General de Derecho del Turismo
RVAP	Revista Vasca Administración Pública
SDG	<i>Sustainable Development Goal</i>
Sent.	Sentenza
Ss.	Sucessive
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRLT Aragón 2016	Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón

TUE  
Vol.

Tratado de la Unión Europea  
Volumen

# **INTRODUCCIÓN**

## **I. PLANTEAMIENTO**

La sostenibilidad surge a finales de la década de los 70 en el seno de las Naciones Unidas y nace vinculada a la preocupación por las consecuencias que pueda tener la actuación humana en el medio ambiente que, a su vez, estaba motivada por el temor a que ese impacto socavase el crecimiento económico y el progreso social. La comprensión de estos hechos condujo a que se acogiese una visión amplia de desarrollo que no se restringiese al ámbito económico –que, a nuestro juicio, era el principal detonante de este nuevo planteamiento- sino que también tuviese presente la protección del medio ambiente y el desarrollo social y, al mismo tiempo, garantizase la satisfacción tanto de las necesidades de las generaciones presentes como de las generaciones futuras. Desde entonces comenzó una incesante actividad dirigida a alentar a los gobiernos a realizar un cambio de enfoque en la toma de las decisiones públicas.

Esta visión general comienza a expandirse paulatinamente a diversos sectores materiales. En el ámbito del turismo, que, como bien es conocido, es una de las industrias económicas más relevantes a nivel mundial, ya en los años 80 tanto las administraciones como los demás poderes públicos comienzan a percatarse de las consecuencias del desarrollo descontrolado de la actividad turística y, paralelamente, entre los turistas despierta cierto interés por las experiencias respetuosas con el medio ambiente. Todo ello propicia la defensa de un modelo que asuma un modo de actuar responsable que tenga en consideración las repercusiones ambientales y sociales. Incluso, se llega a plantear utilizar el potencial del turismo para revitalizar las zonas rurales y luchar contra la despoblación contribuyendo así a disminuir los desequilibrios territoriales y a promover transformaciones locales que permitan avanzar en la equidad y la sostenibilidad.

No obstante, no ha sido hasta hace relativamente poco tiempo, poco después de la aprobación en 2015 de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, cuando la sostenibilidad ha empezado a ser objeto de una mayor atención de los gobiernos que, parece ser, son cada vez más conscientes de la necesidad de actuar. Esto podría deberse no solo al compromiso asumido por los Estados con la aprobación de la Agenda 2030 sino que también podría venir impuesto por desafíos como el cambio climático, la escasez de recursos naturales, el hambre o los desequilibrios territoriales que son cada vez más manifiestos. En cualquier caso, lo que sí es evidente es que se ha hecho habitual que los poderes públicos hagan un uso reiterativo y, en ocasiones, abusivo del término sostenibilidad. Así, se ha convertido en una especie de moda y cada vez se incorpora con

más facilidad a leyes y otros documentos sin que se profundice en su verdadero significado lo que contribuye a crear una confusión general debido a la falta de claridad y comprensión de lo que implica ese concepto.

También, recientemente, aproximadamente desde el año 2017, junto a la sostenibilidad, el reto demográfico, que incluye el problema de la despoblación rural, y los desequilibrios entre territorios han cobrado una especial visibilidad. Todo ello ha provocado que muchas miradas se fijen en el medio rural dando lugar a abundantes iniciativas públicas que defienden la necesidad de impulsar un desarrollo rural de forma sostenible. Asimismo, en el marco de las iniciativas que se proponen se ha recuperado con fuerza el planteamiento ya expuesto que apuesta por el turismo como un instrumento con capacidad para revitalizar dichos territorios.

La irrupción del Covid-19 en el año 2020 provocó grandes perturbaciones en las actividades económicas, el empleo, las condiciones sociales, la pobreza y las desigualdades en general; surgía así el riesgo de que con una recuperación desequilibrada las disparidades territoriales se hiciesen más intensas tanto entre los propios Estados como a nivel interno, lo que al mismo tiempo dificultaba el cumplimiento de determinados Objetivos de Desarrollo Sostenible (a estos efectos, cabe citar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, «Reducir la desigualdad en y entre los países», y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, «Ciudades y comunidades sostenibles») así como de uno de los objetivos políticos clave reconocido en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como es la cohesión territorial. Ante este escenario, la financiación europea procedente de los fondos «Próxima Generación» se presentaba como una extraordinaria ocasión para impulsar la recuperación de los Estados miembros, afrontar retos pendientes como la despoblación rural y apostar y reconducir hacia la sostenibilidad sectores clave como el turismo.

En este contexto se enmarca la presente tesis doctoral que tiene dos objetivos fundamentales que se abordan desde la perspectiva del Derecho Administrativo. El primero consiste en estudiar la respuesta de los poderes públicos en la implementación de la sostenibilidad en el ámbito del turismo y arrojar luz sobre su alcance. Y, sobre esta base, el segundo persigue estudiar en qué medida el turismo puede contribuir a la lucha contra la despoblación rural analizando cómo se refleja este planteamiento en la gestión de los fondos europeos «Próxima Generación».

## **II. UN ENFOQUE COMPARADO ENTRE ESPAÑA E ITALIA**

Como el lector ya habrá podido comprobar, formalmente, la tesis contiene partes que están escritas tanto en castellano como en italiano (índice, introducción y conclusiones) y en los capítulos hay epígrafes redactados en castellano, que son relativos a España, y en italiano, que son relativos a Italia. Esto se debe a que la tesis se realiza en régimen de cotutela internacional entre la Universidad de Jaén y la Universidad Milán Bicocca, bajo la dirección de la Prof.<sup>a</sup> Carbonell Porras y de la Prof.<sup>a</sup> Ramajoli. El estudio del Derecho italiano ha sido posible gracias a las dos estancias de investigación realizadas en Italia. La primera, de seis meses de duración, en la Universidad Milán Bicocca con motivo de la cotutela de la tesis; y, la segunda, de tres meses, en la Escuela de Especialización en Estudios sobre la Administración Pública de la Universidad de Bolonia, bajo la supervisión de la Prof.<sup>a</sup> Tubertini, para la mención internacional.

El objeto de estudio de esta tesis doctoral, la intervención de las administraciones públicas en el turismo sostenible y la lucha contra la despoblación rural, presenta similitudes en ambos Países tanto en la regulación como en las técnicas de intervención. En ambos Estados es común la relevancia del turismo como actividad económica. Igualmente, vienen experimentando desequilibrios territoriales desde hace años. Además, el impacto de la crisis sanitaria ha generado nuevos problemas que también son comunes. Estas conexiones entre el Ordenamiento jurídico español y el Ordenamiento jurídico italiano han permitido abordar la temática ofreciendo así un estudio comparativo que permite identificar semejanzas y diferencias.

## **III. METODOLOGÍA**

En la presente tesis doctoral se ha utilizado principalmente el método inductivo de acuerdo con el cual a partir del análisis de documentos específicos se llega a conclusiones generales. No obstante, en el capítulo sexto se utiliza una combinación de los métodos deductivo e inductivo debido a que, primero, se proyectan las reflexiones obtenidas a lo largo del trabajo sobre un instrumento específico que son los planes de sostenibilidad turística en destino y, sobre la base de estos resultados se extrae, nuevamente, una conclusión general aplicando de este modo el razonamiento inductivo.

Como es habitual en la investigación jurídica para realizar este estudio se ha recurrido al estudio de normativa, doctrina y jurisprudencia. Si bien, adicionalmente, cabe destacar que debido al peculiar objeto de tesis se han analizado y revisado una abundante cantidad de documentos de carácter internacional, europeo y nacional (esencialmente

españoles pero también italianos) que, como regla general, son más bien declaraciones políticas de carácter indicativo. Las dificultades que presenta su análisis no se debe a su volumen sino al amplio alcance con el que se redactan sus contenidos y a su falta de claridad que, en ocasiones, dificulta enormemente su comprensión.

También desde la perspectiva metodológica cabe destacar que este trabajo se nutre del estudio comparativo de los Ordenamientos español e italiano lo que enriquece el análisis y las conclusiones alcanzadas al incorporar diversos puntos de vista y soluciones aplicadas en diferentes contextos.

#### **IV. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA**

Este trabajo de investigación se estructura en seis Capítulos.

El primero tiene por objeto analizar los orígenes y evolución de la noción de sostenibilidad así como delimitar su marco jurídico. Con este fin se distinguen cuatro grandes bloques. En primer lugar, se realiza un estudio sobre el origen y la evolución de la sostenibilidad a nivel internacional deteniéndose sobre los documentos que presentan mayor importancia. En segundo lugar, se aborda la progresiva incorporación de la sostenibilidad en el ámbito europeo haciendo una distinción entre las actuaciones que han tenido lugar antes y después de la aprobación en 2015 de la Agenda 2030. En tercer lugar, con el objeto de arrojar luz sobre el alcance jurídico de la sostenibilidad en España, se estudia cómo se refleja la sostenibilidad en los textos del bloque de constitucionalidad y en la legislación tanto estatal como autonómica así como el modo en el que se acoge por la jurisprudencia constitucional. Por último, el cuarto bloque permite completar el fin planteado en el bloque tercero al ocuparse del desarrollo sostenible desde la perspectiva constitucional italiana.

El segundo Capítulo aborda la proyección de la sostenibilidad sobre el sector del turismo permitiendo poner de manifiesto la evolución del modelo turístico y el modo a través del que se pretende adoptar un enfoque más responsable y equitativo. Para ello se distinguen principalmente tres epígrafes. Los dos primeros son relativos a los ámbitos internacional y europeo, respectivamente, y el último se centra en España, en particular, en la intervención de la Administración estatal y del poder legislativo de las comunidades autónomas.

El tercer Capítulo se ocupa del régimen de distribución de competencias entre los tres niveles de administración territorial en materia de turismo en España y en Italia. A estos Estados se dedican los epígrafes primero y segundo del Capítulo, respectivamente.

El análisis desarrollado permite contrastar la situación de España –en la que los conflictos entre Estado y comunidades autónomas se concentran en los años posteriores a la Constitución Española- con la de Italia –caracterizada por la tendencia centralizadora del Gobierno estatal italiano y las continuas tensiones entre Estado y regiones-.

El Capítulo cuarto se pone de relieve cómo a nivel europeo y a nivel nacional, en España e Italia, ha ido progresivamente asumiendo transcendencia el desarrollo rural y, especialmente, en los últimos años el tema de la despoblación rural. En primer lugar, se realiza una referencia a la respuesta proporcionada a nivel europeo para, seguidamente, centrar la atención en las políticas adoptadas en España para afrontar la despoblación rural (es decir, en la Ley estatal 45/2007 sobre desarrollo rural sostenible, que constituye un antecedente clave en la materia, y en las actuaciones impulsadas desde 2017 tanto por el gobierno estatal como por las comunidades autónomas). Seguidamente, se dedica un apartado específico a la vinculación entre la despoblación y el turismo y, en la parte final del Capítulo, se hace mención a algunas de las actuaciones impulsadas por Italia que también tienen por objeto la lucha contra la despoblación y tienen en consideración el turismo.

Los Capítulos quinto y sexto se sitúan en una línea temporal que parte del año 2020, de la declaración de la pandemia internacional provocada por el Covid-2019. Dentro del Capítulo quinto cabe diferenciar, esencialmente, dos partes que se analizan teniendo siempre presente la sostenibilidad. La primera se detiene sobre la reacción de la Unión Europea ante la crisis sanitaria y centra la atención sobre los objetivos y prioridades del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia como instrumento para ayudar a los Estados miembros a afrontar la crisis. La segunda parte analiza las primeras reacciones de la Administración estatal española, que recurre a los decretos leyes y la técnica de la planificación, para paliar los daños que estaba sufriendo el ámbito del turismo. En este punto se llama la atención sobre los planes de sostenibilidad turística en destino ordinarios que son un instrumento creado en 2020 para apoyar la transformación de los destinos turísticos hacia la sostenibilidad y que, en principio, tiene vocación de permanencia.

El Capítulo sexto también se divide principalmente en dos bloques que se destinan a estudiar los planes de recuperación y resiliencia elaborados por los gobiernos español e italiano. En ambos casos, en primer lugar, se realiza una breve referencia a los planes de recuperación destacando la impronta centralista que les caracteriza y el escaso protagonismo que otorgan a las regiones y a las comunidades autónomas y a los entes

locales. En segundo lugar, se examina la medida en la que tienen en consideración el turismo sostenible como un instrumento para revitalizar las zonas rurales y afrontar la despoblación rural poniendo énfasis, en el caso español, en los planes de sostenibilidad turística en destinos que tienen la misma finalidad que los planes de sostenibilidad turística en destinos ordinarios a los que se refiere el Capítulo quinto pero en este caso tienen una configuración y un alcance diferente que deriva de las circunstancias excepcionales de los fondos europeos y el Plan de recuperación.

Por último, se exponen las conclusiones alcanzadas y se incluye un listado de la bibliografía utilizada así como un Anexo («Documentos de interés») con una selección de los documentos consultados que se considera que pueden tener mayor relevancia.



## **INTRODUZIONE (italiano)**

## **I. IMPOSTAZIONE**

Il tema della sostenibilità emerge alla fine degli anni '70 all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ed è legato alla preoccupazione per le conseguenze che l'azione umana potrebbe avere sull'ambiente, motivata a sua volta dalla paura che tale impatto possa minare la crescita economica e il progresso sociale. La comprensione di questi fatti ha portato all'adozione di una visione ampia dello sviluppo che non si limitasse all'ambito economico, ma che tenesse anche conto della protezione dell'ambiente e dello sviluppo sociale, garantendo al tempo stesso la salvaguardia dei bisogni delle generazioni attuali e future. Da allora è iniziata un'incessante attività delle Nazioni Unite ma anche dell'Unione Europea volta a incoraggiare i governi a cambiare il loro approccio nelle decisioni pubbliche.

Questa visione inizia gradualmente a diffondersi in altri settori strategici. Negli anni '80, nel settore del turismo -che è una delle industrie economiche più rilevanti a livello mondiale- le amministrazioni e le autorità pubbliche cominciano a rendersi conto delle conseguenze dello sviluppo incontrollato dell'attività turistica e, parallelamente, i turisti iniziano a mostrare interesse per esperienze rispettose dell'ambiente. Tutto ciò favorisce la promozione di un modello che adotti un comportamento responsabile, tenendo in considerazione gli impatti ambientali e sociali. Si è persino proposto di sfruttare il potenziale del turismo per rivitalizzare le aree rurali e combattere lo spopolamento, contribuendo così a ridurre gli squilibri territoriali e promuovere trasformazioni locali che mirino alla tutela dell'equità e la sostenibilità.

Tuttavia, è stato di recente, poco dopo l'approvazione nel 2015 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che la sostenibilità ha iniziato a ricevere una maggiore attenzione da parte dei governi, i quali sembrano essere sempre più interessati al tema e consapevoli della necessità di agire. Ciò potrebbe essere dovuto non solo all'impegno assunto dagli Stati con l'approvazione dell'Agenda 2030, ma altresì alla necessità di rispondere alle urgenze dettate dal cambiamento climatico, dalla scarsità di risorse naturali, dalla fame o dagli squilibri territoriali che sono sempre più evidenti. In ogni caso, è chiaro che è diventato comune che i poteri pubblici facciano un uso ripetitivo e, a volte, persino abusivo improprio del termine sostenibilità. Così, il tema della sostenibilità è diventato una sorta di moda e viene sempre più facilmente incorporato in leggi e altri documenti senza approfondire il suo vero significato, contribuendo a creare confusione

generale a causa della mancanza di chiarezza e comprensione di ciò che implica questo concetto.

Inoltre, almeno dal 2017, insieme alla sostenibilità, la sfida demografica, che include il problema della despoblación spopolamento rurale, e gli squilibri tra i territori hanno acquisito una visibilità particolare, suscitando l'interesse verso le zone scarsamente abitate e generando numerose iniziative pubbliche che difendono la necessità di promuovere lo sviluppo rurale in modo sostenibile. Allo stesso tempo, nell'ambito delle iniziative proposte, è stato ripreso con forza il concetto già esposto che fa affidamento sul turismo come strumento in grado di rivitalizzare tali territori.

L'irruzione del Covid-19 nell'anno 2020 ha causato grandi perturbazioni nell'attività economiche, nell'occupazione, nelle condizioni sociali, sulla povertà e nelle disuguaglianze in generale; ciò comporta il rischio che, con una ripresa squilibrata, le disparità territoriali si vedano intensificate -sia tra gli Stati stessi che a livello interno- ostacolando nel contempo il raggiungimento di determinati *Sustainable Development Goal* (a questo proposito, è possibile menzionare il *Sustainable Development Goal* n. 10, «Ridurre le disuguaglianze tra e all'interno dei paesi», e il *Sustainable Development Goal* n. 11, «Città e comunità sostenibili»). Tutto ciò a detrimento di uno degli obiettivi politici chiave riconosciuti nei Trattati dell'Unione Europea, ossia la coesione territoriale.

In questo contesto, il finanziamento europeo proveniente dai fondi "Next Generation" si è presentato come un'opportunità straordinaria per promuovere la ripresa degli Stati, affrontare sfide pendenti come lo spopolamento rurale e orientare verso la sostenibilità settori chiave come il turismo.

La presente tesi di dottorato si colloca in questo contesto e ha due obiettivi fondamentali che vengono affrontati dal punto di vista del Diritto Amministrativo. Il primo consiste nell'analizzare la risposta delle autorità pubbliche nell'attuazione della sostenibilità nel settore turistico e tracciare alcune possibili piste d'indagine sulla sua reale portata. Sulla base di ciò, il secondo obiettivo mira a studiare in che misura il turismo possa contribuire a contrastare lo spopolamento delle aree rurali, prestando particolare attenzione a come questa prospettiva si rifletta nella gestione dei fondi europei *Next Generation*.

## **II. UNA VISIONE COMPARATA TRA LA SPAGNA E L'ITALIA**

Come il lettore avrà già notato, formalmente, la tesi contiene parti scritte sia in spagnolo che in italiano (indice, introduzione e conclusioni), mentre nei capitoli ci sono paragrafi redattati in spagnolo, relativi alla Spagna, e in italiano, relativi all'Italia. Ciò è dovuto al fatto che la tesi è svolta in regime di cotutela internazionale tra l'Università di Jaen e l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, sotto la direzione della Prof.ssa Eloísa Carbonell Porrás e della Prof.ssa Margherita Ramajoli. Lo studio del diritto italiano è stato reso possibile grazie ai due soggiorni di ricerca svolti in Italia. Il primo, di una durata di sei mesi, presso nell'Università Milano-Bicocca in occasione della cotutela, e il secondo, di una durata di tre mesi, nella Scuola di Specializzazione in Studi sulla Pubblica Amministrazione dell'Università di Bologna, sotto la supervisione della Prof.ssa Claudia Tubertini, per il conseguimento del dottorato con menzione internazionale.

L'oggetto di studio di questa tesi di dottorato presenta somiglianze in Spagna e in Italia sia nella regolamentazione che nelle tecniche di intervento. Inoltre, in entrambi Paesi, il turismo è un'attività economica di rilevanza comune. Dal punto di vista territoriale tutte e due presentano squilibri oltre all'impatto che la crisi sanitaria ha generato, facendo emergere nuovi problemi che sono anch'essi comuni. Queste connessioni tra sistema spagnolo e sistema italiano si sono prestate, per l'alto grado di sovrapposibilità, ad un approccio comparatistico che ha consentito identificare somiglianze, differenze e aree di convergenza.

## **III. METODOLOGIA**

Nella presente tesi di dottorato si è utilizzato principalmente il metodo induttivo, secondo il quale partendo dall'analisi di documenti specifici si giunge a conclusioni generali. Nonostante ciò, nel sesto capitolo si adotta una combinazione dei metodi deduttivo e induttivo, poiché, inizialmente, si proiettano le riflessioni ottenute nel corso del lavoro su uno strumento specifico, quali sono i piani di sostenibilità turistica di destinazioni, e, sulla base di questi risultati, si estrae nuovamente una conclusione generale applicando così il ragionamento induttivo.

Come è consuetudine nella ricerca giuridica per la realizzazione di questo studio, si è fatto ricorso allo studio di normativa, dottrina e giurisprudenza. È importante sottolineare che a causa del particolare oggetto della tesi, sono stati compulsati e analizzati numerosi documenti di carattere internazionale, europeo e nazionale (principalmente spagnoli, ma anche italiani), che generalmente costituiscono

dichiarazioni politiche di carattere indicativo. Le difficoltà che presentano non derivano tanto dal loro volume, quanto piuttosto dall'ampiezza dei loro contenuti e dalla loro mancanza di chiarezza, che a volte rende estremamente difficile la loro comprensione.

Inoltre, dal punto di vista metodologico, è rilevante evidenziare che questo lavoro si avvale dello studio comparativo degli ordinamenti giuridici spagnolo e italiano, arricchendo l'analisi e le conclusioni raggiunte mediante un'accurata ponderazione e sistematizzazione delle diverse prospettive e soluzioni applicate in contesti differenti.

#### **IV. OBIETTIVI E STRUTTURA**

Questa ricerca si struttura in sei capitoli. Il primo ha lo scopo di analizzare le origini e l'evoluzione del concetto di sostenibilità, nonché di delimitare il suo quadro giuridico. A questo scopo, vengono distinti quattro paragrafi. Nel primo, si effettua uno studio dei documenti di maggiore rilevanza in materia adottati a livello internazionale. Nel secondo paragrafo, si affronta l'incorporazione progressiva della sostenibilità nell'ambito europeo, distinguendo tra le azioni compiute prima e dopo l'approvazione nel 2015 dell'Agenda 2030. Nel terzo, con l'obiettivo di dar conto della portata giuridica della sostenibilità in Spagna, si indaga come la sostenibilità si rifletta nei testi di rilevanza costituzionale (Costituzione ed Statuti d'autonomia) e nella legislazione ordinaria, sia a livello nazionale che delle Comunità autonome, nonché il modo in cui viene accolta dalla giurisprudenza costituzionale. Il quarto blocco consente di completare il paragrafo precedente, trattando lo sviluppo sostenibile dalla prospettiva costituzionale italiana.

Il secondo capitolo affronta la proiezione della sostenibilità nel settore del turismo, mettendo in evidenza l'evoluzione del modello turistico e i suoi riverberi verso un approccio più responsabile ed equo. A tal fine, vengono distinti tre punti fondamentali. I primi due sono relativi agli ambiti internazionale ed europeo, rispettivamente, mentre l'ultimo si concentra sulla Spagna e, in particolare, sull'intervento dell'Amministrazione statale e del potere legislativo delle Comunità autonome.

Il terzo capitolo tratta il regime di distribuzione delle competenze tra i tre livelli di Amministrazione territoriale in materia di turismo, sia in Spagna che in Italia. L'analisi svolta permette di confrontare la situazione spagnola, dove i conflitti tra lo Stato e le Comunità autonome si concentrano negli anni successivi al varo della Costituzione, con quella dell'Italia, caratterizzata dalla tendenza centralizzatrice del Governo statale e dalle continue tensioni tra lo Stato e le Regioni.

Il quarto capitolo approfondisce il quadro europeo e nazionale relativamente allo sviluppo rurale, in Spagna e in Italia: proprio su quest'ultimo tema si è innestato, in particolare negli ultimi anni, la questione dello spopolamento rurale. In primo luogo, si fa riferimento alla risposta fornita a livello europeo e, successivamente, si focalizza l'attenzione sulle politiche adottate dalla Spagna per affrontare lo spopolamento (ovvero, la Legge statale 45/2007 sullo sviluppo rurale sostenibile, che costituisce un precedente chiave in materia, e le azioni promosse dal 2017 sia dal Governo centrale che dalle Comunità Autonome). Si dedica anche un'apposita sezione in cui sono citati vari documenti che dimostrano l'impegno per il turismo come attività rivitalizzante delle aree rurali. Nella parte finale del capitolo si menzionano alcune delle azioni promosse in Italia in una soluzione di continuità rispetto alla cornice legislativa spagnola.

I Capitoli quinto e sesto si collocano in una linea temporale che parte dall'anno 2020, dalla dichiarazione della pandemia internazionale causata dal Covid-2019. In questo Capitolo è possibile distinguere, essenzialmente, due parti che vengono analizzate tenendo sempre presente la nozione di sostenibilità. La prima si sofferma sulla risposta dell'Unione Europea alla crisi sanitaria e si concentra sugli obiettivi e sulle priorità del Meccanismo di Ripresa e Resilienza come strumento per aiutare gli Stati membri ad affrontare la crisi. La seconda parte analizza le prime reazioni dell'Amministrazione statale spagnola, che ricorre a decreti legge e alla tecnica della pianificazione, per mitigare i danni occasionati dalla situazione emergenziale. In questa prospettiva, si pone l'attenzione sui piani di sostenibilità turistica di destinazioni ordinarie, uno strumento creato nel 2020 per sostenere la trasformazione delle destinazioni turistiche verso la sostenibilità e che, almeno nella sua prima conformazione, aveva la vocazione di essere permanente.

Il Capitolo sesto è anch'esso diviso in due sezioni, dedicate allo studio dei piani di ripresa e resilienza elaborati dai Governi spagnolo e italiano. In entrambi i casi, in primo luogo, si fa un breve riferimento ai Piani di Ripresa e Resilienza, sottolineando l'impronta centralista che li caratterizza e il limitato ruolo riservato alle regioni, alle Comunità autonome e agli Enti locali. In secondo luogo, si esamina il grado in cui questi piani tengono conto del turismo sostenibile come strumento per rivitalizzare le zone rurali e affrontare la despoblación rural spopolamento rurale, mettendo l'accento, nel caso spagnolo, sui piani di sostenibilità turistica di destinazioni. Questi hanno la stessa finalità dei piani di sostenibilità turistica di destinazioni ordinarie menzionati nel Capitolo quinto,

ma in questo caso si mettono in luce la peculiare configurazione e portata di tali atti, frutto dalle circostanze eccezionali dei fondi europei.

Infine, vengono presentate le conclusioni raggiunte e viene inclusa una lista della bibliografia utilizzata, nonché un allegato («Documenti di interesse») con una selezione dei documenti consultati che si ritiene possano essere di maggiore interesse.



## **CONSIDERACIONES PREVIAS**

## I. ALGUNAS IDEAS SOBRE EL CONCEPTO DE TURISMO

El antecedente semántico del término turismo, que incluso precedió al de «viajar», fue el de «peregrinar»<sup>1</sup>. Este proviene de «peregrator», voz latina que, a su vez, procede de «peregrari», que significó pasar por tierras o regiones. Con independencia de la aparición del término lo cierto es que desde muy antiguo han existido fenómenos que se asemejan a la práctica que hoy denominamos turismo. Nos referimos a los movimientos de personas cautivadas por las fiestas o espectáculos de otras ciudades. Así ocurría en la antigua Grecia en la que se comenzaron a organizar los juegos olímpicos, celebrados en la ciudad de Olimpia (de ahí su nombre), así como otras actividades consagradas a los dioses. También en la antigua Roma los movimientos turísticos tuvieron gran importancia y se vieron favorecidos por la amplia red de calzadas romanas que conectaba todos los puntos del Imperio.

La Real Academia Española (RAE) define la voz turismo bajo tres acepciones. Primera, como «actividad o hecho de viajar por placer», segunda, como el «conjunto de los medios conducentes a facilitar los viajes de turismo» y, tercera, como el «conjunto de personas que hace viajes de turismo»<sup>2</sup>. Por otra parte, para la Organización Mundial del Turismo (OMT) el turismo es:

«un fenómeno social, cultural y económico que supone el desplazamiento de personas a países o lugares fuera de su entorno habitual por motivos personales, profesionales o de negocios. Esas personas se denominan viajeros (que pueden ser o bien turistas o excursionistas; residentes o no residentes) y el turismo abarca sus actividades, algunas de las cuales suponen un gasto turístico»<sup>3</sup>.

Se trata de un concepto amplio a cuyos efectos basta con que se produzca, primero, un desplazamiento de una persona (turista) y, segundo, que sea fuera de su entorno habitual. Tanto en esta definición como en la anterior se prescinde de tener en consideración que el desplazamiento se produzca con una motivación que puede tener por objeto el ocio, la diversión, el conocimiento de otros lugares, la realización de una actividad profesional y otros equivalentes. No obstante, es cierto que en el régimen jurídico del turismo en sentido amplio el motivo resultará indiferente.

---

<sup>1</sup> LAVAU, L. (1967), «Glosario histórico del término turismo», en *Revista de Estudios Turísticos*, n. 15, pág. 33.

<sup>2</sup> RAE, voz «turismo», puede consultarse en: <https://dle.rae.es/turismo>

<sup>3</sup> OMT (2019), Definiciones de turismo de la OMT, OMT: Madrid, pág. 35, disponible en: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284420858>

La primera vez que el legislador español se aproximó al concepto de turismo fue en el preámbulo de la Ley 48/1963, de 8 de julio sobre competencia en materia turística (en adelante, Ley 48/1963). Lo hizo bajo la expresión «fenómeno turístico» que era considerada como «el movimiento y estancia de personas fuera de su lugar habitual de trabajo o residencia por motivos diferentes de los profesionales habituales en quien los realiza»<sup>4</sup>. Como puede apreciarse, se trata de un concepto sumamente amplio que únicamente exige que se produzca un desplazamiento del lugar de trabajo o residencia y que la motivación sea diversa a motivos profesionales habituales. En este sentido, conviene señalar que, aunque que podría establecerse una diferenciación respecto del motivo por el que el turista se desplaza, lo cierto es que esta motivación no va a afectar al régimen jurídico aplicable a los alojamientos turísticos, transportes turísticos, restauración y catering...

Parece ser que el legislador estatal era enteramente consciente de tal amplitud y por este motivo, según ha tenido ocasión de señalar FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, se presentó una enmienda al art. 1 del proyecto de dicha ley en la que se proponía añadir un segundo párrafo definiendo qué debía entenderse por «actividad turística». Sin embargo, esta no llegó a recogerse debido a que el Dictamen de la ponencia que informó el proyecto ante la Comisión de Información y Turismo, emitido el 6 de junio de 1963, consideró que era preferible prescindir de tal definición al entender que:

«sería peligroso afirmar que solo sea turismo el movimiento y estancia de personas cuando obedece únicamente a fines de distracción o recreo, o al deseo de conocer la vida y el territorio nacional, pues con ello se introduciría, para la calificación jurídica de los hechos, un elemento intencional de difícil prueba y casi imposible determinación. La remisión a supuestos intencionales que no trascienden a la actividad de los sujetos exigiría, para comprobar si una actividad es o no turística, una declaración formal que, en cualquier caso, respondería o no a la causa realmente determinante de ese movimiento y estancia fuera del lugar habitual de trabajo».

Más recientemente, las comunidades autónomas, competentes por razón de la materia, han incorporado a sus leyes reguladoras definiciones genéricas del turismo. Fue pionera la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja (en adelante, LT La Rioja 2001) que lo define como «El desplazamiento y permanencia de las personas fuera de su domicilio habitual por razones de ocio, negocio, salud, religión y cultura» [art. 2.a)]. Posteriormente, la mayoría de las leyes autonómicas han incluido conceptos de este

---

<sup>4</sup> BOE, n. 164, de 10 de julio de 1963.

término<sup>5</sup>. De estas definiciones puede concluirse que el turismo incluiría: i) actividades que realizan las personas (turistas); ii) en lugares distintos a su domicilio habitual; y iii) por diversos motivos que pueden ser de ocio, negocio, salud, religión, cultura... Las amplias finalidades que persiguen quienes se desplazan a otro lugar fuera de su residencia habitual se refleja también en los diferentes calificativos que acompañan el término turismo. Así, se habla del turismo de sol y playa o del de nieve, del turismo cinegético, del turismo de crucero...

En la delimitación de qué se entiende por turismo puede valorarse también la duración de ese desplazamiento fuera del lugar de residencia temporal. En España, como país que ha suscrito el Acuerdo de Schengen, que no comenzó a aplicarse hasta el 6 de marzo de 1995, se admite (a un turista) la permanencia en el territorio español por un período de tiempo que no exceda los 90 días (3 meses) en un período de 180 días (6 meses). La fijación de un límite temporal es relevante en política de extranjería, que es una competencia exclusiva estatal ex. art. 149.1.2.º de la Constitución Española de 31 de octubre de 1978 (en adelante, CE), pero no en materia de turismo. Por este motivo no tiene sentido que la Comunidad Autónoma de Aragón establezca que el máximo de permanencia de los turistas en su ámbito territorial sea de un año [art. 2.f) TRLT Aragón 2016].

## **II. LA CRECIENTE INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA SOBRE EL TURISMO. GENERALIDADES**

En mayo de 1966 tenía lugar en Sevilla el I Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo que, precisamente, acogía como temática la de «Aspectos Jurídico-administrativos del turismo». Esta elección se justificaba por el entonces Presidente de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, JORDANA DE POZAS, tanto en la multitud de perspectivas que ofrece como por el hecho de que Italia y España eran países que ya en aquel momento poseían una larga experiencia y volumen de ese fenómeno calificado como complejo y creciente<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Así lo hacen los art. 2.a) Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía (en adelante, LT Andalucía 2011), art. 3.a) Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Islas Baleares (en adelante, LT Islas Baleares 2012), art. 2.f) Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón (en adelante, TRLT Aragón 2016, art. 2.a) Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo de País Vasco y art. 3.o) Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana (en adelante, LT Valencia 2018).

<sup>6</sup> JORDANA DE POZAS, L. (1970), «Introducción», en AAVV., *Primer Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo. Sevilla, 1966. Aspectos jurídico administrativos del turismo*, Madrid: Ministerio de Información y Turismo, pág. 8.

Los Profesores MARTÍN MATEO, MARTÍN RETORTILLO y VILLAR PALASÍ, en su ponencia al mencionado Congreso, relatan con detalle cómo desde el siglo XII ya existían ciertas disposiciones legales que regulaban los servicios prestados a peregrinos y viandantes y detallaban aspectos como los precios máximos en los hospedajes o el registro y control de viajeros, entre otros<sup>7</sup>. Los citados autores aluden a textos que van desde la Novísima Recopilación hasta leyes de los años 1400 y 1500 (que se ocupaban de los precios y ordenaban la visita de mesones y ventas para comprobar que los visitantes fuesen bien acogidos) e, incluso, instrucciones.

Con la aparición del Estado constitucional de cuño liberal la prestación de los servicios de hospedaje quedaba prácticamente a la libre iniciativa de los particulares, mínimamente afectada por las medidas de policía administrativa y por algunos preceptos del Código Civil. Entre las medidas de policía gubernativa destaca la elaboración de disposiciones como la Real Orden de 27 de noviembre de 1858 que reconocía que las autoridades pudiesen ejercer labores de vigilancia en aquellos establecimientos que recibiesen huéspedes. Entre las medidas que a tal fin contemplaba se encontraba la exigencia de que para abrir casas de huéspedes, posadas y establecimientos de esta especie debían obtener la «licencia del ramo de vigilancia», que era de renovación anual. Además, se recogían obligaciones para los dueños llevar un registro de las personas que llegaban con sus datos identificativos y mostrarlo a las autoridades cuando fuesen requeridos.

Esta actividad de los poderes públicos permite afirmar que en España existió, primero, un complejo de relativa importancia para la actividad turística -con independencia de que estuviese más o menos organizado- y, segundo, una preocupación por parte de los poderes públicos por el viajero<sup>8</sup>.

En el año 1905 tiene lugar la creación del primer órgano administrativo turístico. El Real Decreto de 6 de octubre registra por primera vez en una disposición normativa la palabra turismo que, no obstante, no llega a definirse hasta la Ley 48/1963, ya citada, y crea bajo la presidencia del Ministerio de Fomento, la Comisión Nacional Permanente

---

<sup>7</sup> MARTÍN MATEO, R., MARTÍN RETORTILLO, L. y VILLAR PALASÍ, J.L. (1970), «Aspectos jurídico-administrativos del turismo», en AAVV., *Aspectos jurídico-administrativos del turismo. Primer Congreso Ítalo-Español de profesores de Derecho Administrativo. Sevilla, 1996*, Madrid: Ministerio de Información y Turismo, págs. 32 y ss.

<sup>8</sup> BERMEJO VERA, J. (1984), «Administración pública y turismo», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 223, págs. 213 y 214.

(más conocida como Comisión Nacional de Fomento del Turismo)<sup>9</sup>. Como su propio nombre indica, el objetivo de esta Comisión se dirigía a la adopción de medidas de fomento que se centraban especialmente en las excursiones artísticas y de recreo de los turistas extranjeros (art. 1). El interés por ofrecer unos servicios adecuados al público extranjero llevaba implícita una preocupación de matiz económico que se refleja en la exposición de motivos del Real Decreto. En este sentido, refiere:

«Esos ingresos de la balanza económica de las naciones no se forman exclusivamente de las mercancías que se exportan: tiene, por el contrario, otras muchas fuentes, y entre ellas se encuentra la creciente afición a viajar, que constituye en el extranjero un deporte de todas las clases sociales, y especialmente de las más acomodadas»<sup>10</sup>.

También hace alusión a otros países como Suiza e Italia que habían favorecido las corrientes de excursionistas extranjeros y habían obtenido elevados ingresos anuales (por valor de unos 200 millones de francos Suiza y de unos 500 millones de liras Italia). Estas ventajas económicas del turismo les llevan a reconocer que:

«Reúne España condiciones análogas a Suiza y a Italia, así por su topografía y su clima cuanto por los monumentos artísticos y la riqueza de recuerdos históricos, y, sin embargo, estas incursiones de extranjeros no han logrado la debida importancia, a causa, sin duda, de incurias y apatías lamentables, hijas de nuestro carácter nacional».

Así, por primera vez la normativa española refleja de modo explícito la motivación económica. Es posible que anteriormente esa intención hubiese estado latente pero lo cierto es que no fue hasta el siglo XIX cuando se plasma de un modo evidente. La administración toma consciencia de la creciente afición por viajar y de la oportunidad de obtener ingresos por esta vía. Y a partir de este momento los poderes públicos tratan de implantar políticas destinadas a la atracción de visitantes y a desarrollar una organización adecuada para extraer de ella el máximo de posibilidades económicas. En los años venideros también se adoptaron normas aunque no de carácter sustantivo<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Gaceta de Madrid, n. 280, de 7 de octubre de 1905.

<sup>10</sup> En este sentido, entre otros, a MARTÍN MATEO, R., MARTÍN-RETORTILLO, L. y VILLAR PALASÍ, J.L. (1970: 34), GARCÍA MACHO, R. (2000), «La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local», en RECALDE CASTELLS, A. y GARCÍA MACHO, R. (dirs.), *Lecciones de Derecho del Turismo*, Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 22; ROCA ROCA, E. (2001), «Administración Pública y turismo», en *DA*, n. 259-260, 2001, pág. 10. Aun así, como tuvo ocasión de señalar BERMEJO VERA, J. (1984: 209) y como vamos a tener ocasión de comprobar seguidamente, «la etapa de “lanzamiento” de la legislación turística española» tuvo lugar en la década de los sesenta y el primer tercio de los setenta.

<sup>11</sup> No se pretende aquí dar cuenta de cómo se fue produciendo la evolución normativa de la renovación orgánica sino poner de relieve los aspectos que consideramos más relevantes de los inicios de la actividad turística. Existen trabajos muy completos a los que nos remitimos: véanse FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.

A partir de los años 50, con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se produjo una progresiva intensificación del fenómeno turístico. La insuficiencia de la organización existente hasta el momento provocó que en 1951 se crease el Ministerio de Información y Turismo mediante el Decreto-ley de 19 de julio de 1951, por el que se reorganiza la Administración Central del Estado<sup>12</sup>. La creación de un Ministerio supuso un impulso fundamental para la organización de la Administración turística además de constituir el modelo organizativo que, aunque perfilado, se ha seguido hasta nuestros días<sup>13</sup>.

En los años 60 España experimentó un boom turístico sin precedentes que transformó la economía, la sociedad y la cultura del país y dio lugar al denominado «turismo de masas». Debido al continuo crecimiento del fenómeno turístico, aunque con cierta demora, pues habían transcurrido doce años desde la creación del mencionado departamento ministerial, se promulgó la Ley 48/1963, sobre competencia en materia turística, que prácticamente monopolizaba en el Ministerio de Información y Turismo todas las competencias turísticas.

Desde la perspectiva de la intervención administrativa debe destacarse la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, que tenía por objeto la ordenación turística del territorio nacional por medio de la planificación y desarrollo de centros y zonas de interés turístico. La necesidad de su elaboración se justificaba en «la aparición de fenómenos de saturación y agobio en determinadas zonas y localidades del territorio nacional más favorecidas por la afluencia de visitantes, planteando problemas a resolver con urgencia» (exposición de motivos). Ante esta situación, la preocupación de los poderes públicos recaía sobre el perjuicio que se pudiese causar al crédito turístico a consecuencia de la incapacidad de los servicios receptivos así como de los abastecimientos de agua, urbanización y saneamientos. Se refleja así, nuevamente, la primacía de lo económico en las actuaciones de la época. Más adelante, veremos que esta idea está estrechamente relacionada con las dificultades actuales del turismo que han provocado su evolución hacia la idea de sostenibilidad

---

(1974: 106 y ss.) y BOUZZA ARIÑO, O. (2017), «Los orígenes de la normativa y organización administrativa del turismo en España», en *REDA*, n. 182, págs. 355 y ss.

<sup>12</sup> Si bien, su organización no se detalla hasta algo más de seis meses después a través del Decreto de 15 de febrero de 1952, orgánico del Ministerio de Información y Turismo que fue publicado en el BOE n. 55, de 24 de febrero de 1952.

<sup>13</sup> PÉREZ GUERRA, R. (2013), «Introducción. La política turística europea y la administración turística del Estado», en FERNÁNDEZ RAMOS, S. (dir.), *Manual de Derecho Administrativo del sector turístico*, Madrid: Tecnos, pág. 23.

turística. Resulta llamativo que ya en la década de los 60 se planteara la dificultad de la gentrificación turística aunque, desde entonces, poco se avanzaría, incluso en la actualidad son numerosos los municipios que, especialmente, desde hace algunos años se vienen enfrentando numerosos destinos donde el turismo ha alcanzado proporciones desmesuradas. Las consecuencias de este tipo de turismo han perjudicado tanto a los municipios como a sus vecinos que ven afectada la convivencia ciudadana. En este contexto, las administraciones locales han debido intervenir para resolver estos problemas ejerciendo sus competencias en planificación urbanística y utilizando técnicas de intervención como la zonificación urbanística<sup>14</sup>.

Durante la época franquista se pusieron en marcha los Planes de Desarrollo Económico y Social que provocaron un potente crecimiento económico español. El Primer Plan de Desarrollo abarcaba los años 1964-1967, el Segundo Plan comprendía los años 1968-1971 y el Tercer Plan englobaba el periodo 1972-1975, aunque este último no llegó a concluir debido a la muerte de Franco y el inicio del periodo de la transición (los Planes fueron aprobados, respectivamente, por la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964/1967 y se dictan normas relativas a su ejecución, por la Ley 1/1969, de 11 de febrero, por la que se aprueba el II plan de Desarrollo Económico y Social y por la Ley 22/1972, de 10 de mayo, del Plan de desarrollo económico y social)<sup>15</sup>. Estas políticas convirtieron a España en uno de los líderes mundiales de turismo y repercutieron positivamente sobre el crecimiento económico y el desarrollo social lo que, a su vez, estaba motivado tanto por el aumento de los ingresos generados por el turismo como por el intercambio cultural entre visitantes y residentes.

No obstante, el modo de proceder de la Administración turística y el planteamiento de carácter esencialmente económico tuvo consecuencias negativas<sup>16</sup>. La

---

<sup>14</sup> Al respecto véanse, ARANA GARCÍA, E. (2018), «La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias», en *REALA*, n. 10 págs. 6-21 y los trabajos de REBOLLO PUIG, M. (2022), «La batalla de las viviendas turísticas», págs. 275-290, PIZARRO NEVADO, R. (2022), «Los controles urbanísticos de viviendas turísticas. Especial referencia a la legislación andaluza», pág. 309-320 y RYDINGS, M. (2022), «Viviendas de uso turístico en Madrid: soluciones propuestas desde el urbanismo», págs. 347-358, todos en CARBONELL PORRAS, E. (2022) (dir.), *Gobiernos locales y economía colaborativa*, Madrid: Iustel.

<sup>15</sup> Al respecto puede verse LÓPEZ RODÓ, L. (1992), «La política de desarrollo regional en los planes de desarrollo españoles y en la comunidad económica europea», en AAVV., *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX: homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid: Editorial Complutense, vol. 3, págs. 1637-1644.

<sup>16</sup> A este contenido economicista de los planteamientos de la época se han referido, entre otros, VILLAR PALASÍ, J.L. (1974), «Prólogo», en FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J., *Curso de Derecho Administrativo*

doctrina ha criticado el modo de actuación descontrolada que no prestaba atención ni a la ordenación urbanística ni al medio ambiente. Por ejemplo, SARMIENTO ACOSTA denunciaba que había primado una perspectiva que fomentaba y justificaba la construcción de hoteles, parques acuáticos... que se consideraba como algo beneficioso que eximía a los poderes públicos de la responsabilidad limitar ciertas tendencias que más que beneficiosas para la balanza de pagos supusieron el desastre ecológico y la afluencia, en ocasiones, de un turismo de ínfima calidad<sup>17</sup>.

También se criticó que el Estado reaccionase anteponiendo la cantidad a la calidad, visión esta que, como se verá en el Capítulo segundo, cambia poco después de asumir las comunidades autónomas la competencia sobre turismo<sup>18</sup>. A partir de entonces, en las políticas comienza a primar la calidad sobre la cantidad y, en un momento posterior, comenzará a abrirse paso la idea de sostenibilidad turística.

Hasta el momento nos hemos referido a la Administración estatal pero la legislación preconstitucional también reconocía ciertas competencias a municipios y provincias. A los primeros tanto la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 como el Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen local, de 17 de julio de 1945, les reconocían competencia sobre fomento del turismo. Si bien, es destacable que también se les atribuía competencia sobre otras materias vinculadas con la protección y defensa del paisaje, museos, monumentos artísticos e históricos, playas y balnearios [así lo establecen los arts. 101.h) de la Ley Municipal de 1935 y el art. 101.2.j) del texto articulado de la Ley de Régimen local de 1950]<sup>19</sup>. Por lo tanto, se añadía una perspectiva algo diferente de la estrictamente económica aunque fuera limitada. A las segundas, el texto articulado de la Ley de Régimen local de 1950 les reconocía competencia sobre la conservación de monumentos y lugares artísticos e históricos y el desarrollo del turismo [art. 243.m)]<sup>20</sup>. Sin embargo,

---

*Turístico*, Madrid: Editorial Nacional, tomo I, pág. VII y BERMEJO VERA, J. (1984), «Administración pública y turismo», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 223, pág. 216.

<sup>17</sup> SARMIENTO ACOSTA, M.J. (1995), «El régimen especial del municipio turístico», en *Revista de ciencias jurídicas*, n. 0, pág. 235. En similar sentido, GARCÍA MACHO, R. (2000:24) se refería al desarrollo incontrolado en materias como urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente, el incumplimiento frecuente de la normativa existente y la falta de eficacia en la intervención de la Administración.

<sup>18</sup> BLANQUER CRIADO, D. (1999), *Derecho del turismo*, Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 31.

<sup>19</sup> La Ley Municipal de 1931 está publicada en la Gaceta de Madrid, n. 305, de 1 de noviembre de 1935 y el texto articulado de la Ley de Régimen local de 1950 en el BOE n. 363, de 29 diciembre de 1950.

<sup>20</sup> Sobre la actividad de las provincias puede verse CASTILLO TORRE DE NAVARRA, L.F. (1970), «La administración provincial de los intereses turísticos. Su fomento», en AAVV., *Aspectos jurídico-administrativos del turismo. Primer Congreso Ítalo-Español de profesores de Derecho Administrativo. Sevilla, 1996*, Madrid: Ministerio de Información y Turismo, pág. 97 y ss.

una cosa son los reconocimientos que realizan estas disposiciones legales y otra el ejercicio real de dichas competencias por parte de los municipios y provincias que se veían considerablemente mermadas debido al sistema de gobierno centralista y autoritario de la época. Además, otra de las dificultades a la que se enfrentaban estos entes, que también son propias de este momento histórico y extensibles a otros ámbitos, era que no disponían de posibilidades económicas para atender las cargas que el turismo podía suponer<sup>21</sup>.

La impronta centralista que caracterizaba tanto al gobierno como a la administración se evidenciaba en la Ley 48/1963 que desplazaba completamente a las administraciones locales del ejercicio de competencias turísticas. Así, tras reconocer las competencias del Ministerio de Información y Turismo señalaba:

«En las manifestaciones de la actividad turística no comprendidas en la presente Ley, dicho Ministerio tendrá una competencia concurrente con la de los demás órganos de la Administración Central, Provincial o Local a quienes por razón de la materia corresponda» (párrafo 2 del art. 6).

Con toda la lógica, la doctrina llegaba a hablar de un «vacío competencial» y de cómo la cobertura normativa de los dos artículos de la Ley de Régimen Local de 1950 antes indicados quedaba «difuminada por el proceso estatalizador iniciado en los años sesenta»<sup>22</sup>. El resultado era una legislación que desplazaba a los entes locales reduciendo prácticamente a nada sus competencias dejándoles un papel subordinado<sup>23</sup>.

Esta tendencia arraigada en los poderes públicos queda perfectamente ilustrada en un extracto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1966, cuyo texto ha sido de imposible localización. La Sentencia, a la que se refirió por primera vez GUAITA MARTORELL, desestima la demanda interpuesta por el Ayuntamiento de Benidorm contra el Reglamento que desarrollaba la Ley de 1963 sobre centros y zonas de interés turístico nacional por considerar que sustraía indebidamente las competencias locales sobre licencias de obras y construcciones<sup>24</sup>. Ante esta denuncia, el Tribunal Supremo indica que:

---

<sup>21</sup> Así, PÉREZ MORENO, A. (1970), «La regionalización del turismo (solución a un problema de competencia)», en AAVV., *Aspectos jurídico-administrativos del turismo. Primer Congreso Ítalo-Español de profesores de Derecho Administrativo*. Sevilla, 1966, Madrid: Ministerio de Información y Turismo, pág. 58.

<sup>22</sup> BERMEJO VERA, J. (1984: 217 y 218).

<sup>23</sup> BERMEJO VERA, J. (2001), «Régimen jurídico de los municipios turísticos», en *DA*, n. 259-260, pág. 244. En similar sentido, BLANQUER CRIADO, D. (1999: 107).

<sup>24</sup> Véase la comunicación presentada por GUAITA MARTORELL, A. al VIII Coloquio Franco-Español de las Facultades de Derecho Pirenaicas (celebrado en 1967 en Montpellier) que llevaba por título

«todo este plan turístico, coronado por el éxito, no puede quedar a la decisión de las corporaciones locales, las cuáles, no por mala fé sino simplemente por falta de gusto artístico, pueden dar al traste con toda la organización tan meticulosamente elaborada, poniendo en riesgo de fracaso una actividad de tal importancia, revelando que hubo razón técnica, económica o de cualquier otra índole que lo hiciera necesario».

Esta argumentación provoca hoy asombro y estupefacción. Sin embargo, más adelante veremos que a pesar de que, afortunadamente, la situación y el tratamiento de los entes locales ha cambiado radicalmente no faltan ocasiones en las que se continúan relegando al último plano.

Por último, resulta interesante hacer referencia a la Unión Turística del Pirineo que fue creada en 1965 con el objetivo general de fomentar el desarrollo turístico del Pirineo representando un caso paradigmático de cooperación interprovincial<sup>25</sup>. Se trata de una unión de siete provincias que comprendía Gerona, Huesca, Lérida, Navarra, Barcelona, Zaragoza y Guipúzcoa. Esto recuerda a las Mancomunidades de provincias cuya constitución se posibilitaba tanto por el Real Decreto sobre Mancomunidades provinciales, de 18 de diciembre de 1913 (art. 1) como por el Real Decreto aprobando el Estatuto provincial de 1935, de 17 de marzo de 1925 (arts. 18 a 30)<sup>26</sup>. Durante los años 60, el Pirineo experimentó un aumento del éxodo rural a ello se unía que la agricultura y ganadería estaban en retroceso y el envejecimiento de la población era notorio. En este contexto, se empezó a pensar en el turismo y más concretamente en las estaciones de esquí como un medio para frenar este proceso. Más adelante, se comprobará que son numerosos los documentos que han planteado que el turismo sea un instrumento revitalizador de determinados territorios que, al igual que el Pirineo en esa época, están sufriendo la despoblación.

---

«Organización administrativa del turismo en España» y fue publicada en 1968 en *TEMIS. Revista de Ciencia y Técnica Jurídica*, n. 24, pág. 51. Posteriormente, BERMEJO VERA, J. (1984: 218 y 219) realiza un breve comentario y reproduce algunos extractos de la sentencia en su trabajo ya citado.

<sup>25</sup> Uno de los concretos objetivos de la Unión Turística del Pirineo era que el Pirineo fuese declarado Zona Turística de Interés Nacional. La Unión se regía por unos estatutos que han sido de imposible localización. Un estudio sobre la Unión Turística puede encontrarse en MONTORO PUERTO, M. (1970), «La Unión Turística del Pirineo», en AAVV., *Aspectos jurídico-administrativos del turismo. Primer Congreso Ítalo-Español de profesores de Derecho Administrativo. Sevilla, 1996*, Madrid: Ministerio de Información y Turismo, págs. 147-163.

<sup>26</sup> Los Reales Decretos están publicados en la Gaceta de Madrid de 19 de diciembre de 1913 y de 21 de marzo de 1925, respectivamente.



## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **LA SOSTENIBILIDAD: APROXIMACIÓN A SU COMPLEJO CONCEPTO**

# **I. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS: FORMULACIONES ORIGINALES SOBRE LA SOSTENIBILIDAD Y SU EVOLUCIÓN**

## **1. El Informe Brundtland de 1987 y la noción de desarrollo sostenible**

En 1972 se celebró en Estocolmo (Suecia) la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que constituye un hito por ser la primera gran conferencia de las Naciones Unidas sobre el tema del medio ambiente. En el Informe dimanante de la histórica Conferencia, que fue publicado un año más tarde, se indicaba cómo por ignorancia o indiferencia podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo y se insistía en haber llegado a un momento de la historia en el que era necesario prestar atención a las consecuencias que podían generar nuestras actuaciones para el medio<sup>27</sup>.

Once años más tarde, en 1983, la Asamblea General de las Naciones Unidas consideró necesaria la elaboración de un informe sobre el medio ambiente y la problemática mundial que, a la vez, incluyese «estrategias para lograr un desarrollo duradero» mundial para el año 2000 y encomendó esta tarea a una comisión especial creada a tal efecto<sup>28</sup>. La comisión, que recibió el nombre de Comisión Mundial Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se configuró como un órgano vinculado con los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas pero, al mismo tiempo, era independiente y permanecía fuera de su dominio. Los objetivos de la Comisión eran tres: primero, reexaminar las cuestiones críticas del medio ambiente y el desarrollo y formular propuestas realistas para encararlas; segundo, proponer nuevas formas de cooperación internacional sobre esas cuestiones; y, tercero, aumentar el nivel de compromiso para la acción por parte de gobiernos, organizaciones e individuos.

Cumpliendo con su encargo, en abril de 1987, la Comisión presentó el Informe denominado «Nuestro Futuro Común», que es comúnmente conocido como «Informe Brundtland» por ser el apellido de su principal impulsora, Gro Harlem Brundtland, la política noruega en aquel momento Presidenta de la Comisión Mundial Sobre el Medio

---

<sup>27</sup> Naciones Unidas (1973), «Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano», pág. 3, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement> El Informe incluye en las págs. 7 y ss. un «Plan de Acción para el Medio Humano», que también fue adoptado por la Conferencia.

<sup>28</sup> La petición de su elaboración se recogía formalmente en la Resolución de la Asamblea General «Proceso de elaboración de la perspectiva ambiental hasta el Año 2000 y más adelante», 19 de diciembre de 1983, A/RES/38/161.

Ambiente y el Desarrollo<sup>29</sup>. La especial relevancia de este Informe, que va a determinar que sea un documento de referencia imprescindible, es que es el primero en el que se recoge por escrito la noción de desarrollo sostenible. El Informe, entiende por «desarrollo duradero»:

«el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (apartado 1 del capítulo 2).

Estas ideas se vienen a reiterar en otro punto, que reproducimos por considerar que puede ser más esclarecedor al incorporar el término «sostenible». Dice así:

«Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias» (apartado 49 del capítulo 1).

Aunque realmente no se trata de una definición -ni, probablemente, la Comisión que elaboró el documento tuviese la intención de formularla- lo cierto es que una lectura atenta del Informe Brundtland, permite extraer una noción de desarrollo sostenible que incorpora la idea fundamental de durabilidad que sirva para cubrir las necesidades actuales pero también las del futuro. En este sentido, FRACCHIA refiere que un examen del desarrollo sostenible permite comprobar que la finalidad última de los deberes intergeneracionales no es solo protección de la naturaleza en sí considerada, sino la tutela del desarrollo de la persona humana<sup>30</sup>.

Como se ha destacado por la doctrina, se trata de una noción que se caracteriza por su ambigüedad<sup>31</sup>. Nota que, en parte, es inevitable puesto que su significado era, y sigue siendo a día de hoy, abstracto y etéreo. Así, LOPERENA señalaba que «es todo lo ambiguo y todo lo concreto al mismo tiempo que una propuesta con pretensiones de ser entendida en todo el mundo, y que no tuviese carácter coyuntural, puede ser»<sup>32</sup>. De los extractos expuestos parece desprenderse que las ideas de desarrollo sostenible y

---

<sup>29</sup> Naciones Unidas (1987), «Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Nuestro futuro común”», disponible en: [https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE\\_LLECTURE\\_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf](https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LLECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf)

<sup>30</sup> FRACCHIA, F. (2021), «I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell’amministrativista e l’esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali», en PANTALONE, P. (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell’ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Modena: STEM Mucchi Editore, pág. 68.

<sup>31</sup> Así lo ha puesto de manifiesto la doctrina. ALENZA GARCÍA, J.F. (2010), «Desarrollo sostenible», en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Madrid: La Ley, pág. 1394.

<sup>32</sup> LOPERENA ROTA, D. (2003), *Desarrollo Sostenible y Globalización*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, pág. 48.

desarrollo duradero, unidas por la conjunción «o», se consideran equivalentes. A su vez, ambos tienen presente una perspectiva de futuro que defiende que lo que se haga hoy no sea incompatible, o sea, no arriesgue o exponga las actuaciones que puedan realizar las futuras generaciones. Estas ideas, que encierran valores como la solidaridad y la empatía, introducen a las generaciones futuras como titulares de este derecho a poder seguir creciendo<sup>33</sup>.

El Informe Brundtland extrae de este concepto otros dos, que considera «fundamentales» (apartado 1 del Capítulo II). Por una parte, estaría el de «“necesidades”» que, aclara, que debe entenderse en relación a las necesidades esenciales de los pobres, a los que se debería dar prioridad preponderante. Y, por otra parte, «la idea de limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras». Como puede observarse, en ninguna de las dos transcripciones iniciales aparece la idea del medio ambiente que, sin embargo, queda introducida más tarde identificándola como un límite a las actuaciones.

Atendiendo a lo expuesto, podría decirse que el desarrollo sostenible o desarrollo duradero nace, en cierto modo, vinculado al medio ambiente. Aunque, en realidad, lo que hoy se conocen como las otras dos vertientes de la sostenibilidad, estas son: la económica y la social, a las que aludiremos seguidamente, ya estaban latentes en este documento. El Informe reconoce que una de las preocupaciones que motivaron la creación de la Comisión Mundial fue la toma de consciencia de que era «imposible separar las cuestiones de desarrollo económico de las del medio ambiente». Así, señala que:

«Muchas formas de desarrollo extenuan los recursos del medio ambiente en los que deben basarse, y el deterioro del medio ambiente puede socavar el desarrollo económico. La pobreza es causa y efecto principal de los problemas mundiales del medio ambiente. Es, por tanto, inútil tratar de encarar los problemas ambientales sin una perspectiva más amplia que abarque los factores que sustentan la pobreza mundial y la desigualdad internacional» (apartado 8).

Y aclara:

«La conciencia de estos hechos amplió nuestra visión del desarrollo. Acabamos viéndolo no ya en el contexto restringido del crecimiento económico de los países en desarrollo y nos dimos cuenta de que hacía falta un nuevo camino de desarrollo que sostuviera el progreso humano no solamente en unos pocos lugares y durante unos pocos años, sino ya en todo el planeta y hasta en el distante futuro. De esta manera el "desarrollo

---

<sup>33</sup> TORNOS MAS, J. (1999), «Prólogo», en CRUZ SANZ PÉREZ, D., *La administración local y la protección de la atmósfera: la intervención a través de instrumentos de control preventivo*. Barcelona: Cedecs Editorial, pág. 16.

duradero" se convierte no sólo en un objetivo de las naciones "en desarrollo", sino también de las naciones industriales» (apartado 10).

De acuerdo con ese planteamiento, hay que prestar atención al medio ambiente debido a que su deterioro repercute tanto en el crecimiento económico como en el progreso social. Aunque no se dice de modo expreso, de la lectura de estas declaraciones se puede deducir que están presentes las ideas de lo que hoy se conocen como tres vertientes de sostenibilidad, que, incluso, se llegan a interconectar. Así, el extracto reproducido alude, junto al medio ambiente, al «crecimiento económico», que se correspondería con la dimensión económica, y al «progreso humano», que se vincula con la dimensión social.

De esta concepción de sostenibilidad hay que destacar la preocupación que encierra por socavar el crecimiento económico. Como ha señalado TORNOS MAS parecía que:

«Hay que poder seguir creciendo, y por tanto la destrucción de los recursos naturales se limita, no se detiene. La destrucción debe llevarse a cabo, eso sí, de forma racional, de modo tal que no se agoten los recursos necesarios para que pueda continuar este proceso de crecimiento económico»<sup>34</sup>.

Idea que compartimos al considerar que el interés y la preocupación por lo económico es consustancial sostenibilidad. En el fondo, es la razón de peso que a finales de los 80 impulsó a las Naciones Unidas a considerar necesario un replanteamiento del modo de actuar, que a la vista está no puede decirse que se haya conseguido, y que actualmente también estimula y compele a los gobiernos a ser conscientes de tomar medidas.

En cualquier caso, lo que resulta sorprendente e incluso escalofriante es comprobar que a día de hoy, transcurridos más de treinta años desde la publicación de ese Informe publicado en 1987, la mayoría de los análisis y propuestas realizadas en aquel momento tienen una absoluta actualidad<sup>35</sup>. Actualmente, muchos de los problemas contenidos en ese planteamiento original se siguen manteniendo. A continuación, vamos a ver que durante todos estos años se han ido sucediendo distintos documentos que marcaban metas similares a largo plazo. Metas que, por desgracia, no se han podido alcanzar y que, por eso, se siguen manteniendo. Por esta razón muchos de esos objetivos contenidos en el Informe Brundtland son en gran medida coincidentes con los Objetivos

---

<sup>34</sup> TORNOS MAS, J. (1999:16).

<sup>35</sup> Así lo señalaba LOPERENA ROTA, D. (2003:45).

de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, sobre la que nos detendremos más adelante<sup>36</sup>.

En todo caso, se debe hacer énfasis en la relevancia de este Informe que hace casi cuarenta años destacaba la necesidad de aunar el desarrollo económico con la protección de los recursos naturales. Al percatarse de que los recursos son finitos y de que el crecimiento económico sin recursos es insostenible a largo plazo, deciden apostar por el uso responsable, eficiente y equilibrado de estos recursos lo que a su vez respalda el crecimiento económico. Otra cuestión muy diferente es que se haya producido un avance significativo a pesar del tiempo transcurrido.

## **2. La Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Agenda 21 y la Cumbre social de 1995. La ampliación de la noción de desarrollo sostenible**

En 1992, con motivo del veinte aniversario de la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, tenía lugar en Río de Janeiro (Brasil) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (que mantiene el mismo título que la precedente y cambia únicamente el término «humano» por «desarrollo», aunque es más conocida como «Cumbre de la Tierra»). El Informe aprobado por la Cumbre incorpora como anexos la «Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo» y el «Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el Siglo XX» (también denominado «Programa 21» o «Agenda 21», en adelante, nos referiremos a este como «Agenda 21»)<sup>37</sup>. No obstante, también dio lugar a la aprobación de convenciones como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica.

De todos estos documentos nos interesa especialmente la Agenda 21, que se ha convertido en un documento de referencia que ha dado lugar a la «Agenda 21 Local». No cabe confundir esta última con la primera. Como se ha dicho, la Agenda 21 fue aprobada en la Conferencia de Río y consiste en un plan de acción para promover el desarrollo sostenible. La Agenda 21 Local surge en la propia Agenda 21, que considera que las

---

<sup>36</sup> A título de ejemplo, el Informe refleja la toma de conciencia sobre la importancia de reducir el nivel de consumo de energía de los países desarrollados (págs. 224 y 225) así como por la amenaza de los océanos y sus recursos vivos motivada por una explotación excesiva por el desarrollo y la contaminación procedentes de las fuentes terrestres (pág. 291). Estos coinciden, respectivamente, con el ODS 7, dirigido a garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna, y el ODS 14, destinado a conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos.

<sup>37</sup> En 1993 las Naciones Unidas publicó el «Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo» que puede consultarse junto a sus anexos en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/58/PDF/N9283658.pdf?OpenElement>

autoridades locales son «un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa» y que «En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible» (apartado 28.1). Por esta razón, la Agenda 21 invita a cada autoridad local a aprobar una Agenda 21 Local [véanse los apartados 28.2.a) y 28.3] (de ahí deriva su nombre, que se debe a que son documentos elaborados por las autoridades locales). Cada una de estas agendas locales derivaría de un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones recibiendo aportes que serían útiles para formular mejores estrategias (a la Agenda 21 Local nos referiremos nuevamente en el apartado II.1.3 de este Capítulo)<sup>38</sup>.

En el año 1995 se celebró la Cumbre Social de Copenhague, que reconoció la importancia del desarrollo social y el bienestar de la humanidad y puso a las personas en el centro de los esfuerzos de desarrollo de Naciones Unidas. En la Conferencia se aprobaron el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social<sup>39</sup>. Esta última se refiere a las tres vertientes de la sostenibilidad al indicar: «Estamos profundamente convencidos de que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes de desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente» (apartado 6)<sup>40</sup>. De esta forma se potenciaba la dimensión social del concepto inicial de desarrollo sostenible, recogiendo así las tres vertientes a las que ya se ha aludido: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

En definitiva, esta triple concepción del desarrollo sostenible está presente en numerosos documentos y textos de diverso signo como tendremos ocasión de comprobar con posterioridad, incluso se pondrá de manifiesto que en las versiones consolidadas de los tratados europeos se aboga por una ampliación del concepto que incluye la dimensión de la paz y seguridad y la dimensión cultural y que en España, recientemente, desde la perspectiva del turismo se defiende que la dimensión territorial es un pilar de la

---

<sup>38</sup> Sobre la Agenda 21 Local pueden verse BOSCH CAMPRUBÍ, R. y otros (1998), *Turismo y medio ambiente*, Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, págs. 172 y ss.

En 1990 fue fundado el Consejo internacional de iniciativas ambientales locales (ICLEI) en el Congreso Mundial de los Gobiernos Locales para un Futuro Sostenible en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y uno de sus primeros programas globales fue la Agenda 21 local.

<sup>39</sup>Naciones Unidas (1995), «Informe de la Cumbre mundial sobre desarrollo social», disponible en: <https://www.un.org/es/conferences/social-development/copenhagen1995>

<sup>40</sup> A esta ampliación se refiere PIÑAR MAÑAS, J.L. (2003), «El desarrollo sostenible como principio jurídico», en COSCULLUELA MONTANER, L. *Estudios de derecho público económico: Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Madrid: Civitas, pág. 190.

sostenibilidad<sup>41</sup>. En todo caso, la progresiva extensión de la idea de desarrollo sostenible también provoca que se cuestione su utilidad y sentido, pero antes de descender a estas cuestiones resulta necesario apuntar algunas ideas generales.

### **3. La Cumbre del Milenio del año 2000 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio como objetivo a alcanzar para 2015**

La ocasión del inicio de un tercer milenio en el año 2000 fue aprovechada por las Naciones Unidas para presentar una nueva estrategia de desarrollo. En ese mismo año, en Nueva York, tenía lugar la Cumbre del Milenio en la que se adoptó la Declaración del Milenio que fue aprobada por los 189 Estados miembros asistentes<sup>42</sup>. La declaración fijaba ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que debían cumplirse a nivel mundial para el año 2015, que eran:

- Uno, «Erradicar la pobreza extrema y el hambre»;
- Dos, «Lograr la enseñanza primaria universal».
- Tres, «Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer».
- Cuatro, «Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años».
- Cinco, «Mejorar la salud materna».
- Seis, «Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades».
- Siete, «Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente».
- Ocho, «Fomentar una alianza mundial para el desarrollo».

Esas metas se han inspirado en gran medida en las propuestas fijadas en el Informe Brundtland y, como veremos, al mismo tiempo, han sido el sustrato de los actuales ODS.

En 2002, en Johannesburgo (Sudáfrica), se reafirman estos compromisos en la tercera Cumbre sobre Ambiente y Desarrollo<sup>43</sup>. El Informe aprobado por la Cumbre incorpora dos anexos, que son: la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo, que reafirman el compromiso ya adquirido primero en Estocolmo y después en Río de Janeiro en favor del desarrollo sostenible.

---

<sup>41</sup> Otros autores han llegado a proponer añadir la dimensión de la paz y seguridad y la dimensión cultural. Véase RODRIGO, A.J. (2015), *El desafío del desarrollo sostenible. Los principios del Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Madrid: Marcial Pons, págs. 59-62.

<sup>42</sup> La «Declaración del Milenio» fue aprobada por la Asamblea General mediante la Resolución de 8 de septiembre de 2000, A/RES/55/2, disponible en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

<sup>43</sup> De la Cumbre derivó el «Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible», que fue publicado por las Naciones Unidas en 2002, disponible en: <https://www.mre.gov.py/ods/wp-content/uploads/2020/08/Informe.-Cumbre-Mundial-Desarrollo-Sostenible.-Johannesburgo.2002.pdf>

#### **4. La adopción de la Agenda 2030 y sus trabajos preparatorios**

En 2013, dos años antes de que finalizara el periodo marcado para alcanzar los ODM, tuvo lugar una nueva Cumbre en Nueva York sobre el logro de los ODM. De esta cumbre derivan, por una parte, el Informe «Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015» y, por otra, el Informe «Objetivos de Desarrollo del Milenio»<sup>44</sup>. Las conclusiones fundamentales de la cumbre exponen que aunque se habían producido mejoras en distintos ámbitos también existían otras esferas en las que distaban de alcanzarse los objetivos propuestos<sup>45</sup>. Entre las materias en las que se habían conseguido progresos se indicaban la reducción del número de personas que vivían en la pobreza extrema, el aumento de la población con acceso a fuentes mejoradas de agua potable y la disminución de la tasa de mortalidad por paludismo y tuberculosis, entre otras. Simultáneamente, se reconocían otras áreas en las que era necesario progresar y tomar medidas más audaces. Entre ellas se encontraban la sostenibilidad del medio ambiente, la reducción de la mortalidad materna e infantil y la prevención del VIH, entre otras.

También se reclamaba la necesidad de centrar la atención en las disparidades que obstaculizaban los progresos y se aludía a tres aspectos: la persistencia de la desigualdad de género en la toma de decisiones, la ausencia de los niños y adolescentes más pobres en el sistema escolar y la brecha rural-urbana. Y, sobre la base de estos datos, se ponía de manifiesto y se reconocía que la consecución de los ODM era una tarea inacabada. Además, a ello había que sumar las nuevas circunstancias derivadas de los cambios que habían irrumpido, y estaban irrumpiendo, en la sociedad desde que se habían adoptado (hacía trece años) los ODM. Nos referimos, por ejemplo, a las nuevas tecnologías, a los distintos modos de presionar el planeta o al incremento de las desigualdades.

Del 25 al 27 de septiembre de 2015 los líderes mundiales se reunían nuevamente en Nueva York para adoptar formalmente la nueva agenda para el desarrollo sostenible. Se aprobaba así por la Asamblea General la Resolución titulada «Transformar nuestro

---

<sup>44</sup> Los informes están disponibles en los siguientes enlaces web, respectivamente: <https://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2013/Spanish2013.pdf> y <https://www.undp.org/es/publications/informe-2013-objetivos-de-desarrollo-del-milenio>

<sup>45</sup> Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2013, págs. 4 y 5.

mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible»<sup>46</sup>. En 2015 también se adoptaron otros documentos de importancia. Con carácter previo a la Agenda 2030, en julio, en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Addis Abeba, se aprobó la «Agenda de Acción Addis Abeba» que se centra en la promoción del desarrollo sostenible y por este motivo fue acogida por la Agenda 2030 como parte integrante de la misma<sup>47</sup>. Posteriormente, en octubre, se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito (Ecuador) la «Nueva Agenda Urbana», que reclama a los Estados un compromiso para lograr ciudades y «asentamientos humanos» más sostenibles; y, en diciembre, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático el «Acuerdo de París», que marca como objetivo fundamental reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático<sup>48</sup>. Aunque solo este último tiene carácter vinculante, la aprobación de estos documentos es muestra de un amplio consenso mundial sin precedentes sobre la concienciación e importancia del desarrollo sostenible y es este el motivo por el que consideramos que 2015 es un año clave para el impulso de la sostenibilidad. No obstante, más adelante veremos que no va a ser hasta algunos años después cuando los Estados comiencen a incrementar su actuación llegando, incluso, a realizar un uso exagerado del término<sup>49</sup>.

La Agenda es un documento extenso que incorpora un preámbulo y cinco partes diferenciadas.

El Preámbulo la define como un plan de acción que tiene por objeto reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia. De esta forma, la palabra «resiliencia» se incorporaba a la Agenda 2030 sin que nadie pudiese imaginar que cinco años después se convertiría este en un término al que se recurriría con excesiva frecuencia.

---

<sup>46</sup> Resolución de la Asamblea General «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», de 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)

<sup>47</sup> Puede consultarse en la Resolución de la Asamblea General «Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)», de 27 de julio de 2015, A/RES/69/313, disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf)

<sup>48</sup> La «Nueva Agenda Urbana» fue aprobada por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de diciembre de 2016, A/RES/71/256, y está disponible en: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> y el «Tratado de París» en: <https://www.refworld.org/es/docid/602021b64.html>

<sup>49</sup> Para RODRIGO, A.J. (2015:18) «el uso inflacionario de la expresión está conduciendo a la pérdida del significado original del concepto de desarrollo sostenible, a su distorsión, a su banalización y, por ende, a la irrelevancia».

El compromiso adoptado se dirige a «lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones –económica, social y ambiental-» (apartado 2). El hecho de que en el año 2015 este nuevo texto insistiese y aclarase que el desarrollo sostenible se compone de estas tres vertientes despeja cualquier tipo de duda que pudiese existir al respecto.

Con este fin, la Agenda establece 17 ODS y 169 metas conexas que deben estimular durante sus 15 años de vigencia cinco esferas de importancia que recaen sobre:

- Las personas, poniendo fin a la erradicación del hambre y la pobreza y velando por la preservación de su dignidad.
- El planeta, protegiendo sus recursos naturales y combatiendo el cambio climático.
- La prosperidad, velando porque todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena en armonía con la naturaleza.
- La paz, propiciando sociedades pacíficas, justas e inclusivas.
- Las alianzas, que son un elemento necesario para la implementar todos los anteriores. Naturalmente deberán estar basadas en la solidaridad.

La segunda parte de la Agenda es la declaración en sí (apartados 1-53) que reconoce el gran alcance del compromiso. Piénsese que el acuerdo consiste en alcanzar a nivel mundial los 17 ODS y lograr el desarrollo sostenible en sus tres vertientes.

También en relación a los ODS, esta sección se refiere a su carácter universal, pues afectan al mundo entero, integrado, lo que implica que guardan una conexión y deben, por tanto, acoplarse, e indivisible (apartado 5). A estas habría que añadir una característica más, que es su flexibilidad. Y es que las metas representan aspiraciones a nivel mundial pero, después, como indica la Agenda «cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general pero tomando en consideración las circunstancias del país» (apartado 55). Es decir, son los propios estados y sus gobiernos los que deben introducir en las políticas esos objetivos y los que decidirán cómo hacerlo.

En la tercera parte se concretan los 17 ODS y las metas en que se desglosa cada uno (apartados 54-59). Las metas son de dos tipos: unas se refieren a los resultados que se quieren lograr –y están numeradas con números- y otras a los medios que es necesario implementar -y están numeradas con letras-. Por ejemplo, en relación al ODS 3 («Garantizar la vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades»), la meta 3.1 marca como fin reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos y, para ello, la meta 3.c establece que hay que aumentar considerablemente la financiación de la salud y la contratación o el perfeccionamiento del personal sanitario.

Los 17 ODS son los siguientes:

«Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible».

Los objetivos son múltiples y son relativos a materias variadas como la pobreza, el hambre, la educación, la igualdad de género, el agua, los océanos o la energía, entre otros<sup>50</sup>. Gran parte de los objetivos están inspirados en los ODM pero a diferencia de estos últimos los primeros se caracterizan por un mayor grado de concreción. Por ejemplo, los

---

<sup>50</sup> Con carácter general, sobre los ODS puede verse FERNÁNDEZ LIESA, C. y MANERO SALVADOR, A. (dirs.) (2017), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Pamplona: Aranzadi.

ODS número 1 y 2 - que se refieren al fin de la pobreza y el hambre- coinciden con el objetivo uno de los ODM.

Algunos ODS se relacionan directamente con sectores como el turismo, el ámbito rural y la problemática de la despoblación, que son las materias objeto de este trabajo. Así, la Agenda 2030 tiene en cuenta el turismo al fijar las metas de los ODS número 8, 12 y 14. El primero está relacionado con el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el empleo, el segundo con el consumo y producción sostenibles y el tercero con el uso sostenible de los océanos y recursos marinos<sup>51</sup>. En el Capítulo segundo nos detendremos sobre la proyección de la sostenibilidad sobre el turismo y su evolución en los ámbitos internacional, europeo y nacional de España (sobre los ODS y su vinculación con el turismo véase el epígrafe I.3 del Capítulo segundo). Otros ODS guardan cierta relación con los desequilibrios territoriales y el mundo rural. En este sentido, cabe traer a colación los ODS número 10 y 11 que tienen por objeto reducir las disparidades entre los territorios y lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles<sup>52</sup>. Así lo ha reconocido también el propio Comité Europeo de las Regiones<sup>53</sup>. En el Capítulo cuarto se hará referencia a las principales actuaciones de los Gobiernos español e italiano para afrontar el problema que plantea la despoblación rural que podrían contribuir, o al menos así debería ser si son efectivas, a avanzar hacia la consecución de estos ODS.

La puesta en marcha de la Agenda constituye el objeto de la cuarta parte (apartados 60 a 71). Para ello son fundamentales las metas relativas a los medios de implementación (que, como se acaba de indicar, se concretan en cada uno de los ODS con las metas enumeradas con letras) y las metas del ODS 17 (que solo se enumeran con números). No obstante, este objetivo persigue específicamente fortalecer los medios de implementación y revitalizar la «Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible», que

---

<sup>51</sup> En concreto, disponen lo siguiente:

ODS 8.9: «De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales».

ODS 12.b): «Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales».

ODS 14.7: «De aquí a 2030, aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo».

<sup>52</sup> A la repercusión de la Agenda 2030 en el ámbito local se dedica el monográfico dirigido por el Profesor ESTEVE PARDO, J. (2021), *La agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

<sup>53</sup> Apartado 7 del Dictamen del Comité Europeo de las Regiones «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad» (2017/C 342/03), DOUE, C 342/20, 12 de octubre de 2017.

deberá estar basada en la cooperación e intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de los ODS. Al cumplimiento de todos ellos contribuyen también las políticas y medidas indicadas en la conocida como Agenda de Acción Addis Abeba, ya mencionada.

La última parte de la Agenda 2030 contiene disposiciones sobre el proceso de seguimiento y examen de su implementación (apartados 72-91). Este tiene carácter voluntario y se lleva a cabo en distintos niveles, a saber: internacional, nacional y regional. A estos efectos se utiliza un sistema basado en indicadores mundiales que se debería ver completado con indicadores nacionales y regionales elaborados por los Estados miembros. La Agenda también invita a los Estados a formular lo antes posible «respuestas nacionales ambiciosas para la implementación general (de esta Agenda)» y hace referencia a instrumentos de planificación como las estrategias nacionales de desarrollo (apartado 78).

Anteriormente, identificábamos como una de las características de la Agenda la flexibilidad y lo hacíamos en base al argumento de que son los propios estados y sus gobiernos los que deben decidir cómo introducir esos objetivos en sus políticas. Pero ello no está exento de dificultades. En este sentido, JIMENEZ ASENSIO ha compartido unas interesantes reflexiones, que recogemos a continuación, sobre las dificultades para «“bajar a tierra”» la Agenda 2030<sup>54</sup>. En primer lugar, considera que existe un déficit manifiesto del conocimiento real de la misma que se da no solo en la ciudadanía o el tejido empresarial sino también en la propia función pública. En segundo lugar, sigue primando una concepción tradicional fragmentada de la acción política (por departamentos o áreas) que dificulta la necesaria visión integral que requiere la puesta en marcha de los ODS, que en muchos casos tienen carácter transversal. En tercer lugar, lo identifica como un problema de responsabilidades compartidas tanto a nivel mundial pero también en el ámbito de los Estados compuestos en los que el obstáculo es la distribución de las competencias entre las diferentes instituciones (territoriales o no). Por último, también entra en juego la crisis del Covid-19 que, señala el autor, ha relegado de la agenda política el protagonismo que debía haber asumido en esos momentos la Agenda. Sin perjuicio de lo anterior, hay que tener en cuenta que la aprobación de los fondos europeos y la recepción de estos por los Estados ha planteado la oportunidad de utilizar dichos

---

<sup>54</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La Mirada Institucional*, «Una desordenada Agenda (2030)», 19 de abril de 2021, disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2021/04/19/una-desordenada-agenda-2030/>

fondos para adoptar medidas en favor de la sostenibilidad (a este punto se dedica el epígrafe I.3.3 del Capítulo quinto).

En todo caso y sin perjuicio de todas las dudas que la efectiva consecución de los ODS suscita, que son evidentes, es preciso poner de relieve cómo su aprobación ha despertado las conciencias de la mayoría de los estados, en particular los europeos tanto a nivel comunitario como nacional, que los tienen presentes en el desarrollo de sus diferentes políticas.

## **II. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA SOSTENIBILIDAD**

### **1. La progresiva incorporación de la sostenibilidad**

#### **1.1. La introducción del desarrollo sostenible en los tratados comunitarios**

Ya desde el Tratado de Roma de 1957, que fue aprobado mucho antes del Informe Brundtland de 1987, puede apreciarse una referencia que puede vincularse al desarrollo sostenible. Desde una perspectiva económica, el artículo 2 señalaba que:

«La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran».

Ese objetivo de promover el desarrollo armonioso lleva a pensar en un desarrollo equilibrado y proporcionado que es un valor de la sostenibilidad. No obstante, no pueden considerarse estos términos como sinónimos ya que ese desarrollo armonioso se vinculará con posterioridad con la cohesión económica y social –y en ningún momento comprenderá la perspectiva medioambiental que sí es propia de la sostenibilidad-. Así sucede en 1986 con el Acta Única Europea, que encomienda a la entonces Comunidad Económica Europea promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad a través de una acción dirigida a reforzar su cohesión económica y social (art. 23)<sup>55</sup>. Siendo más precisos, lo que hacía el art. 23 era introducir en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea un Título V rubricado «Cohesión económica y social» y, dentro de este, el art. 130 A disponía:

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular,

---

<sup>55</sup> DOCE, L169/9, 29 de junio de 1987.

reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas».

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que dentro de ese «desarrollo armonioso» se hable, junto a la cohesión económica y social, de modo indirecto de la cohesión territorial. Induce a pensarlo el hecho de que el precepto se refiera a la reducción de las diferencias entre los territorios y las regiones menos favorecidas. Así lo considera también el Comité de las Regiones<sup>56</sup>. Para este, la omisión de la referencia explícita se debe en parte a que la Unión Europea no está dotada de una responsabilidad general en lo que respecta al desarrollo territorial y a que la ordenación territorial es competencia exclusiva de los Estados miembros. En cualquier caso, las dudas quedan zanjadas en 2007 cuando, tal y como se indica al final de este epígrafe, el Tratado de Lisboa introduce de modo expreso la dimensión territorial.

En 1992, la Unión Europea incorpora al Derecho positivo la sostenibilidad. Así, en el Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) fija como objetivo de la Unión «promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible» que se conseguiría principalmente de tres modos: mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria (art. B)<sup>57</sup>. Este propósito también lo introduce en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea al que modifica. El art. G.2 encomienda a la que pasaba a ser por disposición del propio TUE la Comunidad Europea:

«promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros» (art. G.2).

Se ampliaba así la concepción de progreso sostenible recogida en el art. B (que se refería a los ámbitos económico y social) al introducir el componente medioambiental. En esta línea, la vinculación entre sostenibilidad y medioambiente se refleja también en 1992 claramente en el título del Quinto programa comunitario de política y de acción para

---

<sup>56</sup> Véase la obra elaborada en 2003, *Cohesión territorial en Europa*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, págs. 7 y 8, disponible en: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/La-coh%C3%A9sion-territoriale-en-Europe/La-coh%C3%A9sion-territoriale-en-Europe-ES.pdf>

<sup>57</sup> DOUE, C 191/1, 29 de julio de 1992.

el medio ambiente y el desarrollo sostenible y respetuoso del medio ambiente correspondiente al período 1992-2000<sup>58</sup>.

Hay que esperar a 2007 para que con el Tratado de Lisboa –ya que el Tratado de Ámsterdam de 1997 no introduce novedades significativas respecto de sus precedentes– se incluyan nuevas alusiones al desarrollo sostenible en el TUE y en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea que pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE). Nos referimos a continuación a las versiones consolidadas.

Los cambios introducidos en el TUE se centran: por un lado, en la realización de un mercado interior y, por otro lado, en la proyección internacional<sup>59</sup>. Tras la reforma, el art. 2.3 del TUE es del siguiente tenor:

«La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa 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. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo».

Encontramos así una especie de concepto europeo de desarrollo sostenible que refleja la pretensión de aunar la protección ambiental y el progreso social dentro de una economía de mercado<sup>60</sup>. De esta forma, la Unión Europea no pierde de vista sus orígenes económicos, a pesar de los años transcurridos desde su fundación. Junto a ello, a través del art. 2.5 se asume un compromiso respecto de la sostenibilidad a nivel mundial, es decir, en las relaciones de la Unión Europea con el resto del mundo. De acuerdo con este precepto:

«En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del

---

<sup>58</sup> Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, del 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. DOUE, C 138/1, 17 de mayo de 1993.

<sup>59</sup> DOUE, C 306/1, 17 de diciembre de 2007.

<sup>60</sup> Así ha tenido ocasión de destacarlo AGUADO PUIG, A. (2019), *El desarrollo sostenible. El derecho en la búsqueda del equilibrio*, Sevilla: Editorial de la Universidad de Sevilla, pág. 223.

planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

En relación a los cambios introducidos en el TFUE, interesa destacar el reconocimiento expreso de la dimensión territorial de la cohesión (apartados 130 y 131 del art. 2). Tras la modificación, en el texto consolidado, el Título XVIII se rubrica «Cohesión económica, social y territorial». Y el art. 174 refiere:

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

Así, se vincula estrechamente el desarrollo armonioso con la cohesión económica, social y territorial al ser esta última en sus tres modalidades el medio para conseguir el desarrollo armonioso.

## **1.2. Principales actuaciones de las instituciones comunitarias**

Consagrada ya la sostenibilidad en los Tratados, las referencias a sus manifestaciones en su triple dimensión son continuas en el Derecho y demás documentos de la Unión Europea. En el año 2000, el Consejo Europeo se reunía en Lisboa y acordaba una estrategia para convertir a la Unión en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social para el año 2010<sup>61</sup>. El acuerdo adoptado, conocido como la Estrategia de Lisboa, establecía un compromiso político de la Unión en los ámbitos económico y social. La dimensión medioambiental se introducía más tarde por el Consejo Europeo celebrado en 2001 en Gotemburgo. Allí se adoptó la Estrategia europea para un desarrollo sostenible sobre la base de la Comunicación de la Comisión «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor:

---

<sup>61</sup> Consejo Europeo (2000), «Conclusiones de la presidencia. 23 y 24 de marzo de 2000», disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_es.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm)

Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible»<sup>62</sup>. Esta última Estrategia es la que se considera a nivel europeo como la primera Estrategia para un desarrollo sostenible mientras que la primera se considera como un pilar de la apuesta europea por dicho desarrollo. La Estrategia identifica entre las principales amenazas del desarrollo sostenible el calentamiento global; el peligro para la salud pública (debido a nuevas cepas resistentes a antibióticos, a la posibilidad de que los productos químicos tengan efectos a largo plazo y a las amenazas a la seguridad alimentaria); la pobreza; los problemas demográficos y el envejecimiento; la pérdida de la biodiversidad; y la congestión en el transporte y los desequilibrios regionales. Para contrarrestar estas «tendencias insostenibles» -así se refiere a las mismas- estima que se requiere: una actuación urgente; un liderazgo político con compromisos claros; un nuevo enfoque en la formulación de políticas, una amplia participación; y una responsabilidad internacional.

En 2006, el Consejo, al considerar que continuaban registrándose tendencias no sostenibles en relación con el cambio climático y el uso de la energía así como amenazas a la salud pública y fenómenos tales como la pobreza y la exclusión social o la presión demográfica, decide elaborar una Estrategia revisada<sup>63</sup>. Este documento no realiza ningún balance sobre los logros obtenidos sino que se ciñe a reafirmar el compromiso de la Unión Europea con los retos que plantea a corto y largo plazo la sostenibilidad y a establecer siete retos principales que vienen a ser objetivos generales que se basan en lo que la Estrategia de 2001 identificó como principales amenazas del desarrollo sostenible. Estos consisten en:

- 1) Limitar el cambio climático;
- 2) garantizar sistemas de transporte sostenibles;
- 3) fomentar patrones de consumo y producción sostenibles;
- 4) mejorar la conservación y gestión de los recursos naturales
- 5) fomentar la buena salud pública;
- 6) crear una sociedad inclusiva y solidaria; y
- 7) fomentar el desarrollo sostenible a nivel mundial y luchar contra la pobreza.

Como novedad, la Estrategia revisada insiste en la necesidad de cambiar el enfoque de elaboración de las políticas aprovechando las sinergias existentes entre la

---

<sup>62</sup> Esta se enmarca dentro de los trabajos preparatorios para la Cumbre de Johannesburgo que tendría lugar en 2002 que, como ya se ha señalado, fue auspiciada por la ONU para dar continuidad y difusión a la sostenibilidad. Véase el documento «Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Gotemburgo. 15 y 16 de junio de 2001», disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20977/00200-r1es1.pdf> Comunicación de la Comisión sobre «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible», 15 de mayo de 2001, COM(2001)264final.

<sup>63</sup> Consejo de la Unión Europea «Revisión de la Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible (EDS UE) - Estrategia revisada», 10117/06, 9 de junio de 2006. La Estrategia revisada puede consultarse en su Anexo.

Estrategia de Desarrollo Sostenible y la Estrategia de Lisboa, que pueden complementarse; pues la segunda se centra en mejorar la competitividad y el crecimiento económico y aumentar la creación de empleo y la primera reconoce el cometido del desarrollo económico al facilitar la transición a una sociedad más sostenible.

Los avances alcanzados se examinaban en 2007 y en 2009 en dos informes de la Comisión Europea<sup>64</sup>. En ambos casos se analizan las iniciativas públicas y se identifican concretos progresos obtenidos en los ámbitos de cada uno de los siete objetivos generales apenas señalados. También se insiste en la necesidad de que exista una mejor coordinación entre la Estrategia y la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Realmente son complementarias pues la segunda se centra en acciones y medidas destinadas a mejorar la competitividad y el crecimiento económico y aumentar la creación de empleo y la primera reconoce el cometido del desarrollo económico al facilitar la transición a una sociedad más sostenible.

El Informe de 2009, probablemente al estar elaborado en un contexto de crisis económica, muestra una mayor atención a la sostenibilidad. En este sentido señala: «La crisis económica y financiera actual ha mostrado que la sostenibilidad es también un factor decisivo para nuestros sistemas financieros y la economía en su conjunto». Incluso, llega a considerar la situación de crisis como una oportunidad para avanzar en el desarrollo sostenible. En concreto refiere:

«La UE debería hacer de la crisis una oportunidad para abordar la sostenibilidad financiera y ecológica y desarrollar una sociedad con bajas emisiones de carbono y con un uso eficaz de los recursos, basada en el conocimiento, que sea integradora en términos sociales, y promover este planteamiento de manera global»<sup>65</sup>.

Este planteamiento de sobreponerse a la adversidad, que recibe el nombre de resiliencia, resulta a día de hoy familiar al constituir una de los signos del Mecanismo de recuperación y resiliencia.

---

<sup>64</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Informe provisional sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2007», 22 de octubre de 2007, COM(2007) 642 final y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: Informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible», 24 de julio de 2009, COM(2009) 400 final.

<sup>65</sup> En similar sentido, el Plan europeo de recuperación económica presentado en 2008 por la Comisión se refería a las oportunidades que plantean las épocas de crisis para acelerar los cambios e introducir reformas estructurales y, de acuerdo con este fin, señalaba tener por objeto la adopción de técnicas que contribuyesen a largo plazo a un crecimiento sostenible.

En 2010, en el contexto de crisis financiera mundial, la Comisión Europea presentaba la «Estrategia europea 2020»<sup>66</sup>. El documento deja claro que la «prioridad a corto plazo es salir con éxito de la crisis». Y una Estrategia que permitiese que Europa saliese fortalecida de la crisis y convirtiese a la Unión Europea en una economía inteligente, sostenible e integradora. Precisamente esta era la perspectiva desde la que proponía enfocar el crecimiento. Primero, debía ser un «crecimiento inteligente» apoyado en una economía basada en el conocimiento y la innovación; segundo, un «crecimiento sostenible» basado en la «promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, y sea más verde y competitiva»; y, tercero, un «crecimiento integrador» dirigido al «fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial». De este modo, la Estrategia europea 2020 era pionera en la defensa de un modelo de crecimiento que fuese más allá del crecimiento económico.

Cuatro años más tarde se realizaba un balance de la Estrategia del que se desprende que aunque se habían producido avances en algunas materias como educación, clima o energía, en línea general no se habían producido avances significativos debido a las consecuencias de la crisis que se habían reflejado en el empleo, la investigación, la pobreza y desigualdades entre Estados<sup>67</sup>.

### **1.3. La Carta de Aalborg. Una mirada hacia lo local**

También se fueron sucediendo actuaciones que, teniendo como objeto el impulso de la sostenibilidad, prestaron una especial atención a la esfera local. En 1994 se celebró la I Conferencia de Ciudades Europeas y Pueblos Sostenibles, organizada por el Consejo internacional de iniciativas ambientales locales (ICLEI) bajo el patrocinio conjunto de la Comisión Europea y la ciudad de Aalborg (Dinamarca), de la que derivó la Carta de Aalborg<sup>68</sup>.

Los firmantes de la Carta se comprometían a iniciar la campaña para alentar a las ciudades europeas en su labor con el desarrollo sostenible, desarrollar programas y a impulsar procesos para crear en sus respectivos ámbitos Agendas Locales 21. Procede

---

<sup>66</sup> Comunicación de la Comisión «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», 3 de marzo de 2010, COM(2010) 2020 final.

<sup>67</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», 5 de marzo de 2014, COM(2014) 130 final.

<sup>68</sup> La Carta de Aalborg fue firmada por 80 autoridades locales europeas y 253 representantes de organizaciones internacionales, gobiernos nacionales, centros científicos, asesores y particulares. Puede consultarse en: [https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/pdf/BEED328B-4E33-417A-B8D7-EAE6A659147B/128912/19940527\\_CartaDeAalborg.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/BEED328B-4E33-417A-B8D7-EAE6A659147B/128912/19940527_CartaDeAalborg.pdf)

recordar que la Agenda 21, aprobada en el seno de la ONU en 1992, destacó que las autoridades locales eran clave para hacer posible un desarrollo sostenible y las invitó a elaborar Agendas Locales 21 (así se adelantó en el epígrafe I.2 de este Capítulo). Los progresos obtenidos fueron evaluados en la segunda y tercera edición de la Conferencia de Ciudades Europeas y Pueblos Sostenibles, que daban continuidad a la primera y fueron celebradas en 1996, en Lisboa (Portugal), y en el año 2000, en Hannover (Alemania). Posteriormente, otras autoridades locales han firmado la Carta de Aalborg y se han comprometido a poner en práctica en sus respectivos ámbitos planes de acción local<sup>69</sup>.

Por último, cabe poner de manifiesto que este componente local se centra esencialmente en las ciudades, es decir, en los entornos urbanos y no en los entornos rurales que es lo que a efectos de este trabajo interesa.

## **2. La reacción de la Unión europea a los ODS de la Agenda 2030 de 2015**

Un año después de la aprobación por parte de las Naciones Unidas de la Agenda 2030, la Comisión manifestaba en la Comunicación «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad» el compromiso de la Unión Europea con la Agenda 2030 y los ODS<sup>70</sup>. En ella se identificaban dos líneas de trabajo: la primera, de carácter más general, consistente en integrar los ODS en el marco político europeo y las prioridades de la Comisión; y la segunda basada en la puesta en marcha de un trabajo de reflexión sobre el futuro enfoque de las políticas sectoriales a partir de 2020.

Hay que recordar que, como ya se adelantó al abordar la Agenda 2030, son los propios estados y sus gobiernos los que deben introducir en las políticas los ODS y los que deciden cómo hacerlo. Esta idea se recoge en la Comunicación que, además, subraya algo que ya ha sido apuntado en páginas precedentes y es que «las autoridades locales y regionales desempeñan un papel especial en la aplicación de la Agenda 2030 con un objetivo específico (ODS 11) así como el resto de objetivos urbanos relacionados en la Agenda 2030». Esta especial atención a las ciudades se justifica en que constituyen el núcleo de los actuales desafíos económicos, medioambientales y sociales y en que más

---

<sup>69</sup> Los autores de la citada obra, BOSCH CAMPRUBÍ, R. y otros (1998:178-180) señalan concretas experiencias prácticas de ciudades que han aplicado programas en el marco de las Agendas 21 Locales. Por ejemplo, en la ciudad de Barcelona se creó en marzo de 1998 un Consejo Municipal de Medio Ambiente y Sostenibilidad que estaba compuesto por un centenar de personas representativas de diferentes grupos sociales y políticos. Su objetivo era conseguir que la participación ciudadana fuese uno de los ejes del desarrollo de la Agenda 21 local en la ciudad.

<sup>70</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad», 22 de noviembre de 2016, COM/2016/0739 final.

del 70 % de los ciudadanos de la Unión Europea vive en zonas urbanas y alrededor del 85 % del Producto Interior Bruto (PIB) se genera en las ciudades (apartado 3.4 de la Comunicación). Se evidencia así que lo local parece identificarse con las ciudades y lo urbano, quedando en el olvido lo rural. No lo hacía el Comité de las Regiones, que también ponía de relieve la importancia de los entes locales urbanos y rurales en el Dictamen «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad» al referir:

«los entes locales y regionales desempeñan un papel fundamental en la protección y el desarrollo del tejido urbano, los territorios rurales y el patrimonio común y pueden contribuir a lo que en la Agenda 2030 se define como “un mundo transformado”» (apartado 49)<sup>71</sup>.

Igualmente, resaltaba que, precisamente, las entidades locales, ejercen funciones esenciales que afectan especialmente a los ODS 10 y 11.

Tras las elecciones europeas de 2019, desde la UE se establecieron una serie de prioridades que se plasmaron en dos documentos. El primero, la Agenda Estratégica de la UE para el periodo 2019-2024 (en adelante, Agenda estratégica de la UE) y el segundo las prioridades políticas de la Comisión Europea<sup>72</sup>.

La Agenda Estratégica de la Unión Europea, que fue adoptada por el Consejo Europeo en junio de 2019, establece cuatro ámbitos prioritarios que tienen por objeto guiar el trabajo de las instituciones durante el periodo de cinco años, que son:

- Primero, «proteger a los ciudadanos y las libertades».
- Segundo, «desarrollar una base económica sólida y dinámica».
- Tercero, construir una Europa «climáticamente neutra, ecológica, justa y social».
- Cuarto, «promover los intereses y valores europeos en el mundo».

La Comisión Europea, tomando como base las mencionadas prioridades y teniendo en cuenta los debates con los grupos políticos del Parlamento Europeo, fija seis políticas que debe tener especialmente en cuenta durante su mandato. Son las siguientes:

- Un Pacto Verde Europeo.
- Una Europa adaptada a la era digital.
- Una economía al servicio de las personas.

---

<sup>71</sup> Dictamen del Comité de las Regiones «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad», 12 de julio de 2017, DOUE, C 342/20, 12 de octubre de 2017.

<sup>72</sup> Las Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la Reunión del 20 de junio de 2019, ref. EUCO 9/19, contienen el Anexo «Una nueva Agenda Estratégica 2019-2024», disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/39944/20-21-euco-final-conclusions-es.pdf> Comisión Europea, LEYEN, U., «Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024», disponible en: [https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission\\_es\\_1.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_es_1.pdf)

- Una Europa más fuerte en el mundo.
- Promoción y protección del modo de vida europeo.
- Un nuevo impulso a la democracia europea.

Estas orientaciones no pretenden ser un programa de trabajo exhaustivo sino constituir un marco de trabajo común. Como viene a ser habitual, los enunciados que fijan estas prioridades tienen un amplio alcance. Por ejemplo, el Pacto Verde Europeo, presentado por la Comisión en 2019, es un paquete de iniciativas políticas que tiene como principal objetivo que Europa sea en 2050 el primer continente climáticamente neutro y con este fin aborda una amplia gama de áreas que van desde la energía, la movilidad y la construcción hasta la agricultura y la economía circular<sup>73</sup>.

### **3. ¿Qué hay del progreso en los ODS a 2023? Los casos de Italia y España**

En mayo de 2023, la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), ha publicado el séptimo informe que analiza y ofrece un resumen estadístico de los progresos que se han registrado en la Unión Europea en la consecución de los ODS<sup>74</sup>.

A continuación, hacemos referencia al progreso de los ODS identificando primero aquellos en los que el desarrollo ha sido superior y finalizando con los que presentan un crecimiento más deficiente. El informe pone de manifiesto que a nivel europeo se ha avanzado en la consecución de la mayoría de los ODS destacando significativamente los objetivos relativos a garantizar el trabajo decente y el crecimiento económico sostenido (ODS 8), la reducción de la pobreza (ODS 1) y la mejora de la igualdad de género (ODS 5).

También se han constatado avances satisfactorios hacia la reducción de las desigualdades (ODS 10), la garantía de una educación de calidad (ODS 4) y el fomento de la paz y la seguridad personal en el territorio de la UE, así como un mejor acceso a la justicia y mayor confianza en las instituciones (ODS 16). A pesar de las consecuencias derivadas de la pandemia se han registrado una evolución en materia de salud y bienestar

---

<sup>73</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones el Pacto Verde Europeo «El Pacto verde europeo», 11 de diciembre de 2019, COM(2019) 640 final.

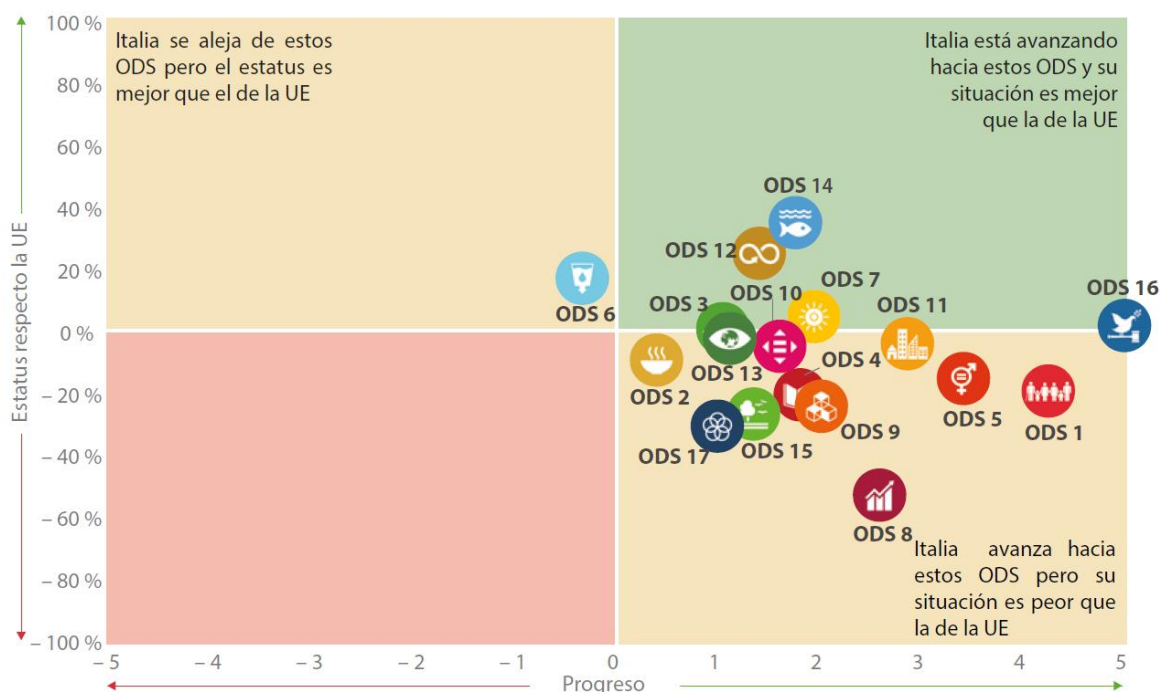
<sup>74</sup> Eurostat (2023), Informe «Sustainable development in the European Union — monitoring report on progress towards the SDG in an EU context» (disponible en inglés), puede consultarse en [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/voluntary-reviews-sdg-implementation\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/voluntary-reviews-sdg-implementation_es) Como novedad el Informe de 2023 también analiza la repercusión que tienen en los ODS la crisis energética –que se contextualiza con la guerra entre Rusia y Ucrania- y las consecuencias de la pandemia. En español puede consultarse el comunicado de prensa de la Comisión Europea «El informe de Eurostat muestra los avances de la UE en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible» que fue publicado el 24 de mayo de 2023, está disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_23\\_2887](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_2887)

(ODS 3) así como en innovación e infraestructuras (ODS 9). Los progresos se califican como moderadamente favorables en los ámbitos de consumo y producción responsables (ODS 12), ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11), vida submarina (ODS 14), hambre cero (ODS 2), agua limpia y el saneamiento (ODS 6) y energía asequible y no contaminante (ODS 7).

Los ámbitos en los que está siendo más difícil progresar son acción por el clima (ODS 13), vida de ecosistemas terrestres (ODS 15) y alianzas mundiales (ODS 17).

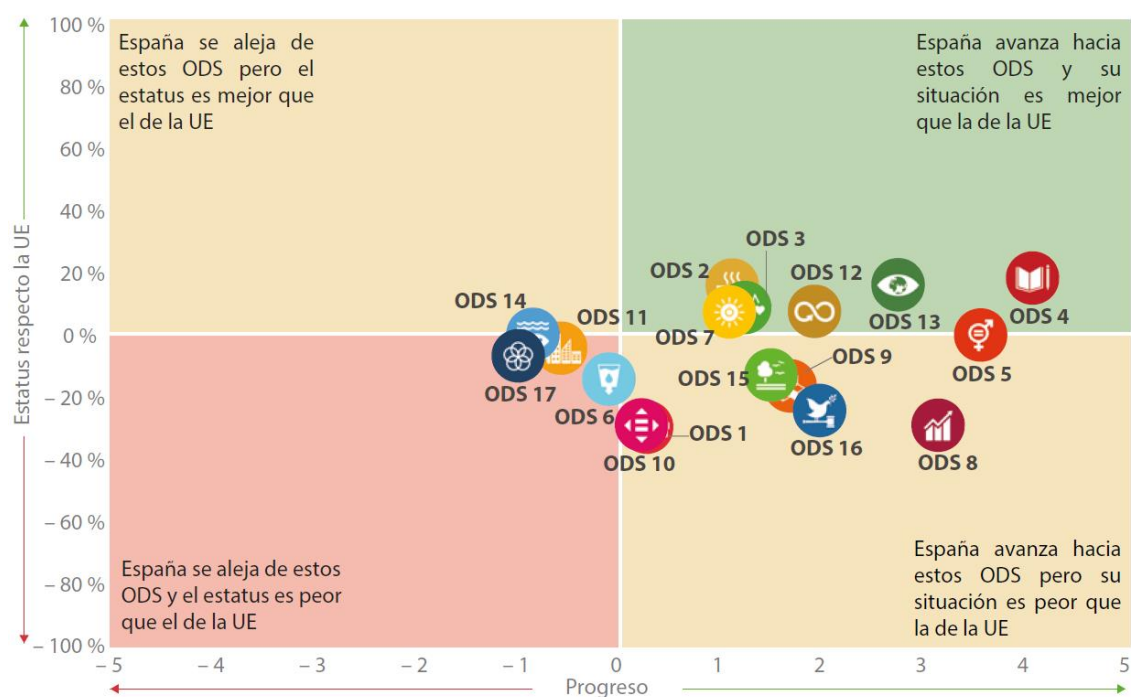
Dado que este trabajo se centra en los Estados italiano y español, consideramos de interés conocer el grado de progreso de cada uno de estos países respecto de los ODS. Se muestran a continuación dos gráficos, el primero relativo a Italia y el segundo a España. Ambos gráficos utilizan un criterio similar: el eje vertical muestra el estado de los ODS de cada país en relación con la media europea. Los ODS que se sitúan en la mitad superior del gráfico se debe a que tienen un estatus superior a la media europea y los que están por debajo inferior al europeo. A su vez, en la parte derecha del gráfico se muestran los ODS en los que el respectivo país ha logrado mayores avances y en la parte izquierda aquellos en los que se ha producido menos progreso.

**Ilustración 1. Progreso de Italia en los ODS**



Fuente: Ilustración elaborada por Eurostat y extraída del Informe «Sustainable development in the European Union - monitoring report on progress towards the SDG in an EU context», ya citado, pág. 324.

## Ilustración 2. Progreso de España en los ODS



Fuente: Ilustración (traducida) elaborada por Eurostat y extraída del Informe «Sustainable development in the European Union - monitoring report on progress towards the SDG in an EU context», pág. 323.

En el caso de la República italiana puede comprobarse que tanto los ODS 16 como el 1, 5 y el 11 están muy avanzados a nivel interno aunque son los ODS 14 y 12 los que destacan por estar por encima de la media europea. Cabe resaltar que solo hay un ODS, el número 6, con un progreso negativo aunque aún así se sitúa en un punto superior a la media europea. En lo que respecta a España, destaca por su progreso a nivel interno en los ODS 4, 5, 8 y 13 y está por encima de la media europea en los ODS 4, 13 y 2. Si bien, a diferencia de Italia, presenta varios ODS, entre los que se encuentran el 6, 11, 14 y 17, en los que el nivel de progreso es negativo, situándose al mismo tiempo por debajo de la media europea.

Tanto en el caso de Italia como el de España prácticamente todos los ODS muestran un progreso positivo. Pero sí es cierto que los datos del primer país son mejores que los del segundo ya que en este último no hay ningún ODS en el cuadrante negativo del gráfico a diferencia de España, donde se identifican varios casos. Por este motivo, sería recomendable corregir y mejorar los resultados en España para que al menos pueda situarse en la media de progreso europea.

#### **4. El Consejo de Europa**

El Consejo de Europa, en su condición de organización internacional, también acoge el desarrollo sostenible. De acuerdo con su política, lo económico no debe poner en peligro los bienes fundamentales de la humanidad: la calidad del medio ambiente y los paisajes, los derechos humanos y la equidad social, la diversidad cultural y la democracia.

Las actividades del Consejo de Europa relativas a la planificación territorial –que vienen a conciliar el desarrollo humano con la protección del medio ambiente– empezaron en 1970 en la primera Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) celebrada en Bonn. Desde entonces estos encuentros se celebran con periodicidad. En el marco de estas Conferencias se han adoptado documentos como los «Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo» en el año 2000 y la «Declaración de Liubliana sobre la Dimensión Territorial del Desarrollo Sostenible» en 2003. También es de obligada cita el *Manual sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente* del Consejo de Europa que proporciona información sobre la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y sobre el impacto de la Carta Social Europea en relación con la protección del medio ambiente.

### **III. EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

#### **1. La Constitución Española y el desarrollo sostenible**

Como es conocido, en la Constitución española no hay expresas referencias a la idea de sostenibilidad lo que, en realidad, resulta lógico pues en el año 1978 esta idea apenas había comenzado a calar en los poderes públicos. No obstante, el art. 45 consagra el derecho de los ciudadanos a vivir en un medio ambiente adecuado y el derecho a conservarlo (apartado 1). En relación a los poderes públicos dispone que:

«velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva» (apartado 2).

Podemos entender que la utilización de términos como uso «racional» y «solidaridad colectiva» guarda cierta relación con la perspectiva medioambiental inicial de sostenibilidad. A la solidaridad también hacen alusión otros preceptos como el art. 2, el art. 130.1 y el art. 158.2 CE. El primero, tras hacer mención a que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, reconoce y garantiza la

autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. El segundo encomienda a los poderes públicos atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, a la agricultura, la ganadería, la pesca y la artesanía y a las zonas de montaña, con el fin de equipar el nivel de vida de todos los españoles. Y, el tercero con el objeto de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad ordena la creación de un Fondo de Compensación dirigido a las comunidades autónomas.

Desde una perspectiva económica, en 2011, con ocasión de la reforma constitucional que consagró la estabilidad presupuestaria como un principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas, se introducía en el art. 135.4 una referencia expresa a la sostenibilidad. Este precepto establece que:

«Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados».

En esencia, los artículos constitucionales señalados, aunque no mencionen explícitamente el término sostenibilidad, salvo el 135, son relevantes en su incorporación dentro del texto constitucional. Así, se refuerza la sostenibilidad medioambiental (art. 45), territorial (arts. 2 y 158.2), social (art. 130.1) y económica (art. 135).

## **2. Los estatutos de autonomía y, en particular, el Estatuto andaluz**

Naturalmente, en los estatutos de primera generación (aprobados entre 1979 y 1983) no existen referencias a la sostenibilidad, que como es razonable no estaba en el orden del día de las prioridades de la acción pública. No obstante, al igual que ocurre en la Constitución, sí pueden encontrarse algunas alusiones a la protección del medio ambiente, la cohesión territorial o la solidaridad. En este sentido, el artículo 12 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía constituye un perfecto ejemplo. Su apartado 3 encomienda a la Comunidad Autónoma ejercer sus poderes con una serie de objetivos básicos entre los que destacan los ordinales 3, 5, 7, 9 y 11. Según su tenor, son objetivos básicos:

3.º «El aprovechamiento y la potenciación de los recursos económicos de Andalucía, como su agricultura, ganadería, minería, pesca, industria, turismo; promoción de la inversión pública y privada en Andalucía; así como la justa redistribución de la riqueza y la renta».

5.º «El fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y el desarrollo de los equipamientos sociales, con especial atención al medio rural».

7.º «La superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de Andalucía, fomentando su recíproca solidaridad».

9.º «La constante promoción de una política de superación de los desequilibrios existentes entre los diversos territorios del Estado, en efectivo cumplimiento del principio constitucional de solidaridad».

11.º «La reforma agraria entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales».

Todos ellos reflejan que el Estatuto andaluz de principios de los 80 tenía presentes valores vinculados a la sostenibilidad como la redistribución de la riqueza, la protección del medio ambiente, el bienestar social y, especialmente, la superación de los desequilibrios entre los distintos territorios tanto del interior de Andalucía como del ámbito estatal, dando así cumplimiento al principio constitucional de solidaridad.

A partir del año 2006, aprovechando la coyuntura de la elaboración de los estatutos de segunda generación, la mayoría de los estatutos de autonomía comienza a apelar de modo expreso a la sostenibilidad. Atendiendo al número de alusiones que acumulan, de entre todos ellos destaca nuevamente Andalucía, que aprueba la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EA Andalucía 2007). No obstante, previsiones similares pueden encontrarse en los Estatutos de Autonomía de Islas Canarias, Cataluña, Aragón, Baleares, Extremadura, Valencia y Castilla y León (ordenados según la cantidad de citas que contienen)<sup>75</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, es relevante subrayar que el Estatuto de Canarias fue reformado en 2018, es decir, con posterioridad a la aprobación de los ODS de la Agenda 2030 que no pudieron ser tenidos en cuenta en los textos estatutarios aprobados con anterioridad. En estas circunstancias no sería descabellado esperar que el Estatuto canario reflejase un mayor compromiso con la sostenibilidad. Sin embargo, lo cierto es

---

<sup>75</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EA Cataluña 2006); Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante, EA Aragón 2007); Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (en adelante, EA Islas Baleares 2007); Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura de 1983 (en adelante, EA Extremadura 2011); Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en adelante, EA Valencia 2006); y Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (en adelante, EA Castilla y León 2007).

que sigue el mismo patrón que sus precedentes. El Estatuto valenciano también se vio modificado en 2019 pero en este caso la reforma no se utilizó para introducir valor alguno vinculado a la sostenibilidad.

Es significativo que un estatuto elaborado en 2007, como ocurre con el de Andalucía, tenga tan presente la sostenibilidad. De este cabe destacar dos ideas. La primera es que, aunque no se llegue a aclarar en ningún punto qué cabe entender por dicho término, sí queda claro que se configura como un objetivo básico y un principio rector conforme al que la Comunidad Autónoma debe ejercer sus poderes (art. 37.1.19º)<sup>76</sup>. La segunda es que es habitual que la sostenibilidad se vincule a múltiples materias, lo que encuentra justificación en su carácter transversal. Entre esos ámbitos materiales se encuentran la planificación de la actividad económica (art. 157.3.1.º)<sup>77</sup>; el medio ambiente (arts. 29.1, 57.3 y 196, entre otros)<sup>78</sup>; el desarrollo rural sostenible -sobre el que volveremos en el Capítulo cuarto- [art. 48.3.a) y 202]<sup>79</sup>; la vivienda [art. 56.1.a)]<sup>80</sup>; el turismo (art. 197.1)<sup>81</sup>; el agua (art. 197.3)<sup>82</sup>; el suelo (art. 203.1) o los recursos energéticos (art. 204). Cabe señalar que tanto el EA Andalucía 2007 como otros estatutos de autonomía tienen en cuenta la sostenibilidad en sede de atribución de competencias tanto de las comunidades autónomas como de los entes locales. Ámbito que, aunque interesante, desborda los propósitos de este trabajo que se ciñen a la sostenibilidad aplicada al turismo.

Adicionalmente, la sostenibilidad se ha proyectado en la legislación autonómica. Más adelante, nos referiremos específicamente a la legislación turística, pero esta no ha

---

<sup>76</sup> Así lo hacen los arts. 16.2 y 15 EA Castilla y León 2007, el art. 12.3 EA Islas Baleares 2007, el art. 4.3 EA Cataluña 2007, el art. 7.7 EA Extremadura 2011 y los arts. 37.13 y 28 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EA Islas Canarias 2018). Tampoco el resto de estatutos proporcionan ninguna definición. Realizando un intento de obtener algún concepto puede acudir al EA Valencia 2006 que, tras encomendar a la Generalitat impulsar un «modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible», se refiere al mismo como aquel «basado en la incorporación de procesos de innovación, la plena integración en la sociedad de la información, la formación permanente, la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo» (art. 19.1); noción atípica que se desmarca de la clásica concepción de la sostenibilidad basada en tres pilares.

<sup>77</sup> También vinculan la planificación de la actividad económica y la sostenibilidad los arts. 71.32.º y 100.1 EA Aragón 2007, los arts. 45.1 y 46.1 EA Cataluña 2007 y el art. 74.1 EA Extremadura 2011.

<sup>78</sup> En sentido similar, los arts. 18.1 EA Aragón 2007, 23.1 EA Baleares 2007, 27.1 EA Cataluña 2007 y 26.1 y 2 EA Islas Canarias 2018, reconocen el derecho a un medio ambiente sostenible.

<sup>79</sup> Así, los arts. 48.3.a) y 202 EA Andalucía 2007, el art. 9.34.º EA Extremadura 2011 y el 130.1.i) EA Islas Canarias 2018.

<sup>80</sup> De igual modo, el art. 71.10.º EA Aragón 2007, el art. 137.1.g) EA Cataluña 2007, el art. 143.1.a) y el art. 3 EA Islas Canarias 2018.

<sup>81</sup> En igual sentido, art. 37.28 EA Islas Canarias 2018.

<sup>82</sup> Art. 19.1 y 3 EA Aragón 2007 y art. 17 EA Valencia 1982.

sido la única que se ha hecho eco de la sostenibilidad. Por ejemplo, en Andalucía son de reciente aprobación la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular<sup>83</sup>. La primera considera el desarrollo sostenible como un fin de la ordenación territorial y urbanística y como un principio general al que deben adecuarse las actuaciones territoriales y urbanísticas (arts. 3 y 4). Y la segunda, que pretende contribuir al crecimiento económico sostenible y a la generación de empleo, así como a la preservación de nuestros espacios y recursos naturales (art. 1.2), incluye entre sus objetivos generales contribuir al cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030 [art. 5.j)].

En definitiva, lo anterior permite apreciar cómo a nivel autonómico la sostenibilidad ha ido despertando la atención de los legisladores autonómicos comenzando a reflejarse tanto en textos estatutarios como en leyes de carácter general.

### **3. La legislación estatal**

La legislación estatal ha sido pionera en la incorporación de la sostenibilidad. Prescindiendo de la normativa anterior a la Constitución, es de referencia obligada la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres pues, aunque hoy esté derogada, además del mantenimiento y preservación de los recursos naturales, también contemplaba su utilización ordenada «garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora» [art. 2.1.c)], que constituía uno de sus principios inspiradores. Igualmente, aunque no se refieran expresamente a la sostenibilidad, es una finalidad presente en otras leyes ya derogadas como la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos, que tiene por objeto «prevenir y reducir el impacto sobre el medio ambiente de los envases y la gestión de los residuos de envases a lo largo de todo su ciclo de vida» (art. 1.1); o la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que se refiere específicamente al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en su artículo 2.

Análogamente, las leyes estatales reguladoras de diferentes ámbitos de la acción pública incorporan la sostenibilidad como un criterio fundamental de actuación. Cabe referirse a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes [que tiene por objeto «garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional, apoyándose en la

---

<sup>83</sup> Sobre la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía véase el número 14 de 2022 de la *RAAP*.

solidaridad colectiva y la cohesión territorial» (art. 1)], la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino [que pretende asegurar un uso sostenible de los recursos del medio marino que tenga en consideración el interés general (art. 1.2)] o la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular [que tiene por finalidad «la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión, la reducción del impacto global del uso de los recursos y la mejora de la eficiencia de dicho uso con el objeto de, en última instancia, proteger el medio ambiente y la salud humana y efectuar la transición a una economía circular y baja en carbono con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles» (art. 1.2)], entre otras que incorporan los criterios generales de sostenibilidad.

En otras leyes, además, se incluye la idea de sostenibilidad en el propio título de la Ley: así lo hacen la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (en adelante, Ley 45/2007), la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL). Sin perjuicio de un análisis posterior de la Ley 45/2007, ahora interesa destacar el concepto de economía sostenible que proporciona la Ley 2/2011. Según su art. 2:

«A los efectos de la presente Ley, se entiende por economía sostenible un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades».

Esta definición acoge la concepción clásica de sostenibilidad al tener presentes sus tres dimensiones (económica, social y ambiental) así como las necesidades de las generaciones futuras. Por su parte, la LRSAL se limita a incorporar un criterio de sostenibilidad en términos únicamente económicos y respecto de los entes locales<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Tras su aprobación han sido varias las sentencias del Tribunal Constitucional que han debido corregir desde el marco establecido por la Ley por la vulneración del reparto de competencias entre Estado y comunidades autónomas, así como por vulneración del principio de autonomía local. En concreto, han sido las Sentencias 41/2016, de 3 de marzo, 111/2016, de 9 de junio, 168/2016, de 6 de octubre y 180/2016, de 20 de octubre, 44/2017, de 27 de abril, 45/2017, de 27 de abril, 54/2017, de 11 de mayo, 93/2017 de 6 de julio, 101/2017, de 20 de julio, 107/2017, de 21 de septiembre. Sobre la LRSAL véase MEDINA ALCOZ, L. (2015), «La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013» y GRACIA RETORTILLO, R. (2015), «La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local», ambos en *AGL*, págs. 189-224

## **4. El alineamiento de las actuaciones del Estado con los ODS**

### **4.1. La adopción de nuevas políticas con la cohesión territorial como prioridad y la adaptación de la organización de las instituciones**

Como ya se ha señalado, la propia Agenda 2030 dispone que la implementación de los ODS requiere un trabajo de los propios estados que están llamados a impulsar, dentro y fuera de su territorio, su implementación a través de los instrumentos que consideren. Por tanto, España, al igual que el resto de países que forman parte de las Naciones Unidas, debe asumir los compromisos adquiridos en relación a la consecución de los ODS.

En diciembre de 2017 el Congreso de los Diputados adoptó una Proposición no de Ley en la que instaba al Gobierno a aprobar y poner en marcha una Estrategia de Desarrollo Sostenible para implementar la Agenda 2030 (161/002620)<sup>85</sup>. A esos efectos, se proponía como punto de arranque la elaboración de un «Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030» (en adelante, Plan de acción) que pudiese, más adelante, subsumirse en una planificación de más largo alcance. El Plan, que se publicaba en 2018, en esencia, realiza un análisis de la situación de cada uno de los ODS en España, examina el alineamiento de otras políticas con los ODS, expone los compromisos de cada una de las comunidades autónomas con los ODS y, finalmente, fija distintas áreas de actuación prioritaria<sup>86</sup>. Por lo que más adelante se dirá, cabe destacar que entre dichos sectores se encuentra la cohesión territorial que considera una condición esencial para conseguir los ODS<sup>87</sup>. En este marco, alude a la despoblación del medio rural como una de las realidades más severas que no solo afecta a la cohesión territorial, generando graves desigualdades en un mismo país, sino que agudiza de forma irreversible la pérdida de la biodiversidad cultural y patrimonial, el abandono de actividades tradicionales y el problema global del cambio climático. Sobre esta base, sitúa el eje territorial urbano-rural como un elemento esencial en las políticas necesarias para alcanzar los ODS en España.

Dos años más tarde, en 2019 se publicaba la «Agenda del cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible» (en adelante, Agenda del cambio) que es un documento

---

y 225-280, respectivamente; VELASCO CABALLERO, F. (2016), «Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final», en *ADM*, n. 10, págs. 21-44; y CARBONELL PORRAS, E. (2023a), «Las competencias locales diez años después de la LRSAL», en *REALA*, n. 19, págs. 8-28.

<sup>85</sup> BOCG, n. 286, de 23 de enero de 2018.

<sup>86</sup> Gobierno de España (2018), «Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030», disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/plan-accion-implementacion-a2030.pdf>

<sup>87</sup> Plan de acción (2018: 137-149).

guía de la acción del Gobierno, alineado con la Agenda 2030<sup>88</sup>. La Agenda del cambio pretende abordar las reformas necesarias para sentar las bases de un crecimiento inclusivo y sostenible desde un punto de vista económico, social y medioambiental a través de la realización de reformas estructurales en seis ámbitos de actuación. A saber: i) educación y formación; ii) protección del capital natural y aprovechamiento de las oportunidades de la transformación ecológica; iii) productividad del capital tecnológico mediante la innovación y el emprendimiento; iv) eficiencia y equidad del mercado laboral; v) vertebración territorial e igualdad de oportunidades, para lo que considera fundamental, al igual que en el Plan de acción, combatir la despoblación rural; y vi) calidad institucional y eficiencia de la Administración pública.

En 2021, pasado un año desde la irrupción de la pandemia, se aprueban, en el mes de marzo, las Directrices Generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible que se concretan en la «Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030», aprobada en junio. Ambos documentos manifiestan que, tras la situación de crisis vivida, se convierte en una necesidad acelerar la acción conjunta y alinear las inversiones hacia el logro de los ODS, mediante la realización de reformas estructurales urgentes<sup>89</sup>. Con este fin, se identifican ocho retos a los que España se enfrenta actualmente que se deben abordar y solucionar para cumplir con la Agenda 2030. Estos son:

Reto 1. Acabar con la pobreza y la desigualdad; hacer frente a la emergencia climática; acabar con la pobreza y la desigualdad;

Reto 2. Hacer frente a la emergencia climática y ambiental;

Reto 3. Cerrar la brecha de la desigualdad de género y pone fin a la discriminación;

Reto 4. Superar las ineficiencias de un sistema económico excesivamente concentrado y dependiente;

Reto 5. Poner fin a la precariedad laboral;

Reto 6. Revertir la crisis de los servicios públicos;

Reto 7. Poner fin a la injusticia global y a las amenazas a los derechos humanos, a los principios democráticos y a la sostenibilidad del planeta;

Reto 8. Revitalizar nuestro medio rural y afrontar el reto demográfico.

De nuevo, la cohesión territorial se encuentra entre las prioridades de este documento y, tal y como se verá más adelante, también ocupará un importante lugar en

---

<sup>88</sup> Gobierno de España (2019), «La Agenda del cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible», disponible Gobierno de España (2020), «Estrategia de desarrollo sostenible 2030», disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>

<sup>89</sup> Gobierno de España (2021), «Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030», disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>

el Plan de recuperación y resiliencia español (en adelante, Plan de recuperación español) y en el Plan nacional de recuperación y resiliencia italiano (en adelante, Plan de recuperación italiano)<sup>90</sup>. Dado que en este trabajo las referencias al Plan de recuperación español son constantes, con el fin de evitar repetir la palabra español utilizaremos únicamente los términos «Plan de recuperación» cuando, por el contexto, esté claro que nos referimos a España.

Por último, es importante destacar que estos documentos tienen carácter programático y, a pesar de la buena voluntad que puedan tener los poderes públicos al aprobarlos, las propuestas y reformas planteadas requieren una planificación pensada y actuaciones concretas, además de contar con recursos económicos.

La actuación política se completaba en el ámbito organizativo con la creación de un ministerio que incluiría en su nombre el de la propia agenda: «Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030», que fue creado por el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

#### **4.2. La incidencia de los ODS en las leyes de reciente elaboración**

De más reciente aprobación son la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible que muestran bien haberse desarrollado en un contexto diverso marcado por el compromiso asumido en 2015 en relación a la Agenda 2030 y las obligaciones adquiridas al adoptar Tratado de París. Precisamente, asegurar que España cumpla con el Acuerdo de París es uno de los objetivos de la Ley 7/2021 [y junto a este, facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades (art. 2)].

Al hilo del cambio del contexto en el que se elaboran estas leyes apuntadas, la Ley 1/2023 dispone en su preámbulo:

---

<sup>90</sup> El Plan de recuperación español, aprobado por el Gobierno de España, puede consultarse en: [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf) y el Plan de recuperación italiano, aprobado por el Gobierno de Italia, en: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

«el desarrollo sostenible ya no debe verse como un problema limitado a los países de menor desarrollo (...) se plantea como desafío global, que concierne a toda la ciudadanía.

(...)

En este contexto, la renovada cooperación española promoverá la sostenibilidad en todas sus dimensiones, fomentando la inclusión y la participación, la igualdad y la equidad, la transparencia y la responsabilidad, de forma que nadie quede atrás, considerando todos los factores de discriminación y su intersección».

Tanto esta Ley como la Ley 7/2021 manifiestan tener muy presentes tanto el Tratado de París como la Agenda 2030 que llegan a incluir en distintos puntos de su texto articulado lo que evidencia algo que ya adelantó y es que, a pesar de que 2015 fuese un año clave para el desarrollo sostenible debido a la adopción de numerosos textos internacionales que iban en esa dirección, no ha sido hasta el periodo que coincide con la irrupción de la pandemia y su posterior desaparición cuando se comienza a manifestar una mayor movilización por parte de los poderes públicos. Por ende, puede concluirse que, con carácter general, el legislador estatal ha prestado atención a los ODS pero otra cosa muy distinta es que se hayan adoptado las concretas medidas para su consecución.

## **5. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional: la ponderación entre medio ambiente y desarrollo económico**

Se acaba de comprobar que el desarrollo sostenible aparece con frecuencia en la legislación y que, dentro del bloque de constitucionalidad, las leyes orgánicas que aprueban los estatutos de autonomía consideran la sostenibilidad como un principio inspirador de las políticas públicas. Pero esta perspectiva, correspondiente al plano normativo, debe ser completada con la visión jurisprudencial.

El Tribunal Constitucional se acercó, aunque de forma limitada, a la sostenibilidad en la Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre. Dicho pronunciamiento fue emitido con motivo de un recurso promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 12/1981 del Parlamento de Cataluña por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, y se refiere a dos bienes constitucionales: el medio ambiente (art. 45), por una parte, y el desarrollo económico (art. 130.1), por otra.

En relación al art. 45 señala:

«no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la “utilización racional” de esos

recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida» (FJ 3).

Simultáneamente, advierte el Tribunal que el art. 130.1 de la Constitución impone el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos. Y, en otro punto, se refiere expresamente a la necesidad de «armonizar la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos económicos» (FJ 6). Este extracto viene a ser el germen de lo que en ulteriores pronunciamientos constituirá la base sobre la que se sustentará la sostenibilidad<sup>91</sup>. Sobre esta necesidad de coherencia se pronunciaron sentencias como las SSTC 25/1989, de 3 de febrero (FJ 3), la 170/1989, de 19 de octubre (FJ 7) o la 66/1991, de 22 de marzo (FJ 2), entre otras.

Este planteamiento sería recuperado posteriormente en otras sentencias que sí se han referido explícitamente al desarrollo sostenible. Lo hacía la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, en la que el Tribunal Constitucional, con ocasión del análisis del título competencial sobre medio ambiente, se pronuncia sobre la vertiente sustantiva y refiere lo siguiente:

«Para ello hemos de remontarnos a la calidad de vida como aspiración situada en primer plano por el Preámbulo de la Constitución, que en principio parece sustentarse sobre la cultura y la economía, aún cuando en el texto articulado se ligue por delante a la utilización racional de los recursos naturales y por detrás al medio ambiente, con el trasfondo de la solidaridad colectiva. En suma, se configura un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección (art. 45 C.E.). En seguida, la conexión indicada se hace explícita cuando se encomienda a los Poderes públicos la función de impulsar y desarrollar se dice, la actividad económica y mejorar así el nivel de vida, ingrediente de la calidad si no sinónimo, con una referencia directa a ciertos recursos (la agricultura, la ganadería, la pesca) y a algunos espacios naturales (zonas de montaña) (art. 130 C.E.), lo que nos ha llevado a resaltar la necesidad de compatibilizar y armonizar ambos, el desarrollo con el medio ambiente (STC 64/1982)».

Y en relación a esta conexión, aclara:

«Se trata en definitiva del "desarrollo sostenible", equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado el año 1987 en el llamado Informe Brundtland, con el título "Nuestro futuro común" encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas» (FJ 4).

De esta forma, el intérprete constitucional viene a equiparar esa armonización entre medio ambiente y desarrollo de la actividad económica con el desarrollo sostenible

---

<sup>91</sup> AGUILERA VAQUÉS, M. (2000), considera ese fundamento jurídico de la Sentencia «se convierte en el punto de inflexión de la jurisprudencia constitucional respecto al desarrollo económico y al medio ambiente», *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, Barcelona: Atelier, pág. 152.

al que se refirió en 1987 la Comisión Brundtland, que es un desarrollo equilibrado, racional y que tiene presentes las necesidades de las generaciones futuras.

La misma Sentencia alude también al desarrollo sostenible como principio incorporado por la derogada Ley 4/1989, ya citada. Su art. 2.1.c) considera como principio inspirador: «La utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora». Concluye el Alto Tribunal que, a pesar de que el indicado precepto no utilice expresamente los términos de desarrollo sostenible, de la Ley se desprende que el concepto de desarrollo sostenible está presente. Lo hace en los siguientes términos:

«Por su conexión íntima con éste, y aun cuando no haya sido impugnado, resulta oportuno y conveniente para la coherencia del discurso, subrayar que lo mismo es predicable del siguiente art., el 2, en el cual se enuncian unos principios generales donde se admite explícitamente el concepto de "desarrollo sostenible", aun cuando sin darle tal nombre y se alude en todos los lugares pertinentes a las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias respectivas, a quienes se les encomiendan misiones de garantía, vigilancia y promoción educativa, investigadora y divulgadora con un contenido que pretende inequívocamente, sin distracción alguna, la protección y mantenimiento de los recursos naturales, así como el conocimiento de la naturaleza y la necesidad de su conservación, cuyo carácter genérico y abstracto a la hora de configurar todo ello es un factor formal coadyuvante o añadido para comprobar la idoneidad de su calificación» (FJ 10).

La necesidad de ponderación entre medio ambiente y desarrollo económico se ha expuesto de modo claro en otras sentencias como la STC 90/2000, de 30 de marzo (FJ 4), la STC 101/2005, de 20 de abril (FJ 9) o la STC 53/2017, de 11 de mayo (FJ 7).

De este reconocimiento de la sostenibilidad encubierto, se pasa a una evolución de la plasmación del desarrollo sostenible en la legislación que ha hecho que los pronunciamientos constitucionales también vayan más allá. Así, la citada STC 53/2017 reconoce como instrumento útil para armonizar desarrollo económico y protección del medio ambiente la evaluación ambiental. En este sentido señala:

«la evaluación ambiental se articula como un trámite complejo y esencial para cohesionar el desarrollo económico con el deber de protección del medio ambiente que tienen todos los poderes públicos, conforme al artículo 45 CE, en aras de un desarrollo sostenible» [FJ 3.d)].

Criterio que ha sido admitido y reproducido, entre otras, en la Sentencia 113/2019, de 3 de octubre (FJ 4). En esta misma Sentencia, en base a los apartados 13 y 23 del art. 149.1 CE (que se refieren a las competencias sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y legislación básica sobre protección del

medio ambiente, respectivamente), el Tribunal reconoce que el Estado está legitimado para dar contenido al principio de desarrollo sostenible. Así, dispone:

«(...) el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo. Por ello, los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales» (FJ 13).

También se refiere a la sostenibilidad como principio la STC 100/2020, de 22 de julio, que tiene su origen en un recurso interpuesto por el Gobierno contra el art. 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad. En este asunto, el Tribunal realiza una delimitación de las competencias del Estado sobre planificación general de la actividad económica y sobre medio ambiente. Y, respecto de este último, recuerda que la competencia sobre la legislación básica cumple una función de ordenación y realiza algunas precisiones. Entre ellas se encuentra la siguiente:

«(...) la integración de las exigencias de protección del medio ambiente en todos los ámbitos de acción de los poderes públicos (...) es inexcusable para hacer efectivo un desarrollo sostenible y jurídicamente vinculante como expresión del principio rector de la política social y económica consagrado en el art. 45 CE-» [FJ 3.B.a)].

De esta forma sitúa el desarrollo sostenible como una manifestación del principio rector de la política social y económica.

En suma, el Tribunal Constitucional se ha referido a la sostenibilidad como un principio y como una concreción de un principio rector de la política social económica. Pero esta cuestión no está tan clara y requiere un estudio más profundo. De ello nos ocupamos seguidamente.

## **6. ¿Es la sostenibilidad realmente un principio general del Derecho?**

Actualmente, entre la doctrina existe un consenso generalizado que apoya la idea de que la sostenibilidad es un principio jurídico, incluso con sustento constitucional. Así, AGUILERA VAQUÉS ha afirmado que «es un principio constitucional que tiene sentido por sí mismo y por esta razón es trascendente» y que «se extrae sobre todo de la ponderación de dos preceptos constitucionales, el art. 45 CE (medio ambiente) y el 128.1 (desarrollo económico)»<sup>92</sup>. Para PIÑAR MACHAS es un «verdadero principio jurídico» en el que «se fundamenta el legislador cada vez cada vez con más normalidad e

---

<sup>92</sup> AGUILERA VAQUÉS, M. (2000: 107-109).

insistencia» y en el que se amparan los Tribunales<sup>93</sup>. En sentido similar, BUSTILLO BOLADO ha señalado que «el desarrollo sostenible se ha configurado no sólo como un principio jurídico, sino como un «verdadero principio jurídico constitucional con sustento implícito en los arts. 45 y 130 CE»<sup>94</sup>. También RAMÍREZ SÁNCHEZ ha indicado que «es un verdadero principio general del derecho, invocable y aplicable por los Tribunales»<sup>95</sup>.

No obstante, parece ser que no todos están plenamente convencidos de ello. Así, JORDANO FRAGA no se pronuncia con claridad pues indica que:

«El desarrollo sostenible es la forma de desarrollo constitucionalizado siendo bien, valor o principio directo o indirecto como consecuencia de la constitucionalización del derecho a un medio ambiente adecuado como principio rector de la política económica y social»<sup>96</sup>.

Esa mención al desarrollo sostenible como un bien, valor o principio como equiparables evidencia la falta de consenso unánime sobre el alcance de dichos términos. Es decir, no se emplea una terminología jurídica estricta que no es nada sencilla de diferenciar. Además, en cualquier caso, el hecho de que la doctrina considere o no que la sostenibilidad es un verdadero principio jurídico tampoco quiere decir que sea algo concluyente y verídico. Considerando lo anterior cabe reproducir un diálogo del Profesor REBOLLO PUIG sobre los principios jurídicos. El autor refiere:

«¿En Derecho se hace cierta la frase “así es, si así os parece”? ¿Son principios los que nos parezcan principios, o sea, los que se diga comúnmente que lo son?, ¿los que digan los tribunales? Con toda la modestia y cautela que la ocasión merece, ante la tesitura de tomar posición, me atrevo a afirmar que los principios generales del Derecho no son exactamente, aunque lo diga hasta el DRAE, los “que gozan de general aceptación de jurisperitos y tribunales”; o, como dice más frecuentemente la doctrina, los que la *communis opinio* de los llamados operadores jurídicos o de todos los miembros del grupo social crean que lo son»<sup>97</sup>.

La cuestión clave está en lo que se entienda por lo que es jurídicamente un principio. Este es el presupuesto de la cuestión. Debe tenerse claro qué es un principio en

---

<sup>93</sup> PIÑAR MAÑAS, J.L. (2003:202)

<sup>94</sup> BUSTILLO BOLADO, R.O. (2014), «El desarrollo sostenible como concepto jurídico y como principio constitucional», en BUSTILLO BOLADO, R.O. y GÓMEZ MANRESA, M.F. (dirs.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, pág. 43.

<sup>95</sup> RAMÍREZ SÁNCHEZ, J.M. (2021), *Urbanismo para una nueva ciudad. El principio de desarrollo urbano sostenible*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 57.

<sup>96</sup> JORDANO FRAGA, J. (2021), «Desarrollo sostenible: el reto del derecho ambiental», en *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, n. 38-39.

<sup>97</sup> REBOLLO PUIG, M. (2010), REBOLLO PUIG, M. (2010), «Los principios generales del derecho (atreimiento atribulado sobre su concepto, funciones e inducción)», en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Madrid: La Ley, págs. 1567 y 1568.

términos jurídicos estrictos. Para responder a esta interrogante resulta fundamental partir de la obra *Los principios jurídicos* de BELADÍEZ ROJO. Como indica la autora, a quien seguimos a continuación, los principios jurídicos son fundamentos del Derecho, y, precisamente, ahí radica la complejidad de su definición: en averiguar cuáles son las ideas esenciales sobre las que se construye un ordenamiento<sup>98</sup>.

En una sociedad en la que se ha consolidado la idea de que la soberanía reside en el pueblo resulta lógico que el Derecho se fundamente en sus convicciones jurídicas, pues es de la comunidad de donde surge el poder jurídico<sup>99</sup>. De ahí que los principios jurídicos sean las convicciones, valores o ideas jurídico-éticas de esa sociedad. Y, precisamente, en relación a ese papel que asume el pueblo del que emerge el Derecho, GARCÍA DE ENTERRÍA refería:

«El pueblo no es, pues, para el Derecho el simple conjunto de los “destinatarios” pasivos de las normas, sino que está en su mismo origen, tanto en cuanto que es su voluntad formalizada la que crea nuevo Derecho, como porque es en sus vivencias sociales profundas y en su voluntad de perfección ética en donde surge precisamente la exigencia de la justicia (ubis societas, ibi ius; aparece aquí ya la raíz del “dualismo” Ley y Derecho, que más adelante nos surgirá de nuevo), justicia que órganos especializados simplemente administran»<sup>100</sup>.

Llegados a este punto, el problema se encuentran en determinar si, para que esos valores tengan valor jurídico, es necesario que el legislador los haya incorporado al ordenamiento a través de los textos positivos o si, por el contrario, esos valores jurídico-éticos de la comunidad constituyen, sin más, principios generales del Derecho<sup>101</sup>. Es decir, de acuerdo con la primera tesis las convicciones jurídico-éticas que se encuentran en la conciencia colectiva no tiene en sí mismas fuerza jurídica, siendo necesario que fuesen positivizadas para constituirse en auténticos principios. En cambio, para la segunda tesis, que es la que sostiene la autora y a la que nos sumamos a continuación, lo que eleva a una determinada idea a la condición de principio general es que exprese un valor jurídico de la comunidad sin que sea necesario ningún procedimiento de positivización.

---

<sup>98</sup> BELADÍEZ ROJO, M. (1994), *Los principios jurídicos*, Madrid: Civitas, pág. 17.

<sup>99</sup> BELADÍEZ ROJO, M. (1994: 29).

<sup>100</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1984), «Principio de legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 4, pág. 18.

<sup>101</sup> BELADÍEZ ROJO, M. (1994: 30 y ss.).

De conformidad con lo anterior, se hace necesario conocer cuáles son esas convicciones y valores que tienen los ciudadanos sobre el derecho, para así saber cuáles son los principios jurídicos en que se fundamenta. Y esta es, concretamente, otra de las dificultades que se plantean. Para el jurista alemán LARENZ, el método de actuar de un valor «se caracteriza porque es sentido por el hombre como un requerimiento interior a tomar posición, y además a llevar a cabo una actividad realizadora de tal valor»<sup>102</sup>. Se trata, por tanto, de un juicio subjetivo pero esto no es suficiente. Como ha indicado BELADÍEZ ROJO, «El sujeto que “siente” de este modo considera que ese sentimiento no es puramente subjetivo, sino que sería el que tendría cualquier miembro de la comunidad si tuviese que solucionar ese determinado problema»<sup>103</sup>. O sea, podría decirse que es algo que está tan interiorizado que se percibe casi como un deber moral.

En este Capítulo hemos comprobado que el término sostenibilidad está en progresiva expansión y se utiliza tanto en disposiciones que no tienen carácter normativo como en leyes y en la jurisprudencia. A su vez, el modo en el que la jurisprudencia utiliza el término sostenibilidad puede ser de lo más cambiante. En este sentido cabe traer a colación la STC 129/2008, de 27 de octubre, y reproducir el siguiente fragmento en el que el Tribunal Constitucional alude a la labor del juzgador constitucional:

«nuestra tarea se constriñe a evaluar la sostenibilidad constitucional de la concreta interpretación llevada a cabo por los órganos judiciales. Tal sostenibilidad se refiere, como se señalaba en el fundamento anterior, al respeto a los valores de la seguridad jurídica y de la autoría parlamentaria de la definición de los delitos y las penas, y se traduce en la razonabilidad semántica, metodológica y axiológica de la interpretación judicial de la norma y de la subsunción legal de los hechos en la misma. Por ello forma parte del objeto de nuestro análisis la motivación judicial de tales interpretación y subsunción, pero no la argumentación del recurrente en favor de una interpretación alternativa, cuya evaluación de razonabilidad *per se* nos es ajena y solo podrá ser tomada en cuenta en la medida en que incida en la irrazonabilidad de la interpretación judicial impugnada» (FJ 3).

De este modo, se refiere a la sostenibilidad («sostenibilidad constitucional») que implica sopesar y evaluar si la interpretación realizada por los órganos judiciales es adecuada y está en la línea de los valores constitucionales. Este criterio se ha repetido con posterioridad en otras sentencias y, especialmente, en las dictadas a partir de 2021 [SSTC 91/2009, de 20 de abril (FJ 6); 196/2013, de 2 de diciembre (FJ 6); 78/2021, de 19 de abril (FJ 5); 78/2021, de 19 de abril (FJ 5), 47/2022, de 24 de marzo (FJ 8.2.1.1); 46/2022,

---

<sup>102</sup> LARENZ, K. (1966), *Metodología de la ciencia del derecho* (traducido por GIMBERNAT, E.), Barcelona: Ariel, pág. 221.

<sup>103</sup> BELADÍEZ ROJO, M. (1994:55).

de 24 de marzo (FJ 12.2.3.1), entre otras]. Si bien, como ha puesto de manifiesto REBOLLO PUIG, ni siquiera el hecho de que legislación o jurisprudencia reconociesen que la sostenibilidad es un principio general lo convertiría en tal<sup>104</sup>.

De acuerdo con la tesis que venimos exponiendo, la sostenibilidad se podrá considerar un verdadero principio jurídico si sus valores están presentes y son sentidos por la comunidad. Sin embargo, el carácter ambiguo de la sostenibilidad plantea dificultades a la hora de conocer qué ideas son las que debe acoger la sociedad. En nuestra opinión, uno de los valores centrales sería que la sociedad tuviese conocimiento y consciencia de que los recursos de los que disponemos son limitados y finitos y que estos no son solo para los que actualmente estamos en el mundo sino que, cuando nosotros no estemos, vendrán otras generaciones. El conocimiento, comprensión e interiorización de lo anterior llevaría a que todos fuésemos solidarios y actuásemos de un modo responsable. Ejemplos prácticos de este compromiso podrían ser acciones tan simples y conocidas como, por ejemplo, consumir menos recursos como la electricidad o el agua, apostar por prescindir de vehículos propios y utilizar bicicletas o medios de transporte públicos o apoyar el comercio local y la compra de productos de proximidad. La actuación normalizada o espontánea de las personas de acuerdo con estos criterios sería una muestra de que la sociedad ha interiorizado el valor de la sostenibilidad. Esto podría constituir uno de los argumentos a utilizar por el jurista que pretenda elevar la sostenibilidad a la categoría de principio general de Derecho.

Por lo tanto, la existencia de un principio jurídico no dependerá de su formulación legal o de su reconocimiento por la doctrina o la jurisprudencia sino de su arraigo y aceptación en la conciencia colectiva de la comunidad. Por estos motivos, no podemos defender que a día de hoy la sostenibilidad sea un principio general del Derecho ya que no consideramos que sea un valor que esté lo suficientemente presente en la conciencia social. Dicho de otro modo, no existe una convicción real o una aceptación generalizada de que la sostenibilidad sea fundamental para el buen funcionamiento de nuestra sociedad. Y esto no obsta a que en un futuro sí que pueda constituirse como un auténtico principio jurídico.

---

<sup>104</sup> Para REBOLLO PUIG, M. (2010: 1566) «Los principios generales del Derecho existen con independencia de que sean descubiertos o no: son los que realmente son, los que verdaderamente informan el ordenamiento, no los que se diga que lo son».

Es decir, debe haber un consenso social o una aceptación generalizada de que dicho principio es fundamental y necesario para el buen funcionamiento y la justicia en la sociedad.

#### **IV. LO SVILUPPO SOSTENIBILE IN ITALIA (italiano)**

##### **1. La riforma costituzionale del 2022 e «le future generazioni»**

Nel 2022, per la prima volta nella storia della Repubblica italiana è stata effettuata una revisione costituzionale dei principi fondamentali contenuti negli articoli 1-12 della Costituzione del 1947, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, (di seguito, Cost.). La Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente», modifica, infatti, tra le altre cose, l'articolo 9 Cost., aggiungendo un terzo e un ultimo comma. Il testo aggiornato stabilisce, in particolare, che:

«La Repubblica (...) tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Nell'articolo vengono introdotti ambiti molto diversi tra loro: da una parte, si parla della tutela degli animali e, dall'altra, dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Questi tre ultimi appaiono collegati alla protezione delle persone che vivranno in futuro nel nostro pianeta<sup>105</sup>.

Quest'idea, in particolare, è la stessa di quella formulata nel rapporto Brundtland del 1987 che si riferiva allo sviluppo sostenibile, definito come quello sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri (si veda par. I.1). Dopo la riforma, l'art. 9 Cost. racchiude valori come la solidarietà e l'empatia e, in via innovativa, considera le persone che verranno dopo di noi come titolari del diritto di poter trovare e consumare le risorse del pianeta per soddisfare i propri bisogni, e così continuare a crescere e svilupparsi. Allo stesso tempo, poi, l'affermazione dell'art. 9 Cost. pare valorizzare la prospettiva dei doveri e della responsabilità dello Stato nelle sue varie articolazioni<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Sulla riforma costituzionale si vedano i commenti di CECCHETTI, M. (2021), «La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente», in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, p. 285 e ss.; RESCIGNO, F. (23 giugno 2021), «Quale riforma per l'articolo 9», in *Federalismi*; e DELSIGNORE, M., MARRA, A. e RAMAJOLI, M. (2022), «La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente», in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1, p. 1 e ss.

<sup>106</sup> MARRA, A. (2022:18). Nello stesso senso, DELSIGNORE, M. (2023), «Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto», in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente*, n. 1, p. 12.

La riforma costituzionale offriva al Costituente la possibilità di introdurre un riferimento esplicito allo sviluppo sostenibile. Tuttavia, va notato che questa sarebbe stata una decisione rischiosa, dato che il termine menzionato presenta un carattere ambiguo e ha un ampio campo di applicazione. In linea generale, la dottrina neanche considera sbagliata la scelta del Costituente. In questo senso, alcuni Autori hanno sottolineato che l'introduzione dello sviluppo sostenibile avrebbe potuto esporre la norma a un «precoce invecchiamento»<sup>107</sup>.

Eppure, non tutti gli Autori sono concordi. Alcuni, infatti, non solo sollevano dubbi sulla legittimità di modificare i principi fondamentali del testo costituzionale, ma ritengono che l'introduzione delle future generazioni sia «l'aspetto decisamente meno convincente»<sup>108</sup>. Opinione, questa, però, che non è possibile condividere. Il fatto che il testo costituzionale tenga in considerazione le future generazioni merita piuttosto una valutazione positiva, poiché contribuisce in modo significativo al rafforzamento del valore della sostenibilità. Non è insignificante, a tal proposito, che la Costituzione, vertice dell'Ordinamento giuridico italiano, faccia un riferimento alle generazioni future, la cui protezione è consustanziale allo sviluppo sostenibile e, di conseguenza, all'Agenda 2030 e agli 17 *Sustainable Development Goal (SDG)* a cui i governi si sono impegnati a raggiungere.

Il «piccolo» inciso («generazioni future») implicherà che il legislatore, nel definire l'assetto degli interessi in gioco, non possa non tenere conto anche degli interessi delle generazioni future<sup>109</sup>. La presunta ambiguità di questi termini (a cui si riferiva RESCIGNO) costituisce per CECCHETTI un «falso problema»<sup>110</sup>. Così, la norma non si presenta con la struttura di una «regola» che imponga di identificare con certezza i «soggetti futuri» il cui interesse debba assumere giuridico rilievo; essa si atteggia:

«piuttosto come un “principio”, tipicamente costituzionale, che impone ai legislatori (e, più in generale, a tutti gli attori pubblici) il ben più complesso obiettivo di “guardare lontano”, ossia di costruire politiche ambientali che sappiano assicurare una coesistenza (e, forse, oggi addirittura la “sopravvivenza”) di lungo periodo».

---

<sup>107</sup> Così, BIFULCO, R. (6 aprile 2022), «Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022», in *Federalismi*, pp. 7 e 8. Della stessa opinione BARTOLUCCI, L. (2022), «Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione», in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, p. 24.

<sup>108</sup> RESCIGNO, F. (2021:4) riferisce: «(...) l'aspetto decisamente meno convincente è il richiamo “anche nell'interesse delle future generazioni”; è un inciso alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all'ambiente stesso? Quali future generazioni? E' un'ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un'impostazione marcatamente antropocentrica».

<sup>109</sup> MARRA, A. (2022:19).

<sup>110</sup> CECCHETTI, M. (2021:310).

La norma può avere un enorme potenziale per il fatto che «è in grado di rivelare (...) anche la sua enorme carica innovativa quale parametro di legittimità costituzionale delle politiche ambientali»<sup>111</sup>. Così pure l'art. 9 potrebbe essere un criterio che deve essere tenuto in considerazione nell'ambito di altre politiche settoriali come, ad esempio, il turismo.

## 2. L'impegno dell'Italia con la Agenda 2030

Come già sottolineato (par. I.4 del Capitolo primo), l'Agenda 2030 e gli 17 *SDG* costituiscono una guida globale per affrontare sfide cruciali entro il 2030. Nonostante ciò, anche se l'Agenda 2030 non impone obblighi giuridici vincolanti agli Stati membri dell'ONU, la sua realizzazione richiede il lavoro degli Stati stessi, che sono incoraggiati a tradurre questi obiettivi in azioni concrete (cfr. par. 78 della Agenda 2030). Pertanto, l'Italia, come gli altri Paesi che fanno parte delle Nazioni Unite, è chiamata a impegnarsi per definire una propria strategia che consenta di raggiungere gli obiettivi fissati.

In quest'ottica, nel 2017, è stata approvata la prima «versione» della «Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile», che, poi, è andata incontro a un processo di revisione<sup>112</sup>. Poco più di cinque anni, in data 18 settembre 2023, il Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica ha approvato il testo della denominata «Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile 2022»<sup>113</sup>. Il fatto che l'anno 2022 sia stato incluso nel titolo non è del tutto logico poiché potrebbe far pensare che sia stato approvato nel 2022, anziché alla fine del 2023. Ad ogni modo, il notevole ritardo fa

---

<sup>111</sup> Così ancora, MARRA, A. (2022:18). Parallelamente alla riforma dell'art. 9, è stato modificato l'art. 41 Cost., stabilendo che l'ambiente costituisca un limite all'iniziativa economica privata. Naturalmente, il fatto che prima della riforma la Costituzione non facesse espresso riferimento all'ambiente non significa che non fosse riconosciuto, in quanto la giurisprudenza ha trovato spazio per le questioni ambientali sulla base di altri precetti costituzionali come, ad esempio, il paesaggio (art. 9) o la salute (art. 32), così, DELSIGNORE, M. (2022:3). Sebbene, come indica RAMAJOLI, M. (2022:36) «l' approccio del legislatore nella tutela e quasi più rilevante dell' oggetto della tutela». E anche se non c'è nulla di nuovo nelle affermazioni di principio di cui ai riformulati articoli 9 e 41 «ci si augura una rinnovata attenzione del legislatore, che, insieme al vigilante controllo della Corte costituzionale, funga da guida per avviarci sulla strada di nuovi modelli in grado di far fronte alle esigenze di una tutela giuridica dell'ambiente che deve spingersi ben oltre la mera conservazione dell'esistente». Sul contenzioso climatico cfr. RAMAJOLI, M. (2021), «Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation», in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1, pp. 53-65 e DELSIGNORE, M. (2022), «Il contenzioso climatico nel suo costante crescendo dal 2015 ad oggi», in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 28, pp. 265-272.

<sup>112</sup> Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2017), «Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile», consultabile all'indirizzo: [https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio\\_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs\\_ottobre2017.pdf](https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs_ottobre2017.pdf)

<sup>113</sup> Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2023), «Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile 2022», consultabile all'indirizzo: <https://www.mase.gov.it/pagina/strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>

sorggere il dubbio se i poteri pubblici siano veramente interessati alla realizzazione dell'Agenda 2030.

La Strategia ha come obiettivo primario quello di proporre un quadro strategico di riferimento per le attività di programmazione, monitoraggio e valutazione della sostenibilità delle politiche pubbliche, ai diversi livelli territoriali, a supporto dell'attuazione dell'Agenda 2030 e degli *SDG* in Italia. Il testo è strutturato in cinque aree, corrispondenti alle «5P» dello sviluppo sostenibile proposte dall'Agenda 2030 (persone, pianeta, prosperità, pace e partnership), che si dipanano in quindici scelte strategiche che coprono diversi settori che vanno dalla gestione responsabile delle risorse naturali al contrasto delle diseguaglianze sociali.

L'azione politica è stata completata a livello organizzativo con l'istituzione della Cabina di regia «Benessere Italia», che nasce nel 2019 come un organo di supporto tecnico-scientifico al Presidente del Consiglio nell'ambito delle politiche del benessere e della valutazione della qualità della vita dei cittadini, coordinando e monitorando le attività specifiche dei singoli Ministeri, assistendo le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali nella promozione di buone pratiche sul territorio<sup>114</sup>. Per le finalità del presente lavoro, è opportuno evidenziare che la Cabina di regia è tenuta, da un lato, a potenziare e coordinare le politiche e le iniziative del Governo italiano per la Strategia nazionale per lo Sviluppo Sostenibile nell'ambito dell'Agenda 2030 e, dall'altro, a coordinare il processo di armonizzazione degli indicatori di benessere e qualità della vita con gli obiettivi di sviluppo sostenibile [art. 1.2.d) e d) del D.P.C.M. n. 97 del 2019].

---

<sup>114</sup> La Cabina di regia è stata istituita con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 19 giugno 2019, n. 97.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **SOSTENIBILIDAD Y TURISMO: MARCO JURÍDICO**

## **I. LA PROYECCIÓN DEL TURISMO SOSTENIBLE EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL**

### **1. El auge de la actividad turística en el siglo XX y la creación de la Organización Mundial del Turismo**

Originariamente, el turismo surge como una forma de ocio de carácter eminentemente elitista y no fue hasta después de finalizar la Primera Guerra Mundial cuando los viajes dejan de estar reservados a unos pocos y comienzan practicarse por diversas clases sociales y con más asiduidad, aunque sin revestir el carácter de turismo de masas que adquiriría más adelante.

Paralelamente, comienza a manifestarse su dimensión económica generando el interés de los gobiernos que pasaron a asumir un papel más activo tanto a nivel interno como internacional, pues también en este momento se percibía su dimensión transfronteriza. En 1925 se celebró en La Haya un primer Congreso Internacional de Asociaciones Oficiales de Tráfico Turístico y, en 1934, casi diez años después se creó la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Propaganda Turística como organismo de carácter no gubernamental con sede en La Haya. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, especialmente en los años 50 y 60 el turismo adquiere una nueva dimensión debido al aumento del poder adquisitivo de las clases sociales medias, el aumento del tiempo libre y la baja de los precios del transporte y los gobiernos se percatan, de nuevo, de la importancia del sector. En 1970, la que era la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Propaganda Turística, que con el paso de los años pasó a denominarse Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT), adopta el nombre de OMT. Así se establecía en los «Estatutos de la Organización Mundial del Turismo» que fueron adoptados por su Asamblea General en 1970, aunque la entrada en vigor de estos no tuvo lugar hasta 1975 y por este motivo existen fuentes que asocian su creación directamente con este año<sup>115</sup>. Un año después, la OMT y las Naciones Unidas acordaron que la primera actuara como organismo de ejecución del Programa de las Naciones Unidas para el

---

<sup>115</sup> Los Estatutos se adoptaron por la Asamblea General Extraordinaria de la UIOOT celebrada en México del 17 al 28 de septiembre de 1970. Pueden consultarse en las págs. 15 y ss. del siguiente documento: OMT (2016), «Documentos básicos de la OMT. Estudios| Reglamentos| Acuerdos», Madrid: OMT, vol. I, disponible en: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284417537>

Desarrollo (PNUD) y, finalmente, en 2003 la OMT se convierte en un organismo especializado de las Naciones Unidas<sup>116</sup>.

De acuerdo con los Estatutos de la OMT de 1970, su objeto fundamental era:

«la promoción y desarrollo del turismo con vistas a contribuir al desarrollo económico, la comprensión internacional, la paz, la prosperidad y el respeto universal, y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión. La Organización tomará todas las medidas adecuadas para conseguir este objetivo» (art. 3).

Nace, por tanto, con un propósito económico y social que no tiene presente el elemento medioambiental, que es fundamental y consustancial a la noción de desarrollo sostenible. No obstante, como se comprueba seguidamente, con el paso de los años esta pretensión va a cambiar configurándose actualmente como un órgano especializado de las Naciones Unidas encargado de la promoción de un turismo responsable, sostenible y accesible para todos.

## **2. Las primeras reflexiones sobre el cambio de planteamiento que debía asumir el turismo en el ámbito de la OMT y las Naciones Unidas**

A nivel internacional, las iniciativas relacionadas con el turismo han sido impulsadas principalmente por dos entidades: por un lado, por la OMT -que como hemos visto, nace como una institución especializada en contribuir a la promoción y desarrollo del turismo- y, por otra, por las Naciones Unidas de las que la primera no pasa a formar parte hasta iniciado el siglo XXI. Por tanto, no siempre han estado vinculadas y por este motivo las abordamos seguidamente de forma separada.

En 1980, ante el continuo desarrollo de la actividad turística, la OMT convocó en Manila (Filipinas), la Conferencia Mundial del Turismo para reflexionar sobre el nuevo rol que debía adquirir el turismo en un mundo dinámico que estaba siendo objeto de cambios profundos que trascendían de lo puramente económico<sup>117</sup>. La Declaración de Manila, que es el texto resultado de la Conferencia, reclamaba la necesidad de tratar «cuestiones (...) que reclaman atención inmediata con miras al desarrollo armonioso del turismo». Estos últimos términos (desarrollo armonioso) anunciaban un cambio de

---

<sup>116</sup> Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General «Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Turismo», de 23 de diciembre de 2003, A/RES/58/232, disponible en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

<sup>117</sup> OMT (1980), «Declaración de Manila sobre el turismo mundial», disponible en: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1980.01.01> La Declaración distingue dos partes: la llamada «Declaración A», que contiene genéricas declaraciones que tienen carácter más reflexivo, y la llamada «Declaración B» que recoge medidas más concretas acordadas.

planteamiento que apuntaba la nueva dirección hacia la que debía ir el turismo. De este modo, a nivel internacional, y, seguidamente, veremos que también a nivel europeo, comenzaba a gestarse un ambiente que era la antesala de lo que después se denominaría sostenibilidad. Los poderes públicos se percatan de que la satisfacción de las necesidades turísticas no puede constituir una amenaza para los intereses sociales y económicos de las poblaciones de las regiones turísticas ni para el medio ambiente y los recursos naturales. Es decir, se comienza a tomar consciencia de que no vale un turismo a toda costa.

Más tarde, en 1995, también auspiciada por la OMT, se celebraba en Lanzarote la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible de la que deriva la Carta mundial del turismo sostenible<sup>118</sup>. La Carta consta de 18 principios, una resolución final y una resolución sobre el Comité de seguimiento. Los principios, que no se reproducen por su extensión, proponen que el turismo se fundamente en criterios de sostenibilidad aunque de todos ellos hay que destacar el principio primero que propone un concepto de desarrollo turístico sostenible. De acuerdo con este, sería aquel que es soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales. Además, debe estar orientado a asegurar su durabilidad y conservación de los recursos. En la resolución final se hace un expreso llamamiento a los gobiernos estatales y regionales a formular con carácter de urgencia planes de acción para un desarrollo sostenible aplicados al turismo en consonancia con los principios de la Carta. En la parte final de la Carta se crea el Comité de Seguimiento de la Carta y de su Plan de Acción que debe velar por su difusión, su aplicación e impulso de estudios y proyectos que faciliten la instrumentación del turismo sostenible.

De finales de la década de los 90 también cabe destacar la aprobación por la OMT, en Santiago de Chile, del Código Ético mundial para el Turismo<sup>119</sup>. Este comprende diez principios de aplicación voluntaria que responden a la voluntad de promover un turismo equitativo, responsable y sostenible. Las rúbricas de los artículos permiten hacerse una idea de su contenido. Son las siguientes:

Art. 1. Contribución del turismo al entendimiento y al respeto mutuos entre hombres y sociedades.

Art. 2. El turismo, instrumento de desarrollo personal y colectivo.

---

<sup>118</sup> OMT (1995), «Carta mundial del turismo sostenible», disponible en: <https://www.turismo-sostenible.org/wp-content/uploads/2018/06/Carta-del-Turismo-Sostenible.pdf>

<sup>119</sup> El Código fue adoptado por la Asamblea General de la OMT en 1999 y posteriormente por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2001, disponible en: <https://www.unwto.org/es/codigo-etico-mundial-para-el-turismo>

Art. 3. El turismo, factor de desarrollo sostenible.

Art. 4. El turismo, factor de aprovechamiento y enriquecimiento del patrimonio cultural de la humanidad.

Art. 5. El turismo, actividad beneficiosa para los países y las comunidades de destino.

Art. 6. Obligaciones de los agentes del desarrollo turístico.

Art. 7. Derecho al turismo.

Art. 8. Libertad de desplazamiento turístico.

Art. 9. Derechos de los trabajadores y de los empresarios del sector turístico.

Art. 10. Aplicación de los principios del Código Ético Mundial para el Turismo.

De todos ellos procede llamar la atención por su vinculación con la temática de este trabajo, sobre el apartado 3 del art. 5 que insta a prestar particular atención a los problemas específicos de las zonas litorales y de los territorios insulares, así como de las frágiles zonas rurales y de montaña, donde el turismo representa con frecuencia una de las escasas oportunidades de desarrollo frente al declive de las actividades económicas tradicionales.

En el ámbito de las Naciones Unidas, ya en 1972, momento en que se celebró la I Conferencia sobre el Medio Humano, el turismo estaba presente en sus iniciativas. Buena muestra de ello son las recomendaciones 24.c) y 96.1.d) del Plan de Acción para el Medio Humano recogido en el Informe que derivó de la Conferencia, ya citado. La primera encomendaba a la ONU asesorar positivamente a los países miembros sobre la importancia de proteger los lugares turísticos. Y, la segunda, proponía establecer un programa internacional de educación sobre el medio de enfoque interdisciplinario y dirigido a todo tipo de públicos. Entre las ideas que se sugerían para este programa se encontraba el establecimiento de un grupo de expertos en diversas disciplinas relativas al medio, como las del sector económico, sociológico o turístico. El Informe Brundtland de 1987 también tenía en cuenta el turismo en algún punto. Así, invitaba a los gobiernos a anticipar los efectos de sus políticas y actuar para prevenir consecuencias indeseables y proponía mejorar la gestión de la flora y la fauna de las zonas protegidas a través de diversas actuaciones, por ejemplo, a través del fomento del turismo basado en la flora y la fauna, que vendría a ser lo que hoy asociamos al turismo rural.

Más tarde, en 1992, la Agenda 21 aborda el turismo como un medio para el desarrollo sostenible e insta a los países a promover prácticas turísticas sostenibles. Así, se refería a la promoción del turismo ecológico (capítulo 11), al fomento del «turismo

sostenible» -aunque no especificaba qué entender por tal- (capítulo 13) y, en el marco de la mejora de la productividad agrícola y la diversificación del empleo del mundo rural, proponía que se promoviesen oportunidades de empleo fuera de la agricultura, por ejemplo, con industrias caseras, la manufactura ligera o el turismo (capítulo 14). Más adelante, en el epígrafe II.4.3 del Capítulo cuarto, veremos que en la actualidad se han recuperado con fuerza estas ideas de fomentar el turismo rural.

### **3. Los ODS y el turismo**

En 2015, la Agenda 2030, como ya se indicó (véase el apartado I.4 del Capítulo primero), también tiene en cuenta el turismo al fijar las metas de los ODS número 8, 12 y 14. No obstante, en realidad, aunque el turismo solo se mencione de modo expreso en estos tres puntos puede contribuir positivamente a la consecución de otros ODS.

Concretamente, para la OMT puede coadyuvar a la consecución de todos ellos aunque la realidad es que en unos casos resulta más sencillo que en otros<sup>120</sup>. Por ejemplo, mediante la promoción del emprendimiento y los pequeños negocios se puede contribuir a la reducción de la pobreza (ODS 1, «fin de la pobreza»); el turismo también puede estimular la productividad agrícola al promover la producción, el uso y la venta de productos locales en los destinos turísticos (ODS 2, «hambre cero»); y con las dos contribuciones anteriores, puede tener un efecto colateral positivo en la salud y el bienestar (ODS 3, «salud y bienestar»). De igual modo, desde el turismo se puede intervenir en la educación y formación profesional a través de acuerdos transfronterizos sobre cualificaciones, estándares y certificaciones (ODS 4, «educación de calidad»); y empoderar a las mujeres de distintas formas, en particular, mediante la provisión de puestos de trabajo (ODS 5, «igualdad de género»). Igualmente, puede contribuir al uso eficiente de agua en el sector así como acelerar el cambio hacia las energías renovables (ODS 6, «agua limpia y saneamiento» y ODS 7, «energía asequible y no contaminante»). También tiene capacidad para mejorar infraestructuras y la accesibilidad universal al tiempo que contribuye a la renovación urbana y al desarrollo rural así como a reducir los desequilibrios regionales (ODS 9, «industria, innovación e infraestructura», ODS 10, «reducción de las desigualdades» y ODS 11, «ciudades y comunidades sostenibles»). Asimismo, la práctica del turismo contribuye al cambio climático y precisamente por este motivo debe reducir el consumo de energía y fomentar la utilización de fuentes renovables

---

<sup>120</sup> A tal efecto, en su sede electrónica dedica una sección a especificar cómo el turismo cómo desde el turismo se contribuiría a la consecución de los ODS. Puede consultarse en: <https://www.unwto.org/es/turismo-agenda-2030>

(ODS 13, «acción por el clima»). Del mismo modo, puede jugar un importante papel en la ordenación de las zonas costeras y en la preservación de los ecosistemas marinos como en la conservación de la flora y fauna (ODS 14, «vida submarina» y ODS 15, «vida de ecosistemas terrestres»). Y, dado que la actividad turística implica encuentros entre personas de diversos contextos culturales puede fomentar la tolerancia promoviendo sociedades más pacíficas (ODS 16, «paz, justicia e instituciones sólidas»). Por último, debido a su naturaleza intersectorial tiene capacidad de reforzar las asociaciones público-privadas y de involucrar a múltiples agentes interesados (internacionales, nacionales, regionales y locales) para trabajar conjuntamente y alcanzar objetivos comunes (ODS 17, «alianza para lograr objetivos»).

Más recientemente, el 21 de diciembre de 2020 la Asamblea General de las Naciones Unidas dictó la Resolución titulada «Promoción del turismo sostenible, incluido el ecoturismo, para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente» que insta a los Estados miembros de la ONU a impulsar políticas que promuevan el turismo sostenible y, especialmente, el ecoturismo que pueden contribuir a las tres dimensiones del desarrollo sostenible<sup>121</sup>. Ciertamente, el turismo puede constituir un motor de crecimiento económico sostenible que contribuya a la creación de empleos decentes para todos, a la erradicación del hambre y la conservación de la biodiversidad y el patrimonio cultural y natural y promover el desarrollo rural y unas mejores condiciones de vida para las poblaciones rurales. Si bien, una cosa es la intención de cumplir estos objetivos y otra el trabajo que se requiere para alcanzarlos que no es una tarea sencilla y es el factor del que va a depender realmente su éxito.

## **II. EL CAMBIO DE RUMBO DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA UN TURISMO SOSTENIBLE**

En 1992, el Tratado de Maastricht admite que por primera vez que la que entonces pasaba a llamarse Unión Europea debía incluir entre sus actuaciones medidas en el ámbito del turismo [así lo hacía en el apartado t) del art. 3]<sup>122</sup>. En desarrollo de esta idea, la Comisión Europea aprobó tres años después el Libro Verde «El papel de la Unión en

---

<sup>121</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2020 «Promoción del turismo sostenible, incluido el ecoturismo, para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente», de 21 de diciembre de 2020, A/RES/75/229, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/380/63/PDF/N2038063.pdf?OpenElement>

<sup>122</sup> Con carácter previo a 1992, la competencia de la Unión Europea en materia de turismo era limitada y no estaba formalmente establecida en los tratados por lo que las acciones en el sector eran indirectas enmarcándose dentro de otras políticas comunitarias.

materia de turismo» que tenía como cometido reflexionar sobre lo que ya adelanta en su propio título, esto es, facilitar y estimular una reflexión general sobre el papel de la Unión en favor del turismo<sup>123</sup>.

Pocos años más tarde, en 1998, la importancia del sector turístico se ponía nuevamente de relieve, con más énfasis, al producirse una ralentización de los ingresos extracomunitarios que provocó que la balanza de viajes externa de la Unión Europea fuese por primera vez deficitaria<sup>124</sup>. De entre las respuestas adoptadas cabe destacar las Conclusiones del Consejo, de 21 de junio de 1999, que representaron un paso significativo en la incorporación de la sostenibilidad en el sector turístico europeo. Estas Conclusiones reconocían la importancia del turismo no solo desde una perspectiva económica, sino también en términos de su impacto ambiental y social. Asimismo, instaban a la Comisión y los Estados miembros a colaborar para maximizar la contribución del turismo al crecimiento y el empleo en cuatro aspectos: la información, la formación, la calidad y la sostenibilidad.

Un paso más hacia la sostenibilidad se daba en 2001 cuando la Comisión Europea, probablemente alentada por la celebración en 2002 de la Cumbre de Johannesburgo, publicaba la Comunicación «Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo»<sup>125</sup>. El objeto de la Comunicación era consolidar medidas y actuaciones para aumentar los conocimientos sobre esta actividad económica, reforzar la competitividad de sus empresas, y mejorar así el desarrollo sostenible del turismo en la Unión Europea y su contribución a la creación de empleos. También se refería al potencial para contribuir a la consecución de varios de los objetivos principales de la Unión Europea como el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y el empleo, y la cohesión económica y

---

<sup>123</sup> Libro Verde de la Comisión, «El papel de la Unión en materia de turismo», de 4 de abril de 1995, COM(95) 97 final. Al Libro Verde se refiere SALGADO CASTRO, A. (1997), «La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en la Comunidad Autónoma de Aragón: una propuesta», en TUDELA ARANDA, J. (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico el turismo*, Huesca: Rústica Editorial, en las págs. 87 y 88.

<sup>124</sup> Así lo señalaba el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Medidas comunitarias con incidencia en el turismo (1997/99)», 28 de marzo de 2001, COM(2001) 171 final.

<sup>125</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo», 13 de noviembre de 2001, COM(2001) 665 final. En ella, la Comisión reconocía que a raíz de las Conclusiones del Consejo sobre turismo y empleo, de junio de 1999, se había generado una «nueva dinámica» que pretendían consolidar.

social. A este documento le siguieron otros como la Comunicación «Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo», de 21 de noviembre de 2003<sup>126</sup>.

A partir de entonces comenzó a hacerse habitual que junto al turismo se prestase atención a la sostenibilidad. En 2006, la Comisión adoptó una política que tenía como principal objetivo «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»<sup>127</sup>. En esta misma línea iba también la Comunicación «Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo», de 19 de octubre de 2007, que continúa apostando por un modelo sostenible con el fin de facilitar la competitividad de Europa como destino turístico<sup>128</sup>. Precisamente, a finales del 2007, el turismo fue objeto de atención del Tratado de Lisboa que le dotó de una base jurídica propia al introducirlo entre las materias de competencia europea. Desde entonces, se reconoce a la Unión Europea la competencia de apoyo a la acción de los Estados miembros en el sector turístico dirigida, en particular, a la promoción de la competitividad de las empresas de la Unión del sector [arts. 6.d) y 195 TFUE].

En 2010, habiendo ya entrado en vigor el Tratado de Lisboa, la Comisión emitió la comunicación llamada «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo» que marcaba como objeto definir un nuevo marco de acción a fin de reforzar su competitividad y su capacidad para crecer de manera sostenible<sup>129</sup>. Posteriormente se adoptaron otras comunicaciones como las tituladas «Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo», de 20 de febrero de 2014, o «Una Agenda Europea para la economía colaborativa», 2 de junio de 2016<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo», 21 de noviembre de 2003, COM(2003) 716 final.

<sup>127</sup> Comunicación de la Comisión «Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo», 17 de marzo de 2006, COM(2006) 134 final.

<sup>128</sup> Comunicación de la Comisión «Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo», 19 de octubre de 2007, COM(2007) 621 final.

<sup>129</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo», 30 de junio de 2010, COM(2010) 352 final.

<sup>130</sup> Comunicaciones de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo», 20 de febrero de 2014, COM(2014) 86 final y «Una Agenda Europea para la economía colaborativa», 2 de junio de 2016, COM(2016) 356 final.

En 2021, tras la irrupción de la pandemia, en respuesta al duro golpe que supuso para el sector, y teniendo en consideración que en el ámbito del turismo habían adquirido protagonismo formas alternativas de turismo como el ecoturismo, el agroturismo y el turismo rural, así como el turismo sanitario, el Parlamento Europeo instó a la Comisión a que desarrollase una nueva estrategia para un turismo sostenible y estratégico en consonancia con la Agenda Digital, el Pacto Verde y los ODS de las Naciones Unidas, sustituyendo así la Estrategia de 2010<sup>131</sup>. El Tribunal de Cuentas también se pronunció sobre la necesidad de una nueva estrategia en el Informe «Apoyo de la UE al turismo: es necesaria una nueva orientación estratégica y un mejor enfoque en la financiación»<sup>132</sup>. En el Informe, el Tribunal de Cuentas –aunque sin mencionar documentos específicos– expresaba su disconformidad con la acción de la Comisión al considerar que las prioridades establecidas no se traducían en medidas específicas ni propuestas de carácter financiero para lograrlas. En concreto, señalaba:

«la Comisión ajustó las prioridades turísticas de la UE al Pacto Verde Europeo prestando atención específica al turismo sostenible y responsable y ampliando el foco del componente digital con turismo inteligente e innovación. Una vez más, estas prioridades ajustadas no estaban asociadas a medidas específicas ni a propuestas sobre el uso óptimo de la financiación de la UE para lograrlas» (apartado 32).

El Tribunal iba mucho más allá al referir:

«La estrategia formalmente aplicada continúa siendo la definida en la Comunicación de 2010. Además, si bien ha revisado sus prioridades turísticas durante el período 2014-2020 en el marco de estrategias políticas más amplias, la Comisión no ha establecido un plan de acción para apoyar la ejecución de su estrategia y de sus prioridades revisadas» (apartado 33).

De acuerdo con esta evaluación, hasta 2021 no se produce una acción verdadera de turismo sostenible pues aunque la Comisión se hizo eco de la sostenibilidad e, incluso, la incluyó en sus políticas lo hizo de una forma tan sumamente amplia que no podía llegar a ser efectiva.

Finalmente, el Consejo aprobaba en diciembre de 2022 la «Agenda Europea para el Turismo 2030»<sup>133</sup>. Por tanto, nuevamente, coincidiendo con el momento de finalización

---

<sup>131</sup> Apartado 20 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la definición de una estrategia de la Unión en materia de turismo sostenible, 25 de marzo de 2021 (2020/2038(INI)).

<sup>132</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial n. 27/2021 «Apoyo de la UE al turismo: Es necesaria una nueva orientación estratégica y un mejor enfoque en la financiación», diciembre de 2021, pág. 23, disponible en: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=60287>

<sup>133</sup> Conclusiones del Consejo sobre la Agenda Europea para el Turismo 2030, n.doc. 14683/22 + COR1, adoptadas el 1 de diciembre de 2022, puede consultarse en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15441-2022-INIT/es/pdf>

de la pandemia se adoptan actuaciones dirigidas a impulsar el desarrollo sostenible. La Agenda incluye como Anexo un plan de trabajo plurianual que describe acciones centradas en cinco ámbitos que considera prioritarios. Estos son relativos, primero, a la construcción de un «marco de actuación propicio» y mejora de la gobernanza; segundo, a la transición ecológica; tercero, a la transición digital; cuarto, a la resiliencia e inclusión; y, quinto, a la capacidad del ecosistema turístico y el apoyo a la transición. En este caso sí es cierto que en el Anexo de la Agenda se llegan a especificar objetivos y resultados concretos. Señalamos algunos ejemplos: en relación al primer ámbito, se establece disponer de un marco común europeo para los alquileres de corta duración; en el caso del segundo, se fija reducir los residuos de las organizaciones de turismo y hostelería de conformidad con la Directiva 2008/98/CEE sobre residuos; en relación al tercero, se establece conseguir un nivel básico de intensidad digital por parte de las pymes del sector turístico a más tardar en 2030; en el caso del cuarto, se dispone mejorar la resiliencia de los servicios y destinos turísticos; y, respecto del quinto, crear asociaciones regionales y locales en materia de competencias en regiones turísticas destacadas de aquí a 2024.

Lo anterior muestra que en esta ocasión la Agenda Europea sí presenta un mayor grado de concreción que los documentos precedentes elaborados por la Comisión. Sin embargo, consideramos que la Agenda olvida algo que es fundamental y es que omite cualquier referencia a la cohesión territorial, los desequilibrios entre territorios o la situación del medio rural. Habría sido esta una buena ocasión para desarrollar y proponer el fomento de un turismo en el ámbito rural tal y como proponía el Parlamento Europeo en la Resolución de marzo de 2021, ya citada. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que la competencia sobre turismo de la Unión Europea tiene carácter complementario, correspondiéndole únicamente el apoyo y coordinación de las actuaciones de los Estados miembros.

### **III. LA SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA EN ESPAÑA Y SU EVOLUCIÓN**

#### **1. Hacia un cambio del modelo turístico de acuerdo con los planes estatales**

##### **1.1. La escasa relevancia de la sostenibilidad como punto de partida**

Anteriormente, en las Consideraciones previas, tuvimos ocasión de señalar que a partir de los años 50 y 60 España empezó a experimentar un auge de la industria turística que aumentó los ingresos del país. Durante el régimen franquista se promovió intensamente la actividad turística como una forma de revitalizar la economía lo que atrajo un número creciente de visitantes y convirtió el sector en una importante fuente de

ingresos. Esta rápida expansión del turismo propició una expansión de las construcciones sin restricciones, especialmente en zonas costeras y áreas de interés turístico, que provocaron la degradación del medio ambiente y de ciudades así como la pérdida de calidad de vida de las comunidades locales. Estos efectos negativos, unidos a la crisis en que se vio inmersa a finales de los 80 la industria española, llevaron a los poderes públicos a reflexionar sobre la necesidad de adoptar un enfoque más equilibrado e impulsar un cambio en el modelo de oferta turística española que diese lugar a un turismo alternativo al turismo de sol y playa -que no dejaría de ser el dominante-.

En este contexto, se comenzaron a realizar una gran cantidad de estudios sobre la actividad turística en los que se contó con la participación de las Administraciones públicas, el sector privado y otros agentes como sindicatos, que culminaron en la aprobación del «Libro Blanco del Turismo español»<sup>134</sup>. El Libro analiza la situación del sector en la época y plantea sus puntos fuertes y debilidades, así como hacia donde encaminarse. En concreto, el estudio que realiza del sector se hace en términos económicos y, precisamente, el riesgo de la pérdida de la importancia económica es lo que justifica que se preste atención a otras cuestiones como el medio ambiente. Constituye una buena muestra el siguiente extracto:

«Al propio tiempo, parece existir un consenso generalizado acerca de que los consumidores de ocio turístico aumentarán de forma progresiva sus exigencias de “calidad de vida medioambiental” a la hora de elegir sus destinos vacacionales»<sup>135</sup>.

Y, seguidamente, reconoce que: «Si la anterior hipótesis fuese cierta España se enfrentaría a una de sus mayores amenazas y las pérdidas de cuota de mercado podrían ser muy importantes a medio plazo». Desde esa misma perspectiva, el Libro analiza las condiciones de los recursos asociados al agua –como los mares, los ríos o los lagos- y reconoce el valor de los recursos vinculados a la tierra –como el clima y el patrimonio natural-. Por tanto, aunque las preocupaciones recaen sobre el ámbito económico y la competitividad del sector, comienzan a tenerse en consideración las condiciones en las que se encuentran los recursos como los mares, los ríos o el clima.

---

<sup>134</sup> Secretaría General de Turismo (1990), «Libro Blanco del Turismo Español», en *Estudios Turísticos*, n. 108, págs. 3-60.

<sup>135</sup> Libro Blanco del Turismo español (1990:42).

Dando continuidad al Libro Blanco, en 1992 se aprueba el «Plan Marco de Competitividad del Turismo español» (1992-1996) (conocido como Futures I)<sup>136</sup>. El Plan Futures I también se realiza desde una perspectiva económica y pone énfasis en la necesidad de mejorar la calidad, que considera fundamental para el logro de una industria turística competitiva<sup>137</sup>. En lo que respecta a la sostenibilidad, no se menciona de forma expresa aunque sí se anuncia querer maximizar el nivel de bienestar social fijando para ello objetivos sociales, económicos y medioambientales. Entre estos objetivos relacionados con fines medioambientales se encuentran: i) la conservación del entorno natural y urbano; ii) la recuperación y desarrollo de actividades tradicionales y culturales; y, iii) la revalorización del patrimonio susceptible de uso turístico. Por otra parte, cabe destacar que el Plan considera necesario impulsar nuevos productos turísticos<sup>138</sup>. Para ello, se propone ofrecer una oferta complementaria ligada al producto de sol y playa y, en especial, a aquella que aproveche las ventajas que ofrecen los recursos naturales y culturales (potenciando, por ejemplo, el desarrollo de parques de golf u oferta cultural). Y, por otra, desarrollar productos turísticos en las zonas de interior y de montaña, por ejemplo, actividades turísticas relacionadas con la naturaleza como turismo de nieve, caza, pesca o deporte de aventura. Estos productos turísticos así como el turismo de montaña y el turismo rural en general se consideran por el Plan como una oportunidad para la actividad turística española que, no obstante, seguía teniendo carácter complementario a la tradicional de «sol y playa»<sup>139</sup>. También procede resaltar que el Plan recoge el objetivo de que el sector turístico actuase como factor de equilibrio territorial, tanto en las zonas tradicionales como en las regiones de turismo interior<sup>140</sup>.

Ante la finalización de la vigencia del Plan Futures I, en este contexto de reorientación del modelo turístico, con el objeto de conocer su aplicación efectiva se realizó un estudio sobre el grado de consecución de los objetivos propuestos que resultó ser muy positivo destacando por su contribución significativa a la mejora de la competitividad de la industria turística española así como al impulso de la calidad y a la diversificación de la oferta turística. Ello dio lugar a que se pusiese en marcha el «Plan

---

<sup>136</sup> Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (1992), «Plan Marco de Competitividad del Turismo español», pág. 61. El Plan Futures I así como los planes que se citarán en las líneas siguientes pueden consultarse en la sede electrónica de SEGITTUR (Sociedad Mercantil Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas) en: <https://www.segittur.es/sala-de-prensa/planes-nacionales-de-turismo/>

<sup>137</sup> Plan Futures I (1992:54 y 55).

<sup>138</sup> Plan Futures I (1992: 95 y 96).

<sup>139</sup> Plan Futures I (1992:51).

<sup>140</sup> Plan Futures II (1992:58).

Marco de Competitividad del Turismo español (1196-1999)» (conocido como Futures II) que, al igual que su precedente, siguió apostando por la mejora de la calidad. Como novedad, se refería por primera vez de modo expreso al desarrollo sostenible concibiéndolo como un reto al que se debía enfrentar el sector<sup>141</sup>. Y, definía la sostenibilidad como:

«fórmula inseparable de la competitividad, que manteniendo un desarrollo equilibrado, persiga el respeto al medio ambiente y recursos naturales, la potenciación de los elementos culturales, la eliminación de impactos sociales negativos y la rentabilidad de las empresas».

La política turística del Plan Futures II se basaba en cuatro principios siendo uno de ellos la sostenibilidad, que se entiende como una fórmula inseparable de la competitividad –idea que sigue estando muy clara-. Los tres restantes son la corresponsabilidad de todos los agentes (administraciones, empresas y sujetos implicados en el desarrollo turístico); la concentración de las actuaciones por productos o destinos que permita una mayor rentabilidad; y, por último, la integración de iniciativas empresariales con las administraciones para favorecer la cooperación y fortalecer el tejido empresarial<sup>142</sup>. A las administraciones correspondía, además de facilitar la actividad empresarial, fortalecer las ofertas turísticas alternativas, especialmente, en zonas económicamente poco favorecidas.

En estos momentos, finales de la década de los noventa y principios del nuevo siglo, la calidad se consolida como línea guía de la política española. En el año 2000 se aprueba el «Plan integral de calidad del turismo español 2000-2006» que vincula estrechamente las ideas de calidad y sostenibilidad. El Plan muestra cómo la calidad, que era una preocupación esencialmente empresarial apoyada por las administraciones estatal y autonómicas, pasa a ser un principio fundamental y un referente global del sector que no permanece en la esfera de la actividad privada sino que se extiende también a los destinos y comprende criterios de sostenibilidad ambiental<sup>143</sup>. Es decir, estos criterios de sostenibilidad se contemplan en la medida en la que constituyen un medio para mantener el liderazgo y la competitividad de la industria española. A tal efecto se preveían medidas como el «Proyecto Municipio Verde», una vía para el fomento de la implantación de

---

<sup>141</sup> Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (1996), ««Plan Marco de Competitividad del Turismo español (1196-1999)», pág.7.

<sup>142</sup> Futures II (1996:10 y 11).

<sup>143</sup> Ministerio de Economía y Hacienda (1999), «Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006», pág. 31.

sistemas de gestión medioambiental en los municipios turísticos. En lo que respecta al turismo rural, dispone que es uno de los sectores en los que se ha registrado un mayor auge en los últimos años gracias a la financiación europea, y por este motivo considera necesario profundizar en la coordinación entre las comunidades autónomas para homogeneizar la oferta y ofrecer una mayor calidad<sup>144</sup>. La idea elemental en este periodo es la calidad tal y como se evidencia en la normativa autonómica.

Más cercanos a la última década son el «Plan Español Horizonte 2020» (2008-2012) y el «Plan Nacional e Integral de Turismo» (2012-2016)<sup>145</sup>. Para ambos la sostenibilidad y, especialmente, la competitividad siguen siendo un objetivo fundamental. Del primero cabe destacar la atención que presta a los destinos turísticos maduros, es decir, aquellos que habían alcanzado tal grado de desarrollo turístico –mayoritariamente situados en las zonas de litoral- que se enfrentaban a desafíos como la sobrecarga urbanística y ambiental o la existencia una oferta y demanda turística estabilizada o decreciente. Al percatarse de esta problemática se propone diseñar estrategias de recualificación para mantener su competitividad y sostenibilidad a largo plazo. Al igual que los anteriores planes, también tiene en consideración el turismo rural –que era un turismo practicado por la población española- y trata de que su desarrollo progrese para atraer un turismo internacional. Del segundo Plan puede resaltarse la concreción de algunas propuestas dirigidas a la práctica de un turismo sostenible con el medio ambiente, por ejemplo, el establecimiento de un marco favorable para el mercado de empresas asociadas a la compensación de la huella de CO2 o la adopción de medidas de concienciación de los turistas para evitar el abandono de residuos e incitarles a reciclar<sup>146</sup>.

La evolución de la política turística estatal, que más adelante veremos tiene reflejo en el ámbito autonómico, ha experimentado cambios significativos a lo largo de los años y ha estado influida por una variedad de valores y enfoques. En los años 80 los poderes públicos comienzan a reconocer las consecuencias del desarrollo descontrolado e indiscriminado de la actividad turística practicada en los años 50 y 60 y comienzan a defender un modelo que reoriente y diversifique la oferta turística española incluyendo otros tipos de turismo, entre otros, el turismo rural. Progresivamente se fue abriendo paso la búsqueda de la calidad, que pasó a erigirse a finales de los 90 y principios del 2000

---

<sup>144</sup> Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006 (1999: 49).

<sup>145</sup> El «Plan Español Horizonte 2020» fue elaborado en 2007 por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2007) y el Plan Nacional e Integral de Turismo en 2012 por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

<sup>146</sup> Plan Nacional e Integral de Turismo (2012: 82 y 83).

como un principio fundamental y, posteriormente, de la sostenibilidad, que ha venido estando presente en los distintos planes aunque no puede decirse que hayan tenido gran repercusión.

## **1.2. Las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030: una particular triple vertiente de la sostenibilidad**

Actualmente, el Gobierno está trabajando en la «Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030» aunque, por el momento, únicamente se han hecho públicas las «Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030»<sup>147</sup>. Sin perjuicio de que las Directrices Generales sean un documento de trabajo, su lectura ya nos permite hacernos una idea de lo que será el texto de la futura Estrategia que, no obstante, lo más probable es que en cierto modo cambie debido a que han transcurrido más de cuatro años desde que se publicaron las Directrices, en enero de 2019, y ha habido una pandemia de por medio<sup>148</sup>.

Las Directrices Generales definen la Estrategia de Turismo Sostenible 2030 como un instrumento para afrontar los retos del sector en el medio y largo plazo e impulsar los tres pilares de la sostenibilidad: socioeconómica, medioambiental y territorial»<sup>149</sup>. Así, la noción de sostenibilidad propuesta se aparta de la concepción clásica de sostenibilidad al unificar los términos «social y económico» («socioeconómico») e integrar, junto al elemento medioambiental, una nueva dimensión que es la territorial. Más adelante se comprobará que esta perspectiva de la sostenibilidad también se tiene presente en la inversión dirigida a transformar el turismo hacia la sostenibilidad del Plan de recuperación español (véase el epígrafe I.4.4 del Capítulo sexto).

El documento recoge un análisis del sector que resalta tanto sus debilidades y amenazas como sus fortalezas y oportunidades. Entre las debilidades se encuentran la dependencia del producto de sol y playa, la alta estacionalidad, la brecha digital o el desaprovechamiento del potencial turístico del medio rural. A estos retos internos que debe afrontar el sector se suman otros factores externos que pueden limitar su desarrollo como el Brexit, el cambio climático o la despoblación progresiva del medio rural. Pero

---

<sup>147</sup> Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019), «Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030», disponibles en: <https://www.segittur.es/sala-de-prensa/planes-nacionales-de-turismo/>

<sup>148</sup> GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L. (2021) apuntaba que al haber sido aprobada la Estrategia en enero de 2019 es un documento que no refleja las necesidades del sector derivadas de la pandemia, «De la reconversión al diseño del nuevo turismo saludable-colaborativo 4.0», en *RGDT*, n. 3, pág. 14.

<sup>149</sup> Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030 (2019:1).

no todo es negativo. Se identifican fortalezas que todos conocemos como el patrimonio histórico y cultural, el producto de sol y playa, el clima o su buena situación geográfica. Junto a estas fortalezas, existen otros factores exógenos pueden favorecer la actividad turística como el aumento de la demanda nacional e internacional y la mejora de la conectividad.

En este marco, se apela, nuevamente, a un nuevo modelo turístico sostenible que permita que permita sentar las bases de la transformación del turismo español hacia un modelo de crecimiento sostenido y sostenible, que nos permita mantener su posición de liderazgo mundial<sup>150</sup>. Las Directrices proponen un modelo de crecimiento turístico para los próximos años basado en los siguientes principios:

–«Crecimiento socioeconómico», lo que implica trabajar en favor de la competitividad y rentabilidad del sector apostando por la calidad y acelerando el proceso de transformación digital.

–«Preservación de los valores naturales y culturales», impulsando al sector hacia un modelo que conserve el patrimonio natural y cultural y aborde la transición ecológica.

–«Beneficio social», que supone utilizar el potencial turístico de España como factor que contribuya a afrontar retos a los que se enfrenta nuestra sociedad como la despoblación del medio rural.

–«Participación y gobernanza», para facilitar el desarrollo de la actividad turística en todo el territorio se compromete a habilitar mecanismos de gobernanza participativa entre el Estado y las Administraciones competentes a todos los niveles.

–«Adaptación permanente», que permita que el sector reaccione con rapidez ante los cambios constantes a los que está sometida la actividad turística.

–«Liderazgo», que persigue mantener la posición de España como líder mundial en el sector.

A estos efectos, se fijan cinco ejes estratégicos que son:

1. Gobernanza colaborativa.
2. Crecimiento sostenible.
3. Transformación competitiva.
4. Espacio turístico, empresas y personas.
5. Producto, marketing e inteligencia turístico.

Cada uno de estos ejes cuenta con varias líneas de actuación, pero ni los ejes ni las líneas de actuación están claramente delimitados como suele suceder en este tipo de documentos. Seguidamente, se intentan sistematizar las principales medidas vinculadas con el objeto de estudio, es decir, la sostenibilidad en el sector cuyos contornos no están

---

<sup>150</sup> Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030 (2019:11).

claramente delimitados. Y, a su vez, cada uno de ellos cuenta con variadas líneas de actuación. La amplitud y la diversidad de las actuaciones dificultan su sistematización, por lo que hacemos a continuación alusión a los ejes y a algunas de las líneas de actuación que consideramos que pueden tener más interés en relación a nuestro objeto de estudio.

El modelo que se propone se apoya en una gobernanza basada en el impulso de herramientas de coordinación y colaboración entre las administraciones estatal, autonómicas y locales y en el desarrollo de políticas que tengan en cuenta el territorio (eje 1). En la línea de la Agenda 2030, también se incorpora el crecimiento sostenible como eje, que aproveche el potencial del turismo como un instrumento de equilibrio territorial que contribuya a frenar la despoblación del medio rural y redistribuir la prosperidad y la riqueza (eje 2, «crecimiento sostenible»). Como era de esperar, no se pierde de vista la competitividad y se apuesta también por una transformación competitiva que adapte el sector al mercado actual en el que adquiere una especial relevancia la digitalización (eje 3). Otro de los ejes busca dotar al territorio de nuevas infraestructuras y recursos para impulsar su puesta en valor y presta atención a la calidad del empleo turístico y del turismo en general (eje 4). Por último, se pone foco en los destinos vacacionales y en la diversificación de la oferta, así como en el marketing y el desarrollo de un modelo que incorpore la inteligencia de datos (eje 5).

De nuevo se propone un cambio del modelo turístico, pero realmente no se prevé la adopción de medidas concretas. No obstante, aún no se puede realizar una valoración completa pues habrá que esperar al contenido definitivo de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030 que quizás sí las prevea. En cualquier caso, a efectos de este trabajo, debe destacarse que la pretensión de desarrollar políticas públicas que impacten en el territorio y favorezcan su desarrollo equilibrado (medida que constituye una línea de actuación presente en los ejes 1 y 2).

## **2. El compromiso de las comunidades autónomas con el turismo sostenible**

### **2.1. Los estatutos de autonomía**

Como se ha tenido ocasión de comprobar, los estatutos de autonomía de segunda generación comenzaron a mostrar una especial atención a la sostenibilidad. Sin embargo, no todos ellos han vinculado sostenibilidad y turismo. Lo hacen únicamente dos estatutos que, precisamente, pertenecen a Comunidades Autónomas especialmente preocupadas por este sector económico y por los problemas que su tradicional desarrollo indiscriminado ha ocasionado como son Andalucía y Canarias.

El Estatuto andaluz a pesar de ser un estatuto de 2007, tal y como se vio en el apartado III.2 del Capítulo anterior, tiene muy presente la sostenibilidad y, en el marco de su título VII, dedicado al medio ambiente, encomienda a los poderes públicos orientar sus políticas especialmente a determinadas materias como el turismo sostenible (art. 197.1). Por su parte, el EA Canarias 2018 va más allá al concretar la aplicación de esta nueva perspectiva en el turismo. En concreto, lo hace en el art. 37.18.º que es el precepto dedicado a fijar los principios rectores de las políticas públicas. De acuerdo con este, el fomento y ordenación de la actividad turística se debe llevar a cabo con el objetivo de lograr un modelo de desarrollo sostenible que sea especialmente respetuoso con el medio ambiente, el patrimonio cultural y el territorio. Aunque estos reconocimientos son positivos, pues son un primer paso para avanzar hacia la sostenibilidad, el carácter general que es propio de este tipo de invocaciones hace que su aplicación sea suprimible en la práctica o que en textos concretos pueda colmarse con una simple alusión genérica a la sostenibilidad turística sin que, generalmente, se traduzca en previsiones concretas con impacto significativo.

## **2.2. Las leyes de turismo**

### **2.2.1. Primera etapa. Las leyes de los años 90: de la calidad a la sostenibilidad**

En las Consideraciones previas ya tuvimos ocasión de apuntar que en la etapa preconstitucional la fijación de las políticas de los poderes públicos estatales se basaba en la cantidad y, posteriormente, en el epígrafe III.1.1 de este Capítulo, que en los Planes Futures I y II, que son de la década de los noventa y que se aprueban una vez había entrado en vigor la Constitución, comienza a ganar importancia la idea de calidad. Pues bien, esta evolución se manifiesta también en la legislación autonómica.

Las leyes turísticas elaboradas a finales de los años 90 reflejan cómo comienza a anteponerse a la idea de cantidad la de calidad. En este sentido, es ilustrativa la Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Islas Baleares que señalaba: «es necesario disponer el nuevo modelo de crecimiento turístico de tal forma que prime la calidad sobre la cantidad» (apartado II de la exposición de motivos). Muestra de la preocupación del legislador balear por la calidad es que la citada ley dedique un título el Título II al «Fomento de la calidad en la actividad turística» (arts. 48 a 59) y, dentro del mismo, regule específicamente los «planes de calidad» (art. 57). También reconoce el derecho de los usuarios a la calidad de los bienes y servicios adquiridos (art. 40) y, correlativamente, tipifica como infracción grave la realización de modificaciones no

sustanciales en la estructura de los establecimientos que supongan disminución de la calidad, sin las autorizaciones turísticas pertinentes (art. 72.6) y como infracción muy grave «La realización de las obras de construcción en la estructura de los establecimientos sin las autorizaciones correspondientes, si dichas obras suponen modificación sustancial en los mismos, referente a la calidad» [art. 73.1.b)]<sup>151</sup>.

En lo que respecta a la sostenibilidad, se comenzaba a tener, en mayor o menor medida, en cuenta. En unos casos se mencionaba únicamente en la parte expositiva de la norma. Es lo que ocurre con la LT Baleares 1999 que, sin embargo, no vuelve a nombrarla en ningún punto. También la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía alude a la sostenibilidad en tres ocasiones en el preámbulo, aunque va algo más allá al considerar que es una finalidad de la Ley «la protección de los recursos turísticos de acuerdo con el principio de sostenibilidad» [art. 1.2.d)]. En sentido parecido, la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia incluye entre sus principios rectores: «La contribución a la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza y el paisaje, en cuanto objetos de atracción y recursos turísticos, favoreciendo el desarrollo sostenible de las actividades económicas» (art. 4.11). Por su parte, la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura (en adelante, LT Extremadura 1997) incluye un artículo rubricado «desarrollo sostenible» (art. 58) que dispone que será un objetivo prioritario de la administración turística el desarrollo sostenible del turismo.

Algo más de atención, al menos en términos teóricos, prestaron las leyes de Valencia y Cantabria. La LT Valencia 1998 marca como objeto de la ley «establecer los principios generales del desarrollo y fomento del turismo sostenible» (art. 1) e insiste en la idea en los arts. 19, 22.2.b) y el art. 24.f). Por otra parte, La LT Cantabria 1999 establece como objeto de la Ley llevar a cabo una política turística tendente al fomento de la oferta que dé respuesta a las necesidades de la demanda al tiempo que asegura el desarrollo ordenado de la actividad turística, el respeto del medio natural, el sostenimiento del recurso turístico y la promoción del turismo en el espacio rural y, en este sentido, encomienda a la Dirección General de Turismo -órgano competente de aquel momento-

---

<sup>151</sup> La importancia de la calidad se refleja también en las leyes turísticas de Cantabria (Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria, en adelante, LT Cantabria 1999), País Vasco (Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del Turismo), Islas Canarias (Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias), Castilla-La Mancha (Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha) y Valencia (Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana, en adelante, LT Valencia 1998).

el fomento de la utilización equilibrada y sostenible de los recursos turísticos [arts. 26.1 y 27.2.c)]. También incluye entre los requisitos indispensables que deben cumplir los municipios para tener la consideración de «municipio turístico» disponer de un programa de promoción y fomento del turismo sostenible que deberá tener un contenido mínimo detallando cuestiones como la adaptación del urbanismo y la edificación al paisaje local y la ordenación integral del patrimonio [art. 39.2.b)].

De esta forma, el turismo sostenible comienza a estar presente en algunas leyes autonómicas. Aunque lo cierto es que, a efectos prácticos, esto tampoco tiene especial transcendencia si se tiene en cuenta que la prioridad y los esfuerzos de esas leyes se dirigen hacia la búsqueda de la calidad. Por tanto, las previsiones sobre sostenibilidad poca importancia tienen. Es predicable aquí lo que ha puesto de relieve BUSTILLO BOLADO que, refiriéndose a la sostenibilidad en general, denunciaba el uso de:

«Enunciados elegantes y palabras bien sonantes tras los cuales no siempre hay un verdadero sustrato jurídico, supuestos de hecho sin su consiguiente consecuencia jurídica, explicaciones de manual, expresiones bienintencionadas o políticamente correctas pero cuya incorporación o desaparición del texto de un artículo no cambia en absoluto su significado»<sup>152</sup>.

En el sector analizado se muestra con más claridad aún pues no sólo se trata de incorporar una nueva orientación que compatibilice el desarrollo y la sostenibilidad sino de un cambio de modelo que, obviamente, requiere acciones y medidas mucho más concretas y efectivas que las meras declaraciones de intenciones.

### **2.2.2. Segunda etapa. Las leyes elaboradas entre el año 2000 y 2015**

A principios de los 2000 comienza a hacerse habitual que las leyes acojan el desarrollo sostenible como objetivo o principio rector de las políticas turísticas<sup>153</sup>. También está presente cuando se definen las competencias de las administraciones públicas sobre turismo al considerar que es un objetivo conforme al que deben actuar<sup>154</sup>. De este periodo, cabe destacar la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de

---

<sup>152</sup> Estamos con BUSTILLO BOLADO, R.O. (2014: 37).

<sup>153</sup> Así lo hacen los arts. 4.2 y 47.3 Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Comunidad de Madrid (en adelante, LT Madrid 1999), art. 4.d) Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, art. 4.d) Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón (en adelante, LT Aragón 2003), art. 3.a) Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña (en adelante, LT Cataluña 2002), art. 3.e) y art. 4.d) Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de turismo de Navarra.

<sup>154</sup> Art. 5.b) LT La Rioja 2001, art. 16 LT Aragón 2003, art. 3.a) y 21.1 LT Cataluña 2002 y art. 1.2.d) Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia (en adelante, LT Galicia 2011).

Canarias que realiza una fuerte apuesta por la sostenibilidad, que merece ser destacada teniendo en cuenta que en 2003 todavía no era un criterio generalizado.

A partir del año 2010 se aprecia que los legisladores autonómicos son más conscientes de que a nivel internacional y europeo está adquiriendo mayor relevancia y peso el desarrollo sostenible. Así lo evidencia la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de turismo de Castilla y León (en adelante, LT Castilla y León 2010) que, en su exposición de motivos, dice estar alineada con los objetivos establecidos por la OMT y con los perseguidos por la Unión Europea en la Estrategia de Lisboa, en la que se reconoce el potencial del turismo para generar empleo de calidad y se prevé como uno de los objetivos fundamentales el impulso del crecimiento económico sostenible. De igual forma, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía (en adelante, LT Andalucía 2011) señala que «Se hace necesaria una nueva cultura basada en la sostenibilidad, en la responsabilidad, la innovación y la calidad» (exposición de motivos) y cita la Comunicación de la Comisión de 2010, «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo», ya citada. En la misma línea, la LT Islas Baleares 2012 dispone que:

«debe tenerse en cuenta que la Comisión Europea estima que la política europea del turismo necesita un nuevo impulso, al estar enfrentada a retos que piden respuestas concretas y esfuerzos de adaptación, para hacer del turismo europeo una industria competitiva, moderna, sostenible» y continúa diciendo que «a largo plazo, la competitividad está estrechamente relacionada con la sostenibilidad del modo de desarrollo».

Lo anterior permite comprobar que los legisladores autonómicos comenzaban a adquirir conciencia de que la importancia de la sostenibilidad se estaba gestando y la incorporan a sus leyes. No obstante, esto no significa que se produzcan grandes cambios. Como se verá seguidamente, simplemente está algo más presente en los textos que se elaboran y se empiezan a encontrar preceptos específicamente dedicados a la sostenibilidad.

### **2.2.3. Tercera etapa. Las leyes elaboradas a partir de 2016**

Teniendo en consideración que los ODS fueron aprobados en 2015, resulta interesante prestar atención a las leyes turísticas aprobadas a partir de este momento a fin de comprobar hasta qué punto tienen presente la Agenda 2030 y si presentan cambios respecto de las precedentes. Seguidamente aludimos a las leyes de turismo de País Vasco, Islas Baleares y Valencia.

Curiosamente, la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo de País Vasco (en adelante, LT País Vasco 2016) no hace referencia ni a los ODS ni a la Agenda 2030. Sí lo hace, sin embargo, la LT Valencia 2018 tanto en la parte expositiva como dispositiva. Hay que resaltar en este punto que esta es la única ley que proporciona una definición sobre el desarrollo sostenible y la sostenibilidad turística. El art. 3.q) define turismo sostenible como:

el «modelo de planificación turística que pretende contribuir de forma efectiva a los objetivos de desarrollo sostenible y que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para conciliar el desarrollo de la actividad turística con la protección del medio ambiente, la racionalización en el uso de los recursos naturales, la recualificación paisajística y las necesidades de la sociedad receptora».

Y, el art. 22 sostenibilidad turística como:

«el conjunto de acciones encaminadas a fomentar un sistema de planificación turística del territorio respetuosa con el entorno y la sociedad receptora, teniendo en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales de la actividad turística».

El modo de abordar el turismo es siempre el mismo. Se invoca y se insiste en su importancia, pero sin llegar a atribuir obligaciones reales. Siempre bajo enunciados genéricos.

En las Islas Baleares se ha adoptado la Ley 3/2022, de 15 de junio, de medidas urgentes para la sostenibilidad y la circularidad del turismo de las Islas Baleares que modifica la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Islas Baleares. La nueva Ley atribuye gran importancia a la economía circular como vía de progreso para el turismo e introduce en la Ley de Turismo de 2012 un nuevo título (arts. 93-106). Entre otras medidas, se establece que los alojamientos hoteleros, apartamentos turísticos y alojamientos de turismo rural tengan que elaborar un plan de circularidad, que es un documento que recoge las prioridades y líneas de acción que tiene que llevar a cabo una empresa para integrar pautas de planificación, consumo y producción y compromiso circular en su estrategia de negocio, sus procesos internos y las relaciones con sus principales grupos de interés; que las empresas turísticas tengan que ajustar las temperaturas y el uso de las instalaciones térmicas que prevé Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios; o que se imponga la obligación de que las empresas turísticas de alojamiento que quieran comercializarse o anunciarse como empresa que aplica estrategias de

economía circular, o análogos, deba disponer de una certificación emitida por entidades debidamente acreditadas para otorgarla.

También en 2022 la Comunidad Valenciana aprobó la Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible de la Comunitat Valenciana que crea un impuesto sobre estancias turísticas. De acuerdo con el art. 1.3, estos ingresos «están afectados íntegramente a inversiones y gastos vinculados a la promoción, impulso, protección, fomento y desarrollo del turismo sostenible» (art. 1.3). Asimismo, se especifica que esas inversiones y gastos tienen que ir destinados a alguno de los fines que se detallan en las letras a) hasta m) del art. 1.3, lo que ocurre es que los elementos de ese listado tienen un carácter sumamente amplio y no siempre están claramente relacionados con el turismo sostenible. Así, por ejemplo, plantean dudas la mejora de los servicios que prestan a los turistas [letra a)] o la lucha contra el intrusismo y el fraude en el sector del alojamiento turístico [letra g)].

Las leyes mencionadas muestran unas comunidades autónomas comprometidas con los nuevos valores vinculados a la sostenibilidad y la circularidad que se relacionan con el turismo, la oferta y la demanda turística, reconociendo la importancia de abordar los desafíos medioambientales y sociales.

#### **IV. LE POLITICHE TURISTICHE ITALIANE: I PIANI STRATEGICI DI SVILUPPO DEL TURISMO E LA SOSTENIBILITÀ (italiano)**

All'Amministrazione ministeriale spettano le funzioni di programmazione e di pianificazione per lo sviluppo delle politiche turistiche e recettive nazionali da svolgere in raccordo con le autonomie territoriali. Nell'ambito di queste attività, deve essere sottolineata la figura del «Piano di sviluppo del turismo». Il piano è stato previsto in un contesto di misure urgenti per la «crescita del Paese» dall'art. 34 *quinquies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante «ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese». La legge prevede che esso sia adottato, con una durata quinquennale, dal Governo su proposta del Ministro del Turismo, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Attualmente, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 maggio 2021, n. 102, fa riferimento al Piano strategico di sviluppo del turismo come una delle principali aree in cui il Ministero svolge le proprie funzioni [art. 15 comma 1 lett.g)].

Ai sensi dell'art. 34 *quinquies* d.l. 18 ottobre 2012, su proposta del Ministro con delega al turismo, entro il 31 dicembre 2012, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo doveva adottare, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, un piano strategico di sviluppo del turismo in Italia, di durata almeno quinquennale. Il primo Piano Strategico per il Turismo era stato approvato nel 2013, ma le Camere non si sono mai espresse sul documento. Alcuni anni dopo, nel 2017, è stato approvato in via definitiva il «Piano Strategico del Turismo 2017-2022»<sup>155</sup>. Il Piano intende promuovere una nuova modalità di fruizione turistica del patrimonio del Paese, basata sul rinnovamento e ampliamento dell'offerta turistica delle destinazioni strategiche e sulla valorizzazione di nuove mete e prodotti, per accrescere il benessere economico, sociale e sostenibile e rilanciare, così, su basi nuove, la *leadership* dell'Italia sul mercato turistico internazionale<sup>156</sup>. A tale fine, il Piano si articola in quattro obiettivi generali: i) innovare, specializzare e integrare l'offerta nazionale; ii) accrescere la competitività del sistema turistico; iii) sviluppare un *marketing* efficace e innovativo; e, iv) realizzare una *governance* efficiente e partecipata nel processo di elaborazione e definizione del Piano e delle politiche turistiche. Per conseguire gli obiettivi e realizzare gli interventi, si identificano tre principi trasversali: innovazione, accessibilità e sostenibilità.

È curioso che, essendo la sostenibilità uno dei principi trasversali del Piano, e trattandosi questo di un testo elaborato nel 2017, non si faccia menzione all'Agenda 2030. Nonostante ciò, l'idea dello sviluppo sostenibile viene presa in considerazione in diversi punti. Il Piano concepisce la sostenibilità come un elemento essenziale di competitività del turismo, che, di conseguenza, diviene un fattore di sviluppo capace di favorire l'evoluzione dei modelli tradizionali di turismo nel rispetto delle nuove esigenze della domanda<sup>157</sup>. Il documento chiarisce che la sostenibilità nel turismo deve contribuire attivamente alla conservazione delle risorse naturali e del paesaggio, così come favorire la distribuzione di opportunità fra aree centrali e interne del Paese, portando occupazione non solo nei poli già consolidati che da sempre attraggono turisti, ma anche in quella Italia ancora da scoprire che conserva un patrimonio diffuso di valore e attrattività. Il tema della sostenibilità è declinato anche in relazione al tema della riqualificazione ambientale e

---

<sup>155</sup> Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (2017), «Piano Strategico del Turismo 2017-2022», consultabile all'indirizzo: <https://www.ministeroturismo.gov.it/wp-content/uploads/2021/11/Piano-Strategico-del-Turismo-2017-2022.pdf>

<sup>156</sup> Piano Strategico del Turismo (2017:8).

<sup>157</sup> Piano Strategico del Turismo (2017:47).

paesaggistica di destinazioni turistiche minacciate dalla sovra-utilizzazione, tramite la qualificazione dei flussi turistici in direzione della sostenibilità, il recupero dell'ambiente e del paesaggio e l'attrazione di una nuova e più diversificata domanda turistica, sensibile ai valori del paesaggio, della naturalità e della cultura. Quindi, si tratta di un modello basato essenzialmente sul rispetto della natura, sull'equilibrio territoriale e la riqualificazione ambientale. Per quello che verrà detto più avanti, conviene sottolineare che il Piano prevede valorizzare in modo integrato le destinazioni turistiche emergenti, ma anche le destinazioni meno conosciute come le aree interne, di montagna e rurali, luoghi in cui la valorizzazione culturale e turistica costituisce una delle linee strategiche per riattivare processi di sviluppo locale, combattere lo spopolamento e assicurare servizi sufficienti alla popolazione<sup>158</sup>.

Il 17 luglio 2023 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il Piano Strategico del Turismo 2023-2027. Nonostante ciò, il documento non è stato ancora pubblicato. Unicamente è disponibile il suo Schema, essendo, quindi, difficile trarre delle conclusioni<sup>159</sup>. Per il momento, sulla base del dossier, pare che il nuovo Piano non prenderà in considerazione -almeno di modo diretto- né l'Agenda 2030, né i suoi 17 *SDG*, che non vengono nemmeno menzionati. Invece, emerge la centralità della sostenibilità in generale, che costituisce uno dei cinque pilastri del Piano, accanto a: la competitività del settore; la *governance*; l'innovazione, la qualità e l'inclusione; e la formazione e le carriere professionali turistiche<sup>160</sup>.

Insomma, entrambi i Piani hanno lo scopo di promuovere una nuova modalità di fruizione turistica del patrimonio del Paese, con un' enfasi su innovazione, competitività e sostenibilità. Sebbene il Piano Strategico 2017-2022 non menzioni esplicitamente l'Agenda 2030, esso integra l'idea di sostenibilità nel turismo, considerandola come un elemento essenziale per la competitività del turismo e lo sviluppo moderno. E, a questo

---

<sup>158</sup> Piano Strategico del Turismo (2017:60).

<sup>159</sup> Ministero del Turismo (aprile 2023), A.G.n. 39, «Schema del Piano strategico di sviluppo del turismo per il periodo 2023-2027», consultabile all'indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01375440.pdf>

<sup>160</sup> Al contempo, nel Piano si individuano otto ambiti strategici su cui focalizzare le azioni settoriali. Nello specifico: i) turismo organizzato; ii) fiere e *meetings, incentive, congress* e *events* (MICE); iii) accessibilità e mobilità turistica; iv) *wellness tourism*, segmento in cui oltre all'offerta termale e spa si prendono in considerazione il turismo sportivo ed il cicloturismo; v) turismo culturale nelle sue varie forme (religioso, esperienziale, formativo, tra altri); vi) strutture ricettive all'interno del quale si analizzano i sistemi di offerta; vii) turismo *leisure*, in cui ricadono una gamma eterogenea di attività e modelli di offerta (dal turismo montano a quello di mare e nautico, fino allo *slow tourism*); viii) turismo di alta gamma, che ha presente il concetto di lusso. Il Piano indica che tenendo in conto gli orientamenti trasversali, per ogni ambito strategico si definiscono specifici obiettivi per il loro rilancio e la loro competitività.

fine, propone di diversificare l'offerta turistica e prestare attenzione alle aree rurali e interne. Per quanto riguarda il Piano Strategico 2023-2027 -che dovrebbe essere adottato al più presto, visto che l'anno 2023 sta già per finire- si può ipotizzare che si concentrerà sulla diversificazione del turismo.

Il Piano Sviluppo 2017-2022 e il Piano Strategico del Turismo 2023-2027 sono documenti programmatici e, pertanto, le loro previsioni non sono giuridicamente vincolanti. Ma, in ogni caso, è sempre importante che obiettivi difficili da raggiungere - come nel caso dell'Agenda 2030 e dei 17 *SDG*- siano almeno inclusi in questi documenti. In altre parole, sarebbe una prima via per rendere questi valori in qualche modo presenti nella politica del Paese.



## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TURISMO EN ESPAÑA E ITALIA**

## I. EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TURISMO EN ESPAÑA

### 1. El art. 148.1.18.º de la Constitución y la asunción de la competencia sobre turismo por los estatutos de autonomía

De acuerdo con el art. 148.1.18.º CE las comunidades autónomas podían asumir competencias sobre la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial<sup>161</sup>. Por su parte, el art. 149 no contiene ninguna reserva competencial en favor del Estado en la materia permitiendo que el turismo pueda configurarse como una competencia exclusiva autonómica<sup>162</sup>. En consecuencia, a través de los estatutos de autonomía las comunidades autónomas asumieron competencias en la materia. De hecho, la competencia turística, debido a la importancia económica y a su impacto directo sobre las economías regionales, fue una de las que primero fueron transferidas por las comunidades autónomas.

Los estatutos de primera generación utilizaron fórmulas similares para acoger la competencia. Algunos aludían a la competencia sobre «turismo» a secas<sup>163</sup> pero la mayoría se refería a la competencia sobre promoción y ordenación del turismo dentro del ámbito de la comunidad<sup>164</sup>. En 2006 se iniciaba el periodo de reformas estatutarias que

---

<sup>161</sup> Concretamente, el art. 148.1.18.º se refiere a la «promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial». Sobre el citado precepto pueden verse GALLARDO CASTILLO, M.J. (1997), «Turismo», en JIMÉNEZ-BLANCO, A. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (dirs.), *El Estado de las autonomías*, Madrid: SOPEC Editorial, tomo II, págs. 1166 y ss., también de la misma autora (2001), «La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes autonómicas: su promoción y ordenación», en *DA*, n. 259-260, págs. 71 y ss. y BOUAZZA ARIÑO, O. (2009), «El turismo», en CANO CAMPOS, T. (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, Madrid: Iustel, tomo 2, págs. 153 y ss.

<sup>162</sup> Sobre el turismo en los trabajos parlamentarios previos a la promulgación de la Constitución véase SALGADO CASTRO, A. (1997: 77 y ss.).

<sup>163</sup> En este sentido, el art. 10.36.º Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en adelante, EA País Vasco 1979), art. 9.12.º Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 24.20 Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria y art. 49.1.12.º Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

<sup>164</sup> Así lo hacen el art. 27.21 Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, art. 13.17 Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EA Andalucía 1981), art. 10.1 Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, art. 8.1.9.º Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, art. 10.1.16.º Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, art. 82.1.17 Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 29.14 Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, art. 31.1.18.º EA (en adelante, EA C-La Mancha 1982), art. 44.13 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, art. 7.1.17.º Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura (en adelante, EA Extremadura 1983), art. 26.1.15 Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León, art. 10.9 EA Islas Baleares 2007), art. 26.1.21 Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, EA Madrid 1983), art. 21.1.16.º Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta y art. 21.1.16.º Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.

daba lugar a los conocidos como estatutos de segunda generación. Desde entonces, se han reformado un total de siete estatutos y en todas las reformas -salvo la operada sobre el EA Valenciana 2006- los legisladores autonómicos han introducido concreciones sobre las actuaciones que deben entenderse comprendidas en la competencia sobre turismo<sup>165</sup>. Los que lo hacían con mayor grado de detalle eran Cataluña, Andalucía y Canarias; en el extremo opuesto se situaba la Comunidad Valenciana que únicamente se refiere al término «turismo»; y en un punto intermedio se situaban Islas Baleares, Aragón y Extremadura<sup>166</sup>.

En cualquier caso, el turismo es una competencia autonómica del art. 148 CE asumida en toda su extensión por todas las comunidades autónomas desde el principio. Sin perjuicio de ello, con ocasión de la reforma de los estatutos se han concretado los diferentes aspectos que comprende la competencia. Por otra parte, aunque en el art. 149.1 CE no exista ninguna referencia expresa al turismo, es obvio que existen títulos estatales con competencias concurrentes en esta materia a los que seguidamente nos referimos.

## **2. La concurrencia de otros títulos estatales**

El turismo, además de ser una materia en la que convergen numerosos intereses económicos, tiene carácter transversal lo que hace que resulte inevitable que en la práctica se produzcan situaciones de concurrencia con otros títulos competenciales. Entre las competencias estatales que pueden incidir, en mayor o menor medida, en materia turística se pueden diferenciar las siguientes: relaciones internacionales (art. 149.1.3.º), comercio exterior (art. 149.1.10.º), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.º), medio ambiente (art. 149.1.23.º) o la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos profesionales (art. 149.1.30.º), entre otras, que, en definitiva, son todas las que se refieren a la intervención de las administraciones públicas.

Tras la entrada en vigor de la Constitución y la asunción de las competencias por parte de las comunidades autónomas comenzaron a producirse algunos conflictos positivos de competencia que no siempre llegaron a la fase de terminación normal del

---

<sup>165</sup> Las reformas se fueron aprobando según el siguiente orden: en 2006, Cataluña y Comunidad Valenciana; seguidamente, en 2007, Islas Baleares, Andalucía y Aragón; luego, en 2011, Extremadura; y, finalmente, en 2018, Islas Canarias.

<sup>166</sup> Los preceptos son los siguientes: art. 171 EA Cataluña 2006, art. 30.11 EA Islas Baleares 2007, art. 71 EA Andalucía 2007, art. 49.1.12.º EA Valenciana 2006, art. 9.1.19.º EA Extremadura 2011 y art. 129 EA Islas Canarias 2018.

proceso, que es la sentencia<sup>167</sup>. En otros casos, sí dieron lugar a pronunciamientos del Tribunal Constitucional que, en línea general, no resultan especialmente destacables<sup>168</sup>. Quedan a salvo dos cuestiones: una marginal, atinente a la formación y otra relativa a las ayudas y subvenciones del Estado que es reflejo de la doctrina constitucional al respecto. En relación a la primera, se ha sentado que debe entenderse que la competencia sobre enseñanza y formación turísticas ejercida por las comunidades autónomas se puede ejercer siempre que no de derecho a la obtención de un título oficial (así se establecía en la STC 125/1984, de 20 de diciembre). Respecto de la segunda, a través del título estatal de intervención en la planificación económica, el Estado trató de ejercer su competencia para influir o dirigir aspectos económicos del turismo lo que dio lugar a diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (SSTC 88/1987, de 2 de junio, 75/1989, de 21 de abril y 200/2009, de 28 de septiembre). Estas Sentencias no hacen sino trasladar la conocida doctrina constitucional que establece que la regulación genérica pertenece al Estado sin perjuicio de que las comunidades autónomas tengan capacidad para gestionar sus propios recursos y otorgar subvenciones en las áreas en las de su competencia, respetando siempre los principios de cooperación y coordinación.

### **3. El desarrollo normativo por las comunidades autónomas**

Los primeros años tras la promulgación de la Constitución se caracterizaron por la coexistencia de normas estatales –tanto previas como posteriores a la Constitución- y de normas autonómicas aprobadas en ejercicio de la competencia exclusiva sobre turismo. Situación esta que no desapareció hasta que los parlamentos de las comunidades autónomas aprobaron las leyes de ordenación del turismo.

---

<sup>167</sup> Para una relación de los conflictos de competencia que finalizan por desistimiento véase PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M.M. (2008), «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de turismo», en FERNÁNDEZ RAMOS, S. (dir.), *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, Sevilla: Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, págs. 51 y ss.

<sup>168</sup> La distribución de competencias en materia turística ha sido objeto de diversos estudios doctrinales. Pueden verse, entre otros, SALGADO CASTRO, A. (1996), «La distribución de competencias en materia de turismo», en *RArAP*, n. 9, págs. 319 y ss.; ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M.M. y PÉREZ GUERRA, R. (1998), *La regulación jurídica del turismo en España*, Almería: Universidad de Almería, págs. 57 y ss.; GARCÍA MACHO, R. (2000: 19 y ss.); MELGOSA ARCOS, F.J. (2003), «La Constitución Española y el turismo», en BALADO, M. y GARCÍA REGUEIRO, J.A. (dirs.), *La Constitución española en su XXV aniversario*, Barcelona: Bosch, págs. 1161 y ss.; TUDELA ARANDA, J. (2004), «Unas reflexiones dinámicas sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas», en MELGOSA ARCOS, F.J. (ed.), *Derecho y Turismo*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, págs. 15 y ss.; PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M.M. (2009), «La configuración del Derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional», en *RArAP*, n. 35, págs. 455 y ss.; y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2011), «La distribución de competencias en materia de turismo», en *DA*, n. 259-260, págs. 27 y ss.

Inicialmente, las comunidades autónomas, habilitadas por los respectivos estatutos de autonomía, elaboraron las primeras regulaciones que se centraron principalmente en tipificar infracciones y sanciones, regular la inspección correspondiente y el procedimiento sancionador<sup>169</sup>. A mediados de los años 90 se empezaron a elaborar leyes generales de ordenación del turismo siendo pionera la Comunidad Autónoma del País Vasco, que aprobó la LT País Vasco 1994, ya citada. Las nuevas leyes de turismo se ocupaban de aspectos como la organización, la promoción del turismo, los recursos turísticos o la clasificación y regulación de los distintos alojamientos turísticos; a su vez, estas leyes se han visto desarrolladas por reglamentos autonómicos. Como se verá en el Capítulo cuarto, en este ámbito surge la normativa autonómica sobre turismo rural. Sirva a título de ejemplo de todo lo anterior el caso de la Comunidad Autónoma andaluza. Esta aprobó, en primer lugar, la Ley 3/1986, de 19 de abril, de Inspección y Régimen Sancionador en materia de Turismo que fue derogada en 1999 por la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, que contenía una regulación más amplia. En 2011 se aprobaba la segunda ley de turismo, esta es la Ley n. 13, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía que sustituía a la anterior y que ha visto ampliado su contenido a través de diversos reglamentos que regulan el régimen medio rural y turismo activo (Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo), de las oficinas de turismo y la red de oficinas de turismo de Andalucía, (Decreto 202/2002, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo y de la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía), los guías de turismo (Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía) o de los apartamentos turísticos (Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos).

La multitud de regulaciones autonómicas ha conllevado a una fragmentación normativa y ausencia de uniformidad en los criterios de regulación que ha sido criticada por la doctrina<sup>170</sup>. Esta situación no afecta solo a operadores jurídicos, que están habituados a manejar diversas disposiciones normativas sino que genera confusión y dificulta la comprensión y cumplimiento de las regulaciones para las empresas que operan en las distintas comunidades autónomas así como para los turistas que pueden encontrar

---

<sup>169</sup> Así, por ejemplo, Asturias (Ley 2/1986, de 28 de abril, sobre inspección, infracciones, sanciones y procedimiento sancionador en materia de empresas y actividades turísticas de Asturias), La Rioja (Ley 5/1990, de 29 de junio, de Inspección, Infracciones y Sanciones en materia turística), Cantabria (Ley 1/1992, de 11 de febrero, de Inspección y Régimen Sancionador en Materia de Turismo) o Galicia (Ley 6/1992, de 15 de junio, de disciplina turística).

<sup>170</sup> Entre otros, ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M.M. y PÉREZ GUERRA, R. (1998: 68).

una distinta protección de sus derechos turísticos. Esta ausencia de homogeneidad es una consecuencia obvia de que el turismo sea una competencia autonómica y, aunque desde una perspectiva teórica, se podría proponer elaborar una ley de armonización (art. 150.3 CE) podría ser difícil tanto justificar que así lo exige el interés general como alcanzar la mayoría absoluta de las Cortes Generales.

#### **4. Las competencias de los entes locales sobre turismo**

##### **4.1. En la legislación básica de régimen local**

Como es bien sabido, con la entrada en vigor de la Constitución la posición de los entes locales cambia radicalmente. La *Carta Magna* garantiza constitucionalmente la autonomía de provincias, municipios e islas. De acuerdo con el art. 137, estos gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses; esta idea de autonomía se refuerza en el caso de los municipios en el art. 140. La concreción de estos intereses corresponde al legislador sectorial. En este sentido, el art. 2.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) dispone que, según los criterios constitucionales y estatutarios de competencias, se concretarán cuáles son las funciones atribuidas a los entes locales en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local. Por su parte, el art. 2.2 refiere que: «Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen». Lo cierto es que realizar dicha concreción es sumamente difícil. Así lo reconocía el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia 47/1981, de 2 de febrero (FJ 3). Dicha dificultad también se ha puesto de manifiesto por la doctrina<sup>171</sup>.

De acuerdo con el art. 7.1 LBRL, las competencias de los municipios pueden ser propias o delegadas lo que determina un régimen jurídico completamente diferente<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M.M. y PÉREZ GUERRA, R. (1998: 71).

<sup>172</sup> Tras la reforma operada por la LRSAL, el apartado 4 del art. 7 introduce también las adjetivadas por el Tribunal Constitucional como competencias «propias generales», diferenciándolas así de las «propias específicas» que son las que el Estado y las comunidades autónomas han atribuido específicamente mediante norma de rango legal conforme al art. 25 LBRL [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10.d)]. El ejercicio de las competencias propias generales no requiere de una habilitación legal específica pero solo será posible si se dan tres requisitos: que no haya riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal; que no exista ejecución simultánea del mismo servicio por otra administración; y que se obtengan los informes previos vinculantes, el de la administración competente por razón de la materia que señale la inexistencia de duplicidades, y el de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera. Cumplidas estas exigencias, la entidad local debe acometer la actividad como prescribe el art. 7.2, esto es, en «régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo

Solo cuando se ejercen competencias propias se actúa con plena autonomía y exclusión de cualquier control administrativo, que queda reservado a los tribunales contencioso-administrativos. En cambio, las competencias delegadas se deben ejercer de acuerdo con la delegación que puede prever amplias medidas de control.

La LBRL garantiza un mínimo de competencias municipales propias en su art. 25, que comprende materias de incuestionable interés municipal, y entre ellas alude, en particular, al turismo. En su redacción original el turismo se ubicaba en el apartado 2 letra m), que disponía:

«2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

(...)

m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo».

En 2013, con la modificación operada por la LRSAL, el art. 25 se ve afectado y el turismo pasa a reubicarse en el apartado h) que se refiere a la «Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local»<sup>173</sup>. O sea, se sustituye un término de carácter amplio («turismo») por otros de alcance más reducido (en concreto, por «información y promoción»). Esta modificación ha dado lugar a diversidad de opiniones. Para algunos la competencia municipal queda acotada al ceñirse únicamente a la información y promoción<sup>174</sup>. En cambio, otros consideran que la Ley ha venido a resaltar la atribución a los municipios. Justifican lo anterior argumentando que la nueva redacción, por una parte, desliga el turismo del deporte y del tiempo libre y, por otra parte, añade dos funciones a la mera referencia material<sup>175</sup>. Nuestra posición es intermedia. Es decir, es cierto que atendiendo a un criterio literal cabe entender que el legislador

---

siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas». Así, CARBONELL PORRAS, E. (2023a: 13 y 14).

<sup>173</sup> Sobre el art. 25 y la reforma en general ver CARBONELL PORRAS, E. (2014): «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», en *RVAP*, n. especial 99-100, págs. 770 y ss. y CARBONELL PORRAS, E. (2023a: 14 y ss.).

<sup>174</sup> VILLANUEVA CUEVAS, A. (2016), «Las competencias de los entes locales en materia de turismo tras la reforma del régimen local español», en TAPIA VEGA, R., CARRASCO PARRILLA, P.J. y OLIVA GÓMEZ, E. (coords.), *Hacia el ámbito del Derecho Administrativo*, México: Ediciones Eternos Malabares, pág. 177 y JIMÉNEZ SOTO, I. (2018), «Ordenación de los servicios turísticos: competencias administrativas y unidad de mercado», en FONT I LLOVET, T. y VANDELLI, L. (dirs.), *Ordenación jurídico-administrativa del turismo*, Madrid: Atelier, págs. 48 y 49.

<sup>175</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2017), «Las administraciones turísticas andaluzas», en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (coords.), *Estudio sobre el Derecho del Turismo de Andalucía*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, págs. 61 y 62.

pretendía dejar claro que, de acuerdo con la LBRL, las competencias propias de los municipios no deben exceder de la información y la promoción.

No obstante, en la práctica, probablemente, los ayuntamientos hayan continuado desempeñando las actuaciones que estuviesen realizando sin que el cambio en la Ley haya tenido más transcendencia. Además, como ha destacado la doctrina, respecto de las competencias locales poco ha cambiado tras la reforma de la LRSAL<sup>176</sup>. En todo caso, hay que tener en cuenta que las competencias de los municipios se concretan por las leyes sectoriales turísticas que aclaran qué otras competencias diferentes a la información y promoción ostentan. Una cuestión distinta es que los municipios dispongan de los recursos financieros suficientes para realizar dichas competencias.

Por otra parte, la LBRL contempla en el art. 27, que también se ha visto modificado por la LRSAL, la posibilidad de que tanto el Estado como las comunidades autónomas puedan delegar en los municipios determinadas competencias y cita a modo de ejemplo la «promoción y gestión turística» [apartado 3.j)]. Esto no hace sino evidenciar otra de las contradicciones de la LRSAL que, primero, configura la promoción turística como una competencia propia de los municipios a través del art. 25.2.h) y, seguidamente, en el art. 27 admite que esa competencia, que ya poseen los municipios, pueda ser delegada a esos mismos municipios. Como es sabido, la técnica de la delegación permite que el titular de una competencia ceda su ejercicio, sin que se realice cambio de titularidad que la sigue conservando aquel al que se la ha atribuido el ordenamiento.

La LBRL precisa en el art. 31 los fines de la provincia que son garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular, asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal y participar en la coordinación de la administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado. Por su parte, el art. 36 se refiere a competencias de carácter general de las provincias como son la coordinación de los servicios municipales entre sí; la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; y, la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial<sup>177</sup>. A pesar

---

<sup>176</sup> CARBONELL PORRAS, E. (2023a:26).

<sup>177</sup> Con la reforma de 2013, a pesar de que formalmente se afirma pretender un reforzamiento de la posición institucional de las provincias (que están constitucionalmente garantizadas ex. art. 137 CE) diversos

de este silencio la doctrina ha entendido que esta última referencia a la cooperación así como otra referencia genérica al «fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia» del art. 36.1.e) que se contenía en la redacción anterior del art. 36 –y que fue introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local- podía entenderse como fundamento de la acción de fomento y promoción del turismo en la provincia<sup>178</sup>. Y, a este respecto, FERNÁNDEZ RAMOS identifica como una de sus más evidentes manifestaciones la generalización de los patronatos provinciales de turismo<sup>179</sup>. Seguidamente vamos a ver que con carácter general las leyes de las distintas autonómicas sobre turismo tampoco concretan las competencias provinciales<sup>180</sup>.

Por último, hay que tener en cuenta que, al ser el turismo un fenómeno que se desarrolla en el ámbito local, los entes locales asumen una importancia fundamental. Y, con independencia de las competencias que tengan asignadas, ya sea por la LBRL o por las leyes sectoriales de turismo (que ahora veremos), en realidad, la mayor parte de las competencias que ostentan influyen sobre el mismo. Basta invocar las competencias propias de los municipios a las que se refiere el art. 25 LBRL que comprenden el urbanismo (que comprende, por ejemplo, la protección y gestión del patrimonio histórico) [letra a)], el medio ambiente urbano (que incluye, entre otras, las actuaciones en parques y jardines públicos) [letra b)], las ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante

---

preceptos de la LBRL se refieren a las Diputaciones Provinciales «o entidades equivalentes» quedando en cuestión su lugar. Al respecto véase, por todos, CARBONELL PORRAS, E. (2015), «Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», en *AGL*, págs. 105-149 y, de la misma autora, (2017), «Replanteamiento de las provincias: de un aparente reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», en MÍGUEZ MACHO, L. y ALMEIDA CERREDA, M. y (coords.), *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, Fundación Democracia y Gobierno Local, vol. 1, págs. 351 y ss.

<sup>178</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2017: 62).

<sup>179</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2017: 61). Los Patronatos provinciales son organismos autónomos adscritos a la diputación provincial que los crea. Estas entidades administrativas tienen personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión y se rigen por la LBRL, la LPAC, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) así como por la legislación autonómica que los desarrolle y sus respectivos estatutos de creación. A esta figura aluden algunas leyes de turismo como la LT Castilla y León 2010 que contempla en el art. 7.1 los patronatos provinciales y comarcales e identifica como fin de los mismos «la promoción, difusión y fomento de la actividad turística como elemento de desarrollo social y económico en el ámbito de su territorio».

<sup>180</sup> GUILLÉN GALINDO, M.A. (1999), «La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana», en BLANQUER CRIADO, D. (coord.), *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial. I Congreso universitario turismo*, Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 58.

[letra i)], la promoción del deporte y ocupación del tiempo libre [letra l)] o la promoción de la cultura y equipamientos culturales [letra m)], entre otras.

#### **4.2. En la legislación autonómica**

Para conocer las competencias de las entidades locales en materia turística es necesario atender a las leyes de régimen local y a las leyes de turismo autonómicas, aunque cabe anticipar que, realmente, solo resultan de utilidad las últimas. Seguidamente aludimos a las mismas, pero antes procede poner de relieve que algunos estatutos de autonomía introducen alguna referencia al turismo como competencia local. Sirva de ejemplo el EA de Andalucía 2007 que atribuye a los municipios «en los términos que determinen las leyes» competencia sobre la «promoción del turismo» [art. 92.2.k)] o el EA Cataluña 2006 que reconoce «en todo caso» la competencia sobre «la regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico y fomento de la ocupación» [art. 84.2.i)]<sup>181</sup>.

La legislación autonómica de régimen local tampoco suele arrojar mucha luz sobre la concreción de las competencias que corresponden a los entes locales. Cabe exceptuar el caso de Andalucía cuya Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (en adelante, LAULA), por remisión de la LT Andalucía 2011, sí detalla que la promoción del turismo comprende: a) la promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés; la participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía; y, c) el diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia.

Las distintas leyes turísticas desarrolladas por las comunidades autónomas dedican uno o varios preceptos al régimen de competencias. Estos concretan las que corresponden a la comunidad autónoma y, en menor medida, especifican las que competen a las entidades locales (no lo hacen, por ejemplo, la LT La Rioja 2001 ni la LT Madrid 1999, entre otras)<sup>182</sup>. Lo habitual es encontrar preceptos dedicados a concretar las

---

<sup>181</sup> VILLANUEVA CUEVAS, A. (2011), «La limitada posibilidad de intervención de los entes locales en materia de turismo», en *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, n. 6, págs. 9 y 10.

<sup>182</sup> Este tratamiento ha sido puesto de manifiesto por la doctrina que ha denunciado la escasa atención al ámbito local por parte de las leyes de turismo. Entre otros, TUDELA ARANDA, J. (1999), «La Administración Turística», en *RArAP*, n. 15, pág. 119; MELGOSA ARCOS, F.J. (2011), «Administraciones locales y turismo: el municipio turístico», en BALLESTEROS ARRIBAS, S. (dir.), *Administración Local. Estudios en Homenaje a Ángel Ballesteros*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 1172 y 1173; y GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2018), «Las competencias turísticas de

competencias de los municipios (que se ciñen por lo general a la actividad administrativa de fomento siendo más excepcional la atribución de competencias vinculadas a la actividad administrativa de limitación) con una atención menos frecuente dirigida hacia las provincias –pese a su condición de ente local con autonomía constitucionalmente garantizada- y menos aún a las comarcas o entidades supramunicipales. Este tratamiento ha sido puesto de manifiesto por la doctrina que ha denunciado la ausencia del carácter localista de las leyes de turismo.

Respecto de los municipios se propone a continuación un elenco de las competencias que se contienen con más frecuencia en las leyes promulgadas sobre ordenación del turismo. Estas comprenden:

a) la promoción y fomento de los recursos y productos turísticos (como el patrimonio cultural y los entornos naturales) así como la protección y conservación de dichos recursos turísticos;

b) la promoción y fomento turístico del municipio y de la actividad turística;

c) la intervención en relación a las empresas y establecimientos turísticos que le atribuya la respectiva ley de turismo, sometiendo la actividad a previa licencia o a declaración responsable y la comunicación a la consejería competente de las declaraciones responsables presentadas para su inscripción en el registro correspondiente;

d) la participación en los procesos de formulación de instrumentos de planificación de la comunidad autónoma y la aprobación de planes de desarrollo turístico de ámbito municipal; y

e) la promoción de la declaración de municipio turístico y de fiestas de interés turístico.

También es frecuente que las distintas leyes incorporen alguna cláusula que deje abierta la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan atribuir competencias, ya sea por transferencia o delegación, a los entes locales. Adicionalmente, algunas leyes realizan otras atribuciones más particulares. Es el caso de la LT Cataluña 2002 que encomienda a los municipios «el ejercicio de la función inspectora sobre las actividades turísticas que se lleven a cabo dentro de su término municipal» [(art. 68.e)].

El tratamiento de los entes supramunicipales por parte de la legislación turística es diverso, aunque por lo general son pocas las ocasiones en las que los legisladores han reparado en concretar qué atribuciones les corresponden<sup>183</sup>. Sobre las competencias

---

las entidades locales y sus modos de gestión», en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.), *Planificación, fomento y gestión del turismo por las Entidades Locales*, Granada: CEMCI, pág. 30.

<sup>183</sup> La LT Galicia 2011 se refiere en el art. 6 de modo genérico a las entidades locales supramunicipales y les asigna competencias de promoción de los recursos turísticos; asesoramiento y apoyo técnico a los entes locales de su ámbito territorial; articulación, coordinación y fomento de las estrategias de promoción

provinciales turísticas se pronuncian las Leyes de Turismo de Cataluña, Castilla y León y Extremadura. Las tres leyes llegan a recoger competencias que ya se contemplan en la LBRL tal y como ocurre con la competencia para el asesoramiento y apoyo técnico a los entes locales de los respectivos ámbitos territoriales (art. 71.1.c) LT Cataluña, art. 5.1.d) LT Extremadura). Pero, en su mayoría, las previsiones son de lo más variadas. Por ejemplo, en relación a los planes, la LT Cataluña reconoce como competencia de las diputaciones provinciales la participación en la «formulación de los instrumentos de planificación turística del conjunto del país» [art. 71.1.e)]. Teniendo en cuenta las aspiraciones políticas de Cataluña, probablemente, cabría aquí entender que con el término país se quiere hacer alusión al ámbito de la Comunidad Autónoma catalana. Igualmente, la competencia de participación en los planes turísticos se contiene en el art. 4.f) LT Castilla y León 2010 («La aprobación de los planes de desarrollo turístico de ámbito provincial» y el art. 5.1.f) Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura (que se refiere a la «participación en el proceso de elaboración de los planes de ordenación y promoción turística de Extremadura»). Las comarcas también reciben la atención de Cataluña, Aragón y Castilla y León –aunque solo las dos primeras se han dotado de comarcas para todo el territorio, mientras la última solo cuenta con una, que es Bierzo- que atribuyen competencias entre las que se encuentran la promoción de turística de la comarca [art. 70.1.d) LT Cataluña 2002, art. 13.2.d) TRLT Aragón 2016 y art. 5.a) LT Castilla y León 2010], la aprobación de planes de desarrollo turístico comarcal [art. 13.2.b) TRLT Aragón 2016y art. 5.e) LT Castilla y León 2010] o el ejercicio de las potestades registral, inspectora y disciplinaria sobre las empresas y establecimientos turísticos de su competencia [art. 13.2.a) TRLT Aragón 2016].

## **5. Los órganos administrativos turísticos**

A nivel de la Administración estatal, a efectos de fomentar y facilitar las relaciones entre las administraciones turísticas, se han creado distintos órganos administrativos especializados en turismo que desempeñan diversas funciones<sup>184</sup>. Estos son, la

---

derivadas del ámbito privado del sector turístico; y contribución, a instancia de la Administración autonómica, a la formulación de los instrumentos de planificación turística.

<sup>184</sup> La LRJSP dedica su Título III a las relaciones interadministrativas y comienza por señalar en su art. 140 los principios a los que deben adecuarse las relaciones entre las distintas administraciones. Y entre tales principios cabe destacar los principios de coordinación, de colaboración y de cooperación.

La coordinación persigue asegurar la coherencia de la actuación de todas las administraciones públicas, evitando contradicciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la efectiva realización de los intereses generales. El art. 140.1.e) LRJSP dispone que las Administraciones públicas y, particularmente, la

Conferencia Sectorial de Turismo, la Comisión Interministerial de Turismo y el Consejo Español de Turismo (todos ellos existentes en la actualidad). Y esto debe entenderse sin perjuicio de que las comunidades autónomas cuenten con los suyos propios de similares características.

Como es sabido, las Conferencias sectoriales se regulan en la LRJSP (arts. 147-151) y ejercen labores de coordinación con las comunidades autónomas. La Conferencia Sectorial de Turismo fue creada en 1984 y se rige, además de por las previsiones de la LRJSP, por lo dispuesto en su reglamento interno que, en este caso, es el «Reglamento interno de organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Turismo» elaborado por el Ministerio de Industria y Turismo y aprobado el 26 de julio de 2018<sup>185</sup>.

En 1994 se creó la Comisión Interministerial de Turismo que tiene objeto básico promover y coordinar la acción de los servicios de la Administración del Estado y las entidades públicas de ella dependientes o vinculadas que desarrollen planes y proyectos con repercusión directa en el turismo, cuando su complejidad exija la concurrencia de acciones para definir medidas de ordenación básica del sector y fomentar el turismo en España (art. 1 Real Decreto 6/1994, de 14 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial de Turismo). Es decir, es un órgano de coordinación de la Administración estatal que desempeña la función de aunar la acción de los diferentes departamentos ministeriales.

---

administración del Estado «tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes administraciones públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico».

Mayores dudas suscitan los términos colaboración y la cooperación. El art. 140.1.c) entiende la colaboración como «el deber de actuar con el resto de Administraciones públicas para el logro de fines comunes» y el apartado d) del mismo precepto considera que existe cooperación «cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común». Como ha destacado CARBONELL PORRAS, E. (2023b), los términos colaboración y cooperación se utilizan en el lenguaje ordinario como sinónimos que evocan la misma idea: «laborar u operar varias personas o varias organizaciones en una misma actuación», pero la LRJSP utiliza esas expresiones con un significado diferente que tampoco coincide con el que les ha atribuido la doctrina. Para la LRJSP la nota diferencial está en el carácter obligado o voluntario: la colaboración la identifica con un deber y la cooperación con una actuación voluntaria, «La organización administrativa. Conceptos, principios y reglas generales», en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D. (dirs.): *Derecho Administrativo*, Madrid: Tecnos, Tomo I, págs. 286-288,

<sup>185</sup> Con carácter general, sobre las conferencias sectoriales pueden verse, entre otros, TORNOS MAS, J. (1994), «Las Conferencias sectoriales», en *DA*, págs. 71 y ss. y DUQUE VILLANUEVA, J.C. (2007), «Las conferencias sectoriales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79, págs. 113 y ss. y, en relación al turismo, GRIFO BENEDICTO, M.A. (1999), «Colaboración interadministrativa en turismo: mancomunidades, consorcios, conferencias sectoriales y convenios de colaboración», en BLANQUER CRIADO, D. (dir.), *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 129-156.

Más tarde, en 2005, se creaba Consejo Español de Turismo que es un órgano participativo que tiene como fin servir de foro de diálogo, participación y colaboración de los actores relacionados con el sector turístico, tanto públicos como privados (art.1 Real Decreto 719/2005, de 20 de junio, por el que se crea el Consejo Español de Turismo).

El ámbito del turismo, sector estratégico de la economía española en el que inciden títulos competenciales estatales, requiere de una acción institucional que sea eficaz tanto a nivel interno de cada administración como entre distintas administraciones por lo que va a resultar imprescindible que en las relaciones interadministrativas presida el principio de coordinación. Más adelante se verá que para la ejecución del Plan de recuperación se han creado diversos órganos de coordinación y cooperación que, por razones obvias, van a tener solo carácter temporal. Se trata de los Comités Consultivos y las Comisiones de Seguimiento (a estos nos referimos en los epígrafes I.5.3.2.C.a y I.5.3.2.C.e del Capítulo sexto, respectivamente, y de modo general en el epígrafe I.1.4 del mismo Capítulo).

## **II. LA DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI TURISMO IN ITALIA (italiano)**

### **1. Introduzione**

In materia di ripartizione delle competenze, come è noto, sono fondamentali gli artt. 117 e 118, che delimitano, rispettivamente, le competenze legislative e le competenze amministrative. Concretamente, per conoscere i criteri di distribuzione delle competenze, è necessario fare riferimento all'art.117. Tuttavia, quest'ultimo articolo non si applica a tutte le Regioni, ma solo alle Regioni con statuto ordinario. Per questo motivo, di seguito, si tratterà, in paragrafi separati, del regime delle Regioni a statuto speciale e di quello delle Regioni a statuto ordinario.

Oltre alle disposizioni citate, occorre tenere conto che la materia turistica trova un supporto indiretto in alcuni precetti della Costituzione, che, sebbene non si riferiscano esplicitamente al turismo, consacrano valori costituzionali di rilevanza, che hanno una certa correlazione con lo stesso. Merita menzionare, in particolare, l'art. 2, che consacra la primazia della persona umana (principio personalista)<sup>186</sup>. In questo contesto, il turismo è considerato come strumento per realizzare la personalità e il benessere del soggetto. Va altresì evidenziato l'art. 9, che affida alla Repubblica italiana la promozione dello sviluppo della cultura, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della

---

<sup>186</sup> Così, VIPIANA, M. P. (2020): *Diritto pubblico del turismo*, Pisa: Pacini Giuridica, pp. 19 y 20.

Nazione; l'art. 16, che consacra la libertà di circolazione e di residenza; e, infine, l'art. 41, relativo alla libertà di iniziativa economica privata<sup>187</sup>.

## 2. Le regioni a statuto speciale

In virtù dell'art. 116, comma 1, Cost., le Regioni speciali sono dotate di forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali. Come è risaputo, le cinque Regioni speciali sono Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige/Südtirol. Ciascuna di esse possiede uno statuto speciale, che è considerato una fonte di rango costituzionale (si differenzia, così, dagli altri statuti delle Regioni ordinarie, che sono considerati fonti del diritto regionale di rango primario)<sup>188</sup>.

Ciascuno dei cinque statuti speciali -con termini più o meno simili- attribuisce a ciascuna delle Regioni la competenza in materia di turismo. Lo Statuto Speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia lo fa nell'art. 4, comma 1 (ove si riferisce al «turismo e industria alberghiera»); lo Statuto Speciale della Regione di Sardegna nell'art. 3, comma 1, lettera p), («turismo, industria alberghiera»); lo Statuto Speciale della Sicilia nell'art. 14, comma 1, lettera n) («turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche»); e il Trentino-Alto Adige/Südtirol nell'art. 8, comma 20 (ove attribuisce alla Regione alcune funzioni delle «Province» - che, come già segnalato, sono Province con poteri e autorità diversi da quelle ordinarie - come appunto il «turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci»).

Ciò dà lo spunto per sottolineare, in primo luogo, che le Regioni possiedono una competenza «esclusiva» in materia di turismo. E, in secondo luogo, che esse sono state fin dall'inizio competenti e hanno potuto iniziare a legiferare in questo settore. La dottrina ha ritenuto che le Regioni, utilizzando questa competenza, incontrassero dei limiti, i quali

---

<sup>187</sup> Sui riferimenti indiretti al turismo contenuti nella Costituzione si esprimono VIZIOLI, N. (2005), «Le fonti del turismo nell'ordinamento italiano», in GOLLA, M. e GROPPI, T. (a cura di), *Diritto pubblico del turismo*, Dogana (Repubblica di San Marino): Maggioli, p. 16; VIPIANA, M. P. (2020: 19 y 20) e GRISI, G. e MAZZAMUTO, S. (2020), *Diritto del turismo*, terza edizione, Torino: Giappichelli Editore, p. 22. Sui rapporti economici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 Cost. si veda RAMAJOLI, M. (2022), «Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione», in AAVV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 169 e ss.

<sup>188</sup> BARBERA, A. e FUSARO, C. (2018), *Corso di diritto costituzionale*, Bologna: Il Mulino, p. 144. Quattro dei cinque statuti sono stati istituiti in 1948: Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto Regione Sicilia), Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto Regione Sardegna), Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto Regione Valle d'Aosta), e Legge cost. 31 gennaio 1963, n.1 (Statuto Regione Friuli-Venezia Giulia). Invece, lo Statuto del Trentino-Alto Adige è stato emanato solo nel 1972 attraverso il D.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (testo unificato delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige). Sulle ragioni del ritardo nella creazione dello Statuto di questa Regione, cfr. CARLI, M. (2020), *Diritto Regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino: Giappichelli, pag. 289 ss.

però erano meno ristretti di quelli a cui erano soggette le Regioni a statuto ordinario, che, come si dirà di seguito, erano inizialmente tenute a rispettare clausole generali, come quella relativa alla tutela dell'interesse nazionale, che legittimavano il legislatore a intervenire nelle materie di competenza regionale in virtù delle esigenze unitarie dell'ordinamento giuridico<sup>189</sup>.

### **3. Le regioni a statuto ordinario e la riforma costituzionale del 2001**

#### **3.1. La formulazione originaria dell'art. 117: il turismo come competenza concorrente**

Nella versione originaria della Costituzione, l'art. 117 faceva riferimento al «turismo ed industria alberghiera» tra le materie di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni. Pertanto, in questo settore, la legge statale stabiliva i principi fondamentali della materia e le leggi regionali si occupavano del suo sviluppo. Di conseguenza, le Regioni dovevano tenere presente costantemente come limite i principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali, ma anche la clausola del «l'interesse nazionale», che veniva espressamente richiamata dalla norma<sup>190</sup>.

Inoltre, si parlava di «limiti impliciti» alla competenza legislativa delle Regioni<sup>191</sup>. Tra essi vi erano il rispetto delle norme di diritto privato, processuale, penale e così via. Infatti, l'art. 117 della Costituzione riserva allo Stato una competenza esclusiva in materia di giurisdizione, norme processuali, ordinamento civile e penale.

In conformità con la Costituzione, le Regioni ordinarie dovevano essere costituite entro il 31 dicembre 1948 (disposizione transitoria ottava e finale). Tuttavia, lontano dal rispettare questa previsione, esse sono state costituite nel 1970, ossia ventidue anni dopo, e i loro rispettivi statuti sono stati approvati nel 1971. Dopo l'istituzione delle Regioni con statuto ordinario, lo Stato ha proceduto al trasferimento delle funzioni amministrative con il Decreto del Presidente della Repubblica del 14 gennaio 1972, n. 6, con il Decreto del Presidente della Repubblica del 22 luglio 1977, n. 616 e con il Decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112.

---

<sup>189</sup> CANTISANI, S. (2016), «Rapporti tra legislazione nazionale e legislazione regionale in materia di turismo», in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, p. 2. In generale, sulle clausole generali, cfr. CLARICH, M. e RAMAJOLI, M. (2021), *Diritto amministrativo e clausole generali*, Pisa: Edizioni ETS.

<sup>190</sup> Nella sua versione originaria, infatti, l'art. 117 stabiliva: «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni (...)».

<sup>191</sup> TUBERTINI, C. (2007), «Il turismo tra Stato, Regioni ed Enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze», in *Federalismi*, n. 1, p. 23 ss.

In relazione al settore del turismo, lo Stato è intervenuto in tre occasioni per stabilire le linee guida fondamentali per la disciplina del turismo. Si tratta di due leggi cornice: la prima, la legge 17 maggio 1983, n. 217, «Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica» (di seguito, legge 1983); e, la seconda, la legge 29 marzo 2001, n. 135 «Riforma della legislazione nazionale del turismo» (di seguito, legge 2001). Oltre alle leggi, lo stesso è intervenuto, infine, con il decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio» (di seguito, Codice del Turismo). Sui due ultimi testi ci si soffermerà nell'immediato prosieguo.

### **3.2. La riforma del 2001 e il turismo come competenza esclusiva delle Regioni**

Dato che in questo capitolo ci si soffermerà sulla distribuzione delle competenze in materia di turismo tra le diverse amministrazioni territoriali, bisogna evidenziare quattro misure introdotte dalla legge 2001 nel Titolo V della Costituzione, dedicato a «Le Regioni, le Province e i Comuni» (artt. 114-133)<sup>192</sup>.

In primo luogo, si riconoscono tutti i livelli territoriali come componenti della Repubblica. Nel testo originario del 1948, invece, nell'art. 114, si affermava soltanto che la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni; dal 2001, di contro, si stabilisce che la Repubblica è costituita – invertendo l'ordine degli enti locali a partire da quello più prossimo ai cittadini – dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato (comma 1 dell'art. 114). In secondo luogo, si introduce nel 2001 l'autonomia statutaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) (comma 2 dell'art. 114). In terzo luogo, si stabilisce che le funzioni amministrative corrispondono in primo luogo ai Comuni, che sono gli enti più vicini ai cittadini, salvo che –in base a principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza– non vengano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (comma 1 dell'art.

---

<sup>192</sup> In precedenza, la legge ha attraversato un lungo iter procedurale. Il Senato ha approvato la legge costituzionale con una maggioranza inferiore a quella richiesta e, di conseguenza, la legge è stata sottoposta a un referendum il 7 ottobre 2001, ove il popolo italiano si è espresso a favore della sua approvazione. Per un approfondimento sui contenuti della riforma costituzionale nel Titolo V cfr. VANDELLI, L. (2018), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna: Il Mulino, pp. 46-53.

114)<sup>193</sup>. La nuova formulazione dell'art. 118, 1 comma, stabilisce, testualmente: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

E, infine, si riformula l'art. 117, operando un vero e proprio ribaltamento del criterio di delimitazione delle competenze legislative. A seguito della modifica, l'art. 117 Cost. si configura come segue.

In primo luogo, il comma 2 riserva allo Stato il potere legislativo su un ampio elenco di materie su cui avrà competenza esclusiva, esercitando di conseguenza la funzione legislativa.

In secondo luogo, il comma 3 identifica una serie di materie di legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni. Ciò implica che in tali materie spetta alle Regioni il potere legislativo; tuttavia, dovranno essere rispettati i principi fondamentali stabiliti dallo Stato (mediante una cd. legge quadro).

In terzo luogo, il comma 4 introduce una clausola residuale in base alla quale le Regioni hanno la potestà legislativa in relazione a ciascuna delle materie non espressamente riservate allo Stato. In altre parole, spetterà loro legiferare su quelle materie a cui non si è fatto precedentemente riferimento.

Ebbene, risulta che nella redazione del nuovo art. 117 è stata eliminata la menzione al turismo. Se così è, dunque, tale materia, non essendo inclusa nè nell'elenco delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, né tra gli ambiti di competenza esclusiva dello Stato, finisce per essere attratta nell'alveo delle competenze

---

<sup>193</sup> Il principio di sussidiarietà esprime una modalità d'intervento (sussidiario) degli enti territoriali superiori rispetto a quelli minori (sussidiarietà verticale). Il principio di adeguatezza attenua la portata del principio di sussidiarietà verticale, ovvero specifica che l'attribuzione delle funzioni amministrative all'ente istituzionale più vicino ai cittadini deve essere compatibile con le capacità operative dell'ente stesso: se, per la sua natura più ampia, il problema non può essere gestito a livello comunale, sarà necessario individuare un livello più appropriato, come può esserlo quello provinciale, cercando sempre di allontanare i cittadini solo per quanto strettamente necessario (ad esempio, se un problema non può essere affrontato a livello comunale, si dovrà scegliere il livello provinciale e non quello regionale, se il problema può essere risolto dalla provincia). Il principio di differenziazione, invece, parte dal presupposto che le realtà possono essere diverse tra loro e rispetto alle risorse economiche, sia in termini di condizioni sociali che demografiche; i problemi che alcuni enti possono risolvere, per altri enti, anche allo stesso livello istituzionale, possono essere ingestibili, e questo richiede soluzioni differenziate per ogni caso specifico; i Comuni più piccoli, che non possono farlo contando sulle stesse disponibilità, faranno in modo che le funzioni amministrative siano gestite dalla provincia. Cfr. CORTESE, F. (2003), «Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi», in *Federalismi*, n. 5, pp. 843- 897 e CERULLI IRELLI, V. (2021), *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino: Giappichelli Editore, p. 59 y ss.

regionali. Più propriamente, in modo implicito, è entrata in gioco la clausola residuale del comma 4, che riconosce alle Regioni tale competenza come competenza esclusiva o residuale (comma 4 dell'art. 117). Pertanto, la precedente competenza legislativa concorrente sul turismo è diventata, dopo la riforma, almeno in termini teorici, una competenza «esclusiva» regionale, con la conseguenza che le Regioni possono emanare leggi in materia senza dover rispettare eventuali vincoli stabiliti dalla legge statale contenente principi<sup>194</sup>. Ciò è stato confermato anche dalla Corte Costituzionale nella sent. 5 giugno 2003, n. 197:

«a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale» di principio (cons. dir. 4)<sup>195</sup>.

Ciò significa che le leggi statali non possono più modificare i principi generali attuali in materia di turismo, la cui abrogazione potrà avvenire soltanto con leggi regionali<sup>196</sup>.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, ogni Regione ha sviluppato la propria legislazione, con il risultato che oggi esiste una grande varietà di leggi.

Così, il risultato è un quadro normativo che presenta aspetti comuni, ma anche numerose differenze. In alcuni casi, l'intervento normativo è avvenuto attraverso l'adozione di leggi organiche che raccolgono in un unico testo normativo disposizioni relative ad aspetti come ad esempio: l'organizzazione turistica regionale e la ripartizione delle funzioni in materia di turismo tra Regioni, Province e Comuni, la disciplina rivolta agli operatori turistici, la disciplina delle strutture ricettive, e così via<sup>197</sup>. Si vedano, a

---

<sup>194</sup> Così è stato segnalato, tra gli altri, da VIPIANA, P. (2020: 29) e GOLA, M. e ZITO, A. (2012), «Introduzione», in GOLA, M., ZITO, A. e CICHETTI, A. (a cura di), *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Dogana (Repubblica di San Marino): Maggioli, p. 4.

<sup>195</sup> Questa sentenza è il frutto dei ricorsi presentati dalle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria, con i quali impugnano la legge 2001, già citata. Le Regioni ritenevano che la legge violasse le competenze regionali, il principio di leale collaborazione e il ruolo costituzionale delle Regioni. Tali ricorsi sono stati rigettati dalla Corte costituzionale, che riteneva che le disposizioni impuginate, da una parte, si limitavano a riaffermare il ruolo costituzionale delle Regioni nella materia e, d'altra parte, riguardavano essenzialmente profili organizzativi e interventi finanziari di competenza statale (cons. dir. 4). Per un approfondimento sulla sentenza, cfr. MELONI, G. (2003), «La legge quadro non minaccia la competenza piena delle Regioni nella materia del turismo», in *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*.

<sup>196</sup> SERGIO, S. (2018), «Enti locali e uso turistico del territorio», in *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 10, pag. 5.

<sup>197</sup> MARINI, F.S. e GIUNTA, C. (2015), «Turismo», in GUZZETTA, G., MARINI, F.S. y MORANA, D. (a cura di.), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, p. 577. Analogamente, CANTISANI, S., (2016).

titolo esemplificativo, i testi unici approvati dalle Regioni Toscana (legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86, «Testo unico del sistema turistico regionale»), oppure Marche (legge regionale 11 luglio 2006, n. 9, «Testo unico delle norme regionali in materia di turismo»).

In altri casi, gli stessi settori hanno ricevuto una regolamentazione specifica con leggi regionali ad hoc. È il caso della legge regionale 28 luglio 2004, n. 16, «Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità» dell'Emilia-Romagna, e della legge regionale 3 agosto 2017, n. 13, «Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere» del Piemonte. Questa diversificazione è stata criticata dalla dottrina, che ritiene necessaria la presenza di una certa omogeneità per lo sviluppo<sup>198</sup>.

#### **4. Il turismo e il ruolo assunto dagli Enti locali**

Prima della riforma del 2001, il ruolo degli enti locali appartenenti al territorio delle Regioni a statuto speciale, nella materia del turismo, era definito dagli Statuti speciali e dalle leggi regionali al tempo vigenti. All'interno di questo tessuto normativo, erano quasi inesistenti le leggi regionali che attribuissero agli Enti locali funzioni amministrative nel settore turistico<sup>199</sup>. Generalmente, le funzioni amministrative relative al settore turistico erano esercitate dalle Regioni a statuto speciale, senza coinvolgere in tale esercizio gli Enti locali.

Ancora prima del 2001, le Regioni a statuto ordinario generalmente hanno specificato le competenze degli Enti locali. Ad esempio, si può ricordare la legge regionale della Lombardia 30 luglio 1986, n. 28 («Riordinamento dell'amministrazione periferica del turismo»), che determinava le funzioni amministrative delegate alle sole Province (art. 20) e la legge regionale dell'Emilia-Romagna 4 marzo 1998, n. 7 («Organizzazione turistica regionale»), che individuava espressamente le funzioni amministrative delegate alle Province (art. 3) e quelle di competenza dei Comuni (art. 4)<sup>200</sup>.

Come già indicato, la riforma del 2001 ha costituzionalizzato il principio di sussidiarietà verticale, che è un criterio chiave per la ripartizione delle funzioni amministrative, confermando la centralità del ruolo comunale.

---

<sup>198</sup> GRISI, G. e MAZZAMUTO, S. (2020: 22).

<sup>199</sup> BOTTINO, G. (2012), «Turismo ed Enti locali», in GOLLA, M., ZITO, A. y CICHETTI, A. (a cura di), *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Dogana (Repubblica di San Marino): Maggioli, p. 89.

<sup>200</sup> Sull'evoluzione delle competenze amministrative regionali e locali in materia di turismo, prima e dopo la riforma, cfr. TUBERTINI, C. (2005), «L'organizzazione periferica del turismo: il ruolo delle regioni e degli enti locali», in GOLLA, M. e GROPPI, T. (a cura di), in *Diritto pubblico del turismo*, Rimini: Maggioli, p. 65 ss.

Dopo l'anno 2001, le funzioni amministrative degli Enti locali, nelle Regioni a statuto speciale, trovano la propria disciplina nelle relative leggi regionali. Quest'ultime hanno iniziato a introdurre riferimenti alle competenze degli Enti locali in materia di turismo. Per esempio, la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 gennaio 2002, n. 2, («Disciplina organica del turismo») dispone che le competenze in materia di turismo sono esercitate da: «a) Regione; b) Agenzie di informazione e accoglienza turistica; c) Comuni e Province; c-bis) Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; d) Associazioni Pro-loco; e) Consorzi turistici per la gestione, promozione e commercializzazione del prodotto turistico» (art. 5). E, in particolare, concretizza le competenze dei Comuni nell'art. 25.

Analogamente, le Regioni a statuto ordinario, al fine di esercitare la competenza legislativa residuale riconosciuta, hanno emanato nuove leggi. A tali leggi è necessario fare riferimento per comprendere le funzioni amministrative attribuite, in ciascuna delle Regioni a statuto ordinario, agli Enti locali nel settore turistico. Ad esempio, la legge della Regione di Lombardia del 1 ottobre 2015, n. 27, «Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo», attribuisce alle Province e alla Città metropolitana di Milano le competenze nell'art. 6 e ai Comuni nell'art. 7.

## **5. Il ridimensionamento del ruolo delle Regioni**

Il carattere trasversale del turismo rende la distribuzione delle competenze a cui abbiamo appena fatto riferimento non così semplice e chiara nella pratica.

La collocazione del turismo come competenza legislativa regionale piena, infatti, non esclude in assoluto la competenza legislativa dello Stato, per via dell'interferenza con aree disciplinari trasversali di competenza statale (come l'ordinamento civile); per via del passaggio di settori normativi dalla materia «turismo» ad altre materie, di competenza esclusiva statale o di competenza concorrente; e per via della assunzione di compiti amministrativi da parte dello Stato, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza (ex. art. 118, 1 comma, Cost.)<sup>201</sup>. Di seguito, allora, vedremo che, sulla base di quest'ultimo criterio, il ruolo delle Regioni in relazione al turismo è molto più limitato di quanto possa sembrare a prima vista.

---

<sup>201</sup> Così, MALO, M. e COLALUCA, C. (2019), «Competenze normative e fonti», in FRANCESCHELLI, V. e MORANDI, F. (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino: Giappichelli, pag. 36. Nello stesso senso, TUBERTINI, C. (2007:25).

Le Regioni sono sempre state riluttanti all'ingerenza dello Stato nelle loro sfere di competenza. Fin dalla prima legge quadro 1983, le Regioni hanno diffidato dell'intervento del legislatore statale e sono ricorse spesso alla Corte Costituzionale. In relazione alla legge citata, è opportuno ricordare la sentenza 15 luglio 1986, n. 195, frutto di diversi ricorsi presentati da Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Province autonome di Trento e Bolzano ed Emilia-Romagna. Il giudizio è stato integralmente rigettato, avendo al Consulta ritenuto infondate le questioni di costituzionalità sollevate. Tuttavia, la sentenza evidenzia, già da subito, il ruolo delle Regioni, ostili all'idea di perdere influenza con riferimento alla materia in esame.

Dopo la riforma del 2001, come già rivelato, il turismo diventa una competenza residuale delle Regioni a statuto ordinario. Per la prima volta, dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, la Corte Costituzionale si è pronunciata sulla competenza legislativa regionale in materia di turismo nella sent. 1° ottobre 2003, n. 303. Tale decisione introduce un criterio interpretativo dell'art. 118, comma 1, basato su un «elemento di flessibilità». In concreto, essa rileva che:

«Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida (...) la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (cons. dir. 2.1).

In questo modo, la Corte «apre la porta» all'idea che i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza possano «attrarre» allo Stato tutte quelle funzioni (amministrative o legislative) che esigono un esercizio unitario. Così lo esprime, ancora, la Corte, con chiarezza:

«(...) nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle» (cons. dir. 2.2).

Quest'impostazione è stata più volte confermata in successive sentenze<sup>202</sup>.

In linea con quanto esposto, è opportuno citare anche la sent. 10 marzo 2006, n. 90. Questa pronuncia deriva da un ricorso promosso dalla Regione Campania, che

---

<sup>202</sup> Sulla sentenza n. 303/2003, cfr. SABBIONI, P. (2003), «La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle Regioni ai sensi dei parametri sia previgente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale», in *Le Regioni*, n. 6, pp. 1284 e ss.

riteneva che lo Stato avesse invaso le competenze regionali. Nella sentenza la Corte spiegava che sebbene fosse vero che i porti turistici rientravano nella competenza legislativa regionale, ciò non escludeva che lo Stato potesse in futuro riconoscere, sulla base dell'importanza e della rilevanza economica internazionale o di interesse nazionale, che fosse opportuno giustificare la competenza legislativa e amministrativa dello Stato in questi porti e nelle aree portuali correlate. In questo modo, la funzione amministrativa relativa alla classificazione dei porti turistici di preminente interesse nazionale o internazionale può legittimamente essere assegnata a livello statale.

In un contesto simile, occorre menzionare la sent. n. 20 marzo 2009, n. 76, che deriva da un ricorso presentato dalla Regione Veneto con cui veniva impugnata la Legge 24 dicembre 2007, n. 244 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008». In tale fattispecie, la Regione sosteneva che erano stati violati il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché il principio di leale collaborazione. In questo caso, l'interprete costituzionale ha dichiarato che la necessità di un'esecuzione unitaria a livello statale di determinate funzioni amministrative abilita lo Stato a regolare tale esecuzione tramite legge, indipendentemente dal fatto che tali funzioni possano essere ricondotte a materie di legislazione concorrente o residuale. In questo caso, i principi di sussidiarietà e adeguatezza giustificerebbero un'eccezione al sistema di ripartizione delle competenze stabilito dalla Costituzione.

Le sentenze appena citate evidenziano come la «teorica» competenza residuale delle Regioni viene a ridursi sulla base dell'art. 118 Cost. In questo senso si è pronunciata la dottrina. Alcuni Autori hanno affermato che il «(...) passaggio della materia turismo alla competenza regionale è rimasto, però, per molti versi, solo formale, non avendo prodotto, in concreto, un vero cambiamento, né in relazione allo spazio d'intervento statale, né a quello regionale»<sup>203</sup>. In senso simile, altri Autori hanno sottolineato che «il potenziamento delle autonomie non ha difatti avuto la capacità di disconoscere un ruolo allo Stato centrale nella disciplina e nel governo di questo»<sup>204</sup>. Come ha evidenziato BARBATI, a darvi fondamento sono state quelle esigenze di carattere unitario che la costante giurisprudenza costituzionale ha ritenuto idonee a concretare sia limiti interni

---

<sup>203</sup> LOSAVIO, C. (2020), «La fragile residualità della materia “turismo”: un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni», in *Federalismi*, n. 20, p. 2.

<sup>204</sup> BARBATI, C. (2022), «Turismo», in AAVV., *Enciclopedia del Diritto*, Milano: Giuffrè, vol. III, p. 1212.

alle competenze dei governi territoriali (in quanto eccedenti la loro capacità di autodeterminazione), sia limiti esterni (quando correlate a interessi riconducibili a istituti o a materie assoggettate all'intervento concorrente o esclusivo del legislatore e dell'amministrazione statale)<sup>205</sup>.

La pluralità di interessi dei soggetti coinvolti ha trovato inoltre espressione anche nei modelli organizzativi utilizzati dalle sedi istituzionali per intervenire nel settore<sup>206</sup>. Risulta particolarmente interessante la vicenda legata all'istituzione e all'evoluzione del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, fino alla soppressione operata con referendum abrogativo e ai successivi ulteriori sviluppi che hanno interessato l'amministrazione centrale del settore. Il primo Ministero del turismo è stato istituito nel 1959, quando invece, precedentemente, la presenza del Governo centrale nel settore era assicurata attraverso formule diverse (ad esempio, con il Commissariato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1931). Negli anni Settanta, prima dell'avvento delle Regioni ordinarie e dei relativi decreti di trasferimento, lo Stato cerca di riaffermare la sua sfera di potere e, non ritenendo sufficiente che l'originario art. 117 Cost. elevasse l'interesse nazionale a limite generale della potestà legislativa concorrente delle Regioni, si approva la legge 16 maggio 1970, n. 281, recante «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario» che riservò allo Stato i profili attinenti a «esigenze di carattere unitario» [art. 17 comma 1 lett.a)]. In tal modo, si limitava la potestà amministrativa delle Regioni per la cura di quegli interessi. Con la regionalizzazione, i rapporti tra amministrazione centrale e ordinamenti regionali sono stati spesso difficili e neppure la legge quadro sul turismo 1983 ha contribuito a risolvere le divergenze. In questo contesto, nel 1993, ha avuto luogo l'abrogazione, con referendum popolare, della legge 1957 istitutiva del Ministero del Turismo e dello Spettacolo. Negli anni successivi, la competenza statale per il turismo è stata posizionata in organi di diversi Ministeri fino al 2021, anno in cui si è stabilito un apposito Ministero del Turismo, la cui istituzione è giustificata sulla base della «straordinaria necessità e urgenza di istituire un ministero dedicato al turismo, anche con l'obiettivo prioritario di rilanciare il relativo settore fortemente inciso dall'emergenza da COVID-19» (art. 6 del decreto-legge 1 marzo 2021, n. 22, «Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri»).

---

<sup>205</sup> Così, ancora, BARBATI, C. (2022: 1212).

<sup>206</sup> Si veda, MELONI, G. (2019), «Le competenze amministrative», in FRANCESCHELLI, V. e MORANDI, F. (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino: Giappichelli, pp. 50 e 51; e BARBATI, C. (2022:1214-1218).

Occorre, inoltre, fare riferimento alla Conferenza Permanente delle Relazioni tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, che è stata istituita con il D.P.C.M. del 12 ottobre 1983 per garantire il collegamento tra la politica delle Regioni e il Governo. La Conferenza costituisce un forum di discussione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome su atti amministrativi rilevanti e normative d'interesse regionale, in una prospettiva di collaborazione leale tra le amministrazioni centrali e regionali.

Il ruolo assunto dalla Conferenza è stato evidenziato dalla Corte Costituzionale. Con la sent. 29 aprile 1993, n. 204, la Corte ha ribadito che il sistema complessivo dei rapporti tra lo Stato e le Regioni deve essere improntato al principio della «leale collaborazione». La stessa Corte ha, inoltre, affermato, nella sent. n. 21 marzo 1994, n. 116, che:

«la Conferenza è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni (e Province autonome), prevista dal predetto art. 12 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della Comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le Regioni (e le Province autonome)».

In questo contesto, l'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 interviene per ampliare le competenze della Conferenza Permanente per le relazioni tra lo Stato, le Regioni e le Province. Per quanto attiene al suo obiettivo fondamentale, esso riguarda l'informazione, la consultazione e la connessione in relazione alle direzioni della politica generale che possono incidere sulle materie di competenza regionale, ad eccezione di quelle che concernono la sfera politica, la difesa e la sicurezza nazionale e la giustizia. Così, aveva luogo un nuovo processo di decentramento sulla scorta delle indicazioni fornite dall'art. 9, che individuava, come soluzione atta a comporre il rafforzamento amministrativo delle autonomie territoriali con il mantenimento in capo allo Stato dei poteri necessari ad assicurare la tutela di esigenze di carattere unitario<sup>207</sup>.

Da quanto esposto emerge, dunque, che lo Stato continua a svolgere un ruolo rilevante nell'ambito del turismo, senza che la riforma del 2001, che ha configurato il turismo come competenza esclusiva delle Regioni ordinarie, abbia rappresentato davvero un ostacolo. Nel paragrafo 7, si vedrà che nel 2016, e cioè da relativamente poco tempo, c'è stato un nuovo tentativo di centralizzazione, che, tuttavia, non ha avuto successo.

---

<sup>207</sup> Così, BARBATI, C. (2022: 1213).

## **6. Il cosiddetto «Codice statale del turismo» e la sua parziale dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte Costituzionale**

Nel 2011, è stato approvato il decreto Legislativo 23 maggio 2011, n. 79, «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio» (Codice del Turismo), a norma della legge n. 96 del 2010.

Il Codice conteneva due diversi interventi normativi. Il primo riguardante il Codice della normativa statale in materia di ordinamento e mercato del turismo (art.1 e allegato 1). Il secondo relativo, invece, al recepimento della Direttiva 2008/122/CE sui contratti di multiproprietà, sui contratti relativi a prodotti per le vacanze a lungo termine e sui contratti di rivendita e scambio (art. 2).

Con sentenza 2 aprile 2012, n. 80, la Corte Costituzionale si è pronunciata a seguito di ricorsi promossi da parte di alcune Regioni. Concretamente, le Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto hanno impugnato davanti alla Corte il comma 1 dell'art. 1 del Codice per violazione degli articoli 76 e 77.1 Cost., in relazione all'attribuzione regionale contemplata dagli articoli 117 e 118 Cost. e dalle norme dell'Allegato 1, ritenendole lesive delle competenze delle Regioni<sup>208</sup>.

Tramite la citata sentenza, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di diverse disposizioni del Codice, ritenendo che la delega non consentisse l'introduzione di una disciplina *ex novo* dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia. Nemmeno poteva trovare applicazione il «ripetuto ricorso al metodo della cosiddetta “attrazione in sussidiarietà”, che, qualificandosi (...) come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali» (cons. dir. 5.6). Il suo utilizzo avrebbe richiesto «una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento», che era del tutto assente nella legge

---

<sup>208</sup> La costituzionalità del decreto legislativo è stata subito questionata dalla dottrina. Cfr. SABBIONI, P. (2011), «Il Codice della normativa statale in materia di turismo, ovvero: ma a cosa è servita la riforma del criterio di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni?», in *Forum di Quaderni Costituzionali*. SABBIONI richiama l'attenzione sul parere del Consiglio di Stato n. 307 del 21 gennaio 2011, che ha sostanzialmente avallato l'esercizio della delega da parte del Governo. Dello stesso Autore, si veda (2012), «I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cost. rispetto alla censura per lesione diretta», in *Le Regioni*, n. 5-6, pp. 1000-1014.

di delegazione n. 246 del 2005<sup>209</sup>. Invece, indica la Corte, il legislatore delegato poteva raggruppare e riordinare le norme statali, incidenti sulla materia del turismo, negli ambiti di sua competenza esclusiva e per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale (in questo senso, ex plurimis, sent. 17 maggio 2006, n. 214, sent. 16 marzo 2007, n. 88, sent. 14 novembre 2008, n. 369 e sent. n. 20 marzo 2009) (cons. dir. 5.6 sent. 2 aprile 2012, n. 80)<sup>210</sup>.

Per la dottrina, anche altre disposizioni del codice (non impugnate) avrebbero potuto avere la stessa sorte<sup>211</sup>. A titolo esemplificativo, si osserva che le disposizioni sui circuiti nazionali di eccellenza promossi dal Governo (art. 22), oppure le disposizioni istitutive di attestati e medaglie al merito turistico italiano conferiti dal Governo (in base agli artt. 59-65), consistono in discipline innovative, e cioè non di semplice riordino, che riguardano la competenza «piena» regionale.

Il Codice del Turismo e la successiva dichiarazione di incostituzionalità di gran parte del suo contenuto non fanno altro che evidenziare, ancora una volta, l'intenzione del legislatore statale di guadagnare terreno in un settore di rilevanza economica come quello del turismo, che, secondo la Costituzione, è di competenza esclusiva delle Regioni. Attribuzione di competenza, questa, che, a quanto pare, lo Stato rifiuta di accettare. Come si vedrà di seguito, recentemente, il legislatore statale ha dimostrato ancora una volta di non voler perdere l'opportunità di interferire nel settore del turismo.

## **7. Il fallito tentativo di riforma costituzionale del 2016: di nuovo, alla ricerca della centralizzazione?**

L'azione del Governo italiano concretizzata nel Codice del Turismo del 2011 ha portato la dottrina a fare riferimento a una tendenza «espansiva» dell'intervento statale<sup>212</sup>. Questa tendenza è supportata da altre azioni successive.

---

<sup>209</sup> La delega recata dall'art. 14, 14° comma, legge 28 novembre 2005, n. 246, prevede la formazione di corpi normativi organici (di riordino della disciplina) laddove vadano mantenute in vigore disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi.

<sup>210</sup> In particolare, sono stati dichiarati incostituzionali dell'art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'allegato 1 (Codice del turismo) ed in particolare dell'art. 1 dell'allegato stesso nella parte in cui prevede le disposizioni del Codice quali «necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia», nonché degli artt. 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011, attribuendo competenze statali in materia di turismo in violazione delle disposizioni previste nella legge delega 28 novembre 2005, n. 246.

<sup>211</sup> MALO, M. e COLALUCA, C. (2019), «Competenze normative e fonti», in FRANCESCHELLI, V. e MORANDI, F. (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino: Giappichelli, pp. 40 e 41. Gli Autori vanno oltre e presentano dubbi anche sulla legge delega ad adottare un Codice del turismo, p. 39 e 40.

<sup>212</sup> MARINI, F.S. y GIUNTA, C. (2015:576).

Nell'anno 2016 si è verificato un tentativo di modificare il contenuto del Titolo V della Costituzione Italiana. Ciò avrebbe implicato un impatto sul sistema di ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, comprese, tra queste, anche quella in materia turistica. Tutto ciò doveva essere realizzato tramite la legge costituzionale 12 aprile 2016, «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione». La suddetta legge è stata inizialmente approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta, senza raggiungere però il voto dei due terzi dei membri di ciascuna Camera. Successivamente, dunque, il testo è stato sottoposto a referendum popolare, ai sensi dell'articolo 138 Cost. Il 4 dicembre 2016 si è svolto il referendum popolare, il cui risultato non è stato favorevole all'eventuale riforma costituzionale.

Tuttavia, è comunque opportuno chiedersi cosa sarebbe accaduto nel caso in cui la risposta al referendum fosse stata favorevole, poiché ciò avrebbe comportato cambiamenti significativi. La riforma prevedeva l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva sulle «disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo», mentre alle Regioni sarebbe spettata quella relativa alla «valorizzazione e organizzazione regionale del turismo». Questo avrebbe implicato che lo Stato avrebbe acquisito voce in materia turistica<sup>213</sup>. Certamente, come segnala SANTAGATA, questo fallito tentativo di riforma non impedisce ricondurre il turismo tra le materie di competenza concorrente o, almeno, riconoscere allo Stato il potere di legiferare in materia in virtù del rilevante interesse economico del settore<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> GRISI, G. y MAZZAMUTO, S. (2020:22).

<sup>214</sup> SANTAGATA, R. (2018), *Diritto del turismo*, Milano: UTET Giuridica, p. 11.

## **CAPITULO CUARTO**

# **DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE, DESPOBLACIÓN Y TURISMO**

## I. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL Y DEMOGRÁFICO EN EUROPA

El cambio demográfico se refleja de distinto modo en las zonas rurales, que vienen perdiendo población, frente a las regiones urbanas que son catalizadoras de los movimientos migratorios. El desplazamiento de la población hacia las ciudades y la despoblación rural no es un problema nuevo. Sin embargo, sí es cierto al adquirir especial visibilidad en los últimos años el reto demográfico muchas miradas se han fijado en el ámbito rural dando lugar a abundantes iniciativas públicas.

A nivel europeo, la aparición de la idea de desarrollo rural se sitúa en el año 1988, dos años después de la adopción del Acta Única Europea<sup>215</sup>. El término «rural» no se contenía en el citado Tratado pero sí se incluyó en el Reglamento (CEE) n° 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. Este expresaba en uno de sus considerandos que la acción de los Fondos estructurales, del Banco Europeo de Inversiones y los demás instrumentos financieros existentes debía apoyar particularmente la realización de una política de desarrollo rural<sup>216</sup>.

No obstante, no fue hasta 1996 cuando se empieza a defender que el desarrollo rural sostenible debía constituir una prioridad en la Unión Europea. Así se reconocía en la «Declaración de Cork. Por un paisaje rural vivo», que es el documento resultante de la Conferencia europea de desarrollo rural celebrada del 7 al 9 de noviembre de 1996 en Cork (Irlanda)<sup>217</sup>. Revertir el proceso de emigración del campo, combatir la pobreza, establecer entre las zonas rurales y urbanas un equilibrio o adoptar una política de desarrollo rural basada en un enfoque integrado que englobase no solo el desarrollo de la agricultura sino la diversificación económica, la gestión de los recursos naturales, la mejora de las funciones medioambientales y el fomento de la cultura, el turismo y las actividades recreativas eran algunas de sus consideraciones. Como bien se habrá percatado el lector, estas orientaciones podrían pasar perfectamente por las contenidas en cualquier documento elaborado en la actualidad pues aún a día de hoy constituyen

---

<sup>215</sup> Sobre la evolución de idea de desarrollo rural en la historia de la Unión Europea puede verse QUINTANA, J., CAZORLA, A. y VLERINO, J. (1999), *Desarrollo rural en la Unión Europea: modelos de participación social*, Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, págs. 29 y ss.

<sup>216</sup> DOUE n. L 185/10 de 15 de julio de 1988.

<sup>217</sup> La Declaración de Cork está Cork de 1996 puede consultarse en: [https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork-declaration\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf)

objetivos a alcanzar. La Declaración de Cork también hacía alusión a la Política Agraria Comunitaria (en adelante, PAC) y al sector agrícola que, consideraba, debían adaptarse a nuevas realidades y retos. Como es sabido, la PAC surge en 1962 en el contexto de escasez alimentaria que continuaba tras la Segunda Guerra Mundial<sup>218</sup>. Fue entonces cuando países pertenecientes a las entonces denominadas Comunidades Europeas decidieron intervenir e impulsar una política intervencionista que apostase por la agricultura, que es a día de hoy el primer pilar de la PAC. Pues bien, probablemente por influencia de la Declaración de Cork, en 1999 el desarrollo rural se introducía como segundo pilar de la PAC que refuerza el primero, de apoyo a la renta y medidas de mercado (arts. 38 a 44 TFUE)<sup>219</sup>. La financiación de la PAC se gestiona y financia a través del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), que ofrece ayudas directas y financia medidas de mercado, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que financia el desarrollo rural. A raíz de la crisis del Covid-19 y la aprobación de la financiación extraordinaria de los fondos Próxima Generación se ha previsto que el programa FEADER reciba fondos adicionales.

La política de desarrollo rural también está estrechamente vinculada con la política de cohesión y con la idea de sostenibilidad. En este sentido, cabe recordar que el art. 174 TFUE, con el fin de promover un desarrollo armonioso, encomienda a la Unión desarrollar una acción encaminada a reforzar la cohesión económica, social y territorial. Aunque como ya se tuvo ocasión de ver en el punto II.1.1 del Capítulo primero, la dimensión territorial fue formalmente introducida en 2007 con el Tratado de Lisboa, es conveniente destacar que ya el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 1957, en la parte expositiva, mostraba su preocupación por «reforzar la unidad de sus economías y asegurar el desarrollo armonioso reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas» y en su art. 2 establecía como objetivo «promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran». Por tanto,

---

<sup>218</sup> No obstante, ya en 1957, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea incluía entre los fines de la entonces Comunidad Europea el establecimiento de una política común agrícola [art. 3.1.e)], por lo que a finales de los 60, de algún modo, estaba presente el ámbito rural.

<sup>219</sup> A la evolución de la PAC en la Unión Europea dedica parte de su trabajo RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2021), «El Pacto Verde, Next Generation EU y la PAC 2021-2027. Tres instrumentos que marcaran el futuro del desarrollo rural en la Unión Europea», en SANZ LARRUGA, F.J. y MÍGUEZ MACHO, L. (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 214 y ss.

a finales de los años 50 se vinculaba la idea de desarrollo armonioso con el equilibrio territorial. Actualmente, el art. 174.3 TFUE, en su versión consolidada, hace hincapié en reducir las diferencias entre las diversas regiones haciendo especial referencia a las zonas rurales que sufren desventajas naturales o demográficas o están afectadas por la transición industrial. Los Estados miembros tienen la obligación de dirigir sus políticas de acuerdo con estos objetivos<sup>220</sup>. Para facilitar esta labor, la Unión Europea proporciona instrumentos financieros como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que tiene por finalidad específica corregir los desequilibrios territoriales (art. 176). En el Capítulo VI veremos que tanto España como Italia han atribuido en el marco de sus respectivos planes de recuperación una especial importancia a la cohesión territorial.

En los últimos años también se ha prestado una especial atención al declive demográfico, que es un problema que afecta a toda Europa. En enero de 2023 la Comisión Europea presentaba el Informe *Demographic Change The Impact of in a changing environment* en el que ponía de manifiesto que en los veintisiete países europeos la población ha disminuido un 12% desde 1960 hasta la actualidad, y se espera que la cifra caiga por debajo del 4% para 2070<sup>221</sup>. En el continente europeo durante los últimos 50 años la esperanza de vida ha aumentado considerablemente. Al mismo tiempo que la gente vive más y con mejor salud se mantiene la tendencia de un menor número de nacimientos. Por lo que, aunque en Europa las tasas de inmigración son mayores que las de emigración, se prevé que continúe el descenso gradual de la población y, con ella, de la mano de obra y población con edad de trabajar lo ejerce presión sobre los mercados de trabajo y los estados de bienestar, aumenta la tasa de dependencia de la tercera edad y eleva la carga per cápita de la deuda pública.

La cuestión demográfica fue analizada en junio de 2016 por el Comité de las Regiones en el Dictamen titulado «La respuesta de la UE al reto demográfico»<sup>222</sup>. El Dictamen lo calificaba como uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Unión

---

<sup>220</sup> Así tuvo ocasión de destacarlo SANZ LARRUGA, F.J. (2020), «Reto demográfico, cohesión territorial y medio rural tras el COVID-19», en *AGL*, n. 1, pág. 123.

<sup>221</sup> Comisión Europea (2023), «The Impact of Demographic Change in a changing environment», pág. 11, puede consultarse en: [https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/Demography\\_report\\_2022\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/Demography_report_2022_0.pdf)

<sup>222</sup> Dictamen del Comité Europeo de las Regiones «La respuesta de la UE al reto demográfico», 16 de junio de 2016, DOUE, C 17/40, 18 de enero de 2017. Para estudio sobre las recientes políticas y paquetes de financiación de la Unión Europea dirigidos a abordar la despoblación véase PAZOS-VIDAL, S. (2023), «La despoblación en Europa: diagnósticos y estrategias en perspectiva comparada», en NAVARRO, C., RUIZ PULPÓN, A.R. y VELASCO CABALLERO, F. (dirs.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, Madrid: Marcial Pons, págs. 53 y ss.

Europea e identificaba entre los factores que lo provocan el envejecimiento de la población, las bajas tasas de natalidad y los desequilibrios en la distribución de la población. En el mismo año se celebraba, el 5 y 6 de septiembre, en Cork (Irlanda) la segunda Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural que dio lugar a la «Declaración de Cork 2.0. “Una vida mejor en el medio rural”», que sustituye la Declaración de Cork de 1996, antes mencionada<sup>223</sup>.

Posteriormente, se han elaborado distintos documentos que analizan el impacto del cambio demográfico y presentan medidas para afrontarlo. Así, el Consejo, en las Conclusiones «El camino a seguir ante los retos demográficos», de 8 de junio de 2020, reconoce que muchas zonas rurales y regiones insulares están viendo cómo se reduce su población y se incrementa la brecha entre las zonas urbanas y rurales debido a la urbanización, las insuficientes oportunidades de empleo, los bajos ingresos y los servicios insuficientes<sup>224</sup>. Por ello, considera que es necesaria la adopción de una estrategia integrada dirigida a impulsar el desarrollo sostenible de dichas regiones a partir de su potencial específico. Para afrontar esta situación, el Consejo invita a los Estados miembros a tener en consideración determinadas medidas como, por ejemplo, mantener activas las políticas demográficas, invertir en educación y formación o tener presentes las ventajas de la transformación digital y la globalización para la creación de posibilidades de trabajo en todas las regiones. También subraya la importancia de prestar especial atención a determinados colectivos como la infancia, los jóvenes, las mujeres y las personas mayores.

Por su parte, la Comisión, en el Informe «Los efectos del cambio demográfico», de 17 de junio de 2020, insiste en las mayores dificultades a las que con frecuencia se enfrentan las zonas rurales que deben hacer frente a la densidad de población o a la falta de servicios e insiste en mantener el centro de atención en la doble transición ecológica y digital que, considera, pueden contribuir a aportar soluciones innovadoras y sostenibles para hacer frente al impacto del cambio demográfico<sup>225</sup>. Por otro lado, la Comisión resalta la necesidad de integrar las consideraciones demográficas en las políticas europeas y, a

---

<sup>223</sup>La «Declaración de Cork 2.0. “Una vida mejor en el medio rural”» puede consultarse en: [https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork-declaration\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf)

<sup>224</sup>Conclusiones del Consejo sobre «El camino a seguir ante los retos demográficos», DOUE, C 205/3, 19 de junio de 2020.

<sup>225</sup>Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Los efectos del cambio demográfico», 17 de junio de 2020, COM(2020) 241 final.

estos efectos, se comprometía a hacerlo en relación al que entonces era el nuevo presupuesto europeo y con el instrumento de recuperación Próxima Generación, que en aquel momento estaban en proceso de elaboración. Así, se afirmaba, el instrumento debía encaminarse a apoyar la cohesión social, la integración y la inclusión, el desarrollo rural y la educación y formación.

La Unión Europea ha experimentado una evolución en su enfoque del medio rural manifestando un cambio desde la preocupación inicial, centrada principalmente en la productividad agrícola, hacia una visión más holística que busca contribuir al desarrollo rural fortaleciendo así la cohesión territorial. Este cambio se manifiesta también en cómo la Unión ha integrado el problema demográfico en sus políticas mostrando un compromiso continuado con el equilibrio territorial.

## **II. LA PROGRESIVA ATENCIÓN AL DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA**

### **1. Introducción**

A nivel nacional, la política de desarrollo rural se ha venido apoyando fundamentalmente en la Política de Cohesión y en la PAC. En 2007 se aprobó la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural, ya citada, que es pionera en establecer una regulación sobre desarrollo rural que, además, resulta especialmente novedosa por incorporar la perspectiva sostenible; no obstante, como se verá seguidamente, no ha tenido una aplicación muy eficaz. Esta Ley ya contenía alguna referencia al problema de la despoblación rural pero, como es conocido, no ha sido hasta los últimos años cuando se ha visibilizado intensamente la necesidad de luchar contra el desdoblamiento de las zonas rurales.

Los datos son reveladores. A pesar de que la situación demográfica española experimentó entre 2001 y 2019 un importante crecimiento pasando de 41,1 a 47 millones de habitantes estas cifras vienen acompañadas de una intensificación del proceso de despoblación<sup>226</sup>. Desde 2001 las Comunidades Autónomas de Extremadura, Galicia, Castilla y León y Asturias pierden población y, en el periodo de tiempo transcurrido entre 2010 y 2019, han comenzado a obtener pérdidas Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana y La Rioja. La disminución de la población tiene lugar sobre todo a nivel municipal (en el periodo de 2010 a 2019, de los 8.131 municipios, 6.232

---

<sup>226</sup> Los datos se han extraído del documento «El reto demográfico y la despoblación en España en cifras» de la Secretaría General del Reto Demográfico, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>

pierden habitantes). Por tanto, tal y como apuntan los documentos europeos a los que se ha aludido, se trata de un fenómeno eminentemente rural que afecta con mayor gravedad a los pequeños municipios. Los municipios rurales suponen el 82% del total y ocupan el 84% de la superficie española. Estos datos contrastan con el hecho de que solo un 15,9% de la población española está censada en dichos municipios (de acuerdo con los datos de 2020)<sup>227</sup>. De ese 15,9%, el 9,4% habita en municipios rurales de pequeño tamaño de menos de 5.000 habitantes y, dentro de ellos, más de la mitad en municipios tienen menos de 2.000 habitantes.

A la despoblación se suman los problemas derivados de la dispersión territorial y la baja densidad de población, que dificultan la prestación de servicios básicos. La situación expuesta motivó la movilización de los ciudadanos directamente afectados por el proceso de desdoblamiento que exigían la adopción de medidas eficaces. Este escenario ha provocado que los poderes públicos miren nuevamente hacia el ámbito rural y se impulsen distintas actuaciones tanto a nivel estatal como autonómico. Por otra parte, también se verá en las páginas siguientes que ante este panorama, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la doctrina han llegado a plantear la procedencia de recuperar la Ley 45/2007. En todo este proceso el turismo ha estado presente en numerosas iniciativas que conciben el turismo rural como un instrumento que puede contribuir a revitalizar la actividad de las zonas rurales y a afrontar el reto demográfico.

## **2. La Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural. Una ley, hasta el momento, ineficaz**

### **2.1. Justificación y objetivos**

Como ya se ha adelantado, con la Ley 45/2007 se pretendía cubrir la ausencia de una política rural propia y contribuir a la mejora de la situación de las zonas rurales en las que, en aquel momento, comenzaba a manifestarse una brecha significativa relativa a los niveles de renta y bienestar respecto de las zonas urbanas. El objeto general de la Ley es «regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos

---

<sup>227</sup> Subdirección General de Análisis, Coordinación y Estadística del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2021), «Análisis y Prospectiva – serie AgrInfo n. 31. Demografía de la población rural en 2020», págs. 1 y 2, disponible en: [https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/ayp\\_demografiaenlapoblacionrural2020\\_tcm30-583987.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/ayp_demografiaenlapoblacionrural2020_tcm30-583987.pdf) El Informe analiza los principales indicadores demográficos y de empleo que caracterizan las áreas rurales en España correspondientes al año 2020 y su evolución en los 10 años anteriores y para ello se sirve de tipología y delimitación de dichas áreas recogida en la Ley 45/2007.

en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio» (art. 1.1). A pesar de que favorecer el logro de un desarrollo sostenible del medio rural sea el cometido de la Ley en ningún punto llega a proporcionar una definición del mismo. El único contenido que puede extraerse en relación a la idea de desarrollo rural sostenible es que en el preámbulo se indica que para alcanzar ese desarrollo es necesario el logro simultáneo de objetivos económicos, sociales y medioambientales. Por tanto, el legislador estaba acogiendo la concepción tripartita de sostenibilidad, que es la que se viene aceptando a nivel internacional y a nivel europeo.

En la línea de lo expuesto, el art. 2.1 marca tres objetivos generales que, aunque no se diga expresamente, se enmarcan en las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo rural sostenible. El primero aspira a mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de las actividades tradicionales y la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible. El segundo persigue mantener y mejorar el nivel de población del medio rural y elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos asegurando unos servicios públicos básicos adecuados (por ejemplo, en materia de transportes, energía o telecomunicaciones). Por lo que diremos más adelante, conviene insistir en que la Ley pretendía contribuir a que los ciudadanos que habitan en municipios rurales pudiesen dar un nuevo salto cualitativo en su nivel de desarrollo, y a que el inmenso territorio rural y una buena parte de la población del país pudiesen obtener las mejoras suficientes y duraderas (parte III de la exposición de motivos). Y, el tercero pretende conservar el patrimonio y los recursos naturales y culturales del medio rural.

Junto a estos objetivos generales, en el apartado 2 del art. 2 se establecen una serie de objetivos más concretos que son de lo más variados y van desde el fomento de una actividad económica continuada y diversificada en el medio rural, la dotación de infraestructuras y equipamientos públicos básicos, la prestación de servicios públicos básicos de calidad en ámbitos como la educación, sanidad y seguridad ciudadana o la facilitación del acceso a la vivienda, entre otros. Además, en aplicación del principal instrumento de aplicación de la Ley, que es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, del que nos ocupamos en el apartado II.2.3, la Ley encomienda a las administraciones públicas promover con carácter general acciones para el desarrollo rural sostenible dirigidas al apoyo a la agricultura territorial (art. 16), al fomento de la actividad

económica en el medio rural (art. 17), a infraestructuras de interés general (art. 18) y de planificación ambiental (art. 19). Por otra parte, de acuerdo con la Ley, el Programa podía incluir medidas para el desarrollo rural sostenible de lo más diversas y de amplio alcance. Estas se agrupan por tipos de materias y recaen sobre la diversificación económica –más adelante veremos que entre estas medidas se alude al turismo- (art. 20), la conservación de la naturaleza y la gestión de los recursos naturales (art. 21), la creación y mantenimiento del empleo (art. 22), infraestructuras, equipamientos y servicios básicos (art. 23), energías renovables (art. 24), agua (art. 25), tecnologías de la información y la comunicación (art. 26), seguridad ciudadana (art. 27), educación (art. 28), cultura (art. 29), sanidad (art. 30), empleo público (art. 31), protección social (art. 32) y urbanismo y vivienda (art. 33).

Como puede comprobarse, el listado de materias al que se refiere la Ley tiene un carácter sumamente amplio. La disposición final quinta hace referencia a los títulos habilitantes utilizados para su elaboración y, de acuerdo con esta, la mayoría de los preceptos se dictan al amparo de la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica art. 149.1.13.º CE. No obstante, la Ley también vincula determinados artículos a concretos títulos competenciales del Estado como, por ejemplo, la legislación básica sobre medio ambiente, obras públicas de interés general o seguridad pública (apartados 23.º, 24.º y 29.º del art. 149.1, respectivamente). Excede de los propósitos de este trabajo realizar un análisis desde la perspectiva constitucional sobre las competencias a las que hace referencia la Ley 45/2007, si bien es conveniente hacer dos comentarios.

Primero, la Ley comprende no solo ámbitos materiales que son competencia del Estado. Un número significativo de las materias a que se hace referencia, especialmente su ejecución y gestión, son competencia de las comunidades autónomas<sup>228</sup>. Por ejemplo, se recogen acciones de apoyo a la agricultura territorial y de planificación ambiental y se alude a la creación de empleo, la seguridad ciudadana, la educación o el turismo. Y es

---

<sup>228</sup> Así ha tenido ocasión de señalarlo SANZ LARRUGA, F.J. (2021a), «Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el derecho» y BUSTILLO BOLADO, R.O. (2021), «La política de desarrollo rural en España y la lucha contra el despoblamiento rural», ambos en SANZ LARRUGA, F.J. y MÍGUEZ MACHO, L. (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 158 y 287 y 288, respectivamente. En sentido similar se ha pronunciado CARBONELL PORRAS, E. (2021a) que también llamaba la atención sobre la inclusión de competencias vinculadas al ámbito local como ocurre con la implantación y ejecución de planes de gestión integral de recursos hídricos por zonas rurales o mancomunidades de municipios a que se refiere el art. 25, «Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación», en *QDL*, n. 56, pág. 107.

que hablar sobre desarrollo rural es complejo precisamente por el sistema de distribución de competencias que establece la Constitución, que implica a los tres niveles de administración territorial. Probablemente, por este motivo, con la ocasión de la oleada de reformas estatutarias, las comunidades autónomas fueron incorporando a sus respectivos estatutos mayores referencias al desarrollo rural lo que podría entenderse como un modo de reivindicar que el desarrollo rural comprende competencias que pertenecen a la esfera autonómica<sup>229</sup>. En los estatutos reformados el desarrollo sostenible del medio rural se considera como un objetivo que debe orientar la actuación de los poderes públicos<sup>230</sup> y comienza a tenerse en cuenta en sede de reparto de competencias<sup>231</sup>. Destacan por su mayor atención al medio rural los estatutos andaluz y extremeño. El Estatuto andaluz, que fue publicado meses antes que la Ley 45/2007, dedicó un precepto específico, el art. 202, al desarrollo rural. En este se vincula el objetivo de fijar población en el mundo rural y la mejora de su calidad de vida con el desarrollo sostenible en dicho medio<sup>232</sup>. Por su parte, el Estatuto extremeño dispone que en la planificación de la actividad económica regional la comunidad autónoma debe prestar especial atención a las necesidades de desarrollo sostenible y del medio rural (art. 74.1).

Y, segundo, resulta curioso que el legislador se haya olvidado de mencionar en la disposición adicional una competencia que es fundamental de acuerdo con el objeto de la Ley: se trata de la competencia del Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1.º). Tampoco se incluyen referencias a cuestiones relacionadas con la infancia, juventud, mujeres o tercera edad<sup>233</sup>. Esto probablemente encuentra justificación en la interpretación restrictiva realizada del precepto por la jurisprudencia constitucional. De acuerdo con esta, la igualdad no se incorpora como materia de competencia estatal; solo se proyecta sobre los derechos

---

<sup>229</sup> La mayoría de los estatutos de autonomía de primera generación no incluyeron ninguna mención sobre el medio rural. Se apartaban de esta regla general los Estatutos de País Vasco, Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura (de los que actualmente solo están vigentes los de País Vasco y Castilla-La Mancha) que encomendaban a las respectivas Comunidades Autónomas ejercer sus poderes de acuerdo con una serie de objetivos básicos con «especial atención al medio rural» [art. 12.3.5.º EA And 1981, art. 4.4.f) EA C-La Mancha 1982 y art. 6.2.e) EA Extremadura 1983]. El EA País Vasco 1979 no habla expresamente de objetivos básicos pero considera que el medio rural es una materia por la que debe velar la Comunidad Autónoma [art. 9.2.c)].

<sup>230</sup> Así lo hacen el art. 10.3.13.º EA Andalucía 2007, art. 16.10 EA Castilla y León 2007 y el art. 1.4 EA Extremadura 2011.

<sup>231</sup> Art. 116.1.g) EA Cataluña 2006, art. 48.1 EA Andalucía 2007, art. 71.17.º EA Aragón 2007, art. 9.34 EA Extremadura 2011, art. 130.1.i) EA Canarias 2018.

<sup>232</sup> El art. 202 EAAnd 2007 dispone: «Los poderes públicos de Andalucía, con el objetivo conjunto de fijar la población del mundo rural y de mejorar su calidad de vida, promoverán estrategias integrales de desarrollo rural, dirigidas a constituir las bases necesarias para propiciar un desarrollo sostenible».

<sup>233</sup> Véase SANZ LARRUGA, F.J. (2021:158).

constitucionales y sobre los deberes básicos en sí mismo considerados y no de los sectores materiales en los que estos se insertan. En consecuencia, el art. 149.1.1.º CE solo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce [entre otras, STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)]. No obstante, no es esta una cuestión sencilla ya que leyes recientes se han apoyado en el art. 149.1.1º CE lo que podría conllevar cierto cambio interpretativo.

## **2.2. La pluralidad de criterios para determinar lo rural y la propuesta de la Ley 45/2007**

La delimitación entre lo urbano y lo rural en Derecho es una cuestión compleja y poco clara pero que adquiere una especial importancia debido a que en función de la consideración que tenga un territorio se le va a presuponer una situación y unas necesidades y se adoptarán una u otras formas de intervención.

La Ley 45/2007 proporciona unos conceptos de los que cabe partir. El art. 3 califica a un municipio como rural de pequeño tamaño si posee una población residente inferior a 5.000 habitantes y está integrado en el medio rural; y se entiende por medio rural el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup> [apartados c) y a), respectivamente]. Se utiliza, por tanto, un criterio poblacional pero este no es el único criterio para determinar el carácter rural de un municipio ya que pueden tenerse en cuenta otros factores como la localización geográfica o las principales actividades económicas. La Ley encomienda a las comunidades autónomas delimitar las zonas rurales diferenciando tres categorías: primero, zonas rurales a revitalizar cuando tienen una escasa densidad de población, elevada importancia de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial; segundo, zonas rurales intermedias cuando presentan baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos; y, tercero, zonas rurales periurbanas cuando muestran una población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y están situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas (art. 10.1).

También algunas leyes autonómicas se refieren al medio rural. Por ejemplo, la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la

Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha (en adelante, Ley 2/2021 de C-La Mancha) define medio rural como el espacio geográfico, definido conforme a la normativa de desarrollo [art. 5.1.b)] y, al objeto de concretar y aplicar las medidas derivadas de la planificación y programación establecidas en la Ley, se delimitan en el medio rural zonas rurales integradas por agrupaciones de municipios (art. 9). Para ello se establecen unos criterios de zonificación que atienden a factores demográficos, de actividad económica, de usos del suelo y de accesibilidad en relación al medio urbano (art. 10). De acuerdo con la Ley, las zonas que integran el medio rural Castilla-La Mancha puedan clasificarse en cuatro categorías (art. 11 y ss.): zonas escasamente pobladas<sup>234</sup>, zonas en riesgo de despoblación<sup>235</sup>, zonas rurales intermedias<sup>236</sup> y zonas rurales periurbanas<sup>237</sup>. La reciente Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón (en adelante, Ley 13/2023 Aragón) define medio rural como el conjunto de los asentamientos y municipios aragoneses clasificados como de carácter rural (art. 20). Y, a efectos de la Ley, tienen carácter rural aquellos asentamientos contemplados y clasificados en el sistema de asentamientos conforme a la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón con excepción de las ciudades de Huesca, Teruel con Rango II y Zaragoza con Rango I (art. 22).

---

<sup>234</sup> Se podrán clasificar como zonas escasamente pobladas aquellas agrupaciones de municipios o núcleos de población integradas mayoritariamente por municipios de pequeño tamaño, con una densidad conjunta de población de menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>, altas tasas de envejecimiento y pérdidas intensas de población, con un importante aislamiento geográfico con respecto a municipios de más de 30.000 habitantes, un alto porcentaje de suelo de uso forestal, y una elevada significación de la actividad agraria. Atendiendo al grado de despoblación, se establecen dos categorías de zonas escasamente pobladas: las zonas de intensa despoblación, que presentan agrupaciones de municipios con densidad superior a 8 habitantes por km<sup>2</sup>, y las zonas de extrema despoblación, que presentan agrupaciones de municipios con densidad de población menor de 8 habitantes por km<sup>2</sup> (art. 12).

<sup>235</sup> Se clasificarán como zonas en riesgo de despoblación aquellas agrupaciones de municipios o núcleos de población con densidad de población menor de 20 habitantes por km<sup>2</sup>, pero mayor de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>, altas tasas de envejecimiento y una evolución negativa de su población, con una accesibilidad media o baja con respecto a municipios de más de 30.000 habitantes, con elevada significación del empleo agrario, con más del 75 % de su población residiendo en municipios menores de 2.000 habitantes, con usos del suelo tanto agrícolas como forestales (art. 13).

<sup>236</sup> Como zonas en riesgo de despoblación se clasificarán las agrupaciones de municipios o núcleos de población, con una densidad de población superior a 20 habitantes por km<sup>2</sup> e inferior a 50 habitantes por km<sup>2</sup>, fuera del ámbito directo de influencia de las áreas urbanas y una accesibilidad media a los mismos, con una densidad de población en torno a la media regional, población estable o en ascenso y con más del 75 % de su población residiendo en municipios de más de 2.000 habitantes. En consideración a la actividad económica se establecen dos categorías de zonas intermedias: con predominio de la actividad agrícola y con actividad económica diversificada (art. 14).

<sup>237</sup> Se clasificarán como zonas rurales periurbanas las agrupaciones de municipios o núcleos de población, con una densidad de población superior a 50 habitantes por km<sup>2</sup> y una tendencia creciente de la población, con una tasa de envejecimiento por debajo de la media regional, que por su proximidad a las áreas urbanas, mantienen una intensa relación y comunicación con las mismas, con desplazamientos diarios por motivo de trabajo, estando la actividad laboral de su población relacionada, casi en su totalidad, con los sectores de actividad secundarios y terciarios (art. 15).

Estos son solo algunos ejemplos que muestran la pluralidad de criterios utilizados para calificar lo rural. Tal y como se evidencia, la expresión medio rural puede aunar áreas de lo más diversas que van desde lugares remotos con baja densidad de población hasta zonas con una densidad poblacional notablemente superior. No obstante, con carácter general, el medio rural se suele asociar a áreas geográficas con pocos habitantes que están enfocadas en actividades tradicionales como la agricultura o la ganadería. En el epígrafe 4.2 de este Capítulo veremos que también la legislación sectorial turística utiliza criterios similares.

### **2.3. El Programa de desarrollo rural sostenible como principal instrumento de aplicación de la Ley 45/2007**

El Programa de Desarrollo Rural Sostenible es el principal instrumento sobre el que se lleva a la práctica la política rural diseñada por la Ley 45/2007. Esta prevé que el Programa tenga carácter plurianual y sea aprobado por real decreto acordado en Consejo de Ministros. Más concretamente, establecía que el primer Programa se aprobase mediante real decreto del Gobierno en el plazo máximo de tres meses desde la constitución del Consejo para el Medio rural (disposición final segunda), que es un órgano que tiene funciones de coordinación y cooperación de las Administraciones estatal, autonómicas y locales (art. 39)<sup>238</sup>. Este órgano no se reguló hasta mayo de 2008 (arts. 6 y ss. Real Decreto 865/2008, de 23 de mayo, por el que se regula la composición, funciones y funcionamiento de la Comisión Interministerial para el Medio Rural, del Consejo para el Medio Rural y de la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural) y no fue hasta 2010, esto es, dos años después, cuando se aprobó el Programa para el periodo 2010-2014 que, hasta el momento, es el único<sup>239</sup>. Por tanto, esa aparente atención mostrada inicialmente en 2007 no siguió una línea de continuidad coherente.

En lo que respecta a su contenido, propone un amplio número de acciones y medidas de desarrollo sostenible a implementar por la Administración estatal y por las administraciones de las comunidades autónomas y contempla los criterios e instrumentos de financiación y el presupuesto. Pero con independencia de la aprobación del Programa,

---

<sup>238</sup> Desde la perspectiva orgánica, la Ley también preveía la creación de una «Comisión interministerial para el medio rural», responsable de dirigir y coordinar la acción de los distintos departamentos ministeriales en relación al medio rural (art. 38) y una «mesa de asociaciones de desarrollo rural» como órgano de participación, información y consulta de las entidades asociativas relacionadas con el medio rural de ámbito estatal (art. 40).

<sup>239</sup> Se hizo mediante el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el primer programa de desarrollo rural sostenible para el período 2010-2014 en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

su éxito y, por ende, el de la Ley queda supeditado a la existencia de una financiación adecuada. Y ha sido la falta de presupuesto estatal y autonómico lo que ha impedido el desarrollo de buena parte de las medidas propuestas provocando que a día de hoy no pueda considerarse una Ley eficaz. Así lo ha reconocido tanto el Consejo Económico y Social, que se ha referido a su inaplicación efectiva, como la doctrina<sup>240</sup>.

Aunque no es una iniciativa estatal, sí cabe señalar en este punto que la política de desarrollo rural española recibía una fuerte inyección de capital gracias a los fondos FEADER. El Reglamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, admitía como novedad respecto al periodo 2007-2013 que los Estados miembros pudiesen presentar un programa nacional y un conjunto de programas regionales<sup>241</sup>. Aprovechando la ocasión, en España se acordó elaborar un Programa Nacional de Desarrollo Rural para el periodo 2014-2020 que fue aprobado por la Comisión Europea. Contaba con una financiación de 435 millones de los cuales la Administración estatal aportó 195 millones. Junto a esta dotación, el Programa ha recibido fondos adicionales para las anualidades 2021 y 2022 a través del Reglamento (UE) 2020/2220 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, y del Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020<sup>242</sup>.

---

<sup>240</sup> Consejo Económico y Social (2018), «Informe sobre el medio rural y su vertebración social y territorial», n. 1, pág. 160, disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf01118.pdf> A nivel doctrinal se han pronunciado en sentido similar, entre otros, los siguientes autores: VATTIER FUENZALIDA, C. (2011), «El desarrollo rural, hoy: del fracaso estatal a la nueva PAC», en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n. 59, págs. 120-122; CARBONELL PORRAS, E. (2021a:108); DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (2021), *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, pág. 69; RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2021: 264) y SANZ LARRUGA, F.J. (2021a: 157).

<sup>241</sup> Reglamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n. 1698/2005 del Consejo, DOUE, L 347/487, 20 de diciembre de 2013.

<sup>242</sup> El Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 con el Programa Nacional de Desarrollo Rural y el Reglamento (UE) 2020/2220 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 por el que se establecen determinadas disposiciones transitorias para la ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en los años 2021 y 2022, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013 y (UE) n. 1307/2013 en lo que respecta a sus recursos y a su aplicación en los años 2021 y 2022 y el Reglamento (UE) n. 1308/2013 en lo que respecta a los recursos y la distribución de dicha ayuda en los años 2021 y el 2022 están publicados en el DOUE, L 433 I/23, de 22 de diciembre de 2020 y, L 437/1, de 28 de diciembre de 2020

### **3. La reciente preocupación por la despoblación y la diversidad de actuaciones impulsadas**

#### **3.1. La despoblación como objeto de iniciativas específicas estatales y su tratamiento en las políticas vinculadas a la Agenda 2030**

Los movimientos reivindicativos hicieron que el tema de la «España vacía» llegase a la VI Conferencia de Presidentes celebrada el 17 de enero de 2017. La Conferencia acordó la inclusión del reto demográfico en la agenda política nacional y encomendó al Gobierno estatal elaborar, con la colaboración de las distintas administraciones públicas, una estrategia nacional frente al reto demográfico. Para ello, se creó el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico mediante el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se regula su régimen de funcionamiento. El Comisionado desaparecería en 2020, año en el que se daba otro paso político de relevancia con la creación de un ministerio específico sobre reto demográfico que vino a llamarse Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (art. 1 del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales).<sup>243</sup>. Desde el plano organizativo también hay que destacar la creación de la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico como principal órgano de cooperación entre el Gobierno, las comunidades autónomas y los entes locales en materia de reto demográfico.

La problemática del medio rural iba siendo cada vez objeto de mayor atención. En este sentido, el Consejo Económico y Social de España, en el Informe 1/2018 «El medio rural y su vertebración social y territorial», ya citado, hizo énfasis en la importancia de la despoblación rural y destacó la ineficacia de la Ley 45/2007 y la ausencia de una política rural de Estado. En este contexto, en marzo de 2019, el Consejo de Ministros aprobó las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico<sup>244</sup>. El objetivo

---

<sup>243</sup> Disposición derogatoria del Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

<sup>244</sup> Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019), «Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico», disponible en: [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/directricesgeneralesenfrd\\_tcm30-517765.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/directricesgeneralesenfrd_tcm30-517765.pdf) Junto a las Directrices Generales existen diferentes diseños estratégicos a nivel autonómico y local que tienen como objetivo la lucha contra la despoblación. Sobre la planificación en la lucha contra el despooblamiento puede verse ALMEIDA CERREDA, M. (2021), «Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de la población sobre el territorio», en SANZ LARRUGA, F.J. y MÍGUEZ MACHO, L. (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 418 y

general de las Directrices Generales es sentar las bases que permitan garantizar la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de la ciudadanía en todo el territorio nacional. Para ello se deben afrontar tres desafíos demográficos que coinciden con las tres cuestiones de importancia que fueron propuestas en el seno de la VI Conferencia de Presidentes: el progresivo envejecimiento poblacional, el despoblamiento territorial y los efectos de la población flotante, que se vincula con el turismo estacional<sup>245</sup>.

A su vez, el texto establece siete objetivos transversales, a saber: i) garantizar una plena conectividad territorial; ii), asegurar la prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad; iii) incorporar el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas de inversión; iv) avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios; v) poner en valor la imagen y la reputación de los territorios más afectados por los riesgos demográficos; vi) potenciar la incorporación de los factores demográficos en la responsabilidad del sector privado; y, vi) alinear las líneas de acción y los propósitos de las Directrices Generales con el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030. Hay que tener en cuenta que las Directrices Generales son un documento que no tiene carácter vinculante por lo que estos objetivos no son de obligatorio cumplimiento. Aun así, algunos de los compromisos asumidos por el Gobierno en las Directrices Generales se han plasmado en actuaciones concretas. Así, por ejemplo, en relación con el objetivo transversal iv (que pretende avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios) se está trabajando en la elaboración de un Estatuto Básico de los Municipios con Menor Población<sup>246</sup>.

---

ss. y SÁNCHEZ MESA, L. (2021), «La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España: claves para una gestión sostenible de los recursos naturales», en SANTIAGO IGLESIAS, D., MÍGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. (dirs.), *Instrumentos para la lucha jurídica contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi, págs. 433 y ss.

<sup>245</sup> Ciertamente, como ha señalado MÍGUEZ MACHO, L. (2021a), es difícil de apreciar la relación entre el envejecimiento, la despoblación y los efectos del turismo estacional lo que dota de cierta falta de coherencia esta concepción de reto demográfico. Igualmente, tampoco cabe identificar la lucha contra la inversión de la pirámide poblacional con la lucha contra la despoblación del medio rural, porque sería perfectamente posible adoptar políticas de impulso demográfico que no tuviesen en cuenta el objetivo del equilibrio demográfico territorial, «La política de recuperación de la tierra agraria productiva como instrumento de lucha contra la despoblación del medio rural: El caso de Galicia», págs. 333-356, en SANTIAGO IGLESIAS, D., MÍGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. (dirs.), *Instrumentos para la lucha jurídica contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi, pág. 335.

<sup>246</sup> Sobre la reforma del marco normativo de los pequeños municipios véase CARBONELL PORRAS, E. (2021b), «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia», en *REALA*, n.

Las Directrices Generales también incorporan diversas líneas de acción para conseguir los objetivos fijados. En primer lugar, para afrontar la despoblación prevén actuaciones entre las que se encuentran garantizar el principio de igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos de las personas de todo el territorio, mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y favorecer el asentamiento y la fijación de la población en el medio rural. En segundo lugar, para afrontar los desequilibrios de la pirámide de población se contemplan actuaciones como coordinar las acciones referidas a personas mayores, envejecimiento activo y atención a la dependencia o el apoyo de la puesta en marcha de proyectos de desarrollo socioeconómico de la juventud, que garanticen el relevo intergeneracional. Y, en tercer lugar, para gestionar los efectos de la población flotante se propone garantizar la prestación de servicios básica para la población residente y flotante en todo el territorio y asegurar el dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con flujos de población flotante.

Los documentos elaborados en cumplimiento del compromiso asumido en relación a la Agenda 2030 han comenzado a incluir la cohesión territorial y la lucha contra la despoblación como objetivos clave, mostrando una alineación creciente entre las políticas de sostenibilidad y el desarrollo rural. En junio de 2018, con carácter previo a la aprobación de las Directrices Generales frente al Reto Demográfico, se adoptó el Plan de acción para la Agenda 2030, ya citado, que consideraba como un reto social la despoblación rural y calificaba la cohesión territorial como una «condición esencial para alcanzar los ODS» (como se recordará, al Plan de acción y al resto de documentos que citamos seguidamente ya nos referimos en el epígrafe III.4.1 del Capítulo primero)<sup>247</sup>. En febrero de 2019 se aprobaba la Agenda del Cambio en la que también la despoblación es objeto de especial atención. La Agenda tiene en consideración el reto demográfico en el marco de las acciones dirigidas a reducir la desigualdad y proteger el estado del bienestar y alude a medidas particulares como, por ejemplo, la creación de oficinas de despoblación en al menos 20 comarcas rurales que requieran una intervención urgente o la consolidación de un «Foro nacional frente a la despoblación rural» así como a otras de carácter más general como el apoyo a la transformación digital. Igualmente, la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, aprobada en junio de 2021, tiene presente la problemática

---

15, págs. 58–70 y TORNOS MAS, J. (2021), «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *QDL*, n. 56, págs. 59 y ss.

<sup>247</sup> Plan de acción (2018: 137-149).

del medio rural, tal y como refleja el hecho de que uno de los ocho retos que localiza y aborda sea revitalizar el medio rural y afrontar el reto demográfico. De los documentos apenas citados –la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, el Plan de acción de la Agenda 2030, la Agenda del cambio y la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030– puede extraerse una idea común y es que reivindican la necesidad de abordar la cohesión territorial y la despoblación rural como un reto nacional que, a su vez, es un requisito para alcanzar los ODS. En el Capítulo VI se comprobará que los planes de recuperación español e italiano también es objeto de atención prioritaria.

### **3.2. La propuesta de la FEMP y de la doctrina de recuperar la Ley 45/2007 sobre desarrollo rural**

La FEMP ha asumido un papel muy activo en defensa de los intereses de las zonas rurales necesitadas de protección. En abril de 2017, antes de que se elaborase la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, la Comisión de Despoblación y Reto Demográfico de la FEMP publicó un documento titulado «Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España». El documento fue remitido al Comisionado del Gobierno y pretendía ser el punto de partida para la interlocución tanto con el Gobierno como con las comunidades autónomas y la sociedad civil<sup>248</sup>. Las actuaciones planteadas en el listado de medidas se ordenaban en torno a siete áreas principales relativas a la transformación de las relaciones institucionales y a la adaptación del modelo territorial a los desafíos demográficos; la economía y el empleo; la plena igualdad en la calidad de los servicios públicos y de los servicios sociales; la reducción de la brecha en cuanto a accesibilidad entre el medio rural y las áreas urbanas prestando especial atención a infraestructuras, comunicaciones y transporte; la política de vivienda y la revitalización residencial; lucha contra las percepciones extendidas que perjudican la imagen del medio rural; y el establecimiento de incentivos demográficos. Entre las medidas dirigidas al ámbito institucional y al modelo territorial se planteaba recuperar Ley 45/2007. Realmente, la propuesta resultaba más que lógica si tenemos en cuenta que es una Ley vigente que, además de tener como finalidad el desarrollo del mundo rural, acoge entre sus objetivos específicos mantener y mejorar el nivel de población del mismo [art. 2.1.b)]. Sin embargo, por llamativo que resulte ni el «Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto

---

<sup>248</sup> FEMP (2017), «Listado de medidas para luchar contra la despoblación», disponible en: <http://femp.femp.es/files/566-2153-archivo/DOCUMENTO%20DE%20ACCI%C3%93N%20Comision%20de%20Despoblacion%209-05-17.pdf>

demográfico» (en adelante, Plan 130 medidas, sobre este nos detenemos en el epígrafe I.3 del Capítulo sexto) ni el Plan de recuperación tienen en cuenta que existe una ley en vigor como es la Ley 45/2007, que precisamente tiene como finalidad fomentar un desarrollo rural sostenible<sup>249</sup>. Si la ausencia de financiación era el problema este último brindaba la posibilidad de impulsar con los fondos europeos Próxima Generación nuevamente la Ley.

En cambio, en el plano doctrinal algunos autores, con los que compartimos opinión, sí se han mostrado partidarios de recuperar la Ley de desarrollo rural, si bien, como indican, debería ser revisada para adecuarse al sistema de competencias de modo que el Estado solo incidiese en aquellas materias que tienen un carácter supraautonómico<sup>250</sup>.

### **3.3. La reacción legislativa de las comunidades autónomas**

En los últimos años algunas comunidades autónomas han asumido un papel muy activo en lo que a la despoblación rural respecta y han comenzado a adoptar leyes en la materia. Galicia fue pionera al aprobar la Ley 5/2021, de 2 de febrero de 2021, de impulso demográfico de Galicia (en adelante, Ley 5/2021 Galicia). Esta fue seguida de Castilla-La Mancha y Extremadura a través de la Ley 2/2021 C-La Mancha, ya citada, y la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura (en adelante, Ley 3/2022 Extremadura)<sup>251</sup>. Más recientemente, se unía Valencia mediante la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 5/2023 Valencia). Como ya anticipan en sus propios títulos, estas leyes buscan que en sus respectivos territorios se produzca un impulso demográfico que favorezca un desarrollo social, económico y ambiental sostenible y territorialmente equilibrado. Asimismo, insisten en la importancia de una adecuada gobernanza que articule la acción pública de las diferentes administraciones.

Paralelamente, otras comunidades autónomas han aprobado leyes sobre el medio rural. Es el caso de la Ley 7/2022 de Desarrollo Rural de País Vasco y la Ley 13/2023

---

<sup>249</sup> CARBONELL PORRAS, E. (2021a:109). El «Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico» aprobado por el Gobierno español en 2021 está disponible en: [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan\\_recuperacion\\_130\\_medidas\\_tcm30-524369.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf)

<sup>250</sup> SANZ LARRUGA, F.J. (2021:158). De forma más general, también BUSTILLO BOLADO, R.O. (2021:287 y 288) se ha referido a la necesidad de revisar la Ley en el caso de su eventual recuperación.

<sup>251</sup> Sobre estas leyes véase ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. (2023), *Régimen jurídico de la despoblación en España*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, págs. 52 y ss.

Aragón, ya citada. Debe llamarse la atención sobre los títulos de estas leyes que, frente a las anteriores, aluden únicamente al desarrollo rural lo que resulta en cierto modo llamativo ya que, como ha señalado SANZ LARRUGA, aunque no en relación a estas concretas leyes sino a leyes autonómicas de desarrollo rural en general, en la política autonómica de desarrollo rural ha dominado la perspectiva sectorial (agrícola, ganadera, forestal) por encima de la visión integrada y holística que supone una verdadera ordenación rural<sup>252</sup>. Tanto la Ley vasca como la aragonesa, al igual que la Ley 45/2007 estatal, establecen entre sus objetivos contribuir al asentamiento y retención de la población (art. 5.C.XII Ley 7/2022 País Vasco y arts. 5.1, 10.1, 11.1 y 15.4, entre otros, Ley 13/2023 Aragón) así como a propiciar un nivel de calidad de vida que iguale el bienestar de la población rural al de la población urbana [art. 4.b) y c) Ley 7/2022 vasca y art. 3.d) y 4.a) y j) Ley 13/2023 Aragón]. De la Ley de Aragón es destacable la inclusión del Mecanismo Rural de Garantía como un principio rector de actuación en virtud del cual la Administración autónoma se compromete impulsar y revisar todas las políticas sectoriales y de desarrollo socioeconómico desde la perspectiva del cambio demográfico y de lucha contra la despoblación (art. 5)<sup>253</sup>.

En definitiva, la preocupación de las comunidades autónomas por la pérdida de población en las zonas rurales ha hecho que respondan de manera decidida al desafío

---

<sup>252</sup> SANZ LARRUGA, F.J. (2022), «Hacia una nueva ordenación jurídica del desarrollo rural en España», en AAVV., *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación*, Madrid: Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (IDL-UAM), pág. 311. En relación a esa visión amplia de desarrollo rural cabe traer a colación la Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia que destaca en su exposición de motivos que la reforma de las estructuras agrarias no se puede entender de manera aislada, como un fin en sí mismo, debido a que los actuales modelos de desarrollo rural conciben el medio rural «como un todo en el que, sin duda, la actividad agraria debe ocupar un lugar principal, pero no único ni independiente». Así lo ha destacado MÍGUEZ MACHO, L. (2021b) que ha calificado la Ley como un importante hito en la regulación de las estructuras agrarias por dar los primeros pasos para integrar ese concepto de estructuras agrarias en otro más amplio como es el de desarrollo rural, «Nuevos instrumentos jurídicos para la ordenación territorial y agraria de Galicia», en SANZ LARRUGA, F.J. y MÍGUEZ MACHO, L. (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 457. La Comunidad Autónoma de Galicia también constituye un buen ejemplo de cómo se han adoptado otras políticas de mejora regulatoria que pueden ser un factor que contribuya a mitigar la despoblación rural y facilitar la implantación de actividades productivas. Es lo que ocurre con del régimen urbanístico y de intervención administrativa en las actividades económicas. Véase MÍGUEZ MACHO, L. (2020a), «La ordenación territorial y urbanística como instrumentos en la lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia», en *Práctica Urbanística*, n. 164 y, en particular, sobre la intervención en las actividades económicas del mismo autor (2020b), «Las medidas de mejora regulatoria como instrumento en la lucha contra la despoblación del medio rural en Galicia», en *Revista Gallega de Economía*, n. 29, págs. 3 y ss.

<sup>253</sup> El Mecanismo Rural de Garantía ya fue previamente regulado en la disposición adicional sexta de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (disposición adicional sexta). Para un estudio comparado sobre el mecanismo rural de garantía véase PICÓN ARRANZ, A. (2023), «Estudio comparado del denominado “Mecanismo rural de garantía”. Una propuesta para Castilla y León», en *REALA*, n. 19, págs. 125 y ss.

demográfico a través de la aprobación de leyes específicas sobre despoblación, pero también otras, como las leyes sobre desarrollo rural, tienen en cuenta el fenómeno. Todas ellas impulsan la aprobación de políticas públicas de diverso contenido con el fin de mejorar la actividad económica y las condiciones de vida en zonas rurales al tiempo que pretenden fijar la población en estas zonas y evitar su despoblamiento.

#### **4. Despoblación y turismo: un enfoque integral para la revitalización rural**

##### **4.1. Antecedentes**

Ya en la década de los noventa, el turismo se configuraba como uno de los sectores que podía contribuir a revitalizar las zonas rurales. Así, por ejemplo, la Agenda 21 de 1992 destacaba la importancia de aumentar los núcleos de población, especialmente en las zonas rurales, y proponía a los estados promover oportunidades de empleo que estuviesen fuera de la agricultura, haciendo expresa mención al turismo. Una propuesta similar se contenía en el Código Ético Mundial del Turismo aprobado en 1999 por la OMT. El artículo 3, denominado «El turismo, factor de desarrollo sostenible», indicaba que todos los agentes del desarrollo turístico tienen el deber de salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales, en la perspectiva de un crecimiento económico saneado, constante y sostenible, que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras. Y el art. 5 invitaba a los países a prestar especial atención a los problemas específicos «de las frágiles zonas rurales y de montaña, donde el turismo representa con frecuencia una de las escasas oportunidades de desarrollo frente al declive de las actividades económicas tradicionales».

A nivel europeo estaba presente la misma idea. En 1988, en la Comunicación «El futuro del mundo rural» la Comisión presentaba los resultados de un análisis de la situación del mundo rural e identificaba tres problemas característicos del mismo que debían solucionarse<sup>254</sup>. Paralelamente, se establecían tres estrategias para darles respuesta. El primer problema se identificaba con la presión del mundo moderno sobre las regiones rurales cercanas a las grandes aglomeraciones, pues en aquel momento comenzaban a percatarse de consecuencias como la transformación del paisaje, la parcelación del espacio rural debido a la construcción indiscriminada y sobrecarga estacional de población debido al turismo. Frente a ello se proponía incrementar la

---

<sup>254</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «El futuro del mundo rural», 29 de julio de 1988, COM(88)501 final.

protección del medio rural y favorecer la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza. El segundo problema era la decadencia rural que debería compensarse con la revitalización y diversificación económica que complementa al sector agrario. La tercera dificultad se daba en las zonas marginadas de difícil acceso en las que se acentuaba el despoblamiento y el abandono de tierras. Para combatirlo se proponía mantener la población rural sacando mayor partido a una agricultura extensiva, apoyar la artesanía y las pequeñas industrias existentes y conservar el entorno natural y patrimonio cultural como bazas para el progresivo desarrollo del turismo. En la Comunicación el turismo rural se presentaba como una perspectiva prometedora para el turismo rural. Este debía entenderse de forma amplia como aquel que no abarca no solo el turismo practicado en granjas (agroturismo) sino también todo tipo de actividad turística desarrollada en zonas rurales.

En la misma línea, en 1991, la entonces Comisión de las Comunidades Europeas identificaba el turismo rural como un medio para aprovechar mejor la actividad básica de las explotaciones agrarias, tanto desde el punto de vista de la diversificación de las actividades como en relación con la función de gestoras de su espacio y su paisaje<sup>255</sup>. Por su parte, el Comité de las Regiones se refería al turismo como un «eje esencial de una verdadera política rural» y defendía la apuesta por una «una verdadera explotación razonada, asociativa y patrimonial, de la riqueza turística» que consideraba como una oportunidad que se debe aprovechar para muchos de nuestros espacios rurales<sup>256</sup>.

Paralelamente, en España los poderes públicos también empezaban a tener en consideración el turismo rural. En la etapa preconstitucional, el turismo rural tuvo escaso desarrollo a nivel estatal debido a que, como se ha visto, durante años predominó el turismo de sol y playa. No obstante, pueden encontrarse algunos precedentes como el denominado «Programa vacaciones en casas de labranza» puesto en marcha en 1967 por la Agencia de Extensión Agraria junto a la Secretaría de Estado de Turismo. Este tenía por finalidad fomentar y facilitar la participación de los agricultores en la utilización económica de sus recursos turísticos, proporcionando al mismo tiempo a sectores de la población urbana una forma de turismo de calidad a costes razonables<sup>257</sup>. Como

---

<sup>255</sup> Apartado 13.c) de la Comunicación a los Estados Miembros «por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas que respondan a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural», DOCE, C 73/33, 19 de marzo de 1991.

<sup>256</sup> Dictamen del Comité de las Regiones «Una política de desarrollo del turismo rural en las regiones de la UE», n. 19, 2 de febrero de 1995, DOCE, C 210/105, 14 de agosto de 1995.

<sup>257</sup> Cfr. CARAZO GARCÍA-OLALLA, L. (1982), «El turismo rural como recurso de la población agraria», en *Revista de Estudios Agrosociales*, n. 120, págs. 120 y ss.

antecedente legislativo cabe destacar la Ley 25/1982, de 30 de junio, de agricultura de montaña, que preveía acciones de fomento de actividades turísticas y recreativas que facilitasen el mantenimiento y mejora de las actividades económicas tradicionales [art. 8.2.f)]. En el epígrafe III.1.1 del Capítulo segundo se ha tenido ocasión de comprobar cómo una vez entrados los años noventa los planes estatales sobre turismo reflejan que se fue prestando una progresiva atención al impulso del turismo rural que entonces iniciaba a adquirir relevancia aunque continuaba siendo minoritario respecto del conjunto de la actividad turística española.

#### **4.2. El turismo rural en la normativa turística**

Asumidas las competencias sobre turismo por las comunidades autónomas, las primeras regulaciones sobre turismo rural se centraron en regular los alojamientos rurales y, posteriormente, con el paso de los años han comenzado a aprobarse textos que regulan junto a la modalidad de alojamiento el régimen de otras actividades que pueden desarrollarse en el medio rural. Así, en Andalucía se aprobó, en primer lugar, el Decreto 94/1995, de 4 de abril, sobre ordenación de los alojamientos en casas rurales andaluzas que, posteriormente, fue derogado por el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo que se ocupa no solo de las modalidades de alojamiento en el ámbito rural sino también de las actividades de turismo activo, que se entienden como aquellas relacionadas con actividades deportivas que se practiquen sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en el medio en el que se desarrollen, que conllevan cierto factor riesgo o grado de esfuerzo físico o destreza. El turismo rural acoge una variedad de actividades de ocio que son identificadas con distintas denominaciones poco precisas como turismo de naturaleza, ecoturismo, agroturismo turismo rural, turismo activo<sup>258</sup>. A título de ejemplo, pueden citarse el Decreto foral 44/2014, de 28 de mayo, de agroturismo de Navarra y el Decreto 5/2020, de 3 de marzo, por el que se regula el turismo activo y el ecoturismo en Castilla-La Mancha.

---

<sup>258</sup> Véase FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2005), «La ordenación del turismo rural en Andalucía», en *RAAP*, n. 58, págs. 49 y ss. y MELGOSA ARCOS, F.J. (2010), «Evolución en el marco normativo del turismo rural en España: nuevos tiempos, nuevas normas», en JIMÉNEZ MORENO, F.J. y MELGOSA ARCOS, F.J. (eds.), en *Estudios de turismo rural y cooperación entre Castilla y León y Portugal*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, págs. 65 y ss. Para estudios más recientes sobre los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural en Andalucía véase BOMBILLAR SÁENZ, F.M. (2017) y sobre el turismo activo en PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (2017), «La actividad de turismo activo», ambos en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (coords.), *Estudios sobre el Derecho del Turismo de Andalucía*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, págs. 393 y ss. y 461 y ss., respectivamente.

Y es que la regulación sobre turismo rural no equivale únicamente al alojamiento rural, aunque en España durante mucho tiempo haya sido así<sup>259</sup>. Se trata de un concepto amplio de contornos poco precisos que se vincula con gran variedad de actividades realizadas al aire libre, con el valor del paisaje y del patrimonio cultural, la gastronomía del territorio. Desde una perspectiva amplia, podría decirse que el turismo rural se constituye por aquellas son actividades o estancias desarrolladas en el ámbito rural que provocan el desplazamiento de visitantes, atraídos por un atractivo.

De la normativa sobre turismo rural se extraen definiciones del medio rural o espacio rural. En unos casos son definiciones expresas. Como ocurre con el Decreto 88/2018, de 29 de noviembre, de ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha que define medio rural como aquel en el que predominantemente se desarrollan actividades agrícolas, forestales, pesqueras de carácter fluvial y ganaderas [art. 2.c)]<sup>260</sup>.

En otros casos, el concepto de medio rural se extrae de modo indirecto. La doctrina ha concluido que existen dos criterios: uno poblacional, que se asemeja al utilizado por la normativa de régimen local, y otro ocupacional<sup>261</sup>. Un ejemplo del primero lo constituye el Decreto Foral 243/1999, de 28 de junio, por el que se regula el alojamiento en casas rurales. Este considera que un inmueble destinado a casa rural debe ubicarse en un núcleo de población de menos de 3.000 habitantes, o en los casos en que esta sea superior, deberá situarse a una distancia igual o superior a 200 metros del polígono de delimitación del suelo urbano y en una zona de construcción diseminada [art. 3.d)]. Un ejemplo del segundo lo constituye el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo de Andalucía. Este acoge un concepto excesivamente amplio y entiende por medio rural aquel en el que predominantemente se desarrollan actividades agrícolas, forestales, pesqueras de carácter fluvial y ganaderas (art. 3.1) aunque posteriormente lo matiza excluyendo expresamente determinadas zonas<sup>262</sup>.

---

<sup>259</sup> Se puede traer a colación un extrato de la exposición de motivos LT Galicia 2011 que, indirectamente, viene a decir lo mismo: «La nueva clasificación pretende conservar el alojamiento de turismo rural como un producto singular, diferencial y valorizador tanto del patrimonio cultural como medioambiental de Galicia sin colisionar ni confundirse con el concepto de turismo en el medio rural».

<sup>260</sup> El Decreto 88/2018 ha sido modificado en su art. 4.c) por el Decreto 253/2023, de 12 de septiembre, de ordenación de las empresas y de los establecimientos de alojamiento turístico hotelero en Castilla-La Mancha.

<sup>261</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (2001), *Régimen jurídico del turismo rural*, Madrid: Feria Internacional de Turismo (FITUR), pág. 34 y ss.

<sup>262</sup> En concreto, quedan excluidas las zonas de protección de las carreteras y sus áreas y zonas de servicio de acuerdo con la Ley 8/2001, de 12 de julio, de carreteras de Andalucía; en segundo lugar, los núcleos de población situados en el litoral andaluz; en tercer lugar, los núcleos de población que excedan de veinte mil

La delimitación del concepto de medio rural resulta complicada debido a la diversidad de conceptos y criterios utilizados. Si bien, a pesar de esta diversidad, de las leyes a las que se ha hecho referencia tanto en este epígrafe como en II.2.2 (en el que, cabe recordar, se aludía a la Ley 45/2007, a la Ley 2/2021 C-La Mancha frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural y a la Ley 13/2023 Aragón de dinamización del medio rural) se pueden extraer algunos criterios comunes que permiten extraer una noción sobre medio rural. Estos son, por una parte, el umbral o densidad de población que frecuentemente se asocia con zonas despobladas y, por otra, la actividad económica practicada en el concreto territorio que comúnmente se asocia a actividades del sector primario como la agricultura, la ganadería o la silvicultura. La flexibilidad que caracteriza el término puede entenderse de forma positiva ya que permite que en cada caso se vaya adaptando a las condiciones y necesidades específicas en función del territorio.

#### **4.3. La apuesta por el turismo rural sostenible de los documentos sobre despoblación y las Directrices de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030**

Anteriormente se ha adelantado que ya desde hace más de una veintena de años el turismo se concebía como un instrumento que puede contribuir a la revitalización de las zonas rurales y a frenar la despoblación rural. Y esta es una idea que se mantiene en la actualidad. En 2020, el Parlamento Europeo, en la Resolución «Inversión de las tendencias demográficas en las regiones de la Unión mediante los instrumentos de la política de cohesión» refería que el turismo rural sostenible desempeña un papel muy importante para abordar el fenómeno de la despoblación y potenciar la creación de empleo y la diversificación económica y demográfica de las zonas rurales<sup>263</sup>. Este planteamiento se tiene en cuenta en España y, como se verá en el epígrafe III de este Capítulo, también en Italia.

Las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico se refieren de modo genérico al potencial del turismo para el desarrollo socioeconómico del territorio y concretan medidas como la creación de una Plataforma de turismo rural y

---

habitantes; y, en cuarto lugar d) las zonas próximas a fábricas, industrias, vertederos, instalaciones o actividades incluidas en los Anexos I y II de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, que provoquen efectos contaminantes, ruidos o molestias que afecten al turista (art. 3.2). No obstante, se admite que de modo excepcional estos puedan ser declarados como medio rural de acuerdo con el apartado 3 del art. 3.

<sup>263</sup> Resolución del Parlamento Europeo, «Inversión de las tendencias demográficas en las regiones de la Unión mediante los instrumentos de la política de cohesión», de 20 de mayo de 2021, 2020/2039(INI).

la implementación del Sistema de Reconocimiento de la Sostenibilidad del Turismo de Naturaleza en la Red Natura 2000. A nivel autonómico, las cuatro leyes sobre despoblación dan continuidad a la misma idea. Aunque sin realizar mayores concreciones, todas ellas proponen el turismo sostenible como un medio de diversificación económica del medio rural<sup>264</sup>.

En el marco de las actuaciones del Gobierno estatal dirigidas a implementar la Agenda 2030 también se apuesta por el turismo rural. Así, la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 hace hincapié en apoyar el turismo practicado en el medio rural al considerar que su influencia y externalidades pueden generar beneficios importantes para su revitalización y desarrollo<sup>265</sup>. En el mismo sentido, las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030 proponen entre las líneas de actuación del eje 2, dedicado al crecimiento sostenible, impulsar el desarrollo equilibrado del turismo en el territorio aprovechando el potencial del turismo como factor que contribuya a afrontar retos como la creciente despoblación del medio rural o la desigualdad. Es decir, se pretende que el turismo actúe como un motor de desarrollo económico y social. Igualmente, se sugiere velar por que la riqueza, los beneficios y también las cargas generadas por el mismo se distribuyan con más equidad en todo el territorio.

Ciertamente, el fomento del turismo rural podría contribuir a revitalizar tanto el medio rural en general como las zonas rurales que sufren de la pérdida de habitantes, pero es importante que ese turismo se desarrolle de un modo sostenible. Con la actividad turística se puede facilitar la creación de empleos en lugares donde la oferta laboral es limitada lo que puede ayudar a retener población e incluso atraer a nuevos residentes, así como facilitar la diversificación de la actividad económica, que con frecuencia depende de actividades como la agricultura y la ganadería, generando ingresos en la economía local a través de la oferta de alojamiento, actividades, restaurantes o la compra de productos locales. Además, puede repercutir positivamente sobre el entorno si su fomento supone la realización de mejoras en infraestructuras como carreteras, servicios públicos y telecomunicaciones o si se fomenta la conservación de la naturaleza y del patrimonio cultural. Sin embargo, también conlleva desafíos como el impacto sobre los recursos naturales y el entorno, que podría llevar a la degradación ambiental de no gestionarse adecuadamente, o el impacto social y cultural y la sobreexplotación de recursos

---

<sup>264</sup> Art. 89 Ley 5/2021 Galicia, arts. 4.n) y 86) Ley 3/2022 Extremadura, arts. 4.g), 47.e) y 49.j) Ley 2/2021 Castilla-La Mancha y arts. 33.2 y 35 Ley 5/2023 Valencia.

<sup>265</sup> Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 (2021:118).

culturales. Por estos motivos una adecuada gestión y planificación de los poderes públicos es clave para maximizar las ventajas y minimizar las desventajas del turismo rural.

### **III. ALCUNE MISURE DI CONTRASTO ALLO SPOPOLAMENTO ADOTTATE IN ITALIA (italiano)**

Come già anticipato, i problemi e gli effetti legati ai cambiamenti demografici sono comuni, con qualche piccola differenza, ai 27 Paesi membri dell'Unione europea<sup>266</sup>. L'Italia, come altri Paesi come la Spagna, presenta un quadro di un Paese sempre più anziano, ove il numero di nascite è in continua diminuzione. Secondo un report dell'Istituto Nazionale di Statistica pubblicato nel 2022, è peraltro attesa una decrescita della popolazione residente nel prossimo decennio: da 59,2 milioni al 1° gennaio 2021 (punto base delle previsioni) a 57,9 milioni nel 2030, con un tasso di variazione medio annuo pari al -2,5‰ (%)<sup>267</sup>. Nel medio termine, la diminuzione della popolazione risulterebbe più accentuata: da 57,9 milioni a 54,2 milioni tra il 2030 e il 2050 (tasso di variazione medio annuo pari al -3,3‰(%)).

Il report rileva che entro 10 anni –cioè nel 2032- il calo demografico generalizzato sarà accompagnato da una riduzione del numero di abitanti dei Comuni (l'80% entro il 2031). Si valuta che tra il 2021 e il 2031 i Comuni delle zone rurali possano nel complesso registrare una riduzione della popolazione pari al 5,5%, passando da 10,1 a 9,5 milioni di residenti. Tuttavia, queste cifre non sono uniformi in tutto il Paese. Il calo demografico colpisce fondamentalmente le aree del Mezzogiorno, dove il 94% dei Comuni delle zone rurali presenta un bilancio negativo e si registra una contrazione demografica pari all'8,8%. Per i 1.060 Comuni situati nelle aree interne (che sono definite come particolari zone del territorio nazionale che si contraddistinguono per la distanza fisica dall'offerta di servizi essenziali), la situazione demografica è ancora più critica. In queste Aree, la quota di Comuni con saldo negativo della popolazione nel decennio sale al 94%, facendo nel complesso registrare una riduzione della popolazione pari al 9,1% (o del 10,4% considerando il solo Mezzogiorno). Riguardo agli squilibri territoriali in Italia e in Spagna, è degna di nota una differenza. In Spagna, la disparità si verifica tra i territori

---

<sup>266</sup> Commissione europea (2023), «The Impact of Demographic Change in a changing environment», p. 11. Il report sull'impatto del cambiamento demografico in Europa è consultabile all'indirizzo: [https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/Demography\\_report\\_2022\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/Demography_report_2022_0.pdf)

<sup>267</sup> ISTAT (22 settembre 2022), *Statistiche report*, «Previsioni della popolazione residente e delle famiglie», p. 2, consultabile all'indirizzo: <https://www.istat.it/it/files/2022/09/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE-2021.pdf>

urbani e quelli rurali, mentre in Italia, anche se si parla di disparità tra aree urbane e rurali, principalmente il divario si manifesta tra i territori del Nord e quelli del Sud.

La posizione svantaggiata delle aree rurali e il suo spopolamento non è un problema nuovo, ma è altrettanto vero che negli ultimi anni ha assunto una speciale rilevanza sia a livello dell'Unione Europea (cfr. par. I di questo Capitolo) sia a livello interno degli Stati, come ad esempi in Spagna (cfr. par. II di questo Capitolo). Anche in Italia il fenomeno è stato affrontato dal Governo attraverso diverse politiche e misure.

Focalizzando l'attenzione nuovamente sull'Italia, in primo luogo, è necessario fare riferimento alla «Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e *governance*» che, sebbene non sia un documento recente, rappresenta una politica innovativa di sviluppo e coesione territoriale<sup>268</sup>. Nel settembre 2012 è stata annunciata la costruzione di una strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne; nonostante ciò, la stessa non è stata avviata fino due anni dopo. La Strategia è stata contemplata per prima volta nel Programma Nazionale di Riforma dell'anno 2014 ed è stata finanziata principalmente dai Fondi strutturali europei, ma anche hanno contribuito le risorse nazionali.

Concretamente, le aree interne sono definite nel citato documento come quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), che dispongono di importanti risorse ambientali (come risorse idriche, foreste o paesaggi naturali) e culturali (ad esempio, beni archeologici oppure centri di mestiere), e costituiscono un territorio profondamente diversificato, esito delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione<sup>269</sup>.

Un numero significativo delle aree interne soffre dagli anni Cinquanta dello scorso secolo della riduzione della popolazione, invecchiamento demografico, riduzione dell'occupazione e del grado di utilizzo del capitale territoriale. Tutto ciò ha portato che non sempre i territori siano in grado di garantire ai residenti l'accessibilità ai servizi essenziali. In questo contesto, la Strategia ha lo scopo di rilanciare questi ambiti rurali e

---

<sup>268</sup> La «Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e *governance*» per il periodo 2014-2020 è consultabile all'indirizzo: [https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia\\_nazionale\\_aree\\_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19](https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19) La Strategia è stata calificata come un caso paradigmatico di politiche pubbliche a favore dei territori più marginali da DE DONNO, M. e TUBERTINI, C. (2020), «Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana», in *Federalismi*, n. 2, p. 312.

<sup>269</sup> Strategia nazionale per le Aree interne (2013: 8).

contrastare la marginalizzazione e i problemi legati alla diminuzione della popolazione che caratterizzano le aree interne<sup>270</sup>. Questo fine è legato allo sviluppo sostenibile, che è anche presente nella Strategia. A titolo di esempio, si parla della valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile attraverso il turismo naturalistico o l'utilizzo di nuove e più sostenibili tecnologie di produzione, condizionamento, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli ed alimentari<sup>271</sup>.

Tra le altre iniziative rivolte a rilanciare le zone rurali e affrontare il fenomeno dello spopolamento è opportuno fare riferimento alla legge 6 ottobre 2017, n. 158, recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni» (Legge «Salva Borghi»)<sup>272</sup>. La legge, come finalità, promuove e favorisce il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli Comuni, favorisce la residenza in tali Comuni promuovendo in questo modo l'equilibrio demografico del Paese, nonché tutela e valorizza il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico. Inoltre, la legge mira ad adottare misure in favore dei residenti nei piccoli comuni e delle attività produttive ivi insediate, con particolare riferimento al sistema dei servizi essenziali, al fine di contrastarne lo spopolamento e di incentivare l'afflusso turistico.

La legge istituisce un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, a cui si riferisce l'art. 3. Delle sue risorse potranno beneficiare esclusivamente i piccoli comuni: ma non tutti, soltanto quelli che rispondano a determinati requisiti. Ai fini della legge, si considerano piccoli Comuni quelli con popolazione residente fino a 5.000 abitanti, nonché i Comuni istituiti a seguito di fusione tra Comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti. Tuttavia, essi possono beneficiare dei finanziamenti concessi dal Fondo solo qualora rientrino in una delle tipologie descritte al comma 2 dell'art. 1. Questa disposizione introduce un esteso elenco che contempla requisiti formulati con ampiezza. Ad esempio, potrebbe essere difficile discernere quando un Comune soffre di una «marcata arretratezza economica» o qual è il

---

<sup>270</sup> Cfr. DE DONNO, M. e TUBERTINI, C. (2021), «La lucha contra la despoblación en Italia: reordenación territorial y áreas internas», in CARUSO, G.M. (2021), «Urbanismo y despoblación en Italia», entrambi in SANTIAGO IGLESIAS, D., MÍGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. (dirs.), *Instrumentos para la lucha jurídica contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi, p. 164 e ss. e 362 e ss., rispettivamente.

<sup>271</sup> Strategia nazionale per le Aree interne (2013: 46 e 49).

<sup>272</sup> Sulla legge si veda BOSCARIOL, G.P. (2018), «La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, pp. 203 e ss.

parametro per valutare l'«inadeguatezza dei servizi sociali essenziali» [lettere b) ed e) dell'comma 1 dell'art. 2].

L'utilizzo delle risorse del Fondo dipende dall'adozione del «Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni», che avrebbe dovuto essere adottato entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, ossia prima del 1° maggio 2018. Nonostante ciò, il piano non è stato adottato fino al 16 maggio 2022<sup>273</sup>. Non si può negare che la legge abbia un obiettivo encomiabile, empero, la legge ha risentito di un considerevole ritardo nell'attuazione pratica a causa dell'intempestiva adozione dei decreti attuativi.

L'approvazione della Strategia delle Aree interne e della menzionata legge rivela l'attenzione prestata dai poteri pubblici ad alcuni territori più isolati e meno popolati. Ma nonostante le buone intenzioni che possano risiedere dietro le iniziative, la loro efficacia dipenderà da altri aspetti aggiuntivi, tra cui la disponibilità di risorse finanziarie adeguate e il coordinamento efficace tra le diverse autorità. D'altra parte, i documenti citati mostrano che anche in Italia le iniziative ricorrono al turismo come elemento rivitalizzante, che può contribuire alla sostenibilità dei territori.

---

<sup>273</sup> Decreto del Presidente del consiglio dei ministri 16 maggio 2022, «Predisposizione del Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni».

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **LA CRISIS SANITARIA, LA POTENCIACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DEL TURISMO Y EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN EUROPEO**

# I. LA REACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

## 1. La crisis sanitaria y económica en general

Desde que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la situación ocasionada por el brote de Covid-19 como pandemia internacional comenzaron a adoptarse a todas las escalas medidas dirigidas a dar respuesta a las nuevas circunstancias<sup>274</sup>. La crisis global desencadenada por el Covid-19 y las medidas de contención provocaron una drástica contención de la economía que condujo, en palabras del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, a la recesión mundial más profunda desde la Segunda Guerra Mundial<sup>275</sup>.

También la economía europea se vio golpeada por la perturbación ocasionada por la pandemia, que llevó a la Comisión Europea a reconocer que la Unión Europea había entrado en la recesión «más profunda de su historia»<sup>276</sup>. De acuerdo con los datos proporcionados por el Banco Central Europeo, durante el año 2020 la inflación general anual se redujo hasta el 0,3 %, desde el 1,2 % de 2019 y el PIB de la zona euro llegó a contraerse un 6,6%<sup>277</sup>.

Inicialmente, la Unión Europea defendió que la respuesta a la pandemia debía corresponder a los propios Estados miembros, que financiarían sus actuaciones con sus propios presupuestos. Así lo requería la propia Comisión Europea en la Comunicación «Respuesta económica coordinada al brote Covid-19», de 13 de marzo, en la que reconoció el escaso margen de maniobra de la Unión dadas sus limitaciones presupuestarias<sup>278</sup>. Sin embargo, no adoptó una posición pasiva y rápidamente

---

<sup>274</sup> OMS, (11 de marzo de 2020), «Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020», disponible en: <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

<sup>275</sup> Véase, Fondo Monetario Internacional (14 de abril de 2020), «The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression», disponible en: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/> y Banco Mundial (8 de junio de 2020), *comunicado de prensa* «La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial», pág. XV, disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>

<sup>276</sup> Comisión Europea (mayo de 2020), «European Economic Forecast. Spring 2020», disponible en: [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery\\_es](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_es)

<sup>277</sup> Banco Central Europeo (abril de 2021), «Annual Report 2020», disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.es.html>

<sup>278</sup> Apartado 5 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo «Respuesta económica coordinada al brote Covid-19», 13 de marzo de 2020, COM (2020) 112 final.

comenzaron a impulsarse actuaciones tanto por parte de la Comisión como de otras instituciones comunitarias<sup>279</sup>.

## **2. El renovado Marco Financiero Plurianual y el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea «Próxima Generación UE». Génesis**

El 16 de abril de 2020, la Presidenta de la Comisión Europea señaló la necesidad de un «Plan Marshall» para la recuperación de Europa e identificó el presupuesto de la Unión Europea como un instrumento operativo y eficaz apto para dicho fin<sup>280</sup>. Un día más tarde, el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión elaborar un paquete de recuperación y reconstrucción a gran escala destinado a realizar inversiones en apoyo de la economía europea después de la crisis; este nuevo instrumento debía ir más allá de las actuaciones realizadas hasta el momento y tener como ejes principales el Pacto Verde Europeo y la transformación digital<sup>281</sup>.

Los jefes de Estado y de Gobierno mantuvieron en el seno del Consejo una larga reunión de cinco días de duración, desde el 17 al 21 de julio de 2020, en la que las intensas negociaciones e intercambios de opiniones culminaron con el acuerdo sobre el paquete de recuperación. Este estaba compuesto, por una parte, por el Instrumento temporal para impulsar la recuperación «Próxima Generación UE» (conocido por su nombre en inglés *Next Generation EU*, en adelante, Instrumento de Recuperación) –que constituye, sin duda, la medida más destacada y excepcional aprobada por la Unión Europea durante la pandemia- y, por otra, por el Marco Financiero Plurianual (en adelante, Marco Financiero

---

<sup>279</sup> Sobre las primeras actuaciones de la Unión Europea en la lucha contra la pandemia pueden verse, entre otros, IANNELLA, M. (2020), «La risposta europea alla crisi Covid-19 e le diverse interazioni con l'ordinamento italiano», en *Osservatorio Costituzionale*, n. 4, págs. 73 y ss.; MANGIAMELI, S. (2021), «Covid-19 e Unione europea. La risposta alla crisi sanitaria come via per riprendere il processo di integrazione europea», en *Rivista Diritti Fondamentali*, n. 2, págs. 555 y ss.; Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato (2021), *La risposta delle Istituzioni europee alla pandemia di Covid -19. Il programma NGEU e i Piani nazionali*, Roma: Ragioneria Generale dello Stato, págs. 5 y ss; OLESTI RAYO, A. (2021), «La Unión Europea y la financiación de las medidas para afrontar la crisis de la COVID-19», en *RGDE*, n. 53, págs. 245 y ss.; y MORÁN BLANCO, S. y DÍAZ BARRADO, C.M. (2022), «Las respuestas de la Unión Europea a ciertos avatares en el siglo XXI que determinan el proceso de su conformación», en *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, n. 45, págs. 103 y ss.

<sup>280</sup> Comisión Europea (16 de abril de 2020), «Discurso de la presidenta Ursula von der Leyen en la sesión plenaria del Parlamento Europeo sobre la acción coordinada de la UE para combatir la pandemia de coronavirus y sus consecuencias», disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech\\_20\\_675](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_20_675)

<sup>281</sup> Apartados 19 y 20 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias [2020/2616(RSP)], DOUE, n. 316, de 6 de agosto de 2021. Desde el Gobierno de algunos estados se presentaron propuestas. Sobre las presentadas por España, Alemania y Francia puede verse KÖLLING, M. (2021), «Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización», en *QDL*, n. 55, págs. 20 y 21.

Plurianual) para el periodo 2021-2027<sup>282</sup>. Esta decisión fue calificada por el Parlamento Europeo como un paso histórico para la Unión<sup>283</sup>.

De este modo, se aunaba un nuevo instrumento de carácter excepcional con un instrumento tradicional que ha definido políticas presupuestarias europeas desde 1988<sup>284</sup>. Por tanto, aunque tanto el MFP y el Instrumento de Recuperación se impulsan en un mismo contexto, realmente el principal elemento de respuesta a la crisis del Covid-19 es el segundo. Los presupuestos estaban dotados de 1.074 billones de euros en el caso del primero y 750.000 millones de euros en el caso del segundo y, conjuntamente, permitían aportar una financiación sin precedentes de unos 1,8 billones de euros constituyendo así lo que la propia Unión Europea ha calificado como el mayor instrumento de estímulo económico jamás financiado<sup>285</sup>.

En aquel momento, para la Comisión la finalidad de este plan de recuperación estaba clara: los fondos debían, por un lado, orientarse hacia la construcción de una Europa más sostenible, resiliente y justa para la próxima generación y, por otro, a afrontar las transiciones ecológica y digital, por considerar que constituyen auténticos desafíos generacionales<sup>286</sup>. Seguidamente, se comprobará que, finalmente, la importancia otorgada a los ámbitos ecológico y digital no es para nada equiparable a la que se concede a la sostenibilidad.

En diciembre de 2020 se aprobaba el Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 por el que se establece el MFP para el período 2021-2027 cuyo presupuesto se distribuye entre siete grandes sectores (en adelante, Reglamento MFP)<sup>287</sup>. Los que más financiación obtienen son «cohesión, resiliencia y valores», «recursos naturales y medio ambiente» y

---

<sup>282</sup> Las conclusiones del Consejo Europeo derivadas de la reunión extraordinaria celebrada del 17 al 21 de julio de 2020 están disponibles en: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

<sup>283</sup> Considerando 2 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre las Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020 [2020/2732(RSP)], 23 de julio de 2020, DOUE, C 371/110, 15 de septiembre de 2021.

<sup>284</sup> El MFP tiene su base jurídica en el art. 312 del TFUE y tiene por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios.

<sup>285</sup> Comisión Europea, Dirección General de Presupuestos (2021), «The EU's 2021-2027 long-term budget and Next Generation EU – Facts and figures», disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>

<sup>286</sup> Apartado 1 de la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación», 27 de mayo de 2020, COM (2020) 456 final.

<sup>287</sup> De acuerdo con el Anexo I («Marco Financiero Plurianual (UE-27)») Reglamento MFP, estos son: «cohesión, resiliencia y valores», «recursos naturales y medio ambiente», «mercado único, innovación y economía digital», «migración y gestión de las fronteras», «seguridad y defensa», «vecindad y resto del mundo», «administración pública europea». El Reglamento se publicó en el DOUE, n. 433, de 22 de diciembre de 2020.

«mercado único, innovación y economía digital», dotados con 377.800 millones de euros, 356.400 millones de euros y 132.800 millones de euros, respectivamente. Si se realiza una comparación entre esta versión aprobada y la presentada por la Comisión en mayo de 2018 se pone de manifiesto que, entre otros cambios, se han introducido medidas para dar mayor flexibilidad en los ámbitos de cohesión y agricultura<sup>288</sup>. Inicialmente, con carácter previo a la pandemia, los recortes planteados recaían principalmente sobre las políticas agrícola y de cohesión y se incluían aumentos de presupuesto para la gestión de las fronteras, la migración, la seguridad, la defensa, la cooperación para el desarrollo y la investigación, entre otros. Sin embargo, en ese mismo año, antes de la irrupción de la pandemia, el Parlamento Europeo propuso enmiendas y se opuso a estas disminuciones la política de cohesión y la política agrícola y pesquera común y, en consecuencia, a todo recorte radical que afectase negativamente al carácter y los objetivos de estas políticas, por ejemplo, los recortes propuestos al Fondo de Cohesión o al FEADER<sup>289</sup>.

Junto al Reglamento MFP, se aprobaba el Reglamento (UE) 2020/2094 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (en adelante, Reglamento 2020/2094). No pretende aquí dar cuenta de todos y cada una de los intercambios que se produjeron hasta la aprobación final de dicho Reglamento (estos se recogen por orden cronológico y se pueden consultar en la sede electrónica de la Unión Europea) sino enmarcar dónde se inserta el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para, posteriormente, detenernos en figura de los planes de recuperación y resiliencia acercándonos al objeto de estudio que interesa, que es la sostenibilidad en el turismo en relación a la cohesión territorial<sup>290</sup>.

El Instrumento de recuperación tiene como objeto proporcionar financiación para hacer frente a las consecuencias económicas adversas de la crisis del Covid-19 y contribuir a la recuperación y crear un futuro más ecológico, digital, resiliente y sostenible

---

<sup>288</sup> Como ha tenido ocasión de poner de manifiesto KÖLLING, M. (2021: 23), la propuesta de la Comisión de «Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027» se presentó el 2 de mayo de 2018, COM(2018) 322 final. En particular, sobre las primeras propuestas del MFP para el periodo 2021-2027 puede verse del mismo autor (2018): «El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 desde una perspectiva española: ¿un presupuesto moderno de una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad?», en *ARI* 87/2018, disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-marco-financiero-plurianual-2021-2027-desde-una-perspectiva-espanola-un-presupuesto-moderno-de-una-union-que-proteja-empodere-y-vele-por-la-seguridad/>

<sup>289</sup> Apartado 4 del considerando G de la Resolución del Parlamento Europeo sobre el marco financiero plurianual 2021-2027 — Posición del Parlamento con vistas a un acuerdo (COM(2018)0322 — C8-0000/2018 — 2018/0166R(APP)), 14 de noviembre de 2018.

<sup>290</sup> Las distintas actuaciones del proceso de elaboración del Reglamento 2020/2094 pueden consultarse en: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response_es)

garantizando una respuesta coordinada con los Estados miembros. Dicho apoyo financiero se dirige a medidas vinculadas con el empleo, las empresas, la investigación, la agricultura y el desarrollo rural, el aumento del nivel de preparación e infraestructuras para actuar frente a futuras crisis y a garantizar una transición justa hacia una economía neutra [art. 1.2 letras a) hasta g)].

Como ya se ha adelantado, el Instrumento cuenta con una financiación de hasta 750.000 millones de euros que se destina a ayudas reembolsables y no reembolsables (hasta 384.400 millones) [art. 2.2.a)]; a préstamos a los Estados miembros para un programa de financiación de la recuperación y la resiliencia económica y social a través del apoyo a reformas inversiones (hasta 360.000 millones) [art. 2.2.b)]; y a provisiones para garantías presupuestarias y gastos relacionados para programas destinados a apoyar operaciones de inversión en el ámbito de las políticas internas (hasta 5.600 millones) [art. 2.2.c)]<sup>291</sup>.

A su vez, las ayudas reembolsables y no reembolsables se distribuyen de la siguiente forma: i) programas estructurales y de cohesión del MFP 2014-2020, hasta 47.500 millones; ii) programa de financiación de la recuperación y la resiliencia económica y social a través del apoyo a las reformas y las inversiones, hasta 312.500 millones de euros; iii) programas relacionados con la protección civil, hasta 1.900

---

<sup>291</sup> El art. 2 Reglamento 2020/2094 establece la siguiente financiación y asignación de fondos:  
«1. El Instrumento se financiará con un importe de hasta 750 000 millones EUR (a precios de 2018) sobre la base de la facultad prevista en el artículo 5 de la Decisión sobre recursos propios. A efectos de la aplicación de programas específicos de la Unión, el importe a que se refiere el párrafo primero se ajustará con arreglo a un deflactor fijo del 2 % anual. para los créditos de compromiso ese deflactor se aplicará a los tramos anuales.  
2.El importe a que se refiere el apartado 1 se asignará de la siguiente forma:  
a) ayuda de hasta 384 400 millones EUR (a precios de 2018) en forma de ayuda no reembolsable y ayuda reembolsable a través de instrumentos financieros, distribuida de la siguiente forma:  
i) hasta 47 500 millones EUR (a precios de 2018) para los programas estructurales y de cohesión del marco financiero plurianual 2014-2020, tal como han sido reforzados hasta 2022, incluido el apoyo a través de los instrumentos financieros,  
ii) hasta 312 500 millones EUR (a precios de 2018) para un programa de financiación de la recuperación y la resiliencia económica y social a través del apoyo a las reformas y las inversiones,  
iii) hasta 1 900 millones EUR (a precios de 2018) para programas relacionados con la protección civil, iv) hasta 5 000 millones EUR (a precios de 2018) para programas relacionados con la investigación y la innovación, incluido el apoyo a través de los instrumentos financieros,  
v) hasta 10 000 millones EUR (a precios de 2018) para programas de apoyo a los territorios en su transición hacia una economía neutra desde el punto de vista climático,  
vi) hasta 7 500 millones EUR (a precios de 2018) para el desarrollo de zonas rurales;  
b) hasta 360 000 millones EUR (a precios de 2018) en forma de préstamos a los Estados miembros para un programa de financiación de la recuperación y la resiliencia económica y social a través del apoyo a las reformas y las inversiones;  
c) hasta 5 600 millones EUR (a precios de 2018) para provisiones para garantías presupuestarias y gastos relacionados para programas destinados a apoyar operaciones de inversión en el ámbito de las políticas internas de la Unión».

millones de euros; iv) programas relacionados con la investigación y la innovación, hasta 5.000 millones de euros; v) programas de apoyo a los territorios en su transición hacia una economía neutra desde el punto de vista climático, hasta 10.000 millones de euros; y, vi) para el desarrollo de zonas rurales, hasta 7.500 millones de euros [art. 2.a)].

Los datos expuestos permiten comprobar que, atendiendo a la financiación, el elemento central del Instrumento de recuperación es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que cuenta tanto con ayudas financieras [art. 2.2.a)ii)] como con préstamos [art. 2.2.b)] cuya suma asciende a un total de 672.500 millones de euros. Su desarrollo normativo se plasmó en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, Reglamento 2021/241) sobre el que nos detenemos a continuación.

### **3. En particular, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**

#### **3.1. Aspectos generales del Reglamento 2021/241 y la importancia de impulsar la cohesión social, económica y territorial**

El Reglamento 2021/241 es un documento extenso que no resulta en todos los puntos sencillo de explicar. Fundamentalmente, fija seis pilares de importancia y fija un objetivo general y varios objetivos específicos así como dos principios de aplicación horizontal. La regulación también se detiene sobre los planes de recuperación y resiliencia, las condiciones para obtener financiación de los Estados miembros, la protección de los intereses financieros de la Unión y el modo en que deben proceder tanto los Estados como las instituciones comunitarias.

Los seis pilares del Mecanismo de Recuperación se corresponden con seis ámbitos de actuación de importancia europea, a saber:

- «a) transición ecológica;
- b) transformación digital;
- c) crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas;
- d) cohesión social y territorial;
- e) salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis; y
- f) políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades» (art. 3).

Es necesario insistir desde ya en la suma importancia que adquieren estos seis pilares ya que los planes de recuperación deben elaborarse atendiendo a estos ámbitos (art. 17.1).

De acuerdo con el art. 4.1, el objetivo general del Mecanismo de Recuperación consiste en:

«fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión mejorando la resiliencia, la preparación frente a las crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando el impacto social y económico de dicha crisis, en particular en las mujeres, contribuyendo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, apoyando la transición ecológica, contribuyendo a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión para 2030 establecidos en el artículo 2, punto 11, del Reglamento (UE) 2018/1999 y cumpliendo el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y de transición digital, contribuyendo así al proceso de convergencia económica y social al alza, a la restauración y a la promoción del crecimiento sostenible y la integración de las economías de la Unión, fomentando la creación de empleo de calidad, y contribuyendo a la autonomía estratégica de la Unión junto con una economía abierta y generando valor añadido europeo».

Como puede observarse, el término resiliencia es central y se repite con frecuencia incluyéndose tanto en los seis pilares como en el objetivo general. Se define como «la capacidad de hacer frente a perturbaciones económicas, sociales y medioambientales o a cambios estructurales persistentes de una manera justa, sostenible e inclusiva» (art. 5.2). Esta capacidad de adaptación y recuperación propia de la resiliencia guarda una relación con la sostenibilidad, que busca que las actuaciones realizadas a corto plazo no comprometan la capacidad de satisfacer las necesidades futuras. Así, resiliencia y sostenibilidad incorporan una perspectiva a largo plazo. La primera se refiere a la capacidad de recuperarse después de eventos perturbadores a lo largo del tiempo, mientras que la segunda se centra en la gestión y conservación de recursos para garantizar la viabilidad a largo plazo.

En el Reglamento la cohesión en su triple vertiente -económica, social y territorial- también adquiere gran relevancia. No solo se contempla como objetivo general sino también se encuadra dentro de los seis pilares [arts. 4.1 y 3.c) y d)]. Y es que las circunstancias en que derivó la pandemia impactaron duramente en las actividades económicas, el empleo, las condiciones sociales, la pobreza y las desigualdades en general generando el riesgo de que con una recuperación desequilibrada las disparidades se hiciesen más intensas tanto entre los propios Estados como a nivel interno en cada uno de ellos. Estas ideas se han manifestado en distintos documentos como la Comunicación

«El momento de Europa», de mayo de 2020, ya citada, que consideraba necesaria una recuperación justa e inclusiva que abordase las disparidades puestas de manifiesto o agravadas con la crisis del Covid-19 y fomentase la cohesión territorial (apartado 4.3). Asimismo, el Reglamento 2020/2094 se refería a los desequilibrios que podía conllevar la recuperación, que podrían poner en riesgo la cohesión social y territorial así como el mercado único (considerando 3). Por su parte, el Reglamento 2021/241 también insiste, entre otros puntos, en el considerando 14 o en el art. 18.4.c)<sup>292</sup>. Este riesgo de que se produjese una recuperación desequilibrada entre los territorios nos hace recordar el ODS 10 que quedaba aún más expuesto. Como hemos tenido ocasión de ver, tiene por objeto reducir los desequilibrios entre los países y en los países.

El objetivo de fomentar la cohesión se recoge también en los Tratados. Ya se tuvo ocasión de ver que los arts. 3.3 TUE y 174 TFUE encomiendan a la Unión Europea fomentar la cohesión económica, social y territorial entre los Estados miembros (véase el epígrafe II.1.1 del Capítulo primero). Y que, en concreto, el último precepto confía a la Unión desarrollar su acción encaminada a reforzar la cohesión en su triple vertiente y enfatiza la importancia de reducir las diferencias entre los distintos territorios y regiones menos favorecidas, haciendo especial referencia a determinados territorios como las zonas rurales o las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas. En relación con la cohesión territorial europea, son imprescindibles el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en la actualidad regulados en el Reglamento (UE) 2021/1058, de 24 de junio, que ahora tiene en cuenta el reto demográfico, valorando no sólo la densidad de población sino su disminución y en general los problemas demográficos<sup>293</sup>. Como ha destacado CARBONELL PORRAS, el citado Reglamento presta especial atención a las zonas rurales que presentan problemas graves de despoblación<sup>294</sup>. Con esta intención, el considerando 45 precisa que el FEDER debe abordar los problemas de las zonas desfavorecidas, especialmente de las zonas rurales y las que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, tales como el declive demográfico, en el acceso a los servicios básicos, en particular los

---

<sup>292</sup> Según el considerando 14: «Las reformas e inversiones en cohesión social y territorial también deben contribuir a la lucha contra la pobreza y el desempleo a fin de que las economías de los Estados miembros repunten sin dejar a nadie atrás».

<sup>293</sup> El Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión está publicado en el DOUE, L 231/60, de 30 de junio de 2021.

<sup>294</sup> CARBONELL PORRAS, E. (2021a:109)

servicios digitales, incrementando el atractivo para la inversión; y tener presentes retos de desarrollo específicos que experimentan algunas regiones insulares, fronterizas o de montaña y a las zonas nivel NUTS 3 y de unidades administrativas locales que tengan una densidad de población muy baja, en concreto inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, o zonas que hayan sufrido un descenso medio de la población de al menos el 1% durante el período 2007-2017.

El objetivo específico del Reglamento 2021/241 se basa en proporcionar a los Estados miembros ayuda financiera para alcanzar los hitos y objetivos de las reformas e inversiones fijadas en los planes de recuperación y resiliencia (art. 4.2). Los términos «hitos» y «objetivos» -a los que desde ahora aludiremos en distintos puntos de este trabajo- se definen como medidas de progresión hacia la consecución de reformas o inversiones, considerándose que los hitos constituyen logros cualitativos y los objetivos constituyen logros cuantitativos (art. 2.4).

Resulta fundamental que las reformas e inversiones de los planes de recuperación respeten plenamente las normas y prioridades europeas, especialmente, en materia climática y medioambiental así como el principio de no causar un perjuicio significativo que constituye, junto al principio de adicionalidad de la financiación de la Unión, un principio horizontal del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (art. 5.2). Es tal la importancia del principio de no causar un perjuicio significativo que se exige que al presentar los planes de recuperación los gobiernos se comprometan a que ninguna de las medidas de ejecución de las reformas e inversiones cause un perjuicio significativo a objetivos medioambientales [art. 18.4.d)]. El principio debe entenderse en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo que establece una serie de criterios para determinar cuándo una actividad económica causa dicho perjuicio<sup>295</sup>.

### **3.2. Los planes de recuperación y resiliencia como exigencia para obtener ayuda financiera y las transiciones ecológica y digital como prioridades**

Los Estados miembros que desearan recibir la contribución financiera a cargo del Mecanismo debían presentar un plan de recuperación (arts. 12.1 y 18.1). De esta forma,

---

<sup>295</sup> El Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 está publicado en el DOUE, L 198/13, 22 de junio de 2020.

la Unión Europea depositaba su confianza en los Estados que -siguiendo las directrices europeas- diseñaban los planes de recuperación.

El objeto de los planes es alcanzar, dentro del ámbito de aplicación de los seis pilares, los objetivos del art. 4 a los que ya se ha hecho referencia (art. 17.1). Para ello, se requería a los Estados interesados incluir un programa de reformas e inversiones y un conjunto coherente y exhaustivo de medidas para ejecutarlas. Los programas de inversión previstos podían ir dirigidos tanto al sector público como a la movilización de la inversión del sector privado.

De acuerdo con el art. 17.2 y 3, los planes deben ser coherentes con determinados documentos entre los que se encuentran los retos y prioridades específicos de cada país determinados en el marco del Semestre Europeo y las recomendaciones del Consejo sobre política económica. Asimismo, cada plan debe ser congruente con la información que cada Estado haya incluido en los programas nacionales de reformas en el marco del Semestre Europeo, los planes nacionales de energía y clima, los planes territoriales de transición justa y los planes de aplicación de Garantía Juvenil.

Junto a lo anterior, el Reglamento requiere que cada plan esté debidamente motivado y justificado y, a tal efecto, recoge una extensa lista de exigencias estructuradas en 20 apartados [letras a) hasta t) art. 18.4], que no reproducimos por su extensión. Únicamente nos detenemos, por la vinculación con el objeto de este trabajo, sobre los apartados e), f) y q). Este último dispone que los planes deben introducir un resumen del proceso de consulta, realizado con carácter previo a su elaboración, de las autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones juveniles y otras partes interesadas (sobre este punto véanse, en relación al Plan de recuperación español, el epígrafe I.1.3 del Capítulo sexto y, sobre el Plan de recuperación italiano, el epígrafe II.1 del mismo Capítulo).

Los apartados e) y f) son relativos a las transiciones ecológica y digital. El primero requiere que los planes de recuperación contengan una explicación de cómo se espera que las medidas previstas contribuyan a la transición ecológica, incluida la biodiversidad, o a hacer frente a retos derivados de ellas y a si las medidas previstas representan un importe equivalente al menos al 37%. El segundo exige que se explique cómo se espera que las medidas previstas contribuyan a la transición digital o a retos derivados de esta y se aclare si las medidas previstas representan un importe equivalente al menos al 20% de la

dotación total del plan<sup>296</sup>. Por tanto, la Unión Europea impone a los Estados destinar algo más de la mitad de la financiación, en concreto un 57%, a estos sectores demostrando así la importancia que les atribuye el Mecanismo. De este modo, el Reglamento no solo convierte las transiciones ecológica y digital en dos de los seis pilares del Mecanismo [art. 3. a) y b)] sino que va más allá y fija la necesidad de destinarles unos importes mínimos. Se sitúa así en la línea de otros documentos europeos precedentes. Así, las Conclusiones del Consejo elaboradas en julio de 2020 anunciaban que se iba a transformar la Unión Europea a través de sus principales políticas y se hacía mención al Pacto Verde Europeo, a la revolución digital y a la resiliencia<sup>297</sup>. A las prioridades ecológicas y digitales también se refería el Reglamento 2020/2094 en los considerandos 4 y 7.

### **3.3. La deficiente consideración de los ODS en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**

Lo expuesto refleja la apuesta decidida de la Unión Europea por los ámbitos de la transición verde y digital. Si bien, dado que el tiempo apremia y 2030 no tardará en llegar, tampoco deberían perderse de vista que hay que cumplir los 17 ODS de la Agenda 2030. En algunos puntos el Reglamento 2021/241 habla de sostenibilidad e incluso llega a aludir a los ODS pero, aun así, se echa en falta que no les haya prestado mayor atención y que la Unión Europea no haya aprovechado la ocasión de su elaboración para recalcar y recordar a los Estados la importancia tienen. El Comité Europeo de las Regiones, en el Dictamen «Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de aquí a 2030», de 29 de octubre de 2021, señalaba que:

«la promoción de la doble transición y la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y del plan de acción correspondiente en los planes nacionales de recuperación y resiliencia es insuficiente para abarcar los ODS de manera coherente y consistente» (apartado 36)<sup>298</sup>.

Además, encomendaba a la Comisión Europea que reintegrase lo antes posible los ODS en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (apartado 37). Algo más de un año y medio después, nuevamente, el Comité de las Regiones, en un reciente Dictamen de 9 de febrero de 2023 sobre los avances en la consecución de los ODS, expresaba de modo

---

<sup>296</sup> Con este fin, los Anexos VI («Metodología para de seguimiento para la acción por el clima») y VII («Metodología para el etiquetado digital en el marco del Mecanismo») del Reglamento proporcionan unas metodologías de cálculo.

<sup>297</sup> Conclusiones del Consejo del 17 al 21 de julio, pág. 2.

<sup>298</sup> Dictamen del Comité Europeo de las Regiones «Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de aquí a 2030», 1 de julio de 2021, DOUE, C-440, 29 de octubre de 2021.

mucho más explícito su «profunda preocupación por la falta de integración de los ODS en los planes nacionales de recuperación y resiliencia» (apartado 15)<sup>299</sup>. En el citado documento ponía de manifiesto que la mayoría de los Estados miembros se limitaban a mencionar implícitamente los ODS y muy pocos vinculaban explícitamente determinados elementos de los planes con los ODS.

Si bien es cierto que el concepto de sostenibilidad es extremadamente amplio también lo es que su contenido llega a concretarse en cierto modo gracias a los 17 ODS de la Agenda 2030. Por lo tanto, la inclusión de la idea de sostenibilidad y de los ODS era relativamente sencilla, pues bastaba con invocar los ODS y vincularlos a determinadas actuaciones. Es por esta razón por la que no se alcanza a encontrar una justificación sobre el modo de proceder de los gobiernos de los Estados miembros. Aun así, de modo implícito sí que se recogen muchas medidas cuyo cumplimiento implicaría estar más cerca de la consecución de ciertos ODS. A modo de ejemplo, las referencias a la cohesión territorial conectan con el ODS 10 «Reducir la desigualdad en y entre los países».

#### **3.4. La aprobación de los planes de recuperación español e italiano a través de las decisiones de ejecución del Consejo**

El plazo para presentar los planes de recuperación concluyó el 30 de abril de 2021 (art. 18.3 Reglamento 2021/241) y los Gobiernos español e italiano remitieron en tiempo sus respectivas propuestas. De acuerdo con los arts. 19 y 20, seguidamente, la Comisión debía proceder a evaluar cada plan de recuperación y resiliencia presentado y, en caso de evaluación positiva, formular una propuesta de decisión de ejecución del Consejo relativa a la aprobación del respectivo plan de recuperación que, posteriormente, sería aprobada por este<sup>300</sup>. Es decir, cada uno de los planes de resiliencia ha sido objeto de una Decisión de Ejecución del Consejo (en inglés, *Council Implementing Decision*) que tiene como destinatario el Estado que ha elaborado y presentado el plan.

El contenido que debían incluir las propuestas de decisiones de ejecución del Consejo se establece en el art. 20 Reglamento 2021/241. Este se refiere a aspectos de relevancia de cara a la ejecución de los planes de recuperación. Entre estos, se encuentran el importe de las ayudas financieras –esto es, tanto de los préstamos como de las

---

<sup>299</sup> Dictamen del Comité Europeo de las Regiones «Los avances en la consecución de los ODS», 9 de febrero de 2023, DOUE, C 157/6, 3 de mayo de 2023.

<sup>300</sup> Estas decisiones de ejecución están previstas por el art. 291.2 TFUE para los casos en los que, de modo excepcional, se requiere la ejecución de actos jurídicamente vinculantes de la Unión Europea. Estos actos no tienen carácter legislativo y pueden tener un alcance individual o general.

transferencias no reembolsables-; la descripción de las reformas y de las inversiones; y el plazo en el que se deben haber alcanzado los hitos y objetivos finales de las reformas e inversiones, sin que en ningún caso aquel pudiese ser posterior al 31 de agosto de 2026.

Las propuestas de decisión de ejecución del Consejo sobre la aprobación de la evaluación de los planes de español e italiano fueron presentadas por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021 en el caso de España y el 22 de junio de 2021 en el caso de Italia<sup>301</sup>. Posteriormente, estos documentos fueron revisados por el Grupo de Consejeros Financieros del Consejo que elaboraron para cada decisión de ejecución un «Anexo revisado» que fue finalmente aprobado el 13 de julio por el Consejo<sup>302</sup>.

Las decisiones de ejecución del Consejo se conciben como el acuerdo al que se han comprometido el respectivo Estado y la Unión Europea. Los Estados deben cumplir los hitos y objetivos establecidos y deben hacerlo en tiempo y forma. Por su parte, la Unión Europea se compromete a desembolsar los fondos previstos, que también están contemplados en el mismo anexo.

### **3.5. Las contribuciones financieras asignadas a España e Italia y el reto que supone su completa absorción**

Las decisiones de ejecución del Consejo determinan las contribuciones financieras máximas con las que cada Estado puede contar para implementar los planes de recuperación y resiliencia. El método utilizado para determinar la contribución máxima para cada Estado miembro se rige por lo dispuesto en los arts. 11-16 que persiguen garantizar un mayor apoyo financiero a aquellos Países cuya **situación** económica y social se haya deteriorado más durante la pandemia.

Precisamente, los Estados europeos en los que las cuantías financieras asignadas son más altas son Italia y, después, España. La ayuda financiera máxima asignada a Italia asciende a unos 191.500 millones de euros (de los cuales casi 69 millones se corresponden con ayudas no reembolsables y poco más de 122.500 millones de euros a préstamos) y la atribuida a España a unos 141.128 millones de (de los cuales, poco más de 69.500 tienen

---

<sup>301</sup> Pueden verse la «Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España», 16 de junio de 2021, COM(2021) 322 final y la «Proposta di Decisione di Esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia», 22 de junio de 2021, COM(2021) 344 final.

<sup>302</sup> El Anexo revisado de la Decisión de Ejecución del Consejo relativa al plan español fue aprobada el 7 de julio de 2021 y el Anexo revisado de la Decisión de Ejecución del Consejo relativa al plan italiano el día 8 del mismo mes y año. Los respectivos números de expediente interinstitucional son 2021/0156(NLE) y 2021/0168(NLE).

la forma de ayuda no reembolsable y 71.600 millones de euros a préstamos). Estas cantidades son las fijadas inicialmente en las Decisiones de Ejecución del Consejo, si bien, España ha solicitado un incremento de las contribuciones financieras que ha sido aprobada por la Comisión Europea y actualmente la financiación del Plan español asciende a 163.000 millones de euros (de ellos unos 80.000 millones de euros se destinan a subvenciones y 83.000 millones de euros para préstamos).

La absorción de las ingentes cantidades de fondos supone auténticos retos para España e Italia<sup>303</sup>. Así lo revela la reciente experiencia de ambos Estados. El Tribunal de Cuentas Europeo, en el Informe Anual sobre «La ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2020», daba cuenta de las diferencias existentes entre los Estados miembros en la absorción de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos asignados en el MFP 2014-2020<sup>304</sup>. El Estado que presenta mayor porcentaje de absorción respecto de su asignación total es Finlandia, con un 79%. En el extremo contrario, entre los Estados con menor tasa de absorción se encuentran Italia, España y Croacia. En el caso italiano se absorbió un 44% y en el caso de español y croata un 45%<sup>305</sup>. Como se verá más adelante, estas circunstancias han llevado a los Gobiernos español e italiano a impulsar reformas normativas dirigidas a facilitar dicha absorción y agilizar la actuación y gestión administrativa.

## **II. EL IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA Y ECONÓMICA EN EL TURISMO Y LAS PRIMERAS MEDIDAS GUBERNAMENTALES DEL ESTADO ESPAÑOL**

### **1. 2020 como el peor año de la historia del turismo**

Como es sabido, pocos días después de que la OMS declarase la pandemia internacional del Covid-19, concretamente, el 14 de marzo de 2020, el Gobierno español hizo uso por segunda vez desde la entrada en vigor de la Constitución de la facultad que le atribuye el art. 116.2, desarrollado por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, y declaró el estado de alarma en todo el territorio

---

<sup>303</sup> A estas dificultades se han referido, entre otros autores, PAZOS VIDAL, S. (2020), «El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales», en *ADM*, n. 14, 2020, pág. 64 y BAÑO LEÓN, J. M. (2021), «La ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: ley especial coyuntural versus reforma general regulatoria», en *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 7, págs. 5 y ss.

<sup>304</sup> Tribunal de Cuentas Europeo (2021), Informe Anual sobre «La ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2020», disponible en: [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/annualreports-2020/annualreports-2020\\_es.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/annualreports-2020/annualreports-2020_es.pdf)

<sup>305</sup> Tribunal de Cuentas Europeo (2021:75 y 76).

nacional a través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>306</sup>. El citado Real Decreto fue objeto de diversas prórrogas y, posteriormente, una vez finalizado el estado de alarma que establecía el mismo fue decretado dos veces más<sup>307</sup>. Estos Reales Decretos y los diferentes mecanismos jurídicos para hacer frente a la crisis sanitaria han dado lugar a abundantes estudios doctrinales<sup>308</sup>.

---

<sup>306</sup> Es conocido que la primera ocasión en que se decretó el estado de alarma fue en 2010 con el fin de normalizar la prestación del servicio público de transporte aéreo ante la huelga de los controladores de tráfico aéreo a través del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. En este escenario, los controladores aéreos interpusieron recurso ante el Tribunal Constitucional que fue desestimado mediante la Sentencia n. 83 de 28 de abril de 2016. El segundo estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, que también fue impugnado ante el Tribunal Constitucional que se pronunció a través de la Sentencia n. 148 de 14 de julio de 2021, que declaró nulos diversos puntos; en concreto: varios apartados del art. 7 (relativo a la limitación de la libertad de circulación de las personas) y el apartado 6 del art. 10 (referente a la actividad comercial), habiendo sido este último introducido por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En relación al art. 7, señala la Sentencia que el citado Real Decreto suspendía tal derecho fundamental, regulado en el art. 19 CE. Y, en este sentido, recuerda el Tribunal que la Constitución no concreta la distinción entre estado de alarma y estado de excepción; únicamente permite que en este último se suspendan ciertos derechos (ex. art. 55.1). En consecuencia, la regulación deviene inconstitucional por falta de cobertura legal (FFJJ 5 y 11). Es decir, si tal suspensión se hubiese producido en el marco del estado de excepción sí habría sido acorde a la legalidad, pero de acuerdo con la redacción actual de la LO 4/1981 las situaciones de crisis sanitarias son solo encuadrables en el estado de alarma (art. 4 b). En segundo lugar, fue declarado inconstitucional el apartado 6 del art. 10 relativo a la libertad de empresa por considerar que «el apoderamiento al titular de un departamento ministerial para alterar (...) lo dispuesto por el Consejo de Ministros en el real decreto le permitió (...) reducir los márgenes en que esa libertad se mantenía» (FJ 9). Este no ha sido el único pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación a normas o decisiones adoptadas en relación al estado de alarma. A este respecto cabe citar las SSTC n. 168/2021 de 5 de octubre y 183/2021 de 27 de octubre.

<sup>307</sup> Las prórrogas se realizaron, sucesivamente, por el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, el Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo y, finalmente, el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio. Como se ha indicado, posteriormente, se declaró el estado de alarma en dos ocasiones más. La segunda se realizó mediante el Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre y afectó solo a nueve municipios de la Comunidad de Madrid. La tercera declaración, mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, recaía nuevamente sobre todo el territorio nacional y se prorrogó de una única vez seis meses más a través del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre. Esta prórroga fue declarada inconstitucional mediante la STC n. 183/2021, ya citada.

<sup>308</sup> Entre otros, se pueden destacar, ÁLVAREZ GARCÍA, V., ARIAS APARICIO, F. y HERNÁNDEZ DIEZ, E. (2020), *Lecciones jurídicas para la lucha contra una pandemia*, Madrid: Iustel; BAÑO LEÓN, J.M. (2020), «Confusión regulatoria en la crisis sanitaria», en *REDA*, n. 209, págs. 11-22; BLANQUER CRIADO, D. (2020) (coord.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Valencia: Tirant lo Blanch; ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2021), 2020, *El año de la pandemia COVID-19 (Estudios jurídicos)*, Madrid: Iustel; y MUÑOZ MACHADO, S. (2022), *El poder y la peste (2020-2022)*, Madrid: Iustel. En particular, en materia de sanciones véase CANO CAMPOS, T. (2021), «Las sanciones en el Estado de alarma», págs. 789-824, en REBOLLO PUIG, M., HUERGO LORA, A., GUILLÉN CARAMÉS, J. y CANO CAMPOS, T. (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid: Iustel. A esta temática también se dedican el n. 86-87 de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, parte de los números 54 y 55 de la *RGDA*, ambos de 2020 y los números extraordinarios 1, 2 y 3 del *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* de 2021.

Todos los sectores, en mayor o menor medida, resultaron afectados, pero, obviamente, las restricciones a la movilidad en general y al tráfico aéreo impactaron de forma muy significativa en el turismo. En este sentido, la OMT valoraba 2020 como «el peor año de la historia del turismo», pues se produjo una caída de las llegadas internacionales del 74% y se pusieron en riesgo entre 100 y 120 millones de empleos turísticos directos<sup>309</sup>. La Comisión también se refería al duro golpe que había supuesto la pandemia para el turismo, que calificó como «un factor clave del tejido económico y social» de numerosas regiones y ciudades europeas<sup>310</sup>. Como es conocido, España es uno de los estados en los que el turismo asume una importancia fundamental. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) la demanda turística supuso en 2015 un 11,5% del PIB frente al 12,4% que produjo en 2019<sup>311</sup>. Además, en este último año las ramas del sector generaron 2,72 millones de puestos de trabajo, el 12,9% del empleo total. En 2020 estas cifras cayeron 6,9 puntos respecto a 2019, suponiendo un 5,5% del PIB<sup>312</sup>.

En este contexto, desde el mes de marzo el Gobierno español impulsó medidas en respuesta al impacto económico negativo de la crisis sanitaria. Han sido muchas y de muy diverso signo y han tenido tanto alcance general [por ejemplo, el mantenimiento del empleo a través de la flexibilización por medio de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), que se podía proyectar sobre cualquier sector económico] como sectorial, dirigiéndose a diferentes ámbitos materiales cuyo análisis, obviamente, excede de los propósitos de este trabajo. La repercusión de las medidas sanitarias y socioeconómicas en el sector turístico ha sido objeto de atención por parte de la doctrina dando lugar a múltiples estudios y trabajos<sup>313</sup>.

---

<sup>309</sup> OMT, Comunicado de prensa «2020: el peor año de la historia del turismo, con mil millones menos de llegadas internacionales», 28 de enero de 2020, disponible en: [https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2021-01/210128-barometer-es.pdf?VersionId=afhE7NpuFgX\\_3avC5b8GTiE2T7Ptcw9J](https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2021-01/210128-barometer-es.pdf?VersionId=afhE7NpuFgX_3avC5b8GTiE2T7Ptcw9J)

<sup>310</sup> Apartado I de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El turismo y el transporte en 2020 y en adelante», 13 de mayo de 2020, COM(2020) 550 final.

<sup>311</sup> INE, Nota de prensa «Revisión estadística 2019. Serie 2016 – 2019», 11 de diciembre de 2020, disponible en: [https://www.ine.es/prensa/cst\\_2019.pdf](https://www.ine.es/prensa/cst_2019.pdf)

<sup>312</sup> INE, Notas de prensa «Revisión estadística 2019. Serie 2016 – 2020», 4 de enero de 2022, disponible en: [https://www.ine.es/prensa/cst\\_2020.pdf](https://www.ine.es/prensa/cst_2020.pdf)

<sup>313</sup> Sobre las medidas sanitarias y socioeconómicas que inciden en el sector turístico véase MELGOSA ARCOS, F.J. (2020), «Coronavirus y turismo. Efectos de la declaración de alarma y de las distintas normas sobre medidas sanitarias y socioeconómicas en el sector turístico español. Primera aproximación», en BAUZÁ MARTORELL, F.J. y MELGOSA ARCOS, F.J. (dirs.): *El turismo después de la pandemia global. Análisis, perspectivas y vías de recuperación*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, págs. 338 y ss. En PÉREZ GUERRA, R. (2020): «Algunas notas sobre el derecho administrativo del turismo: COVID-19», en *RGDA*, n. 54, págs. 29 y ss. puede consultarse un Anexo sobre la legislación aprobada.

## 2. Las ayudas al grupo de viajes Thomas Cook y su ampliación en 2020

En 2019, se difundía la noticia de la quiebra del Grupo británico de viajes Thomas Cook del que algunos destinos turísticos españoles, especialmente de los territorios insulares de Canarias y Baleares, tenían una excesiva dependencia. En estas circunstancias, el Gobierno estatal decidió intervenir y establecer una serie de medidas urgentes al objeto de paliar los efectos en España de la apertura de procedimientos de insolvencia del turoperador. Mediante el Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook (en adelante, RD-ley 12/2019) se instituye una línea de financiación de hasta 200 millones de euros para atender a las necesidades financieras de los afectados por la insolvencia (art. 4), se contempla la concesión directa de subvenciones a las Islas Baleares y las Islas Canarias (art. 5) y se introducen cambios sobre el «Fondo Financiero del Estado para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas» (FOMIT), que pasó a denominarse Fondo Financiero del Estado para la Competitividad Turística» (FOCIT)<sup>314</sup>.

También se adaptaron los objetivos del mencionado Fondo que, desde entonces, se dirigen a apoyar financieramente mediante préstamos los proyectos que desarrollen las

---

Una muestra de la especial atención que ha prestado la doctrina a la incidencia de la crisis sanitaria en el sector la constituye el citado volumen dirigido por los Profesores BAUZÁ MARTORELL y MELGOSA ARCOS que contiene una veintena de estudios en los que, sobre la base de una idea común –que es la recuperación del turismo–, se analizan temáticas variadas que van desde el nuevo entorno al que se enfrenta el sector, a la propuesta de distintos modos de recuperar la actividad turística (por ejemplo, a través de la recuperación de la confianza de los turistas, las redes sociales y big data o el turismo rural) hasta temas más específicos como el principio de unidad de explotación en las viviendas turísticas, el restablecimiento del empleo en el turismo o la rehabilitación de la marca turística. También, para un estudio multidisciplinar, puede consultarse SIMANCAS CRUZ, M., HERNÁNDEZ MARTÍN, R. y PADRÓN FUMERO, N. (coords.) (2020): *Turismo pos-COVID-19. Reflexiones, retos y oportunidades*, Canarias: Cátedra de Turismo Caja Canarias-Ashotel de la Universidad de La Laguna, que contiene sesenta y cuatro capítulos que ofrecen estudios realizados desde ámbitos como el derecho, la economía, la geografía o la sociología. Estos se agrupan en tres grandes bloques que van de lo general a lo particular. Los dos primeros contienen reflexiones de carácter general sobre el replanteamiento del turismo tras el Covid-19 y el último se centra en las singularidades del modelo turístico de las Islas Canarias.

<sup>314</sup> En 2004, con el objetivo de promover una política turística orientada a potenciar la calidad y competitividad del modelo turístico español, se creó por la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 el FOMIT que tenía como objeto apoyar a través de créditos los planes de renovación y modernización de los destinos turísticos maduros del litoral español (disposición adicional cuadragésima novena). El FOMIT pasó a tener su base jurídica en la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 (disposición adicional cuadragésima tercera) y su último desarrollo reglamentario se concretó Real Decreto 937/2010, de 23 de julio, por el que se regula el Fondo Financiero del Estado para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas (en adelante, RD 937/2010) que fue modificado por el RD-ley 12/2019 y, más tarde, derogado por el Real Decreto 1072/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula el Fondo Financiero del Estado para la Competitividad Turística en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, RD FOCIT).

empresas turísticas orientados a la mejora de la competitividad del sector, en especial aquellos que contengan actuaciones de digitalización de los destinos turísticos, y de innovación y modernización de los servicios. Por tanto, las empresas se configuran como únicas destinatarias del Fondo del que antes, cuando tenía la denominación de FOMIT, eran beneficiarias las administraciones locales, las entidades de derecho público o las empresas públicas dependientes de aquellas) (cfr. art. 6 RD-ley 12/2019 en relación con el art. 9 RD 937/2010, ya derogado)<sup>315</sup>. Se posibilitaba así que las empresas perjudicadas por la insolvencia del operador turístico pudiesen reemplazar el volumen de operaciones comerciales y mantener su viabilidad al tiempo que, a través de la financiación, se impulsaba su competitividad. Adicionalmente, el RD-ley 12/2019 ordenó al Gobierno establecer las medidas necesarias para desarrollar lo previsto en relación al FOCIT antes de que transcurriesen tres meses desde su entrada en vigor (artículo 6.3 y disposición final segunda). Más adelante se comprobará que dicho desarrollo no se ha producido hasta 2021 en el contexto del Plan de recuperación (véase epígrafe I.4.2 del Capítulo sexto). En todo caso, el RD-ley 12/2019 pone de manifiesto cómo el Gobierno adopta, ya con carácter previo a la pandemia, medidas dirigidas al fortalecimiento y mejora de la competitividad del sector.

Ante la irrupción de la pandemia en marzo de 2020, el Gobierno impulsó medidas en respuesta a las consecuencias negativas de la crisis sanitaria<sup>316</sup>. En este contexto, a

---

<sup>315</sup> Como novedad, en 2013 se produce un cambio en la regulación y se extiende la posibilidad de otorgar préstamos a empresas privadas desde 2014 (apartado segundo de la disposición final décimo novena de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014). Sin embargo, ninguna empresa privada pudo llegar a beneficiarse de la financiación que proporcionaba el FOMIT ya que las ayudas solo se convocaron en 2014 y en 2015 y en ambas anualidades las convocatorias quedaron desiertas. Véase, Tribunal de Cuentas (2023), «Informe de la fiscalización de las medidas para la mejora de la competitividad del destino turístico contempladas en el Plan de impulso del sector turístico, ejercicios 2020 a 2021», n. 1521, pág. 15, disponible en: <https://www.tcu.es/repositorio/dca9d634-2587-4679-a46f-446181645230/I1521.pdf>

<sup>316</sup> Durante la pandemia, con carácter general, en la actividad de producción normativa del Gobierno se recurrió con más frecuencia de la que ya suele ser habitual a la figura del decreto ley. Sobre el uso de la figura de los decretos leyes, en general, pueden verse ARANA GARCÍA, E. (2013), «Uso y abuso del decreto-ley», en *RAP*, n. 191, págs. 337-365; MARTÍN REBOLLO, L. (2015), «Uso y abuso del Decreto-Ley (un análisis empírico)», en *REDA*, n. 174, págs. 23-92; y ARAGÓN REYES, M. (2016), *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Madrid: Iustel. Respecto del uso de los decretos leyes durante la pandemia, hay que tener en cuenta que si bien es cierto que el presupuesto de hecho habilitante para adoptar este tipo de norma con rango de ley («extraordinaria y urgente necesidad», de acuerdo con el art. 86 CE) queda acreditado con la situación de crisis sanitaria, también lo es que se ha abusado de este instrumento legislativo. Así ha tenido ocasión de señalarlo la doctrina. Entre otros, HUERGO LORA, A. (13 de junio de 2020): *Almacén de Derecho*, «Estado de alarma en el país de los Decretos-leyes», disponible en: <https://almacenederecho.org/estado-de-alarma-en-el-pais-de-los-decretos-leyes> y TAPIA HERMIDA, A.J. (31 de mayo de 2020), El Blog de Alberto J. Tapia Hermida, «Los Reales Decretos Leyes derivados de la crisis del COVID 19: De la extraordinaria y urgente necesidad constitucional a la ordinaria y recurrente fatalidad inconstitucional», disponible en:

través del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (en adelante, RD-ley 7/2020), se recupera y amplía con 200 millones de euros adicionales la línea de financiación de hasta 200 millones de euros que ya había sido adoptada previamente por el art. 4 RD-ley 12/2019 y la extiende a todas las empresas y trabajadores autónomos con domicilio social en España en aquellas actividades económicas especialmente vinculadas con el turismo (art. 12 en relación con la disposición adicional primera RD-ley 7/2020). Lo expuesto permite poner de relieve que la sostenibilidad del turismo está ausente de estas medidas, que nuevamente se dirigen a paliar los efectos de insolvencia del grupo británico.

### **3. La reactivación del turismo: la adopción de planes y su implementación**

#### **3.1. El Plan de impulso del sector turístico de junio de 2020, el RD-ley 25/2020 y los Planes de Sostenibilidad Turística en Destino ordinarios**

La finalización del primer estado de alarma en el mes de junio daba paso al inicio de la «nueva normalidad» que representaba una oportunidad para recuperar paulatinamente la vida cotidiana y la actividad económica<sup>317</sup>. En este contexto, el Gobierno estatal prestó una especial atención al sector turístico lo que resulta lógico si se tiene en cuenta que, además de tener un carácter estratégico por su contribución al PIB y al empleo, es un sector tractor del conjunto de la economía. Dicho carácter estratégico se ponía de manifiesto en el «Plan de Impulso del Sector Turístico. Hacia un turismo seguro y sostenible» (en adelante, Plan de impulso de 2020) que fue presentado el 18 de junio de 2020 por el Gobierno como una apuesta decidida por el turismo como elemento

---

<http://ajtapia.com/2020/05/los-reales-decretos-leyes-derivados-de-la-crisis-del-covid-19-de-la-extraordinaria-y-urgente-necesidad-constitucional-a-la-ordinaria-y-recurrente-fatalidad-inconstitucional/>  
Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional son también numerosos. Entre otros muchos, puede citarse la STC 40/2021 de 18 de febrero, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario Socialista contra el Decreto-Ley 6/2020, de 2 de julio, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local de Castilla y León. En su recurso, el Grupo Parlamentario aducía que no se daba el presupuesto habilitante para la aprobación del Decreto-Ley. El Tribunal Constitucional, tras examinar la concurrencia el presupuesto habilitante para la aprobación de los decretos-leyes en su doble dimensión (esto es, de existencia de una «situación de extraordinaria y urgente necesidad» y «conexión de sentido») así como si se respeta el límite material para su uso, falla la desestimación del recurso.

<sup>317</sup> El «Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad» fue aprobado en Consejo de Ministros el 28 de abril de 2020, puede consultarse en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2020/PlanTransicionNuevaNormalidad.pdf>

estratégico del modelo productivo<sup>318</sup>. Este Plan nos interesa por dos razones fundamentales: la primera, porque simboliza la búsqueda de un acercamiento del sector a la sostenibilidad y, la segunda, porque prevé la figura de los planes de sostenibilidad turística en destino que, como se verá, será recuperada, aunque en distintos términos, por el Gobierno estatal en un momento posterior al ser objeto de una de las inversiones del Plan de recuperación. Sobre todo ello nos detenemos más adelante. Por el momento solo hay que adelantar que nos referiremos a los Planes de Sostenibilidad Turística en Destino creados en 2020 como Planes STD ordinarios.

El Plan de impulso de 2020 nace con la finalidad general de paliar los efectos adversos de la pandemia sobre el sector, posibilitar su recuperación y asegurar su continuidad y competitividad en el marco de una transición hacia un modelo económico más sostenible e inclusivo<sup>319</sup>. El título del Plan, unido a esta declaración de intenciones, lo hacía situarse en la línea de la Comunicación de la Comisión «El turismo y el transporte en 2020 y en adelante», de 13 de mayo de 2020, ya citada en el epígrafe II.1<sup>320</sup>. Sin embargo, como se comprueba seguidamente, por lo general, las medidas que contempla el Plan de impulso del sector turístico poco tienen que ver con la sostenibilidad.

El Plan cuenta 28 medidas articuladas en torno a cinco dimensiones o líneas de actuación que no se diferencian con claridad. Los cinco pilares se dirigen a:

1. Recuperar la confianza en el destino turístico;
2. reactivar el sector;
3. mejorar la competitividad del destino turístico;
4. mejorar el modelo de conocimiento e inteligencia turística; y
5. al *marketing* y promoción.

La financiación asignada a cada uno de estos ámbitos se muestra en la siguiente tabla.

---

<sup>318</sup> *La Moncloa*, «El Gobierno fortalece el turismo con un Plan estratégico de 4.262 millones de euros», 18 de junio de 2020, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/180620-sanchezturismo.aspx>. El «Plan de impulso del sector turístico. Hacia un turismo seguro y sostenible» puede consultarse en: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/industria/Documents/2020/20062020\\_Plan\\_Turismo.pdf3](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/industria/Documents/2020/20062020_Plan_Turismo.pdf3)

<sup>319</sup> Plan de impulso del sector turístico (2020:7).

<sup>320</sup> La Comunicación contenía orientaciones y recomendaciones destinadas a reanudar de forma segura los servicios turísticos, resolver la falta de liquidez y la falta de confianza de los turistas y anunciaba la pretensión de contribuir a la sostenibilidad desde el ecosistema turístico y mantener a Europa como primer destino turístico mundial en términos de valor, calidad, sostenibilidad e innovación (véase el apartado V, «Nuevos horizontes: Hacia un futuro sostenible»).

**Tabla 1. Financiación del Plan de impulso de 2020**

<b>Pilares</b>	<b>Euros</b>	<b>Porcentaje (%)</b>
1. Recuperar la confianza en el destino	200.000	0,005
2. Medidas para la reactivación del sector	3.362.353.840	78,8
3. Mejora de mejora de la competitividad del destino turístico	859.000.000	20,1
4. Mejora del modelo de conocimiento e inteligencia turística español	3.100.000	0,07
5. <i>Marketing</i> y promoción	38.100.000	0,8
<b>Total</b>	<b>4.262.753.840</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

La tabla refleja que algo menos de un 80% de la financiación se destina al pilar que recibe la genérica denominación de «medidas para la reactivación del sector» (pilar 2). Este comprende acciones que son de lo más variadas y que van desde medidas laborales y de liquidez y solvencia empresarial hasta programas de formación, capacitación y mentoría para trabajadores del sector. El segundo pilar que recibe más financiación, poco más de un 20%, es el que se dirige a la mejora de la competitividad (pilar 3), sobre este volvemos seguidamente. Aunque en menor medida, también se asignan recursos al marketing y la promoción de España como un destino seguro y sostenible tanto de cara al turismo nacional como internacional (pilar 5), a la mejora del modelo de conocimiento e inteligencia turística española (pilar 4) -pues la crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de disponer de datos e información que permitan prever escenarios y comportamientos e implementar, en caso de ser necesario, las políticas públicas adecuadas- y a recuperar la confianza de los turistas en los destinos (pilar 1). Esta búsqueda de la confianza de los turistas se debía a que como destacaba la OMT, en el contexto de pandemia, habían aparecido nuevas inquietudes relacionadas con las medidas de salud. Esto dio lugar a que se desarrollase una filosofía defensora del turismo seguro que situó la seguridad como un pilar fundamental<sup>321</sup>.

<sup>321</sup> OMT, «COVID-19 y turismo. 2020: análisis del año», pág. 17, disponible en: [https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2021-01/2020\\_analisis\\_anual\\_0.pdf](https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2021-01/2020_analisis_anual_0.pdf) Las iniciativas para repositionar los destinos turísticos como espacios seguros también se han dado en el ámbito autonómico y local. Muestra de ello son el sello «Turismo de Confianza» puesto en marcha por la Consejería de Cultura y Turismo de Castilla y León, el distintivo «Andalucía Segura» creado por la Junta de Andalucía, o el distintivo «Alicante segura» creado por el Patronato Municipal de Turismo y Playas de Alicante. En relación al distintivo

A través del pilar 3 se apuesta por una mejora de la competitividad turística de los destinos turísticos que actúe en la línea de las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030 y adapte la industria turística para aprovechar el potencial de las tendencias globales que están reconfigurando el perfil de los viajeros, que son la sostenibilidad (en las vertientes socioeconómica, medioambiental y territorial) y la digitalización.

Con este objeto, se adoptan cinco medidas:

1. Financiación a cargo del FOCIT (sobre el FOCIT véanse los epígrafes II.2 de este Capítulo y I.4.2 del Capítulo sexto, en este último punto se verá que la financiación que se compromete a proporcionar el Plan de impulso de 2020 corre finalmente a cargo de los fondos europeos Próxima Generación);
2. financiación de proyectos para la digitalización, innovación e internacionalización del sector;
3. el reforzamiento de la Red de Destinos Turísticos Inteligentes;
4. el Programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos (Planes STD ordinarios); y
5. el «Programa Hoteles justos, laboralmente responsables».

La distribución de la financiación se muestra en la siguiente tabla que ordena las medidas en función del volumen de financiación que reciben (de mayor a menor).

**Tabla 2. Financiación del pilar 3 («medidas para la mejora de la competitividad de los destinos turísticos») del Plan de impulso de 2020**

<b>Medidas para la mejora de la competitividad de los destinos turísticos</b>	<b>Euros</b>	<b>Porcentaje (%)</b>
1. Fondo Financiero del Estado para la Competitividad Turística (FOCIT)	515.000.000	59,9
2. Financiación de proyectos para la digitalización, innovación e internacionalización del sector	216.000.000	25,1
3. Reforzamiento de la Red de Destinos Turísticos Inteligentes	75.000.000	8,7
4. Programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos (Planes STD ordinarios)	53.000.000	6,1
5. Programa Hoteles Justos «Laboralmente Responsables»	0	0
<b>Total</b>	<b>859.000.000</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

andaluz puede verse RUIZ MAGAÑA, I. (2021): «El distintivo turístico «Andalucía Segura» como reacción ante la crisis sanitaria», en *RAAP*, n. 110, págs. 93-119.

A efectos de este estudio interesa subrayar que el Plan de impulso al sector turístico, a pesar de su título «Hacia un turismo seguro y sostenible», no incorpora criterios ni medidas de sostenibilidad, exceptuando la figura de los Planes STD ordinarios. Puede observarse que estos se contemplan como una medida del pilar 3, dirigido a la mejora de la competitividad de los destinos turísticos; y es que en el planteamiento adoptado en la política turística española la sostenibilidad y la competitividad van indisolublemente asociadas. Distinto, y difícil, es que la implantación de medidas sostenibles lleve siempre a conseguir resultados o productos competitivos por lo que, si, realmente, lo que se busca es acercarnos a lo que supone la sostenibilidad, debería dejarse a un lado esa búsqueda obcecada de la competitividad.

Por lo tanto, realmente, prima la perspectiva económica y en menor medida la sostenible. En este sentido, procede subrayar que se echa en falta que el Plan conceda mayor importancia a la Agenda 2030, pues solo menciona los ODS en un único punto al referirse a la Red de Destinos Turísticos Inteligentes. La financiación destinada al Plan constituía una oportunidad para reconducir las inversiones por la senda de la sostenibilidad lo que habría tenido todo el sentido no solo por el título del documento sino porque con carácter previo a la elaboración y publicación del mismo (esto es, junio de 2020) el Gobierno de España había manifestado su compromiso con la Agenda 2030, en relación con el turismo, en las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030 publicadas en 2019 y, desde la perspectiva general de la sostenibilidad, en la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030», aprobada por el Gobierno en el mes de junio. Es decir, el primer documento fue aprobado entre dos y tres meses antes que el Plan de impulso y el segundo el mismo mes que el mismo. Por lo tanto, se lanza un mensaje de compromiso con la sostenibilidad que luego no se refleja en posteriores actuaciones.

Como es sabido, los documentos como el Plan de impulso del sector turístico carecen de valor normativo y de carácter vinculante constituyendo meras hojas de ruta o declaraciones de intenciones. Esta situación cambia en el momento en el que el contenido de aquéllos se incorpora a una norma jurídica pues, en ese caso, sí podría exigirse su prestación recurriendo al recurso contra la inactividad de la administración (art. 25.2 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en adelante, LRJCA).

Algunas de las previsiones del Plan de impulso al sector turístico se vieron plasmadas en el Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (en adelante, RD-ley 25/2020). El RD-ley justificaba en su exposición de motivos la presentación del Plan de impulso en la afectación que estaba sufriendo el sector por la crisis sanitaria. En la parte articulada se regulan concretas medidas como son la moratoria hipotecaria para el sector turístico (arts. 3 y ss.), el sistema extraordinario de financiación de proyectos para la transformación digital e innovación del sector turístico (arts. 11 y ss.) y los Planes STD ordinarios del Programa ordinario (art. 10). Estos últimos son objeto de especial análisis con posterioridad (véase epígrafe I.5.3.1 del Capítulo sexto).

### **3.2. El Plan de refuerzo a la hostelería, el turismo y el comercio de diciembre de 2020**

A finales de 2020 se consideró necesaria la adopción de otras acciones complementarias a las adoptadas hasta el momento y se elaboró un segundo plan, que es el «Plan de refuerzo a la hostelería, el turismo y el comercio. Impacto Covid-19 y medidas de apoyo» (en adelante, Plan de refuerzo 2020) que fue dotado de 4.220 millones de euros<sup>322</sup>.

El Plan incluye medidas de general aplicación y no solo centradas en el turismo. Concretamente, propone los siguientes bloques: i) arrendamiento de locales comerciales (324 millones de euros); ii) medidas de liquidez y financiación (520 millones de euros); iii) medidas tributarias (2.809 millones de euros); iv) medidas laborales y seguridad social (567 millones de euros); y v) medidas regulatorias, como la ampliación de la moratoria para presentar concurso de acreedores y régimen transitorio para zonas de gran afluencia turística. El mismo día en el que se aprobó el Plan de refuerzo, el 22 de diciembre de 2020, se publicó el Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria que recoge gran parte del contenido del Plan regulando las medidas extraordinarias dirigidas a arrendamientos de locales de negocio, así como medidas, laborales, de seguridad social y tributarias y las medidas regulatorias.

Así, se evidencia que nuevamente persiste una falta de consideración hacia la sostenibilidad, que en este caso es total.

---

<sup>322</sup> El Plan de refuerzo, de 22 de diciembre de 2020, está disponible en: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2020/documents/plan%20de%20refuerzo%20-%20consejo%20de%20ministros%2020201222.pdf>

### **3.3. La Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos (remisión al epígrafe I.5.1 del Capítulo sexto)**

En el año 2021, en el marco del Plan de recuperación se elaboró la Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos (en adelante, Estrategia STD) de la que nos ocuparemos con más detenimiento más adelante (véase el epígrafe I.5.1 del Capítulo sexto). Por ahora basta llamar la atención sobre su elaboración y adelantar que tiene como finalidad impulsar la transformación del sector turístico a través de la sostenibilidad y la digitalización aumentando así su competitividad y resiliencia.

### **3.4. Algunas reflexiones sobre la naturaleza jurídica de los denominados planes, directrices, estrategias**

Como es sabido, las formas jurídicas de actuación administrativa se componen por los reglamentos, los actos administrativos y los convenios. Junto a ellos se encuentran los planes que no se consideran una categoría autónoma y equiparable a las anteriores; en unos casos tienen naturaleza de reglamentos, salvo que se aprueben por ley, en otros de actos e, incluso, de convenios<sup>323</sup>. Desde una perspectiva general, los planes son el resultado de un procedimiento de planificación con independencia de la forma en que se aprueben (norma, acto o contrato)<sup>324</sup>. Pero también pueden ser un documento interno sin efectos jurídicos vinculantes o que fija criterios de *soft law* de los que será posible separarse después de justificar que se han tenido en cuenta. No es, por tanto, necesario que todo el contenido de un plan tenga que poder subsumirse bajo una de las tres formas jurídicas clásicas.

En ocasiones, cuando el plan tiene una propia ley reguladora, es la ley la que se pronuncia sobre la forma jurídica con que se aprueba el mismo (por ejemplo, aclarando que tiene carácter normativo o naturaleza reglamentaria)<sup>325</sup>. Pero muchas otras veces no existe esa orientación y se debe recurrir a criterios de tipo material o formal para subsumir las decisiones del plan bajo alguna de esas formas clásicas o llegar a la conclusión de que esas decisiones no se adoptan bajo la cobertura de ninguna de ellas. En esto consiste la tarea de calificación jurídica del plan. Adoptando un criterio material, en estos casos hay que preguntarse si la decisión planificadora crea Derecho objetivo (norma), lo aplica

---

<sup>323</sup> Por todos, REBOLLO PUIG, M. (2023), «La actividad administrativa», en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D. (dirs.): *Derecho Administrativo*, Madrid: Tecnos, Tomo I, pág. 52.

<sup>324</sup> Así los define RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2023), *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Madrid: Marcial Pons, págs. 25 y ss., a quien seguimos a continuación.

<sup>325</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2023: 29 y ss.).

unilateralmente al caso concreto (acto) o deriva su fuerza vinculante de un acuerdo de voluntades (como puede ser un contrato). También desde la perspectiva formal pueden buscarse indicios como, por ejemplo, un plan cuya parte decisoria no se publique en un boletín oficial no puede tener eficacia normativa porque lo impide el principio de publicidad de las normas (art. 9.3 CE). Tampoco un plan aprobado por acuerdo del consejo de ministros y no por real decreto, en principio, persigue desplegar eficacia normativa porque el art. 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, requiere que las normas del Gobierno se aprueben por real decreto.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO propone tres tipos de planes y una escala de la planificación en atención a su función directiva<sup>326</sup>. Los primeros son los planes de gobierno o dirección política, también llamados en ocasiones estrategias, directrices, hojas de ruta o agendas, se aprueban en ejercicio de la función del Gobierno de dirigir la política y la actividad administrativa y su procedimiento de elaboración suele estar marcado por la informalidad. Los segundos son los planes de transformación material de un ámbito de la actuación administrativa. Estos tienen como objeto fijar las premisas decisorias de la actuación de la Administración destinadas a transformar y desarrollar determinados sectores o ámbitos y suelen estar regulados por la ley que disciplina el régimen jurídico de actuación administrativa en los diversos sectores (regulando, por ejemplo, el procedimiento de elaboración). Los terceros son los planes reguladores del uso del suelo como los planes urbanísticos, que tienen un modo regulatorio y eficacia vinculante (otros ejemplos de este tipo los constituyen los planes de protección medioambiental, o el plan de ordenación de los recursos naturales).

Estas tres categorías deben ubicarse en una línea imaginaria situando los planes de gobierno en el extremo izquierdo, los planes sobre usos del suelo en el extremo derecho y los planes de transformación material de ámbitos de actuación administrativa en un punto intermedio. La escala de la planificación que el autor propone atiende, sobre la base de la función directiva de los planes, a dos criterios ordenadores. El primero atiende al «volumen» de la actividad administrativa sobre la que el plan tiene eficacia directiva. Este volumen es máximo en el caso de los planes de gobierno o dirección política, se reduce en la segunda y tercera modalidad de planes.

El segundo criterio ordenador de la escala es la fuerza y la forma de vincular las decisiones del plan. Este opera en sentido inverso al anterior. Para los planes de gobierno

---

<sup>326</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2023: 77 y ss.).

su fuerza vinculante suele ser débil y su eficacia directiva está caracterizada por la flexibilidad que deriva del carácter político de esa forma de dirección. Para los planes reguladores de los usos del suelo la fuerza vinculante suele ser estricta y en este lado de la escala se sitúan buena parte de los denominados planes normativos. En la zona intermedia, los planes de transformación material de un ámbito de la actuación administrativa, con un definido objeto sectorial de dirección planificadora, están dotados de formas variables de vinculatoriedad.

Una de las clasificaciones más conocidas de los planes distingue entre planes indicativos, planes con eficacia indirecta y planes imperativos<sup>327</sup>. Los planes indicativos dirigen la actividad de sujetos públicos o privados simplemente por la fuerza directiva que tiene la elaboración y formulación de las informaciones. Los planes con eficacia indirecta, identifican objetivos y prioridades que no se imponen de forma imperativa a los destinatarios del plan sino que posteriormente encuentran su reflejo en actuaciones de fomento que promueven mediante estímulos el comportamiento conforme al plan. En este caso existe un acto o varios que, por remisión al plan, son los que propiamente surgen dichos efectos jurídicos (de ahí el nombre de eficacia indirecta). Por último, los planes imperativos vinculan a sus destinatarios mediante la aprobación del plan a través de alguna forma jurídica que tenga vinculada una eficacia de ese tipo, sobre todo, de la forma normativa o resolutive.

La dificultad que presentan los planes o las denominaciones que se les asignen es que no responden a criterios homogéneos y su análisis debe efectuarse de forma casuística, atendiendo específicamente a cada uno de ellos. La Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 o las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030, con independencia de su denominación, son planes políticos con carácter indicativo. Por su parte, el Plan de impulso del sector turístico y el Plan de refuerzo constituyen, en parte, planes políticos y, en parte, planes con eficacia indirecta pues son vinculantes en la medida en que su contenido está recogido en reales decretos.

---

<sup>327</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2023: 94 y ss.).

## **CAPÍTULO SEXTO**

### **EL TURISMO EN LOS PLANES DE RECUPERACIÓN**

#### **ESPAÑOL E ITALIANO**

# **I. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA DE ESPAÑA**

## **1. La compleja implementación del Plan de recuperación**

### **1.1. Las necesarias reformas para garantizar su ejecución**

Los fondos europeos extraordinarios se presentaban como una oportunidad única para la recuperación aunque no exenta de retos para las administraciones públicas, que debían hacerse responsables de una correcta gestión y ejecución de la financiación (sobre las dificultades para la absorción de los fondos europeos véase epígrafe I.3.5 del Capítulo quinto). Surgía así necesidad de revisar procedimientos y regulaciones y de garantizar la coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno y administración.

Ante estas circunstancias, mientras se estaba elaborando el texto del Plan de recuperación, que sería presentado en abril de 2021 a la Comisión Europea de acuerdo con el Reglamento 2021/241, el Gobierno español aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, RD-ley 36/2020) que tenía como objeto reducir las barreras normativas y administrativas y modernizar las administraciones públicas en orden a facilitar una gestión más ágil y eficiente de los mencionados fondos<sup>328</sup>. Asimismo, bajo el nombre de «gobernanza» se crearon estructuras administrativas nuevas, a las que nos referimos seguidamente. De aquí se desprende que el Gobierno estatal tiene claro que, para la eficacia del plan, no basta con contar con instrumentos de ejecución y control ágiles, sino que también es necesario un adecuado sistema de gobernanza multinivel<sup>329</sup>.

También las comunidades autónomas comenzaron a aprobar disposiciones (decretos-leyes) para facilitar la gestión del Plan de recuperación en el marco de sus competencias. Así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización

---

<sup>328</sup> Respecto del RD-ley 36/2020 véase, por todos, RIVERO ORTEGA, R. (2021), *Modernización de la Administración Pública para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Comentarios de urgencia al Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre*, Salamanca: Ratio Legis.

<sup>329</sup> Junto al RD-ley 36/2020, para la gestión del plan de recuperación se publican la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>330</sup>.

## **1.2. La gobernanza prevista en el RD-ley 36/ 2020**

En términos teóricos, la idea de gobernanza está presente en el Plan de recuperación. De hecho, este se define como un «proyecto de país» que requiere para su plena eficacia «contar con instrumentos de ejecución y control ágiles, así como con una gobernanza que garantice la transparencia, la coherencia de las actuaciones y su continuidad en el tiempo»<sup>331</sup>. Para facilitar dicha gobernanza el RD-ley 36/2020 crea diversos órganos de coordinación y cooperación<sup>332</sup>. Así, se establece una Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia para la dirección y coordinación del Plan de recuperación, encabezada por el Presidente del Gobierno y formada por miembros de todos los ministerios (art. 14), un Comité Técnico que dará apoyo a esta Comisión (art. 15) y una Conferencia Sectorial del Plan de recuperación como órgano de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas y Ciudades Autónomas. Adicionalmente, se contempla la posibilidad de que la Conferencia Sectorial pueda convocar a sus reuniones a los representantes de la administración local que sean designados por la FEMP (art. 19). Por otra parte, también se constituye un foro de participación específico para favorecer el diálogo social con las organizaciones empresariales y los sindicatos (art. 18) y se reconoce, con carácter general, la posibilidad de que los ministerios puedan crear foros de participación y grupos de alto nivel (art. 17).

## **1.3. La limitada presencia de las entidades locales en los mencionados órganos y en la elaboración del Plan de recuperación**

Los órganos creados por el RD-ley 36/2020 únicamente prevén la participación de los entes locales a través de los representantes designados por la FEMP. Además, esta participación es simplemente una opción, pues está supeditada a que otras entidades territoriales lo estimen conveniente. La doctrina ha criticado con contundencia estas medidas y la gestión esencialmente centralizada del Plan de recuperación y su normativa

---

<sup>330</sup> En particular, sobre el Decreto-ley 3/2021 nos remitimos a RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V. (2022), *La gestión de los fondos de recuperación por las entidades locales*, Granada: CEMCI, págs. 112 y ss.

<sup>331</sup> Plan de Recuperación (2021:41).

<sup>332</sup> En relación a estas estructuras administrativas de gobernanza véase DÍEZ SASTRE, S. (2021), «El diseño y la gobernanza del plan de recuperación, transformación y resiliencia en clave territorial», en AAVV., *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, pág. 101 y ss.

de desarrollo, que desplaza a las entidades locales<sup>333</sup>. Esto, a pesar de que la implicación local es evidente en buena parte de las políticas palanca como ocurre con la palanca I «Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura» en las que los gobiernos locales tienen importantes competencias<sup>334</sup>.

Por otra parte, el modelo de cogobernanza del Plan de recuperación no tiene en consideración el nivel territorial y administrativo de diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, que son entes con autonomía constitucionalmente garantizada, aunque las bases reguladoras de algunas ayudas estatales en el marco del Plan reconocen a estas entidades locales como beneficiarias directas<sup>335</sup>.

Anteriormente, en el epígrafe I.3.2 del Capítulo quinto, llamábamos la atención sobre el art. 18.4.q) Reglamento 2021/241 que dispone que los planes de recuperación deben incluir un resumen del proceso de consulta de las autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones juveniles y otras partes interesadas. A la importancia de las autoridades locales y regionales se refería también en el considerando 34 al señalar que «se les debe hacer partícipes y consultar debidamente, de conformidad con el marco jurídico nacional». El Reglamento invoca el principio de subsidiariedad que implica que el poder se ejerza desde el nivel más cercano a los ciudadanos. Siguiendo esta exigencia, el Plan de recuperación indica que en el proceso de su elaboración han sido incluidas las entidades locales a través de su órgano de representación, que es la FEMP<sup>336</sup>. Pero lo cierto es que la participación del nivel local ha sido escasa y aunque, en parte, forzada por la necesidad de elaborar rápidamente, criticable.

---

<sup>333</sup> Así, entre otros, PRIETO ROMERO, C. (2021), «Las medidas urgentes de modernización de la Administración para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su aplicación a las entidades locales», en *AGL 2020*, 499-535; COLÁS TENÁS, J. (2021), «Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación», en *QDL*, n. 55, págs. 49 y ss.; CARBONELL PORRAS, E. (2021a: 110 y ss.); GALÁN GALÁN, A. (2021), «Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación», en *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 63, págs. 110 y ss.; ESTEVE PARDO, J. (2021), «Presentación», en ESTEVE PARDO, J. (dir.), *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 37 y 38; VELASCO CABALLERO, F. (2021), «Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales», en *REALA*, n. 16, pág. 39.

<sup>334</sup> GALÁN GALÁN, A. (2021:110 y 111) y JIMÉNEZ ASENSIO, R. *La Mirada Institucional*, «Papel de los Gobiernos locales en los planes de recuperación y resiliencia», 20 de enero de 2021, disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2021/01/20/>

<sup>335</sup> Sobre las diputaciones provinciales y el Plan de recuperación véanse, CARBONELL PORRAS, E. (2021a:110 y ss.) y COLÁS TENÁS, J. (2021:48 y ss.).

<sup>336</sup> Plan de recuperación (2021:197).

Todo lo anterior permite poner de manifiesto la existencia de una estructura descentralizada que desplaza a los entes locales y que va en contra de uno de los cuatro ejes transversales del Plan de recuperación que es la cohesión territorial, que también es uno de los pilares esenciales reconocidos por el Reglamento 2021/241<sup>337</sup>.

#### **1.4. Los órganos específicos sobre turismo**

Junto a los órganos generales turísticos (Consejo Español de Turismo, Conferencia Sectorial de Turismo y Comisión Interministerial de Turismo, ya mencionados en el epígrafe I.5 del Capítulo tercero), se han creado otros órganos para facilitar la ejecución del Plan de recuperación. Así, los hay tanto de carácter más general (como la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia para la dirección y coordinación del Plan de Recuperación, el Comité Técnico que da apoyo a esta Comisión y la Conferencia Sectorial del Plan de recuperación) como de un carácter más específico vinculándose a la ejecución de concretas inversiones. En el ámbito del turismo, ligado a los planes de sostenibilidad turística en destino, se ha previsto que en cada anualidad (2021, 2022 y 2023) en cada comunidad autónoma se cree un Comité Consultivo y una Comisión de Seguimiento de cada Plan Territorial (sobre dichos órganos véanse los epígrafes I.5.3.2.C.a y I.5.3.2.C.e de este Capítulo, respectivamente).

## **2. Aspectos generales del Plan de recuperación**

El Plan de recuperación español es un documento complejo que formalmente se divide en cinco partes, aunque no siempre bien diferenciadas<sup>338</sup>. En lo esencial, se exponen unos objetivos generales con la presentación de las reformas a emprender y las inversiones a realizar y se intentan explicar los mecanismos de actuación de control. También se efectúa una evaluación del impacto esperado. No pretendemos detenernos en el contenido del Plan de recuperación, pero sí consideramos necesario proporcionar una perspectiva general que es necesaria para después descender a lo que nos interesa, que es el turismo sostenible y la actuación desde el mismo para luchar contra la despoblación del medio rural.

---

<sup>337</sup> CARBONELL PORRAS, E. (2021a:112) y COLÁS TENÁS, J. (2021:49).

<sup>338</sup> La aprobación del Plan de recuperación y la gestión de la financiación suscita numerosas cuestiones de interés que pronto han sido destacadas por la doctrina en numerosas publicaciones entre las que destacan las siguientes obras: FUENTETAJA PASTOR, J.A. (dir.) (2017), *La ejecución de los Fondos Europeos en España*, Pamplona: Aranzadi; CAMPOS ACUÑA, C. (dir.) (2021), *La gestión de los Fondos Next Generation: claves de la revolución administrativa*, Madrid: Wolters Kluwer; NAVARRO MOLINES, G. (2021); *Manual de Fondos Europeos: programación, gestión, control y evaluación. Especial referencia a los aspectos prácticos de los Fondos de Recuperación y Resiliencia*, Barcelona: Bosch; y PINTOS SANTIAGO, J. (dir.) (2022), *El nuevo instrumento Next Generation EU*, Pamplona: Aranzadi.

El Plan cuenta con cuatro ejes transversales, que son: la transformación ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. Por este motivo anticipábamos anteriormente que a la cohesión territorial se le atribuye un importante lugar en el Plan de recuperación ya que, de acuerdo con este, debe inspirar el reparto de los fondos. De los ejes señalados, los tres primeros coinciden con los ámbitos de prioridad europea enunciados en el art. 3 Reglamento 2021/241, que están recogidos en los apartados a), b) y d), respectivamente. El cuarto eje, sin embargo, no se encuentra recogido *stricto sensu* entre los pilares, aunque es objeto de atención de diversos puntos del Reglamento 2021/241 [considerandos 18 y 39 infra) art. 18.4.n)].

De acuerdo con el art. 17.1 Reglamento 2021/241, los planes de recuperación deben alcanzar los objetivos del Mecanismo de recuperación y resiliencia (recogidos en el art. 4) al tiempo que se actúa en consonancia con los seis pilares enunciados en el art. 3. Así lo refleja el Plan de recuperación español, que recoge entre sus objetivos fomentar la cohesión económica, social y territorial, mejorar la resiliencia y preparación frente a las crisis de los Estados y mitigar su impacto económico y social, en particular en las mujeres.

Los ejes transversales se proyectan sobre lo que el plan denomina «políticas palanca» y «componentes». Las diez políticas palanca tienen capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo para impulsar la recuperación y transformación de la economía española y son las siguientes:

- I. «Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura».
- II. «Infraestructuras y ecosistemas resilientes».
- III. «Transición energética justa e inclusiva».
- IV. «Administración para el siglo XXI».
- V. «Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora».
- VI. «Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud».
- VII. «Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades».
- VIII. «Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo».
- IX. «Impulso de la industria de la cultura y el deporte».
- X. «Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible».

A su vez, cada una de las palancas recoge diversos «componentes», que son cada una de las treinta divisiones en las que se estructura el Plan de recuperación, dedicada a un ámbito de la economía.

Los componentes tienen en unos casos un carácter horizontal como ocurre con el número 11 («Modernización de las Administraciones Públicas») o el número 13 («Impulso a la pyme») y en otros recaen sobre concretos sectores. Por ejemplo, el número 14 («Plan de modernización y competitividad del sector turístico», sobre el que nos detenemos en el epígrafe 4) o el número 26 («Plan de fomento del sector del deporte»). En la Ilustración de la página siguiente pueden consultarse los componentes que comprende cada una de las políticas palanca.

### Ilustración 3. Políticas palanca y componentes del Plan de recuperación

	<b>I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura</b>
	1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos 2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana 3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero
	<b>II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes</b>
	4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad 5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos 6. Movilidad sostenible, segura y conectada
	<b>III. Transición energética justa e inclusiva</b>
	7. Despliegue e integración de energías renovables 8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento 9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial 10. Estrategia de Transición Justa
	<b>IV. Una Administración para el siglo XXI</b>
	11. Modernización de las Administraciones públicas
	<b>V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora</b>
	12. Política Industrial España 2030 13. Impulso a la pyme 14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico 15. Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G
	<b>VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud</b>
	16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación 18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud
	<b>VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades</b>
	19. Plan Nacional de Competencias Digitales ( <i>digital skills</i> ) 20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional 21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años
	<b>VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo</b>
	22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión 23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo
	<b>IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte</b>
	24. Revalorización de la industria cultural 25. España hub audiovisual de Europa ( <i>Spain AVS Hub</i> ) 26. Plan de fomento del sector del deporte
	<b>X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible</b>
	27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal 28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI 29. Mejora de la eficacia del gasto público 30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo

Fuente: extraído del Plan de recuperación, pág. 32.

En cada uno de los componentes el Plan concreta los retos y objetivos, la financiación total estimada y las reformas e inversiones previstas para alcanzarlos<sup>339</sup>.

De entre todas las políticas palanca, a las que asigna una mayor dotación económica es a la número I, «Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura» que recibe 14.407 millones de euros (esto es un 20,7% sobre el total) y a la número V, «Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora» que recibe 16.075 millones de euros (esto es un 23,1% sobre el total). En esta última se encuadra el Componente número 14, denominado «Plan de modernización y competitividad del sector turístico, que es el que interesa a efectos de este trabajo y al que prestamos atención seguidamente. Por ahora, basta adelantar que la cantidad asignada ha sido 3.400 millones de euros, lo que se corresponde con un 4,9% de la financiación total.

Para la ejecución de las reformas e inversiones del Plan de recuperación resulta fundamental atender a la Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de recuperación de 7 de julio de 2021 (sobre esta véase el epígrafe I.3.4 del Capítulo quinto). Como se ha anticipado, el Anexo revisado de la Decisión de Ejecución concreta para cada uno de los componentes una descripción de las reformas y de los proyectos de inversión así como una serie de hitos y objetivos que tienen asociados unos indicadores para verificar su cumplimiento (en el caso de los hitos los indicadores tienen carácter cualitativo y en el caso de los objetivos carácter cuantitativo). Asimismo, se proporciona un calendario de seguimiento y ejecución para facilitar a la Comisión el seguimiento de todo ello. El cumplimiento de todo ello es imprescindible para poder solicitar los desembolsos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [art. 3.2.a)].

### **3. El Plan 130 medidas frente al reto demográfico**

Antes de detenernos en el Plan del Componente 14 es necesario hacer referencia al Plan 130 medidas frente al reto demográfico (ya citado en el epígrafe II.3.2 del Capítulo cuarto), pues mantienen algún punto en común. El Plan 130 medidas fue aprobado en marzo de 2021 y se alinea con el Plan de recuperación y sus cuatro ejes prioritarios para garantizar la incorporación de los pequeños municipios en una recuperación verde,

---

<sup>339</sup> A estos componentes se refieren de modo sintético las páginas 144 y siguientes del Plan de recuperación. Aunque este contenido venía a ser más bien una especie de esbozo que sería posteriormente completado y concretado *motu proprio* por el Estado. En junio de 2021 el Gobierno español amplió la información sobre cada uno de los componentes dedicando un documento al desarrollo de cada uno de ellos. A dicha ampliación se puede acceder en: <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>

digital, con perspectiva de género e inclusiva. Este Plan se financia en parte con los fondos del Plan de recuperación y se alinea con el mismo. Aunque, en realidad, más que alinearse, reproduce algunas de las iniciativas del Plan de recuperación. Este último no alude expresamente al Plan 130 medidas al igual que tampoco lo hace la Decisión de Ejecución del Consejo. Todo ello nos lleva a pensar que el Plan 130 medidas sería un documento simbólico que constituye una muestra del compromiso del Gobierno con la despoblación. Su contenido son indicaciones que dirigen la actuación de los poderes públicos, si estos así lo admiten, pero que *per se* no tiene fuerza vinculante. Distinto es que algunas de las medidas que contempla estén previstas en el Plan de recuperación y en la Decisión de Ejecución del Consejo y que por este motivo sí deban cumplirse forzosamente ejecutarse, porque a ello se ha comprometido España con la Unión Europea.

El Plan frente al reto demográfico recoge 130 actuaciones ordenadas en 10 ejes de acción orientados hacia un amplio conjunto de objetivos dirigidos al impulso de la transición ecológica (eje 1), la transición digital y la plena conectividad territorial (eje 2), el desarrollo e innovación del territorio (eje 3), el turismo sostenible (eje 4), la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres (eje 5), el fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial (eje 6), el refuerzo de los servicios públicos y el impulso de la descentralización (eje 7), el bienestar social y la economía de los cuidados (eje 8), la promoción de la cultura (eje 9) y a las reformas normativas e institucionales para abordar el reto demográfico (eje 10). Mediante estas medidas se persigue mejorar la cohesión territorial del país, eliminar las brechas territoriales, especialmente la urbana-rural, e impulsar las actuaciones en los pequeños municipios y el conjunto de las áreas rurales.

De las 130 medidas resulta de interés una de las previstas por el eje 4, que es el «Programa de sostenibilidad turística en destinos» que tiene por objeto avanzar en la transformación de los destinos turísticos hacia un modelo basado en la sostenibilidad<sup>340</sup>. La descripción de la medida es poco clara y está redactada con gran amplitud. Esta prevé la aprobar un «Plan Nacional de sostenibilidad turística en destinos 2021-2024», sin que hasta el momento se haya elaborado ningún plan con tal vigencia. También indica que «los planes» (sin que se sepa bien a que planes se refiere, puesto que nada aclara al respecto) pretenden actuar sobre destinos pioneros (realizando actuaciones para mejorar la capacidad de reconversión de sus modelos turísticos dotándoles de un modelo turístico inteligente y sostenible) y sobre destinos turísticos rurales o de interior para contribuir a

---

<sup>340</sup> Plan 130 medidas frente al reto demográfico (2021:55).

afrontar el reto demográfico. Una lectura conjunta del Plan 130 medidas, del Plan de recuperación y del Plan del Componente 14 hacen pensar el primero se está refiriendo a los planes de sostenibilidad turística en destinos del Componente 14.

#### **4. El «Plan de modernización y competitividad del sector turístico» del Componente 14**

##### **4.1. Objetivo general y principales retos del sector**

La situación en la que había dejado la crisis sanitaria al sector del turismo llevó al gobierno estatal a estimar necesario acometer actuaciones urgentes para su transformación. En este contexto, el Plan de recuperación se concibe como un medio para introducir una estrategia de modernización y mejora de la competitividad que abordase los retos del turismo en España y preparase el sector para las grandes transformaciones pendientes, es decir, la sostenibilidad y la digitalización que son, precisamente, los dos pilares fundamentales del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. O sea, el planteamiento que se propone es utilizar la sostenibilidad y la digitalización como medios para conseguir esa transformación al tiempo que se mantiene y mejora la competitividad que, como se evidencia, continúa constituyendo un objetivo esencial (en relación a esta idea véase epígrafe II.3.1 del Capítulo quinto). Asimismo, se pretende hacer frente a los retos a que se enfrenta el sector y, por este motivo, esos retos se convierten en las inversiones principales del Componente, a saber:

1. Transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad.
2. Programa de digitalización e inteligencia para destinos y sector turístico.
3. Estrategias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares.
4. Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad, se persigue avanzar hacia la sostenibilidad medioambiental, socioeconómica y territorial de esta actividad económica<sup>341</sup>. Para ello, se considera necesario afrontar desafíos que guardan una directa vinculación con el turismo como son el alto índice de estacionalidad y la reducción de la presión sobre el territorio y la mejora de la coexistencia de la actividad turística con el medio, permitiendo un desarrollo turístico que incorpore el respeto al medio ambiente y a su capacidad de carga como principio fundamental. El Plan también erige el turismo como un medio para afrontar otros retos de carácter más general como son los desequilibrios territoriales y, en particular, la lucha contra la despoblación.

---

<sup>341</sup> Sigue, por tanto, el mismo criterio que las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030 (a esta se dedica el epígrafe III.1.2 del Capítulo segundo).

Otro de los retos se vincula a la digitalización del sector turístico, que es uno de los ámbitos donde el margen de mejora es más amplio que, además, se considera clave para seguir atrayendo turistas cada vez más hiperconectados. Así, se pretende acelerar la adquisición de tecnologías digitales para la mejora de la gestión de los destinos y la competitividad de las empresas turísticas.

Las especiales circunstancias de los territorios extrapeninsulares de las Islas Baleares y las Islas Canarias y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla también han sido objeto de especial atención. Los primeros presentan una elevada dependencia de la actividad vacacional y están expuestos a los efectos del cambio. Por su parte, en Ceuta y Melilla destacan los altos niveles de desempleo y se pretende que los planes de desarrollo turístico contribuyan a impulsar la actividad económica y el empleo.

La competitividad del turismo español tampoco escapa de los desafíos actuales. Desde esta perspectiva, se busca que las empresas del sector se adecúen a los elevados estándares en materia de eficiencia energética y economía circular y reduzcan su huella de carbono. Igualmente, se entiende que es fundamental mejorar la capacidad del patrimonio histórico y cultural así como la diversificación del producto turístico y de las experiencias de los turistas.

La mejora en la modernización y competitividad del sector permite el logro de otros objetivos secundarios, que son:

1. La transición verde, con la adopción de iniciativas más responsables con el medio ambiente como el impulso de la eficiencia energética, la economía circular y la protección de los recursos naturales con atractivo turístico.
2. La transición digital, a través de la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión de destinos turísticos y en las empresas turísticas.
3. La diversificación y creación de nuevos productos turísticos y la mejora de las capacidades de los destinos para conseguir una oferta diversa y desestacionalizada.
4. La desconcentración, al desarrollar y atraer a turistas a nuevos destinos rurales o de interior, disminuyendo la presión sobre los destinos pioneros atendiendo así al objetivo fundamental del reto demográfico.
5. La calidad, al actualizar los sistemas de calidad que monitorizan la oferta turística y mejorar la formación y condiciones de los trabajadores del sector.
6. La gobernanza, al fortalecer las capacidades de los destinos y contribuir a la mejora de los instrumentos de la gobernanza pública-pública y pública-privada.

Para alcanzar los objetivos propuestos el Plan prevé la realización de una reforma y cuatro inversiones que se indican a continuación.

## 4.2. La reforma del FOCIT

Como se ha tenido ocasión de ver (epígrafe II.2 del Capítulo quinto), el FOMIT nace en 2004 con el objeto de promover una política turística orientada a potenciar renovación y modernización de los destinos turísticos maduros del litoral español. En 2019, se produjo a través del RD-ley 12/2019 un cambio en la denominación del FOMIT, que pasó a denominarse FOCIT, y se introdujeron cambios en su finalidad y destinatarios. Asimismo, se encomendó al Gobierno aprobar en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor, esto es, antes del 12 de enero de 2020, las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo previsto en el RD-ley.

El desarrollo reglamentario no ha tenido lugar hasta 2021 cuando, en el marco del Componente 14 del Plan de recuperación, mediante el RD FOCIT, ya citado, se ha acometido una reforma del Fondo al aprobar el reglamento que lo regula y se ha derogado el Real Decreto 937/2010 que constituye el último desarrollo reglamentario del FOMIT (disposición derogatoria única).

El FOCIT se configura como un fondo carente de personalidad jurídica [arts. 84.1.f) y 137 y ss. LRJSP] que está adscrito a la Secretaría de Estado de Turismo<sup>342</sup>. Su finalidad es apoyar financieramente a través de préstamos los proyectos de las empresas turísticas dirigidos a la mejora de la competitividad del sector turístico, en especial aquellos que contengan actuaciones de digitalización y de innovación y modernización de los servicios turísticos. El Real Decreto propone principalmente dos categorías de proyectos: por una parte, los basados en la digitalización y, por otra, los que apoyen la innovación y modernización de las empresas turísticas (art. 6). Se requiere que estos últimos guarden alguna conexión con un largo listado de ámbitos (art. 6.2) que guardan vinculación con aspectos como la eficiencia energética, la economía circular y la sostenibilidad. Los ámbitos son de lo más variados y van desde la edificación sostenible, el turismo sostenible, la reutilización del agua hasta la rehabilitación y recuperación de patrimonio con criterios adaptativos ante el cambio climático (art. 6.2). Respecto de los potenciales beneficiarios del FOCIT, se reconocen a los trabajadores autónomos o por cuenta propia y las sociedades con personalidad jurídica propia que desarrollen una actividad turística siempre que no sean sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, del sector público sea superior 50%, o en los casos en

---

<sup>342</sup> Sobre los fondos públicos sin personalidad jurídica véase, por todos, el estudio de HERNÁNDEZ LÓPEZ, C. (2020), *Los fondos públicos. Estudio de su régimen jurídico-administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch.

que sin superar ese porcentaje, se trate de un grupo de sociedades al que se refiere el art. 42 del Real Decreto de 22 de agosto de 1885, por el que se publica el Código de Comercio.

En definitiva, la nueva regulación del FOCIT, ya ligeramente anticipada por el RD-ley 12/2019, termina de dar un completo giro a la esencia original del FOMIT, constituido y dirigido a apoyar económicamente los destinos turísticos maduros del litoral de las entidades locales. A través de la regulación del RD FOCIT el Fondo se adapta a los ejes de transformación del modelo turístico, que son la digitalización y sostenibilidad.

### 4.3. Las grandes inversiones dirigidas al sector turístico

Tal y como se ha anticipado, los cuatro retos del Componente 14 constituyen sus cuatro inversiones principales. A estas se destina un total de 3.400 millones de euros y se distribuyen como se indica en la tabla siguiente.

**Tabla 3. Inversiones del Componente 14 del Plan de recuperación español**

Inversiones del Componente 14		Millones de euros	Porcentaje (%)
<b>Inversión 1</b>	Transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad	1.923	56,5
<b>Inversión 2</b>	Programa de digitalización e inteligencia para los destinos y el sector turístico	337	9,9
<b>Inversión 3</b>	Estrategias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares	220	6,4
<b>Inversión 4</b>	Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad	920	27,1
<b>Total</b>		3.400	100

Fuente: elaboración propia.

En cada una de estas inversiones, exceptuando la número 3, se especifican varias submedidas que se corresponden con actuaciones más específicas.

Los datos reflejan que la inversión que menos financiación recibe (un 6,4%) es la dirigida al diseño de estrategias de resiliencia turística de los territorios extrapeninsulares de las Islas Baleares y las Islas Canarias y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (inversión 3). En el caso de las primeras se prevé realizar actuaciones en campos como la recualificación de la infraestructura turística obsoleta, el refuerzo de los servicios públicos en zonas de especial afluencia turística o la formación juvenil específica en el ámbito del turismo. En el caso de las segundas, las actuaciones se dirigen a las infraestructuras

turísticas, a la formación juvenil y a la promoción nacional e internacional de las Ciudades autónomas como destinos turísticos.

Algo más de financiación (casi un 10%) se adjudica a la inversión que tiene como objeto implementar actuaciones de impulso de la digitalización de destinos turísticos y empresas generando un alto valor añadido (inversión 2). Las actuaciones previstas en relación a los primeros pretenden desarrollar nuevas herramientas para la Red de Destinos Turísticos Inteligentes (DTI) (submedida 1), que es una iniciativa de la Secretaría de Estado que ya existía con carácter previo al Plan de recuperación y persigue contribuir al desarrollo inteligente de los destinos turísticos<sup>343</sup>. Las intervenciones respecto a los segundos buscan el desarrollo de nuevos servicios de alto valor añadido basados en los datos (submedida 2). Con este fin se prevén distintas actuaciones que en algunos casos son de lo más abstractas, por ejemplo, se habla de desarrollar «un entorno colaborativo público privado al estilo de “app store”», que sería una especie de plataforma que facilitaría a las empresas turísticas un catálogo de soluciones digitales para mejorar sus procesos de gestión.

A la inversión que se dirige a impulsar actuaciones en el ámbito de la competitividad se asigna poco más de un 27% de los recursos del Componente (inversión 4). Con este fin, las intervenciones apuestan por desarrollar nuevos productos y experiencias turísticas (submedida 1); financiar proyectos de eficiencia energética y economía circular en empresas turísticas (submedida 2); financiar proyectos sostenibles de mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico (submedida 3); y el fortalecimiento de la actividad comercial en zonas de gran afluencia turística (submedida 4). Algunas de estas actuaciones, especialmente la 2 y la 3, contribuyen a avanzar hacia la sostenibilidad en general -así como hacia algunos ODS en particular, como la producción y el consumo responsable, la economía circular o la acción por el clima- pero cabe destacar que el móvil para impulsar estas actuaciones no es ofrecer productos más sostenibles sino hacer el turismo español más competitivo.

La inversión que destaca de entre todas las mencionadas por ser la principal actuación del Componente 14 es la que tiene como finalidad la transformación del modelo turismo hacia la sostenibilidad que es, precisamente, el objeto de esta tesis y se ha

---

<sup>343</sup> La pertenencia a la Red de DTI implica el compromiso del destino turístico de iniciar el proceso de conversión a «Destino Turístico Inteligente». Y, a tal efecto, se requiere la obtención una determinada puntuación de acuerdo con unos requisitos previstos en la «metodología DTI». Puede consultarse más información en: <https://www.destinosinteligentes.es/>

convertido en la principal actuación del Componente 14 (inversión 1). Ha recibido más de la mitad de su financiación, esto es, un 56,5% que se traduce en 1.923 millones de euros respecto del total de 3.400 millones. Centramos en esta inversión seguidamente la atención.

#### 4.4. La inversión dirigida a transformar el turismo hacia la sostenibilidad

Tal y como anticipa en su propio título el objetivo general de la inversión es implementar actuaciones de impulso de la sostenibilidad turística medioambiental, socioeconómica y territorial. Y para ello se descompone en las cuatro submedidas siguientes.

**Tabla 4. Inversión 1. Transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad**

<b>Inversión 1. Transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad</b>		<b>Millones de euros</b>	<b>Porcentaje (%)</b>
<b>Submedida 1</b>	Elaboración de la Estrategia de Turismo Sostenible España 2030	0,5	0,02
<b>Submedida 2</b>	Planes de sostenibilidad turística en destino del Programa extraordinario	1.858	96,6
<b>Submedida 3</b>	Planes de Sostenibilidad Social del sector turístico	20	1
<b>Submedida 4</b>	Creación del Sistema de Sostenibilidad Turística Integral	44,5	2,3
<b>Total</b>		1.923	100

Fuente: elaboración propia.

La menor partida presupuestaria, se asigna a la elaboración de la «Estrategia de Turismo Sostenible España 2030» (submedida 1). Como se recordará, la elaboración de este documento ya se había puesto en marcha en 2019. En concreto, en el mes de enero el Consejo de Ministros aprobó las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030. Después, con la llegada de la pandemia la elaboración del texto definitivo quedó paralizada hasta que, nuevamente, en el Plan de recuperación se ha planteado la necesidad de «repensar la formulación de la Estrategia» y aprobarla en el primer semestre de 2023<sup>344</sup>. El retraso señalado podría ser lógico pero no lo que no lo es tanto es que a fecha de enero de 2024, cuatro años después de la aprobación de las Directrices Generales, la Estrategia aún no se haya publicado. Esto no es solo contradictorio con la finalidad de la propia Estrategia, que marca unos objetivos a

<sup>344</sup> Plan de modernización y competitividad del Componente 14 (2021: 18 y 23).

alcanzar para el año 2030, sino que, además, evidencia la falta de compromiso del Gobierno con lo establecido en el Plan de modernización y competitividad del Componente 14, que desarrolla el Plan de recuperación. Si bien, para la Unión Europea esta falta de actuación no puede considerarse como un incumplimiento de obligación alguna y esto se debe a que en el Anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo –que, a diferencia del Plan de recuperación, sí es un documento jurídicamente vinculante- alude a la Estrategia pero no la incluye entre los hitos y objetivos ni concreta un plazo en el que tenga que ser aprobada por lo que cabe entender que resulta de aplicación la previsión general que dispone que las actuaciones en el marco de esta inversión se llevarán a cabo entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de junio de 2026<sup>345</sup>.

Otra parte de la inversión se destina a la implantación de «Planes de Sostenibilidad Social» (submedida 3), que van dirigidos a la mejora de las condiciones de trabajo y a la participación de las empresas en el desarrollo de actuaciones que mitiguen las externalidades negativas relacionadas con su actuación en materias como, por ejemplo, la protección del medio ambiente, inclusión o lucha contra la violencia de género, entre otras.

La segunda submedida que obtiene mayor financiación apuesta por la creación de un «Sistema de Sostenibilidad Turística Integral» (submedida 4). Previamente, ya existía el Sistema Integral de Calidad Turística en Destinos (SCTED) que es un proyecto de mejora de la calidad de los destinos turísticos promovido por la Secretaría de Estado de Turismo, con el apoyo de la FEMP, que tiene como objetivo último la mejora de la experiencia y satisfacción del turista<sup>346</sup>.

## **5. Los planes de sostenibilidad turística en destinos**

### **5.1. La Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos**

#### **5.1.1. Unas aclaraciones previas**

La Estrategia STD, ya citada (epígrafe II.3.3 Capítulo V), constituye el documento de referencia del Programa ordinario, al que se refiere el art. 10 RD-ley 25/2020, y del Programa extraordinario, que se prevé por el Componente 14 del Plan de recuperación. La primera versión de la Estrategia fue elaborada a mediados de 2021 y aprobada por la Conferencia Sectorial de Turismo el 28 de julio del mismo año y, aunque con

---

<sup>345</sup> Anexo revisado de la Decisión de ejecución del Consejo (2021: 154 y 155).

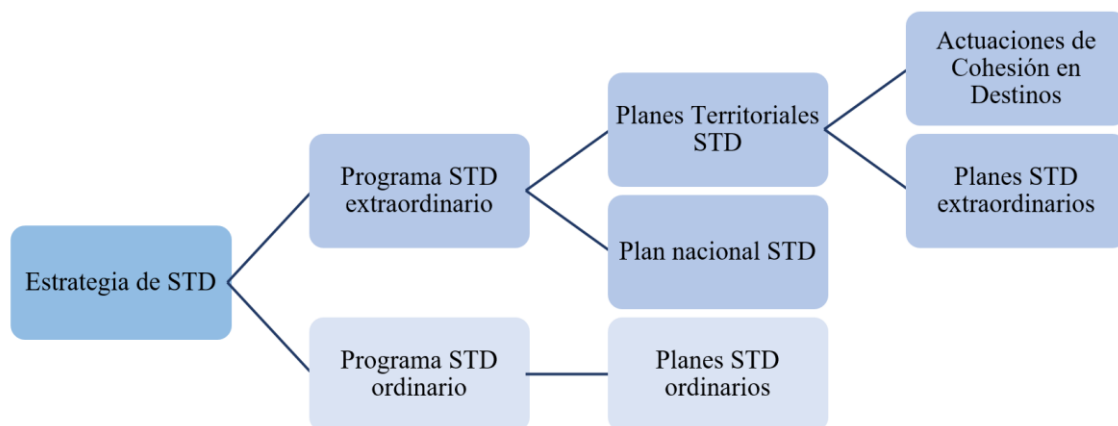
<sup>346</sup> Así se define en su sitio web, disponible en: <https://www.calidaddestino.es/Contenidos/InformacionGeneral.aspx>

posterioridad ha sido revisada, en 2022 y 2023, las modificaciones introducidas no han supuesto cambios sustanciales de su contenido<sup>347</sup>.

Los Programas ordinario y extraordinario STD tienen como objetivo general avanzar en la transformación de los destinos turísticos hacia un modelo basado en la sostenibilidad; esto es, siguiendo la concepción de sostenibilidad fijada por las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030 y de la Estrategia STD. Además de compartir finalidad, los Programas tienen en común otros aspectos como son el concepto de destino turístico sostenible y las categorías de destinos turísticos. Estos puntos se detallan en la Estrategia que actúa como una hoja de ruta de la que pueden apartarse los Programas ordinario y extraordinario; por tanto, su aplicación va a depender de lo que estos últimos establezcan. De acuerdo con la clasificación de planes expuesta al final del Capítulo quinto, la Estrategia STD sería un plan de eficacia indirecta.

El modo en que se articulan la Estrategia STD y los Programas se refleja en la siguiente ilustración:

**Ilustración 4. La Estrategia y su implementación**



Fuente: Estrategia (2021: 19).

Como puede observarse, los dos Programas se concretan en planes. El Programa ordinario se concreta en los Planes STD ordinarios (desarrollados en el epígrafe 5.3.1). Por su parte, el Programa extraordinario se materializa en distintos tipos de planes de sostenibilidad turística en destinos (utilizaremos este nombre general para referirnos a

<sup>347</sup> Dado que cuando se elaboró la versión inicial de la Estrategia ya se habían realizado la primera u segunda convocatoria del Programa ordinario STD, acogió gran parte de su contenido.

La Estrategia STD de julio de 2021 puede consultarse en: [https://turismo.gob.es/es-es/Novedades/Documents/0Estrategia\\_Sostenibilidad\\_Turistica\\_Destinos.pdf](https://turismo.gob.es/es-es/Novedades/Documents/0Estrategia_Sostenibilidad_Turistica_Destinos.pdf) Las revisiones han tenido lugar en marzo de 2022 y en enero de 2023, que pueden consultarse en: [https://femp-fondos-europa.es/wp-content/uploads/2021/08/version-2022\\_estrag-std.pdf](https://femp-fondos-europa.es/wp-content/uploads/2021/08/version-2022_estrag-std.pdf) y en: <https://sede.serviciosmin.gob.es/es-es/procedimientosselectronicos/Paginas/detalle-procedimientos.aspx?IdProcedimiento=253>

todos ellos de modo genérico). Así, cada anualidad se concretiza en un Plan Nacional de Sostenibilidad Turística en Destino (en adelante, Plan nacional STD) y 17 Planes Territoriales de Sostenibilidad Turística en Destino -uno por comunidad autónoma- (en adelante, Planes Territoriales, desarrollados en el epígrafe 5.3.2). A su vez, los Planes Territoriales se componen de los Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos extraordinarios (en adelante, Planes STD extraordinarios) y de las Actuaciones de Cohesión en Destinos (en adelante, ACD). Aunque los Planes STD ordinarios y los Planes STD extraordinarios comparten parte de su denominación tienen un régimen diferente.

Otra de las diferencias entre ambos tipos de Programas y, en consecuencia, de los planes que integran cada uno de ellos es que los ordinarios se financian por los tres niveles de administración territorial (estatal, autonómica y local) y se convocan con carácter anual teniendo, en principio, vocación de permanencia. No obstante, hasta el momento, solo se han realizado tres convocatorias correspondientes a las anualidades de 2020, 2021 y 2022, habiendo transcurrido 2023 sin que se haya abierto la convocatoria correspondiente. En cambio, en el caso de los extraordinarios la financiación procede íntegramente de los fondos europeos Próxima Generación y debido al carácter excepcional de la misma la duración del Programa extraordinario es limitada y se restringe a tres convocatorias correspondientes a las anualidades de 2021, 2022 y 2023.

Asimismo, los dos Programas se configuran como mecanismos de actuación cooperada en los que participan los tres niveles de administración territorial. Y, realmente, participan todas estas administraciones. Los Programas se elaboran por la Secretaría de Estado de Turismo, por las comunidades autónomas y por la FEMP y son aprobados por la Comisión Sectorial de Turismo y ratificados en Conferencia Sectorial de Turismo a la confiere a esta última un importante papel (véase epígrafe I.5.2).

### **5.1.2. El apoyo a los destinos para su transformación sostenible y la cohesión territorial como objetivos generales de la Estrategia STD**

La Estrategia STD tiene como finalidad apoyar los destinos turísticos en la implementación de actuaciones de impulso a la sostenibilidad (en las dimensiones medioambiental, socioeconómica y territorial) en su oferta turística. Se otorga así relevancia a las administraciones locales que se erigen como un vector tractor en el proceso de transformación local, pues son conocedoras de las especiales necesidades de los territorios y pueden contribuir a la sostenibilidad del modelo turístico. El referido propósito resulta más que lógico porque los entes locales ostentan gran parte de

competencias que influyen en el turismo. Basta invocar el art. 25.2 LBRL que se refiere, a las competencias propias de los municipios (a estas ya se tuvo ocasión de hacer referencia en el epígrafe I.4.1 del Capítulo tercero).

El segundo objetivo general es alcanzar una mayor cohesión territorial no solo relacionando la oferta y los destinos de cada territorio sino creando conexiones entre los destinos de distintas regiones. La Estrategia busca que estos vínculos de solidaridad en el interior de las comunidades autónomas contribuyan a la solución de problemáticas comunes de las dimensiones ambiental, socioeconómica y territorial de la sostenibilidad contribuyendo así a un reparto de las cargas sobre el territorio y a realizar una gestión territorial integral que ayude a frenar los procesos de despoblación.

Con estos objetivos se pretenden alcanzar resultados como la mejora de los destinos turísticos gracias a la inversión en actuaciones para el aumento de su competitividad; la incorporación de manera efectiva la sostenibilidad y la digitalización en la gestión de los recursos, infraestructuras y productos turísticos; la diversificación de la oferta de destinos turísticos para contribuir a generar oportunidad de empleo, redistribuir la renta turística y favorecer la cohesión territorial, particularmente en las zonas rurales; así como la mejora del capital natural del sistema turístico para garantizar su durabilidad.

El turismo se concibe, por tanto, como un medio para revitalizar e impulsar los territorios y afrontar la despoblación rural. Se converge así con otros documentos de reciente aprobación que recogen la misma idea. Nos referimos, por una parte, a las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030, a las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico y al Plan 130 medidas frente al reto demográfico, de ámbito estatal, y, por otra, a las leyes de despoblación, de ámbito autonómico.

Esta fuerte apuesta por la sostenibilidad como piedra angular de la transformación del modelo turístico pretende alcanzarse articulando mecanismos de cooperación entre administraciones públicas para la consecución de fines comunes y la resolución de problemas transversales, impulsando la transformación verde y digital en el sector turístico, así como la mejora en su competitividad.

### **5.1.3. La alineación de la Estrategia con las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030**

Anteriormente, ya se ha advertido que la Estrategia STD elaborada en 2021 es un documento diverso a la Estrategia de Turismo Sostenible 2030, de la que por el momento solo están aprobadas sus Directrices Generales, que son de 2019. Ambas contienen orientaciones que permitan avanzar hacia la sostenibilidad del modelo turístico pero mientras que las Directrices Generales fijan unos ejes estratégicos para afrontar los retos del sector del turismo y tienen un ámbito general, la Estrategia tiene una finalidad más concreta que es fijar las condiciones de participación de las comunidades autónomas y de los entes locales para que estos últimos puedan recibir financiación para transformar los destinos turísticos de acuerdo con criterios sostenibles. De acuerdo con este propósito, la Estrategia STD acoge e impulsa algunos de los valores que propugnan las Directrices Generales.

Así, a través de la Estrategia STD se propicia la colaboración y cooperación entre las administraciones públicas y, en particular, se atribuye un importante papel a la Conferencia Sectorial de Turismo contribuyendo al eje 1 de las Directrices Generales («gobernanza colaborativa»), que establecen que la Administración estatal debe reactivar los mecanismos de colaboración con las comunidades autónomas y entidades locales apoyándolas en el ejercicio de sus competencias. A través del objetivo general de la Estrategia, contribuir al desarrollo equilibrado del territorio y fortalecer la cohesión territorial y a contribuir a frenar la despoblación, también se da continuidad a las ideas ya contenidas en las Directrices Generales y se facilita el cumplimiento del eje 2 de las Directrices Generales («crecimiento sostenible»), que propone que el turismo actúe como motor económico y social y que sea una palanca de desarrollo sostenible del territorio, que contribuya a frenar la despoblación del medio rural y su consecuente deterioro. Asimismo, las actuaciones realizadas por las entidades locales van a permitir, con carácter general, valorizar las experiencias turísticas y, en particular, adaptar la cadena de valor turística a la transición digital, conectando así con el eje 3 («transformación competitiva»).

Se evidencia cómo la Estrategia complementa y refuerza los postulados de las Directrices Generales y, además, posibilita su implementación práctica. De este modo, ofrece un ejemplo de aplicación y adaptación de las políticas generales a ámbitos

concretos, como son en este caso los planes de sostenibilidad, lo que repercute o, al menos, facilita que estas políticas puedan ser efectivas.

#### **5.1.4. El concepto de destino turístico sostenible**

La OMT define «destino turístico» como el espacio físico, con o sin una delimitación de carácter administrativo o analítico, en el que un visitante puede pernoctar y el «turismo sostenible» como aquel que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas<sup>348</sup>. Por su parte, la Estrategia STD proporciona un concepto de «destino turístico sostenible» más desarrollado, del que cabe destacar tres ideas. La primera, es que un destino sostenible es aquel que sitúa como eje vertebrador la sostenibilidad en la medida en que la integra en su forma de gestionar y de realizar un seguimiento constante de las incidencias del turismo en la triple dimensión medioambiental, socioeconómica y territorial para introducir las medidas preventivas o correctivas que resulten necesarias. La segunda, vinculada con la anterior, es que se recalca y se insiste en la idea de que un destino sostenible debe contribuir a fortalecer la cohesión territorial. Asimismo, debe tener presente la realidad y los problemas demográficos y los desequilibrios entre los territorios a los que se trata de contribuir desde ese modelo de turismo sostenible. Y, la tercera, es que se tienen en cuenta los turistas a los que se considera se debe reportar un alto grado de satisfacción al tiempo que se contribuya a que el turismo represente para ellos una experiencia significativa, haciéndolos más conscientes de la problemática de la sostenibilidad y fomentando en ellos unas prácticas turísticas acordes a esta.

El concepto que se proporciona es completo e innovador pues introduce las actuaciones dirigidas a afrontar los problemas demográficos y los desequilibrios entre los territorios, que se entienden como esenciales. Destaca también el modo en el que se tienen en presentes los usuarios turísticos, a los que no solo se pretende prestar un servicio de modo adecuado se incita a educarles y hacerles conscientes de la realidad y de la necesidad de practicar un turismo responsable.

---

<sup>348</sup> OMT, «Glosario de términos turísticos», puede consultarse en: <https://www.unwto.org/es/glosario-terminos-turisticos>

### **5.1.5. Las categorías y subcategorías de destinos turísticos y los objetivos específicos de los destinos rurales**

La Estrategia STD establece una clasificación de los destinos turísticos en categorías y subcategorías que no obedece a ningún criterio jurídico sino a un enfoque práctico basado en las necesidades y problemáticas que les afectan. Esta catalogación adquiere especial importancia pues tanto la Estrategia STD y como los Programas ordinario y extraordinarios establecen que cada uno de los destinos reciba una inversión mínima que varía de unos a otros (cfr. punto 5.3.2.C.b).

Las categorías son tres: destinos turísticos de sol y playa, destinos turísticos urbanos y destinos turísticos rurales.

a) Los destinos turísticos de sol y playa son pioneros en la oferta turística vacacional y representan actualmente un 65% del total de la oferta y demanda turística en España, sin embargo, también se enfrentan a un cambio de paradigma que conduce a situar la sostenibilidad en el centro de las políticas turísticas. En esta categoría se distinguen en dos subcategorías: el «destino de sol y playa muy internacionalizado» y el «destino de sol y playa mixto o residencial». Los primeros se caracterizan por constituir destinos de referencia internacional y recibir una fuerte demanda exterior. En consecuencia, presentan una alta densidad turística, una alta oferta alojativa y una extensa ocupación del territorio y se enfrentan a dificultades como la gestión de los servicios públicos. La Estrategia identifica estos destinos con aquellos que tienen una tasa de ocupación hotelera superior a los cuatro millones de pernoctaciones anuales o una tasa de pernoctaciones anuales -ya sea de residentes o de población extranjera- superior al 70% de acuerdo con los datos del INE. Los segundos disponen de una oferta alojativa de segundas residencias y sufren de una mayor estacionalidad. En este caso se busca que la inversión contribuya a configurar una oferta más rica que aporte valor a su modelo de turismo.

b) Los destinos turísticos urbanos representan un turismo intensamente competitivo que concentra aproximadamente un cuarto de la demanda turística internacional española. Los retos que asocia la Estrategia a estos destinos son la renovación de su oferta cultural y de ocio, el mantenimiento y mejora de sus cascos históricos o la conciliación de usos en barrios turísticos (por ejemplo, vivir, trabajar, disfrutar o visitar). En este marco se han diferenciado tres subcategorías: «ciudad con identidad turística», «destino urbano» y «gran destino urbano (Madrid y Barcelona)». La

subcategoría de ciudad con identidad turística acoge los destinos con población entre 150.000 y 20.000 habitantes, con una alta concentración de recursos turísticos. El destino urbano se dirige a las ciudades que tienen más de 150.000 habitantes con un fuerte perfil turístico. Por último, se confiere un especial tratamiento a los grandes destinos urbanos de Madrid y Barcelona que se justifica argumentando que son ejes centrales del turismo español y que tienen regímenes jurídicos especiales<sup>349</sup>. Esto último no tiene demasiado sentido ya que en ninguna de las otras categorías se presta atención a los criterios jurídicos que catalogan. Por ejemplo, se podría haber tenido en cuenta que hay municipios de gran población (art. 121 LBRL).

c) La integración de los destinos turísticos rurales se considera por la Estrategia como decisiva en el cumplimiento de los objetivos de la política turística y de reto demográfico. Igualmente, se espera que pueda contribuir a la desestacionalización, desconcentración y distribución de la renta turística, que también son objetivos pendientes. Las subcategorías que se contemplan son tres: «espacio natural», «territorio rural con identidad turística» y «destino rural costero». En el caso de los primeros, los espacios naturales, se acoge un concepto amplio que abarca tanto los espacios naturales y destinos de alta montaña como los coincidentes con espacios naturales protegidos por las normas autonómicas, estatales o europeas. Los segundos, los territorios rurales con identidad turística, comprenden las zonas rurales afectadas por la despoblación cuya base económica es el sector primario y tienen potencial para ofertar un turismo de proximidad. Se plantea la opción de que los destinos puedan estar compuestos por distintos territorios que guarden similitudes que permitan dotar de un hilo conductor realizar actuaciones conjuntas. Por último, se pretende que los terceros, los destinos rurales costeros, actúen como un cajón de sastre en el que entren todos aquellos territorios de costa que cuenten con un hábitat disperso o cuyos destinos vacacionales no alcancen la masa crítica para ser considerados mixto. En estos casos se persigue generar un modelo turístico que combine el turismo de sol y playa y la realización de actividades vinculadas a la naturaleza y al deporte.

Además, en cada subcategoría de destino se concretan objetivos específicos. Concretamente, respecto de los destinos rurales, que son los que nos interesan especialmente en este estudio, se diferencian los objetivos, por un lado, de los espacios

---

<sup>349</sup> Dichos regímenes se establecen en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.

rurales y de los destinos rurales con identidad turística y, por otro, de los destinos rurales costeros. Los fines de los dos primeros comprenden la mejora de la rentabilidad para crear empleo y frenar la pérdida de población; la dinamización de la oferta turística a escala local; la creación de equipamientos de uso turístico; la formación del sector empresarial; o la creación de productos turísticos vinculados al medio rural y a los servicios ecosistémicos como, por ejemplo, el ecoturismo o el turismo activo. En el caso de los destinos rurales costeros se busca dinamizar la oferta a escala local; regenerar espacios naturales protegidos compatibilizándolo con un turismo responsable; crear actividades y productos vinculados al entorno; o realizar actuaciones de esponjamiento de edificaciones y de recuperación del litoral, entre otros.

#### **5.1.6. El contenido de los Planes STD ordinarios, de los Planes STD extraordinarios y de las Actuaciones de Cohesión en Destinos: ejes prioritarios y exigencias en las inversiones**

La Estrategia STD establece en su apartado 6 un catálogo de actuaciones, sin vocación de exhaustividad, ordenadas en torno a cuatro ejes prioritarios relacionados con los objetivos del Plan de recuperación.

Las actuaciones que se incluyan en las propuestas de los planes del Programa ordinario y del Programa extraordinario pueden encuadrarse en cuatro ejes prioritarios, que son: la transición verde y sostenible, la mejora de la eficiencia energética, la transición digital y la competitividad. Estos ejes son los mismos para los planes de ambos Programas, sin embargo, los destinos que participen en el Programa ordinario tienen total libertad a la hora de elegir dichas actuaciones (por ejemplo, pueden disponer que todas las actuaciones vayan dirigidas al ámbito de la transición digital) mientras que los que participen en el Programa extraordinario tienen la obligación de respetar todas las exigencias de la Decisión de Ejecución del Consejo, que se recogen en la Estrategia STD y en el Programa extraordinario –estos dos incluyen, incluso, algunas más-.

Concretamente, la Estrategia STD y el Programa extraordinario requieren que se destine, en el ámbito de la transición verde, por una parte, un mínimo de 7,5% del presupuesto asignado anualmente en su conjunto a cada Plan Territorial para las actuaciones identificadas con etiqueta climática 100% por la Comisión Europea y, por otra, un mínimo de 7,5% a las actuaciones identificadas con etiqueta climática 40%. Es decir, un total de un 15%. Asimismo, un mínimo del 20% del presupuesto de cada Plan Territorial debe asignarse a actuaciones identificadas con etiqueta climática 100% por la

Comisión Europea en el ámbito de la eficiencia energética. Y, por último, se exige que un 10% del presupuesto se invierta en impulsar la transición digital y otro 10% a favorecer la competitividad.

## **5.2. La labor de la Conferencia Sectorial de Turismo**

Como es conocido, las decisiones adoptadas en conferencia sectorial pueden revestir la forma de acuerdos y recomendaciones [art.151.2.a) y b) LRJSP]. Las recomendaciones tienen como finalidad expresar la opinión de la conferencia sobre un asunto que se somete a consulta, pero no tienen carácter vinculante. En este supuesto, aquellos miembros que hayan votado a favor adquieren el compromiso de orientar su actuación en esa materia de conformidad con lo previsto en la recomendación. Entendemos que, en la categoría de acuerdos, se distinguen tres subtipos: los acuerdos en los que la Administración del Estado no ejerza funciones de coordinación, los acuerdos en los que la Administración del Estado sí ejerza funciones de coordinación y los planes conjuntos<sup>350</sup>. Todos los acuerdos son de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la LRJCA pero la diferencia entre los primeros y los segundos es que los primeros no son exigibles para quienes hayan votado en contra mientras que en los segundos el acuerdo va a ser de obligado cumplimiento para las administraciones públicas con independencia del sentido de su voto [véanse los párrafos 1 y 2 del art. 151.2.a)]. Por su parte, los planes conjuntos sirven para comprometer actuaciones conjuntas para la consecución de los objetivos comunes y, a diferencia de los dos primeros subtipos, son de obligada publicación en el Boletín Oficial del Estado. Adicionalmente, los planes conjuntos deben especificar una serie de aspectos<sup>351</sup>.

Estos son los modos que la LRJSP ofrece a las conferencias sectoriales para pronunciarse. Ya se ha adelantado antes que corresponde a la Conferencia Sectorial de Turismo la ratificación de la Estrategia STD y de los Programas ordinario y extraordinario; a esto cabe añadir que también van a intervenir en la aprobación de los instrumentos de planificación de cada uno de los Programas.

---

<sup>350</sup> LARA GONZÁLEZ, F. (2016), considera, en cambio, que solo se contemplan dos subtipos: los acuerdos en los que la Administración del Estado no ejerza funciones de coordinación y los planes conjuntos, «Artículo 151. Clases de decisiones de las conferencias sectoriales», en RECUERDA GIRELA, M.A. (dir.), *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, págs. 1789 y ss.

<sup>351</sup> 1) Los objetivos de interés común a cumplir; 2) las actuaciones a desarrollar por cada administración; 3) las aportaciones de medios personales y materiales de cada administración; 4) los compromisos de aportación de recursos financieros; y, 5) la duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.

En las ediciones ordinarias compete a la Conferencia Sectorial de Turismo la aprobación de las propuestas de Planes STD presentadas por las entidades locales que mejor cumplan con los criterios de selección establecidos en el Programa (art. 10.3 RD-ley 25/2020).

En lo que respecta a las ediciones extraordinarias, la Conferencia Sectorial de Turismo interviene en distintos momentos: por una parte, fija los criterios de distribución y el reparto resultante para las comunidades autónomas del crédito destinado a la financiación de las actuaciones que serán diseñadas y ejecutadas por las entidades locales [a esta función de fijación de criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios se refiere el art. 148.2.f) LRJSP]. Estos criterios de distribución han sido en las tres convocatorias extraordinarias sometidos a votación de las comunidades autónomas y aprobados por unanimidad<sup>352</sup>. Por otra parte, la Conferencia Sectorial de Turismo también participa en la fase de perfeccionamiento y validación de la propuesta definitiva de los Planes Territoriales -que incluyen los Planes STD extraordinarios y las ACD- [véase epígrafe 5.3.2.C.d)]. Estas actuaciones por las que se fijan los criterios de distribución y el reparto resultante para las comunidades autónomas del crédito destinado a los planes de sostenibilidad turística se han plasmado en acuerdos que han sido publicados en el Boletín Oficial del Estado como anexo de resoluciones de la Secretaría de Estado de Turismo<sup>353</sup>. El hecho de que se haya dado

---

<sup>352</sup> Los criterios utilizados por la Conferencia Sectorial para realizar la distribución territorial de fondos atienden a criterios económicos (porcentaje de PIB turístico respecto del PIB autonómico y a la caída en la afiliación de trabajadores del sector turístico entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020), a criterios territoriales (que comprenden el porcentaje de superficie de cada comunidad autónoma respecto de la superficie nacional y la densidad de población e cada comunidad autónoma, es decir, los habitantes por kilómetro<sup>2</sup>) y a criterios turísticos (atendiendo al número de turistas y el gasto turístico en el año 2019).

<sup>353</sup> Sin perjuicio de que más adelante hagamos referencia a los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Turismo relativos a las ediciones extraordinarias 2021, 2022 y 2023 procede citarlas en este punto: sobre la convocatoria de 2021, la Resolución de 23 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo, por el que se fijan los criterios de distribución, así como el reparto resultante para las comunidades autónomas, del crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, publicada en el BOE, n. 312, de 29 de diciembre de 2021; sobre la convocatoria de 2022, la Resolución de 19 de diciembre de 2022 por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo de 14 de diciembre de 2022, por el que se fijan los criterios de distribución, y el reparto resultante para las comunidades autónomas, del crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales, en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, publicada en el BOE, n. 310, de 27 de diciembre de 2022; y, sobre la convocatoria de 2023, la Resolución de 29 de marzo de 2023 de la por la que se acuerda la distribución de los créditos a las comunidades autónomas, y se formalizan los compromisos financieros derivados del Acuerdo de Conferencia Sectorial de Turismo de 14 de diciembre de 2022, por el que se fijan los criterios de distribución, así como el reparto resultante para las comunidades autónomas del crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, publicada en el BOE, n. 88, de 13 de abril de 2023.

difusión al acuerdo nos hace recordar la figura de los planes conjuntos que, además de ser vinculantes, son de publicación obligada por lo que, a pesar de que no se diga de modo expreso, cabría plantear si esos acuerdos de la Conferencia Sectorial de Turismo podrían catalogarse como planes conjuntos.

Por otra parte, lo anterior también lleva a pensar que los Programas ordinario y extraordinario podrían haberse adoptado como acuerdos conjuntos entre el Estado y las comunidades autónomas adquiriendo así carácter preceptivo y garantizando la obligatoriedad de su cumplimiento para ambas partes; sin embargo, se ha optado por no hacerlo y se han publicado solo en la sede electrónica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo lo que hace que se susciten dudas sobre el carácter realmente vinculante de ambos Programas. En cualquier caso, todo ello queda salvado por los intereses económicos que hay en juego –del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales- pues si no se cumple con lo estipulado no hay financiación.

### **5.3. Los distintos tipos de planes de sostenibilidad turística**

#### **5.3.1. Los Planes STD ordinarios del art. 10 Real Decreto-ley 25/2020 y las ediciones de 2020, 2021 y 2022**

Ya se ha adelantado que esta modalidad de planes se crea y se regula por el art. 10 RD-ley 25/2020<sup>354</sup>. Por tanto, en este caso contamos con una disposición con rango de

---

<sup>354</sup> Artículo 10. Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos.

«1. Se crea el instrumento denominado “Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos”, para la prestación, por parte de la Secretaría de Estado de Turismo, de apoyo a la inversión en actuaciones de impulso, adecuación y mejora de los destinos turísticos con el fin de aumentar su sostenibilidad.

2. Por la Conferencia Sectorial de Turismo se aprobará un Programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos.

3. Para la ejecución del Programa de Planes de Sostenibilidad Turística, anualmente, la Conferencia Sectorial de Turismo aprobará las propuestas de planes de sostenibilidad turística presentadas por las entidades locales, que mejor cumplan los criterios de selección establecidos en el Programa, y en los que se contendrá la designación de los destinos objeto de actuación.

4. La Secretaría de Estado de Turismo, las comunidades autónomas y, en su caso, las entidades locales competentes por razón del territorio firmarán convenios en los cuales se determinarán las actuaciones a realizar, el importe estimado de la inversión, el plazo de ejecución y el porcentaje de aportación a la financiación de las administraciones participantes, que en el caso de la Secretaría de Estado de Turismo no podrá superar el cincuenta por ciento del total de cada Plan.

La ejecución material de las actuaciones incluidas en los Planes se llevará a cabo por las entidades locales, a las que corresponderá también la gestión de los mismos, incluida la administración de las distintas aportaciones a la financiación, que tendrán carácter anticipado.

5. Cada Plan será estructurado en fases de ejecución de carácter anual a las cuales corresponderá un libramiento presupuestario. Con el fin de ajustar la financiación del Plan a las necesidades reales en función de la ejecución de las actuaciones, la realización de los mencionados libramientos por parte de la Secretaría de Estado de Turismo quedará condicionada a la existencia de crédito presupuestario suficiente, y a la previa ejecución de conformidad de las anualidades precedentes. Las partes firmantes del convenio desembolsarán su aportación de manera anticipada en una cuenta bancaria finalista que será abierta y gestionada por la gerencia del plan, que pertenecerá a la administración local.

ley que proporciona información relativa a los mismos. De esta cabe destacar los siguientes puntos.

Primero, que la finalidad de la creación del mencionado instrumento es el apoyo a la inversión por parte de la Secretaría de Estado de Turismo en actuaciones de impulso, adecuación y mejora de los destinos turísticos con el fin de aumentar su sostenibilidad.

Segundo, que se atribuye un importante papel a la Conferencia Sectorial de Turismo: i) debe aprobar anualmente un Programa de Planes STD, del que se desprende que va a tener carácter ejecutivo ex. apartado 3 del art. 10; y, ii) le corresponde aprobar las propuestas de Planes STD presentadas por las entidades locales que mejor cumplan los criterios de selección indicados en el Programa.

Tercero, los Planes STD se van a implementar a través de convenios firmados entre la Secretaría de Estado de Turismo, las comunidades autónomas y las entidades locales competentes por razón del territorio. En el convenio se determinarán, al menos, el importe estimado de la inversión, el plazo de ejecución y el importe de aportación a la financiación de las administraciones participantes, que en el caso de la Secretaría de Estado de turismo no podrá superar el 50% del total de cada plan.

Cuarto, la ejecución material de las actuaciones incluidas en los Planes STD se llevará a cabo por las entidades locales.

Aunque esta información es relevante, los Planes STD y su proceso de elaboración no pueden entenderse sin consultar el Programa ordinario de sostenibilidad turística en destinos y la Estrategia STD, pero el documento más relevante es el Programa. Las ediciones de Planes STD ordinarios de 2020 y 2021 se rigieron por los Programas ordinarios de 2020 y 2021 ya que en ese momento la Estrategia STD no había sido publicada. En cambio, a la edición de 2022 se le aplicó el Programa ordinario de 2022 y, por remisión del mismo, determinadas partes de la Estrategia STD.

Para conocer la información relativa a estos Planes STD es necesario consultar los Programas ordinarios de 2020, 2021 y 2022<sup>355</sup>. De estos se extrae la información siguiente.

---

6. El instrumento regulado en los apartados anteriores se financiará con cargo a los presupuestos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo».

<sup>355</sup> La convocatoria ordinaria correspondiente a las anualidades de 2021 y 2022 pueden consultarse en: <https://turismo.gob.es/es-es/novedades/Paginas/inscripcion-listado-ads.aspx> y [https://turismo.gob.es/es-es/Novedades/Documents/0Programa\\_PSTD-Convocatoria\\_Ordinaria\\_2022.pdf](https://turismo.gob.es/es-es/Novedades/Documents/0Programa_PSTD-Convocatoria_Ordinaria_2022.pdf)

a) Las entidades locales como destinatarias

Pueden concurrir a la convocatoria y presentar propuestas de Planes STD las entidades locales previstas en el art. 3 LBRL, es decir: municipios, provincias e islas de los archipiélagos balear y canario, que son los entes constitucionalmente garantizados así como las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidos por las comunidades autónomas de acuerdo con la LBRL y los respectivos estatutos de autonomía; las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. En el caso de que los Planes STD sean seleccionados recaerá sobre estas entidades la responsabilidad de la ejecución de los mismos.

b) Modelo de cofinanciación y cuantías máximas por categoría de destino

Las convocatorias se financian con aportación de las tres administraciones: de la Secretaría de Estado de Turismo, de la comunidad autónoma y de la entidad local, salvo en los casos de Ceuta y Melilla, en los que la financiación corre a cargo de la Secretaría de Turismo y la Ciudad Autónoma –no obstante, corresponderá a esta última presentar el plan y ser responsable de la ejecución del mismo-.

El modelo de cofinanciación de los Planes STD también varía en función de la categoría de destino en el que se inserte. Mientras que para los destinos turísticos de sol y playa y los destinos turísticos urbanos cada una de las tres administraciones debe aportar el 33% de la financiación, en los destinos turísticos rurales la Administración estatal aporta hasta un 50% de la financiación global, la comunidad autónoma un mínimo del 30% y la entidad local un mínimo del 10%. Se pretende así solucionar las dificultades que pueden tener las entidades locales que no dispongan de cobertura presupuestaria para financiar los proyectos. Por ejemplo, en la convocatoria de 2022, al Plan STD «Almansa 2030, un destino único» se ha concedido una inversión total estimada de 1.900.000 euros, por lo que el ente local habrá aportado unos 190.000 euros; y al Plan STD «Vall de Pop: Paisaje, deporte y cultura» una inversión estimada de 1,5 millones de euros por lo que el ente local habrá aportado unos 150.000 euros<sup>356</sup>. En definitiva, esto supone que los entes locales dispongan de un arca pública que les permita hacer esos gastos. En los casos de

---

<sup>356</sup> Los dossieres de prensa sobre los Planes STD seleccionados en las convocatorias de 2020, 2021 y 2022 pueden consultarse en: [https://www.mintur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2020/documents/20200930%20dossier%20de%20prensa\\_%20planes%20sostenibilidad.pdf](https://www.mintur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2020/documents/20200930%20dossier%20de%20prensa_%20planes%20sostenibilidad.pdf), <https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2022/documents/planes%20de%20sostenibilidad> y en [https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2021/documents/210728\\_dossier\\_prensa\\_convocatoria\\_ordinaria\\_planes\\_sostenibilidad.pdf](https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2021/documents/210728_dossier_prensa_convocatoria_ordinaria_planes_sostenibilidad.pdf), respectivamente.

Ceuta y Melilla la Secretaría de Estado también se comprometía a aportar hasta un 50% de la financiación global pero lo cierto es que, finalmente, ninguna de las dos Ciudades Autónomas ha sido beneficiaria de ningún Plan.

El Programa ordinario también establece unas cuantías máximas de la inversión global en cada Plan STD que en el caso de los destinos turísticos de sol y playa y destinos turísticos urbanos se ha fijado en un máximo de 5 millones de euros y para los destinos turísticos rurales el máximo es de 4 millones de euros. Aunque se trata de cifras muy elevadas, en algunos casos se han alcanzado e, incluso, se han sobrepasado. Es lo que ocurre con el Plan STD «Alicante, destino inteligente y sostenible», también concedido en la convocatoria de 2022, que ha recibido una inversión total estimada de 5.335.000 euros.

#### c) Proceso y criterios de selección de las propuestas

Las entidades locales interesadas deben presentar su solicitud en las fechas que recoja la convocatoria correspondiente cumplimentando el formulario que se indica en el anexo de cada convocatoria.

Las comunidades autónomas remitirán a la Secretaría de Estado de Turismo todas las propuestas de Planes STD y, posteriormente, ambas instituciones, esto es, la comunidad autónoma donde esté ubicado el destino que ha presentado la propuesta y la Secretaría de Turismo llevan a cabo, en paralelo, un proceso de análisis y valoración de las propuestas tomando como referencia los siguientes criterios de valoración:

1. Vocación turística del destino (0-10 puntos).
2. Calidad del diagnóstico (0-10 puntos).
3. Coherencia, precisión y participación (0-15 puntos).
4. Viabilidad técnica y precisión del calendario de cumplimiento (0-10 puntos).
5. Impacto esperado por la ejecución del plan (0-5 puntos).

La vocación turística de un destino se valora en función del grado de homogeneidad del territorio desde un punto de vista geográfico, de los recursos naturales, paisajísticos, patrimoniales, históricos, etnográficos... que permitan su singularización como destino. Asimismo, se atiende a la tradición turística del destino a través de la cuantificación de la afluencia turística, la oferta turística privada, los equipamientos turísticos de uso público de los que disponga el ente local como pueden ser centros de información turística, áreas de descanso o instalaciones deportivas y recreativas como campos de golf. Adicionalmente, se valora si se cuenta con algún sistema de reconocimiento o certificación nacional o internacional. Tiene, por tanto, un evidente

peso la historia y trayectoria turística del ente local, lo que dificulta que aquellos que carecen de experiencia turística y quieren trabajar en esta vía tengan lo tengan más difícil que el resto.

Para medir la calidad del diagnóstico se valoran las dificultades o las principales necesidades del destino, que en el caso de los destinos rurales se miden a partir del grado de despoblación y/o relacionados con el envejecimiento poblacional y en el caso de los destinos de sol y playa y urbanos en función de la necesidad de reconversión del destino que se examina utilizando indicadores de lo más diversos entre sí, como son la rentabilidad por unidad de alojamiento, la pérdida de empleo turístico o la «obsolescencia de la oferta turística programada» en base a la que pueden justificarse prácticamente cualquier tipo de actuación argumentando un cambio de gustos y preferencias de viajeros. También se valorará la realización de un análisis de las debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas en términos de sostenibilidad turística y su correlación con aspectos ambientales, socioeconómicos y territoriales.

También se evalúa el grado de adecuación entre los objetivos del plan y la problemática y las necesidades detectadas en el diagnóstico realizado y su capacidad para corregirlas así como su alineación con documentos estratégicos autonómicos. De igual modo, se otorga importancia al grado de definición de las actuaciones y a la «riqueza del enfoque y la complementariedad de las actuaciones» que vayan orientadas a «diversificar la oferta, lo que también resulta relativamente sencillo y de difícil valoración. Otro de los aspectos que puntúan que se diseñe el modo en que se dará difusión al plan a lo largo de su ejecución -en el eventual caso de su concesión-.

Otro de los aspectos que se tienen en cuenta es la viabilidad de la ejecución del plan en relación a los objetivos propuestos y la capacidad para llevarlo a cabo en el plazo previsto en el plazo previsto -que el programa es de tres años-. También se valora que la propuesta defina los recursos humanos y técnicos que se prevé destinar para la ejecución (que podría ser, por ejemplo, una previsión de las empresas o personas involucradas en la gestión del plan, como una empresa de construcción que vaya a realizar una obra, o una empresa de marketing para proporcionar un destino sostenible. O técnicos, equipamiento para practicar turismo respetuoso con el medio ambiente como bicicletas o kayaks, o elaborar plataformas en línea para la promoción del destino y reservas. También se tiene en cuenta si las propuestas están respaldadas por actuaciones preparatorias de las

intervenciones presentadas para poder evaluar la madurez de los proyectos presentados (ejemplo, un proyecto técnico de obra).

Por último, se evalúa el carácter transformador de la propuesta y, para ello, se atiende a todo aquello que pueda provocar una superación de las debilidades o mejora de las deficiencias del destino, lo que puede ser desde la puesta en valor de productos existentes o la creación de otros nuevos, la mejora de la imagen del destino o la fijación de la población. Se trata de aspectos que ya son valorados en otros puntos.

Las propuestas que mejor cumplan los criterios de selección establecidos en el Programa serán seleccionadas –cabe entender que por la comunidad autónoma y la Secretaría de Estado de Turismo- y, posteriormente, ratificadas por la Conferencia Sectorial de Turismo. Al listado de Planes STD seleccionados y a la inversión prevista para cada uno de ellos se da publicidad en la sede electrónica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (los dosieres de prensa de que facilitan esta información ya han sido citados en este epígrafe).

#### d) Tramitación de convenios

La relación de cooperación entre las tres administraciones -estatal, autonómica y local- o las dos, en el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla -estatal y de la Ciudad Autónoma- se articula a través de convenios interadministrativos (art. 10 y arts. 47 y ss. LRJSP y 57 LBRL) a los que, de acuerdo con la LRJSP, se da difusión en el Boletín Oficial del Estado. Dichos convenios determinan las actuaciones a realizar, el importe estimado de la inversión, el plazo de ejecución y el porcentaje de aportación a la financiación de las administraciones participantes. Estos convenios requieren de la previa adopción de acuerdos plenarios de los órganos de gobierno de cada una de las administraciones intervinientes.

#### e) Los Planes STD concedidos en las ediciones de 2020, 2021 y 2022 y su naturaleza jurídica: el caso de Andalucía

Las convocatorias correspondientes a 2020, 2021 y 2022 han dado lugar a la aprobación por parte de la Conferencia Sectorial de Turismo de un total de 25 Planes en 2020, 21 Planes STD en 2021<sup>357</sup> y 28 Planes STD en 2022. De estos, a la Comunidad

---

<sup>357</sup> Es importante poner de manifiesto la discordancia existente entre la información que se proporciona en el dossier de prensa relativo a los Planes STD ordinarios concedidos en la convocatoria de 2021 y la obtenida en la Resolución de la solicitud de información pública realizada a la Secretaría de Estado de Turismo el 11 de diciembre de 2023, n. 001-84689. En esta última se indica que el número de Planes STD concedidos

Autónoma de Andalucía no se ha concedido ningún Plan STD en 2020 y, solamente, 1 en la edición de 2021 y 3 en la edición de 2022<sup>358</sup>.

Estos Planes STD van a ser documentos indicativos que *per se* no tienen carácter normativo ni vinculante, ahora bien, parte de su contenido -en concreto, el que coincida con lo dispuesto en el convenio firmado entre las administraciones participantes- sí va a ser preceptivo; y esto no porque lo disponga el propio Plan STD sino porque lo dispone el convenio firmado por las administraciones, y, nuevamente, porque hay intereses económicos en juego.

### **5.3.2. Los Planes enmarcados en la submedida 2 de la inversión 1 del Componente 14 del Plan de recuperación**

#### **A. Los hitos y objetivos recogidos en la Decisión de Ejecución del Consejo**

En primer lugar, es necesario partir de lo estipulado en la Decisión de Ejecución del Consejo ya que el cumplimiento de los hitos y objetivos fijados en la misma van a ser objeto de control por parte de la Comisión Europea<sup>359</sup>. Por tanto, España debe cumplir escrupulosamente con lo establecido en la Decisión de Ejecución pues de lo contrario estaría incumpliendo el compromiso asumido.

En relación a los planes de sostenibilidad turística en destinos, la Decisión ha concretado tres objetivos (217, 218 y 219) y dos hitos (220 y 221)<sup>360</sup>. Conjuntamente, de los objetivos procede destacar la siguiente información:

- En el cuarto trimestre del respectivo año, esto es, entre octubre y diciembre, se debe publicar en el Boletín Oficial del Estado la adjudicación a las entidades locales de la ayuda para la aplicación de los Planes Territoriales así como el importe de las ayudas.
- El 35% se debe destinar a medidas que aborden la transición verde, la sostenibilidad y la eficiencia energética/electromovilidad en los destinos;

---

en 2021 es 21 mientras que en el dossier de prensa publicado en la sede electrónica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo es 23.

<sup>358</sup> Las entidades locales beneficiarias han sido Granada, en 2021, y Sierra Morena (Jaén), Arcos de la Frontera (Cádiz) y Sopórtujar (Granada), en 2022.

<sup>359</sup> La consecución de los hitos y objetivos se cuantifica por los indicadores de medición incluidos en la decisión de Ejecución del Consejo y su cumplimiento se verifica de acuerdo con los mecanismos pactados por la Comisión Europea en las disposiciones a que se refiere el art. 20.6 Reglamento 2021/241.

<sup>360</sup> Decisión de Ejecución del Consejo (2021: 160 y 161). Cabe recordar que la financiación destinada a los planes de sostenibilidad turística en destinos comprende un total de unos 1.858 millones de euros que se distribuyen en tres años del siguiente modo: 660.000 en el año 2021, 720.000 en el año 2022 y 478.000 millones de euros en el año 2023.

- Los criterios de selección deben garantizar: i) el cumplimiento de la Guía técnica sobre la aplicación del principio de no causar un perjuicio significativo; ii) de la lista de exclusiones contenida en la Decisión de Ejecución<sup>361</sup>; y, iii) del acervo medioambiental pertinente de la Unión Europea y nacional;
- Las inversiones deben contribuir al cumplimiento de los objetivos relacionados con el cambio climático de conformidad con el anexo VI del Reglamento 2021/241. En concreto, en las tres convocatorias se debe garantizar que: i) al menos 511 millones deben contribuir al cumplimiento de los objetivos relacionados con el cambio climático con un coeficiente climático del 100%; y ii), 140 millones de euros, como mínimo, a los relacionados con un coeficiente climático del 40 %.

Los hitos son relativos a la finalización de los planes de sostenibilidad turística en destinos y requieren que en el cuarto trimestre de 2023 las Comisiones de Seguimiento de cada Plan Territorial se aseguren de que todos los destinos beneficiarios hayan logrado como mínimo los siguientes porcentajes de ejecución: el 75% en el caso de los destinos adjudicados en 2021, el 50% en el caso de los destinos adjudicados en 2022 y el 25% en el caso de los destinos adjudicados en 2023.

También se establece que el desembolso a las entidades locales se produzca entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2023 y las actuaciones en el marco de la inversión se lleven a cabo entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de junio de 2026.

## **B. Los Planes nacionales STD**

Con carácter anual, tras una decisión consensuada con las comunidades autónomas y entidades locales, se acuerdan en sede de Conferencia Sectorial de Turismo una o varias prioridades estratégicas en materia de política nacional turística que se plasman en un Plan nacional STD. En 2021, coincidiendo con el Año Santo Compostelano, se decidió que la prioridad turística fuese el Xacobeo, en 2022 fue el

---

<sup>361</sup> Entre ellas se encuentran: i) las actividades relacionadas con los combustibles fósiles, incluida la utilización ulterior de los mismos (excepto los proyectos relacionados con la generación de electricidad y/o calor utilizando gas natural, así como con la infraestructura de transporte y distribución conexas con la condición de que respeten el principio de no causar un perjuicio significativo); ii) las actividades en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) en relación con las cuales se prevea que las emisiones de gases de efecto invernadero que van a provocar no se situarán por debajo de los parámetros de referencia pertinentes; iii) las actividades relacionadas con vertederos de residuos, incineradoras y plantas de tratamiento mecánico-biológico; y iv) las actividades en las que la eliminación a largo plazo de residuos pueda causar daños al medio ambiente.

turismo enogastronómico y en 2023 el turismo de sol y playa<sup>362</sup>. Se pretende que de esta forma los fondos europeos puedan tener un impacto en la oferta turística del país y el Programa tenga un hilo conductor a nivel nacional.

A la configuración de cada uno de los Planes nacionales STD se destina alrededor de un 7% de cada presupuesto anual. Estos deben componerse, al menos, por un 3,5% de Planes STD pudiendo destinar el 3,5% restante a ACD. Al Plan nacional STD se incorporan aquellos Planes STD y ACD que incluyan actuaciones relacionadas con los Planes nacionales STD -debiendo, para ello, adecuarse adicionalmente a lo establecido en estos últimos-. Todas las solicitudes de Planes STD y ACD van a optar por defecto al Plan Territorial de la respectiva comunidad autónoma pero, al mismo tiempo, se admite que aquellas entidades locales que lo deseen puedan optar a que su propuesta sea considerada también para el plan nacional. Los Planes STD y las ACD que se inserten en los Planes nacionales están sujetos a los mismos requisitos de asignación de fondos a actuaciones con coeficiente climático o de transformación digital que el resto de Planes STD y ACD que se insertan también en el Plan Territorial; igualmente, se aplican los mismos criterios de selección. En lo que respecta a la transferencia de la financiación, únicamente en la convocatoria extraordinaria de 2021 el Estado los transfirió directamente a las entidades locales mientras que en las ediciones de 2022 y 2023 dichas cantidades se han transferido a las comunidades autónomas y estas a las entidades locales<sup>363</sup>.

### **C. Los Planes Territoriales**

#### **a. Instrumentos de intervención**

##### **i) Los Planes STD: concepto y entes que pueden presentar solicitudes**

Los Planes STD son documentos cuyo diseño y ejecución corresponde a los entes locales de cada uno de los destinos y están orientados a resolver sus respectivas problemáticas que, a su vez, debe interrelacionarse con los objetivos generales y

---

<sup>362</sup> Tanto el «Plan Turístico Nacional. Xacobeo. 2021-2022», como el «Plan Turístico Nacional. Enogastronomía 2022» y el «Plan Turístico Nacional de turismo azul / sol y playa 2023». Este último no ha sido aún publicado. Los dos primeros pueden consultarse en: [https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2021/documents/plan%20xacobeo\\_2021.pdf](https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2021/documents/plan%20xacobeo_2021.pdf) y [https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2022/documents/plan%20turi%CC%81stico%20nacional%202022\\_enogastronomi%CC%81a.pdf](https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2022/documents/plan%20turi%CC%81stico%20nacional%202022_enogastronomi%CC%81a.pdf). Por extraño que resulte el tercero no está publicado en la sede electrónica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

<sup>363</sup> Así lo hace el Real Decreto 1073/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación del Plan Nacional de Sostenibilidad Turística en Destinos Xacobeo 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

específicos de la Estrategia STD –a los que se remite el Programa extraordinario- y con aquellos otros documentos estratégicos estatales y autonómicos en materia de turismo.

Pueden presentar propuesta de Plan STD las entidades locales previstas en el art. 3 LBRL, es decir, las entidades locales territoriales constitucionalmente garantizadas, que son los municipios, las provincias y las islas de los archipiélagos balear y canario, así como las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. Como es sabido, con carácter general la potestad de planificación se reconoce a las administraciones públicas territoriales dentro de la esfera de sus competencias por el art. 4.c) LBRL<sup>364</sup>. A esto hay que añadir que, como ya se anticipó en el Capítulo tercero, la LBRL atribuye a los municipios la competencia propia sobre la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local [art. 25.2.h)]. La Estrategia STD también admite que puedan ser entidades ejecutoras de los Planes STD otras fórmulas de asociaciones de municipios recogidas en la normativa autonómica como, por ejemplo, los consorcios turísticos o los grupos de acción local<sup>365</sup>.

Cabe plantearse si las entidades inframunicipales, que se reconocían por el art. 3 LBRL y que fueron suprimidas por la reforma operada por la LRSAL podrían participar como órgano gestor<sup>366</sup>. Pues, es sabido que estas aún subsisten y mantienen su condición de entidad local y, por ende, su personalidad jurídica (disposiciones transitorias cuarta y quinta). En algunas comunidades autónomas como, por ejemplo, Andalucía estas entidades tienen una enorme importancia. De acuerdo con la LAULA, son entidades descentralizadas de los municipios las entidades vecinales y las entidades locales

---

<sup>364</sup> Sobre el art. 4 véase REBOLLO PUIG, M. (2007), «Artículo 4», en REBOLLO PUIG, M. (dir.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Valencia: Tirant lo Blanch, Tomo I, págs. 125 y ss.

<sup>365</sup> El fin último de los grupos de acción local es el diseño y gestión de estrategias de desarrollo local participativo. En el caso de que estos hiciesen uso de la posibilidad que brinda la Estrategia de participar, puntualmente, como gestores de los de los Planes STD estarían ampliando su ámbito de actuación aunque, al mismo tiempo, continuarían realizando actuaciones dirigidas a promover la dinamización del territorio y el progreso de las zonas rurales. Sobre los grupos de acción local *vid.* PRIETO ÁLVAREZ, T. (2012), «Los grupos de acción local en el programa LEADER del desarrollo rural», en VATTIER FUENZALIDA, C. (dir.), *El desarrollo rural en la Política Agrícola Común: 2014-2020*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, págs. 513-547 y el estudio encargado por la Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER) a la Fundación General de la Universidad de Burgos que ha sido realizado por el mismo autor en colaboración con DE LA CUESTA SÁNZ, J.M. y CABALLERO LOZANO, J.M. (2020), «Desarrollo rural, enfoque LEADER y grupos de acción local. Análisis jurídico», puede consultarse en: [https://redruralnacional.es/sites/default/files/documents/Desarrollo\\_Rural\\_Enfoque\\_LEADER-y-GAL\\_1616401636355.pdf](https://redruralnacional.es/sites/default/files/documents/Desarrollo_Rural_Enfoque_LEADER-y-GAL_1616401636355.pdf)

<sup>366</sup> En relación a la reforma local y el ámbito inframunicipal véase, por todos, PIZARRO NEVADO, R. (2017), «Entidades y “entes” de ámbito territorial inferior al municipio tras la reforma local de 2013», en *REALA*, n. 8, págs. 47 y ss.

autónomas (arts. 109.2.b y 113). Teniendo en cuenta lo anterior tendría sentido que las comunidades autónomas admitiesen esa gestión. De no hacerlo se estaría yendo en contra de la propia esencia de los Planes STD, que, como hemos visto, tienen como objetivo general fomentar la cohesión territorial y afrontar la despoblación de las zonas rurales.

Se admita o no, lo cierto es que en ninguna de las convocatorias los entes inframunicipales han sido beneficiarios. Sí lo han sido, en cambio, aunque con un carácter excepcional los consorcios y los grupos de acción local.

ii) Las Actuaciones de Cohesión en Destinos: concepto y entes que pueden presentar solicitudes

Las ACD son intervenciones de carácter horizontal y ámbito supra local que contribuyen a completar, relacionar o cohesionar entre sí las actuaciones entre distintos destinos. La Estrategia STD contempla con gran amplitud el ámbito territorial de las ACD que puede abarcar distintos destinos de una misma comunidad autónoma o de varias comunidades autónomas. Incluso, se admite que de modo excepcional, pueden incorporar actuaciones transfronterizas, lo que sería adecuado para aquellos territorios que están en la frontera con Portugal, previa negociación con la Secretaría de Estado de Turismo<sup>367</sup>. Aquí no habría un ente local afectado como ocurre con los Planes STD sino una zona en la que se integren varios como podría ser un parque natural.

La Estrategia subraya que estas actuaciones podrían ser particularmente beneficiosas para aquellos turísticos rurales que en muchos casos no poseen ni individualmente ni posiblemente a nivel comarcal la suficiente masa crítica para alcanzar un umbral de existencia detectable en el ecosistema de la oferta turística pero que, a través de actuaciones diagonales que los conecten, lideradas a nivel provincial o autonómico o entre distintas comunidades autónomas puedan llegar a construir una red con capacidad de hacerse hueco en el mercado. Es decir, con las ACD se busca financiar intervenciones que trascienden del ámbito local y no son reconducibles a los Planes STD. Precisamente, esta finalidad que se persigue, que conlleva la implicación de diversos destinos, dificulta la gestión de las actuaciones. De hecho, como se verá, no ha tenido mucho éxito en la práctica.

---

<sup>367</sup> Sobre el reto territorial y demográfico en los territorios de frontera luso-españoles y la cooperación transfronteriza puede verse RIVERA BÚA, P.M. (2022), «La cooperación y la estrategia transfronteriza ante el reto territorial: la frontera como oportunidad de futuro», en MORENO GONZÁLEZ, G. (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España*, Marcial Pons: Madrid, págs. 205 y ss.

El diseño y presentación de las propuestas de ACD corresponde a las comunidades autónomas que, de acuerdo con la Estrategia, también deben liderar las actuaciones sin perjuicio de que en su ejecución puedan participar bajo la coordinación y las fórmulas que disponga cada comunidad autónoma, las entidades locales u otras fórmulas de asociaciones referidas, sin que llegue a entenderse muy bien si la responsabilidad recaería siempre sobre la comunidad autónoma. Para determinar quién asume la responsabilidad de gestión podría recurrirse a los convenios administrativos o los consorcios (arts. 47 y ss. y 118 y ss. LRJSP).

*b. Límite mínimo por categoría y subcategoría de destino*

Resulta de interés observar los umbrales mínimos de inversión que ha fijado libremente la Estrategia STD por subcategoría de destino. Debe tenerse en cuenta que la tabla establece unos importes mínimos sobre 18 millones de euros y que el importe total que se destina a la Submedida 2 (Planes STD) es de 1.858 millones. Aún así, consideramos que la distribución realizada es relevadora de la atención que prestan los poderes públicos a los distintos destinos turísticos.

**Tabla 5. Límites mínimos por categoría y subcategoría de destinos**

<b>Categoría</b>	<b>Subcategoría de destino</b>	<b>Inversión mínima (euros)</b>
Destino turístico urbano	Gran destino urbano (Madrid y Barcelona)	10 millones
Destino turístico de sol y playa	Sol y playa muy internacionalizado	5 millones
Destino turístico urbano	Destino urbano	2 millones
	Ciudad con identidad turística	
Destino turístico de sol y playa	Sol y Playa mixto/estacional	
Destino Turístico rural	Rural costero	1 millón
	Espacios Naturales Terrestres	
	Destinos Rurales Identidad Turística	

Fuente: adaptación de la tabla de la Estrategia (2021:22).

Las cantidades más altas (10 y 5 millones de euros) se destinan a las ciudades de Madrid y Barcelona y a los destinos de sol y playa muy internacionalizados, respectivamente. Los destinos turísticos de sol y playa y a las otras dos subcategorías de destinos urbanos reciben una inversión mínima de 2 millones de euros y los rurales un

mínimo de 1 millón. En sí, la fijación de estas cuantías mínimas no es criticable pues cabe entender que las cantidades son apropiadas a las necesidades y características de cada uno de los destinos; sí lo sería, en cambio, que la financiación se destinase a los destinos urbanos y no tanto a los rurales, que es el objetivo que defiende la Estrategia.

#### c. Criterios de selección de los Planes Territoriales

El Anexo 3 de la Estrategia contiene los criterios de valoración de las propuestas de Planes STD y ACD que se presentan para integrarse en un Plan Territorial. Se recogen cinco criterios, que son:

1. Vocación turística del destino / de los destinos (0-20 puntos).
2. Coherencia y alineamiento con las estrategias de turismo autonómica y estatales (0-20 puntos).
3. Calidad del diagnóstico y de los objetivos de cada intervención (0-15 puntos).
4. Coherencia, precisión y viabilidad de cada intervención (0-30 puntos).
5. Precisión del calendario de cumplimiento de hitos y objetivos de cada intervención (0-15 puntos).

El primer criterio valora la vocación turística de cada destino, ya sea desarrollada en ese mismo momento o potencial. Para ello se atiende al grado de homogeneidad del territorio desde un punto de vista geográfico, los tipos de recursos que posea (naturales, históricos, etnográficos...) así como la tradición turística del destino (esta puede medirse a través de la cuantificación de la afluencia turística, oferta turística privada, disposición de algún sello o certificación del destino, etc.). Asimismo, se valora positivamente que la intervención disponga de recursos patrimoniales de relevancia para su uso turístico que cuenten con algún tipo de reconocimiento (por ejemplo, bienes, sitios o manifestaciones culturales declarados Patrimonio Mundial por la UNESCO; Ciudades Patrimonio de la Humanidad; bienes declarados de interés cultural nacionales o autonómicos, o yacimientos o sitios arqueológicos reconocidos, entre otros. También se atiende a las dificultades puedan presentar los destinos. En el caso de los destinos de sol y playa y destinos turísticos urbanos se valora la necesidad de reconversión del destino y en los destinos rurales o espacios naturales protegidos se miden a partir del grado de despoblación tomando como referencia criterios de reto demográfico y/o relacionados con el envejecimiento poblacional. Las intervenciones orientadas a recursos naturales protegidos también se valora la relevancia del recurso natural para su uso turístico, así como reconocimientos que pueda tener a nivel internacional y/o nacional.

El segundo criterio evalúa el grado de alineamiento de la intervención con los objetivos de las estrategias de turismo estatales y autonómicas así como la capacidad de la intervención de contribuir a la desconcentración, desestacionalización y a la cohesión territorial y a los objetivos específicos por destino fijados por la Estrategia. En aquellas intervenciones que se presenten también al Plan nacional STD se evaluará también su alineación con este.

El tercer criterio tiene en consideración el grado de participación de los agentes del ecosistema turístico (sector privado y órganos como patronatos de espacios protegidos, consorcios turísticos o mesas de turismo) en el diagnóstico de la situación y el diseño de la intervención. Asimismo, nuevamente se presta atención a la problemática o necesidades del destino –que también se evalúa de acuerdo con el primer criterio- al valorar su pertinencia y su interrelación con las dimensiones de la sostenibilidad (ambiental, socioeconómica y territorial).

El criterio con el que más puntuación puede obtenerse es el cuarto, que valora la riqueza, complementariedad y viabilidad de las distintas actuaciones de cada intervención atendiendo a aspectos como la programación económica, los recursos humanos y técnicos o la titularidad competencial de cada actuación.

Muy relacionado con el anterior, el quinto criterio evalúa la intervención pero desde la perspectiva de la viabilidad temporal, esto es, el grado de precisión del calendario de cumplimiento de hitos y objetivos a lo largo de las tres anualidades previstas para su ejecución. Adicionalmente, también se valora el grado de cumplimiento de los umbrales mínimos de inversión y el cumplimiento de los porcentajes de etiquetado climático.

Al igual que ocurría con los parámetros utilizados para evaluar los Planes STD del Programa ordinario, en este caso los criterios también se formulan con gran amplitud llegando, en ocasiones, a evaluar aspectos que guardan una estrecha relación. Por ejemplo, como se señalaba resulta difícil conocer cuál sería el límite para valorar el criterio 4 y 5 ya que no es sencillo evaluar la riqueza y viabilidad de una actuación (criterio 4) sin atender a si está cumpliendo con las exigencias y los porcentajes de etiquetado climático (que se valora en el criterio 5). Aunque elaborar unos criterios homogéneos que permitan establecer una prelación de las propuestas de intervenciones debe ser una tarea compleja quizás habría sido conveniente que el contenido de cada uno de los criterios se hubiese indicado de una forma más clara; además, así los destinos

podrían ser conscientes de los requisitos que deben cumplir en orden a poder obtener la puntuación más alta.

#### d. El proceso de elaboración de los Planes Territoriales

##### a) Fase de propuesta de intervenciones

En el mes de enero de cada año tiene lugar una reunión de constitución de cada uno de los Comités Consultivos en cada comunidad autónoma. Posteriormente, dentro del primer trimestre de cada año (enero-marzo) se abre la convocatoria para que se presenten las propuestas de Planes STD y de ACD. La presentación de los primeros corresponde a las entidades locales a que se ha hecho referencia anteriormente, que lo harán a través del formulario web habilitado por el Ministerio en su sede electrónica. Adicionalmente, cada comunidad autónoma puede solicitar que las propuestas se presenten a nivel autonómico a través de la vía que habiliten a tal efecto. La presentación de las ACD corresponde a las comunidades autónomas, que deberán confeccionar siguiendo el formulario del Anexo 1 de la Estrategia («Modelo formulario PSTD para participar en un plan territorial de sostenibilidad turística en los destinos o en el plan nacional»).

En ambos casos, la Estrategia entiende que es clave incorporar al sector privado tanto en la fase de diagnóstico como en el diseño de las propuestas, -que se valora en el criterio 3 («calidad del diagnóstico y de los objetivos de cada intervención»).

##### b) Fase de análisis y valoración de las intervenciones

En el segundo semestre del año (abril-junio), las propuestas de Planes STD y ACD serán valoradas por las comunidades autónomas y la Secretaría de Estado de Turismo de acuerdo con los criterios fijados en el Anexo 3 de la Estrategia. No se especifica, sin embargo, la composición del órgano que realizará dicha valoración (número de intervinientes, de representantes del Estado y de la comunidad autónoma). Sí cabe entender que cada comunidad autónoma evaluará las solicitudes presentadas en el ámbito de la misma –esto es, tanto de los Planes STD que han presentado las entidades locales como de los ACD que han presentado las propias comunidades autónomas-. De ser esto así podría dar lugar a un conflicto de intereses y a una vulneración de la imparcialidad y objetividad que debe regir en la intervención pública. Tampoco tendría sentido que fuese otra comunidad autónoma la que evaluase los planes de otra ya que los criterios de valoración indican que hay que valorar la vinculación de las propuestas con los propios documentos estratégicos de la comunidad autónoma que elaborará el Plan Territorial, y

por razones obvias quien mayor conocimiento tiene de los mismos es la propia comunidad autónoma.

Posteriormente, a convocatoria del Comité Consultivo de cada comunidad autónoma se reúnen comunidades autónomas y Secretaría de Estado de Turismo para proponer las valoraciones de las intervenciones. En dicha sesión se presenta también un informe con un resumen de todas las solicitudes recibidas y de las puntuaciones asignadas.

En caso de discrepancia entre la administración estatal y la comunidad autónoma sobre el carácter apto o no apto de un plan (puntuación superior a 70), esta se dirime en el Comité Consultivo por sistema de votación tras una previa exposición de las razones del Plan como elegible o no. El voto de calidad va a recaer en el representante del ámbito local, que es un representante de la FEMP.

#### c) Fase de elaboración de la propuesta de Plan Territorial

Atendiendo a las puntuaciones obtenidas, cada comunidad autónoma elabora una propuesta de Plan Territorial que incluirá los Planes STD y ACD que habiendo obtenido una nota igual o superior a 70% en base a los criterios de valoración del Anexo 3 mejor encajen en la planificación turística territorial y en el marco presupuestario asignado a cada comunidad cada año<sup>368</sup>. Por lo tanto, primero, el hecho de que un Plan STD o una ACD obtenga 70 puntos es una exigencia para que puedan ser incorporados al Plan Territorial pero no lo garantiza. Segundo, la comunidad autónoma, tiene margen para decidir los planes que se introducen en la propuesta de Plan Territorial para lo que, de acuerdo con la Estrategia, se debe atender a un factor económico y material. El primero implica estudiar qué planes se ajustan mejor al presupuesto atribuido a la comunidad autónoma y el segundo revisar si se adecúan a la estrategia definida en los respectivos planes autonómicos. Esto es lo que establece la Estrategia. Ahora bien, lo que probablemente ocurra es que todos los planes se adecúen a estos criterios, sobre todo si se tiene en cuenta que existe una alineación entre las prioridades fijadas en el ámbito del turismo a nivel estatal y autonómico, que como ya se ha tenido ocasión de comprobar siempre han mantenido una coherencia en lo que respecta a las prioridades y objetivos que en el momento actual respetan a la sostenibilidad y la digitalización. Así lo evidencia

---

<sup>368</sup> La propuesta de Plan Territorial debe adaptarse al formato del Anexo 2 de la Estrategia, que requiere que se detalle su justificación y coherencia tanto en lo que se refiere a la interrelación del conjunto de intervenciones como a las sinergias y alineación de las intervenciones con los documentos estratégicos de turismo autonómicos y estatales y con los objetivos generales y específicos de la Estrategia.

el «Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía META 2027» aprobado por Decreto 218/2021, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía META 2027<sup>369</sup>.

Esta propuesta se remite al Comité Consultivo y a la FEMP que disponen de una semana para formular observaciones que se recogerán en un informe que se adjuntará como anexo del Plan Territorial y será remitido a la Secretaría de Estado de Turismo antes del 30 de septiembre de cada año.

#### d) Fase de perfeccionamiento y validación de la propuesta de Plan Territorial

Una vez que la Secretaría de Turismo recibe las propuestas de Planes Territoriales procede a realizar una revisión final en la que pone especial atención a la coherencia, pertinencia y viabilidad técnica económica y competencial de las intervenciones y a la adecuada planificación del calendario de cumplimiento de hitos y porcentajes de inversión atendiendo a las obligaciones contenidas en la Decisión de Ejecución del Consejo. La Estrategia no aclara qué ocurriría si al revisar los Planes Territoriales percibe que algún Plan STD o ACD presenta incongruencias o incumple alguno de los compromisos reflejados en la Decisión de Ejecución. Esto es, si se concedería al ente local o a la comunidad autónoma la posibilidad de subsanar o si se descartaría directamente del Plan Territorial.

Realizada la revisión, dentro del cuarto trimestre del año (octubre-diciembre) la Conferencia Sectorial de Turismo se reúne para ratificar los Planes Territoriales de las diferentes comunidades autónomas. Ese acuerdo resultante de la Conferencia Sectorial se publica en el BOE (así se ha hecho a través de las Resoluciones de la Secretaría de Estado de Turismo de 23 de diciembre de 2021, de 19 de diciembre de 2022 y de 29 de marzo de 2023).

Por último, la Secretaría de Estado de Turismo debe transferir los fondos correspondientes a cada uno de los Planes Territoriales durante los meses de octubre a diciembre.

---

<sup>369</sup> El «Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía META 2027» fue aprobado por el Acuerdo de 5 de mayo de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía META 2027 y puede consultarse en: <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2022-02/PlanGeneralTurismoSostenibleAndaluciaMETA2027.pdf>

#### e. Ejecución y seguimiento del Plan Territorial

La ejecución y justificación de cada una de las intervenciones corresponde al ente gestor designado al efecto en cada Plan STD o ACD. El ente gestor es aquel órgano que, en el ámbito de la entidad ejecutora, es decir, de los entes locales, es responsable de la elaboración, firma y tramitación del Informe de gestión del Proyecto o Subproyecto<sup>370</sup>.

La comunidad autónoma asume la coordinación de la ejecución y justificación de cada Plan Territorial. En cada Plan Territorial se crea una Comisión de Seguimiento -en la que participan tanto la Secretaría de Estado de Turismo como las comunidades autónomas- que se encarga de controlar el desarrollo de las inversiones, la ejecución del gasto y el cumplimiento de los hitos de cada una de las intervenciones que compongan el Plan Territorial. En las reuniones de la Comisión pueden participar las entidades gestoras de los diferentes Planes STD o ACD cuando se trate del seguimiento de las intervenciones y deseen aclarar aspectos que se estimen necesarios. La Comisión de Seguimiento también tiene la facultad, previa solicitud motivada del destino, de modificar algunas de las actuaciones previstas, así como ajustar -oído el Comité Consultivo- la distribución de remanentes. Esto podría ocurrir cuando el ente local considere que no va a utilizar todo el presupuesto asignado.

Como ya se ha anticipado, es imprescindible que los planes financiados con los fondos europeos cumplan con los compromisos asumidos por el Gobierno de España ante la Unión Europea, que se recogen en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento de esos compromisos se califica por la estrategia como obligatorio e inexcusable. Asimismo dispone que en caso de retraso por parte de alguna comunidad autónoma, la Secretaría de Estado podría tomar medidas extraordinarias como la reasignación de partidas de inversión entre comunidades autónomas o dentro de la comunidad autónoma a efectos de evitar penalizaciones a nivel nacional.

#### f. Las ediciones 2021, 2022 y 2023: el caso de Andalucía

Procede ahora comprobar el grado en el que la Comunidad Autónoma andaluza ha sido beneficiaria de la financiación procedente de los fondos europeos y para ello se atiende a las Resoluciones de la Secretaría de Estado de Turismo de 23 de diciembre de 2021, de 19 de diciembre de 2022 y de 20 de marzo de 2023. De acuerdo con estas, Andalucía es la Comunidad Autónoma que más financiación ha recibido en las tres

---

<sup>370</sup> Así, RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V. (2022), *La gestión de los fondos de recuperación por las entidades locales*, Granada: CEMCI, pág. 173.

ediciones: en 2021, más de 72 millones de euros respecto del total de 615 millones de euros; en 2022, casi 79 millones de euros respecto del 719 millones; y en 2023, casi 52, 5 millones respecto de 478 millones de euros.

Igualmente, resulta de interés conocer las cifras sobre los Planes STD y ACD concedidos.

**Tabla 6. Intervenciones en los Planes Territoriales de las comunidades autónomas y, específicamente, de Andalucía**

Anualidad	Intervenciones en los Planes Territoriales de las comunidades autónomas		Intervenciones en los Planes Territoriales de Andalucía		Intervenciones en los Planes Territoriales de Andalucía respecto del total de intervenciones a nivel estatal (%)
	Planes STD	ACD	Planes STD	ACD	
<b>2021</b>	164	20	24	0	15,6
<b>2022</b>	175	21	30	0	17,1
<b>2023</b>	160	15	24	0	15
<b>Total</b>	488	52	78	0	-

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los dosieres de prensa y de la resolución de la solicitud de c formulada a la Secretaría de Estado de Turismo n. 001-84689.

En primer lugar, procede resaltar que, con carácter general, el número de ACD es notablemente inferior al de Planes STD. Se evidencia así el escaso éxito de este instrumento que se presentaba por la Estrategia STD como particularmente pertinente para los destinos turísticos rurales. Más concretamente, en Andalucía no figura como concedida ninguna ACD. Esto podría encontrar justificación en que el hecho de que las ACD requieren de la intervención de múltiples administraciones lo que complica el proceso desde su inicio (pues es la comunidad autónoma la que debe presentar una propuesta de ACD en la que se expongan las problemáticas e intereses comunes de distintos territorios) hasta su ejecución y podría haber provocado que las propias administraciones se hubiesen desalentado.

Los Planes STD sí presentan, en cambio, cifras que reflejan una alta participación de las entidades locales. En Andalucía se han obtenido un total de 78 Planes STD (24 en

2021, 30 en 2022 y 24 en 2023) que representa entre un 15 y 17% de los Planes STD concedidos<sup>371</sup>.

Las Resoluciones de la Secretaría de Estado permiten a las Comunidades Autónomas destinar los créditos correspondientes a las entidades beneficiarias en el marco de los Planes Territoriales según lo que determinen a través de sus respectivos instrumentos jurídicos. Aunque desborda de los propósitos de este estudio detenernos sobre las particularidades del modo en que se ha operado en Andalucía, sí cabe exponer que se ha recurrido a las subvenciones en su modalidad de subvención en régimen de concurrencia no competitiva<sup>372</sup>.

---

<sup>371</sup> Se citan a continuación las entidades locales beneficiarias de Planes STD en cada una de las convocatorias. También se indican con un asterisco (\*) aquellos Planes STD que se enmarcan, además de en el Plan Territorial, en el Plan Nacional de sostenibilidad turística en destino correspondiente a la respectiva anualidad.

Convocatoria extraordinaria de 2021: Almería: Níjar (Ayuntamiento), El Ejido (Ayuntamiento) y Levante almeriense (Mancomunidad); Cádiz: Conil (Ayuntamiento), Sierra de Cádiz (Mancomunidad) y Jerez de la Frontera (Ayuntamiento); Córdoba: La Subbética cordobesa (Mancomunidad), Los Pedroches (Mancomunidad) y Córdoba (Ayuntamiento); Granada: Granada (Ayuntamiento), Almuñécar (Ayuntamiento) y Guadix (Ayuntamiento); Huelva: Territorio Minero (Diputación), Litoral Condado de Huelva (Mancomunidad) y Comarca del Andévalo (Mancomunidad Beturia); Jaén: Baeza (Ayuntamiento), Úbeda (Ayuntamiento), Parque Natural Sierras de Cazorla y Segura y Las Villas (Diputación); Málaga: Marbella (Ayuntamiento), Sierra de Las Nieves (Mancomunidad), Vélez-Málaga (Ayuntamiento) y Estepona (Ayuntamiento); y Sevilla: Sevilla (Ayuntamiento), Doñana Sevillana (Diputación) y Sierra Morena Sevillana (Diputación).

Convocatoria extraordinaria 2022: Almería: Vera (Ayuntamiento), Cuevas del Almanzora (Ayuntamiento), Almería-Cabo de Gata (Ayuntamiento), Roquetas de Mar (Ayuntamiento); Cádiz: El Puerto de Santa María (Ayuntamiento), Campo de Gibraltar (Mancomunidad), Rota (Ayuntamiento) y Chiclana de la Frontera (Ayuntamiento); Córdoba: Villafranca de Córdoba (Ayuntamiento), Baena (Ayuntamiento), Sierra Morena Cordobesa (Mancomunidad), Valle del Guadiato (Mancomunidad), PSTD Enogastronómico Añora (Ayuntamiento)\*; Granada: Motril (Ayuntamiento), Salobreña (Ayuntamiento), Lanjarón (Ayuntamiento) y Huéscar (Ayuntamiento); Huelva: Costa Occidental (Consortio de Turismo), Aracena y Picos de Aroche (Diputación), Campiña – Andévalo (Mancomunidad) y Condado de Huelva (Mancomunidad); Jaén: Cazorla (Ayuntamiento), Sierra Mágina (Diputación) y PSTD Enogastronómico Jaén (Diputación)\*; Málaga: Benalmádena (Ayuntamiento), Málaga (Ayuntamiento), Nerja (Ayuntamiento) y Torremolinos (Ayuntamiento); Sevilla: Écija (Ayuntamiento) y Osuna (Ayuntamiento).

Convocatoria extraordinaria 2023: Almería: Macael (Ayuntamiento), Mojácar (Ayuntamiento)\* y Almería (Diputación); Cádiz: Algeciras (Ayuntamiento), Cádiz (Ayuntamiento) y Grazalema (Ayuntamiento); Córdoba: El Viso (Ayuntamiento)\*, Priego de Córdoba (Ayuntamiento), Zuheros (Ayuntamiento) y Montilla (Ayuntamiento); Granada: Baza (Ayuntamiento), Castril (Ayuntamiento) y Granada (Diputación); Huelva: Huelva (Ayuntamiento), Huelva (Diputación) e Islantilla (Mancomunidad); Jaén: Alcalá La Real (Ayuntamiento), Jaén (Ayuntamiento), Martos (Ayuntamiento) y La Carolina (Ayuntamiento); Málaga: Fuengirola (Ayuntamiento); y, Sevilla: Carmona (Ayuntamiento), Estepa (Ayuntamiento) y Écija (Mancomunidad).

<sup>372</sup> La aprobación de las bases y la convocatoria para la concesión de subvenciones se realizaba, en relación a la convocatoria 2021 en la Orden de 10 de junio de 2022, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, a entidades locales para la ejecución de los Planes de Sostenibilidad Turística en Destino, dentro del Plan Territorial de Sostenibilidad Turística en Destinos de Andalucía 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (CI14.1.2); y se efectúa su convocatoria; sobre la convocatoria 2022 en la Orden de 12 de mayo de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras y se efectúa la convocatoria para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, a entidades locales para la ejecución de los Planes de Sostenibilidad Turística en Destino que integran el Plan Territorial de Sostenibilidad Turística de

g. Los Planes STD y los destinos turísticos rurales: ¿una contribución real?

Por último, dado que los Planes STD se presentan como un instrumento que tiene como finalidad fomentar la cohesión territorial y afrontar la despoblación de las zonas rurales, resulta de interés conocer si, realmente, se han financiado actuaciones en dicho ámbito. Concretamente, esta información no está disponible en la sede electrónica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, no obstante, ha sido posible acceder a la misma gracias a la resolución de la petición de información pública planteada ante la Secretaría de Estado de Turismo<sup>373</sup>.

Los datos se pueden observar en la tabla 9 («Distribución de los Planes de STD extraordinarios por subcategorías de destino turístico»), que se puede consultar en la página siguiente.

---

Andalucía 2022, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (C14.I1.2); y, sobre la convocatoria 2023 en Orden de 11 de septiembre de 2023, Subvenciones a EE.LL. para la ejecución de los Planes de Sostenibilidad Turística en Destino, dentro del Plan Territorial de Sostenibilidad Turística en Destinos de Andalucía 2023, en el MRTR (C14.I1.2) y se efectúa convocatoria.

<sup>373</sup> No proporcionamos los mismos datos en relación a las ACD debido a que la resolución ha guardado silencio en este punto.

Tabla 7. Distribución de los Planes de STD extraordinarios por subcategorías de destino turístico

Categorías	Subcategorías	2021					2022					2023				
		PSTD	Plan nacional	Total	% por categoría	% por subcategoría	PSTD	Plan nacional	Total	% por categoría	% por subcategoría	PSTD	Plan nacional	Total	%	% por subcategoría
Destinos turísticos de sol y playa	Destino sol y playa muy internacionalizado	10	-	10	6,1	23,8	5	-	5	2,9	24	9	2	11	6,9	28,2
	Destino sol y playa mixto/residencial	28	1	29	17,7		35	2	37	21,1		33	1	34	21,3	
Destinos turísticos urbanos	Ciudad con identidad turística	17	-	17	10,3	21,2	21	1	22	12,6	22,8	21	-	21	13,1	18,7
	Destino turístico urbano	16	1	17	10,3		14	2	16	9,1		8	-	8	5	
	Gran destino urbano	1	-	1	0,6		2	-	2	1,1		1	-	1	0,6	
Destinos turísticos rurales	Espacio natural	16		16	9,8	55	15	-	15	8,6	53,2	3	1		2,5	53,1
	Destino rural costero	3	3	6	3,7		15	-	15	8,6		5	-	5	3,1	
	Destino rural con identidad turística	62	6	68	41,5		55	8	63	36		72	4	76	47,5	
<b>Total</b>		153	11	164	100	100	162	13	175	100	100	152	8	160	100	100

Fuente: readaptación de la tabla proporcionada en la resolución de la solicitud de información pública formulada a la Secretaría de Estado de Turismo n. 001-84689.

Las cantidades permiten verificar que, al menos, la mitad de los Planes STD concedidos en cada convocatoria se han dirigido a destinos rurales (así, en la edición de 2021 un 55%, en la de 2022 un 53,2% y en la de 2023 un 53,1%). Estas cifras son positivas puesto que permiten comprobar que el ámbito rural –entendiendo este término en el sentido amplio que lo caracteriza– han sido numerosas las entidades locales que han sido beneficiarias de los Planes STD (esto es, en la edición de 2021 un total de 90 sobre 164, en la de 2022 un total de 93 sobre 175 y en la de 2022 un total de 85 sobre 160). Ahora bien, también hay que tener en cuenta que una cosa es cómo se distribuyen los Planes STD entre las distintas categorías de destino y otra la financiación que se destina a cada uno de ellos, pues la de los destinos turísticos rurales por regla general será notablemente inferior a la que pueda concederse a los destinos turísticos urbanos o a los destinos turísticos de sol y playa.

## **II. IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA DELL'ITALIA (italiano)**

### **1. Contenuto del PNRR e altri aspetti di interesse**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito, PNRR) è un complesso documento suddiviso strutturalmente in quattro parti principali che si occupano della presentazione generale del Piano, identificano gli obiettivi generali e descrivono le riforme e gli investimenti<sup>374</sup>. Il testo si riferisce anche alle modalità di azione per garantire una corretta esecuzione delle attività e un adeguato controllo, oltre a condurre una valutazione dell'impatto economico. Nel paragrafo I di questo Capitolo abbiamo trattato Piano di ripresa, trasformazione e resilienza spagnolo (di seguito, PRTR), al fine di fornire una panoramica generale dello stesso, per poi focalizzarci su ciò che è rilevante per questo lavoro, ovvero il turismo sostenibile e la sua incidenza nelle zone rurali. Lo stesso discorso vale in questo caso.

Come ampiamente noto, il PNRR si sviluppa intorno a tre «Assi strategici» ritenuti importanti. Questi sono la digitalizzazione e l'innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale. Essenzialmente, essi coincidono con tre dei sei pilastri previsti dall'art. 3 del Regolamento 2021/241. In particolare, con la transizione digitale [punto a)], la transizione ecologica [punto b)] e la coesione sociale [punto d)].

---

<sup>374</sup> Governo della Repubblica italiana (2021), «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», consultabile all'indirizzo: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

Il PNRR riconosce che l'Italia ha accumulato un considerevole ritardo nel campo della digitalizzazione e, proprio per questa ragione, considera necessario recuperare questo deficit e promuovere investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali al fine di migliorare la competitività italiana. Anche la transizione ecologica si concepisce come fondamentale<sup>375</sup>; oltretutto, in linea con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza e gli *SDG* dell'Agenda 2030, esso deve costituire una delle basi di sviluppo degli Stati. Peraltro, a seguito della pandemia, le disuguaglianze a livello sociale sono aumentate e da qui sorge l'importanza di puntare fortemente sull'inclusione sociale.

A sua volta, all'interno di tali assi strategici, vengono stabilite tre «Priorità trasversali», che comprendono l'uguaglianza di genere, la protezione e valorizzazione dei giovani e la riduzione delle disparità territoriali. Le ultime due si inseriscono nel pilastro della coesione territoriale [punto d)] e delle politiche giovanili [punto f)] dell'art. 3 del Regolamento 2021/241.

La crisi provocata dalla pandemia ha esacerbato gli squilibri e le disparità regionali. Proprio per questa ragione è estremamente importante che gli Stati, nei rispettivi piani di ripresa, tengano in considerazione la prospettiva territoriale. Il PNRR manifesta un impegno per la coesione territoriale e ritiene che sia un dovere essenziale promuovere la convergenza tra il Sud e il Centro-Nord, per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese<sup>376</sup>.

Il PNRR contiene sei «Missioni», che corrispondono ad ampi settori di intervento e che seguono gli stessi assi strategici menzionati e i sei pilastri menzionati nell'art. 3 del Regolamento 2021/241. Le Missioni sono:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo.
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica.
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile.
4. Istruzione e ricerca.
5. Coesione e inclusione.
6. Salute.

---

<sup>375</sup> Per un studio recente sulla transizione ecologica si veda CAPORALE, M. (2024, in corso di pubblicazione), «Gli enti locali e la transizione ecologica in Italia», in ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. y ANTÚNEZ SÁNCHEZ, A. (dirs.), *La sostenibilidad ambiental del territorio. Retos para una gobernanza multinivel en materia de transparencia y participación pública*, Madrid: Wolters Kluwers.

<sup>376</sup> PNRR (2021:40). Al fine di utilizzare i finanziamenti come opportunità per il Sud, il Governo ha stabilito che alle Regioni del mezzogiorno sia destinato almeno il 40% di tutte le risorse allocabili. Su questo punto si veda MENEGUS, G. (2022: 47 e 48).

A sua volta, all'interno di ciascuna Missione vi sono due o più «Componenti» che insieme ammontano a un totale di 16. Queste rappresentano settori materiali più concreti e si articolano in «Linee d'intervento», che descrivono le riforme e gli investimenti alla realizzazione degli obiettivi della stessa Missione. Una volta che il PNRR affronta le missioni, lo stesso provvede a specificare il suo impatto sulle priorità trasversali (divari territoriali, generazionali e di genere).

Le Missioni e le Componenti e il relativo finanziamento possono essere consultati nella tavola che si mostra nella pagina successiva.

Tavola 8. Misure del PNRR e finanziamento

<b>MISURE DEL PNRR</b>		<b>MILIARDI DI EURO</b>
<b>M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO</b>		
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA		9,72
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO		23,89
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0		6,68
<b>Totale Missione 1</b>		<b>40,29</b>
<b>M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA</b>		
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE		5,27
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE		23,78
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI		15,36
M2C3 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA		15,05
<b>Totale Missione 2</b>		<b>59,46</b>
<b>M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE</b>		
M3C1 - INVESTIMENTI SULLA RETE FERROVIARIA E SULLA SICUREZZA STRADALE		24,77
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA		0,63
<b>Totale Missione 3</b>		<b>25,40</b>
<b>M4. ISTRUZIONE E RICERCA</b>		
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALL'UNIVERSITÀ		19,44
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA		11,44
<b>Totale Missione 4</b>		<b>30,88</b>
<b>M5. INCLUSIONE E COESIONE</b>		
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO		6,66
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE		11,22
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE		1,98
<b>Totale Missione 5</b>		<b>19,86</b>
<b>M6. SALUTE</b>		
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE		7,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE		8,63
<b>Totale Missione 6</b>		<b>15,63</b>
<b>TOTALE</b>		<b>191,5</b>

Fonte: PNRR (2021:24).

Il PNRR è dotato di circa 191,5 miliardi di euro, di cui circa 68,9 miliardi sono destinati a sovvenzioni e 122,6 miliardi a prestiti (parliamo di cifre approssimative). Le Missioni che hanno ottenuto il maggior finanziamento sono la numero 2, dedicata alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica (59,33 miliardi), e la numero 1, che riguarda la digitalizzazione, l'innovazione, la competitività, la cultura e il turismo (40,32 miliardi). La minor parte di bilancio è stata destinata all'ambito della salute (15,63 miliardi). Nel paragrafo successivo ci soffermeremo sulla Missione 1, che comprende le misure relative al settore turistico.

Gli investimenti devono essere accompagnati da un programma di riforme che contribuisca al raggiungimento degli obiettivi stabiliti. Nel PNRR sono previsti tre tipi di riforme: riforme orizzontali o di contesto, riforme abilitanti e riforme settoriali. Le riforme orizzontali sono di interesse trasversale a tutte le Missioni del PNRR e consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento in grado di migliorare l'equità, l'efficacia e la competitività. Tra di esse rientrano le riforme relative alla pace e alla giustizia, la riforma della giustizia tributaria e del sistema sanzionatorio penale. D'altra parte, le riforme abilitanti mirano a garantire l'applicazione del PNRR ed eliminare gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che influenzano le attività economiche e la qualità dei servizi resi. Ad esempio, la semplificazione delle procedure di appalto pubblico, la semplificazione e la razionalizzazione delle normative ambientali, la revoca e la revisione delle norme che trattano la corruzione. Infine, le riforme settoriali operano all'interno di ciascuna missione. Si tratta di innovazioni legislative in ambiti specifici di intervento o di attività economiche destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficaci nei settori pertinenti (per esempio, le procedure di approvazione dei progetti sulle fonti rinnovabili).

Per l'esecuzione delle riforme e degli investimenti del PNRR è fondamentale tenere conto della Decisione di Esecuzione del Consiglio, concernente l'approvazione della valutazione del PNRR dell'8 luglio 2021, specificamente indirizzata all'Italia<sup>377</sup>. L'Allegato rivisto della Decisione di Esecuzione fornisce, per ciascuna delle Missioni una descrizione delle riforme e degli investimenti, nonché una serie di traguardi e obiettivi associati a indicatori per verificare il loro raggiungimento.

Il PNRR ha sollevato questioni di interesse giuridico che sono state oggetto di attenzione dottrinale. Senza dubbio, uno degli aspetti da evidenziare è collegato alla

---

<sup>377</sup> Il suo numero di riferimento interistituzionale è 2021/0168(NLE).

forma di governo nell'elaborazione e nell'esecuzione del PNRR. In questo contesto, si denuncia la progressiva consolidazione di una concentrazione delle decisioni del Governo (in concreto, del Presidente del Consiglio)<sup>378</sup>, che riduce sempre più la possibilità del Parlamento di incidere in modo significativo sulla stessa formazione delle scelte politiche essenziali, a favore di una centralità governativa<sup>379</sup>.

D'altra parte, si sono alzate voce critiche che sostengono che l'articolazione della *governance* in Italia sia stata in buona misura influenzata dalla necessità di confrontarsi con le istituzioni europee. In questo senso, si è cominciato a parlare di un «mutamento» nella logica strutturale degli assetti di governo dell'economia da parte del sistema istituzionale e dell'ordinamento dell'Unione Europea<sup>380</sup>. Pure il PNRR è stato qualificato come un «nuovo procedimento euro-nazionale», che richiede il coinvolgimento tanto delle istituzioni dell'Unione, quanto di quelle dei suoi Stati membri, e si sviluppa in conformità sia al diritto dell'Unione, sia al diritto di ciascuno Stato membro<sup>381</sup>.

Un altro aspetto da evidenziare, che a sua volta deriva del primo, è la mancanza di coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali, sia nella fase di elaborazione del PNRR, sia in quella di esecuzione<sup>382</sup>. Questo non è un problema solo dell'Italia ed è comune a molti altri Paesi europei. In questo senso, il Comitato europeo delle regioni, nel Parere «Attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza», del 1° dicembre 2021, esprime delusione per il fatto che, in generale, non sia stato dato alcun seguito positivo al parere in cui il proprio Comitato chiedeva una partecipazione diretta degli enti locali e

---

<sup>378</sup> Così, SCIORTINO, A. (2021), «PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico "normativo"», in *Federalismi*, n. 18, p. 255; NICCOLAI, S. (2022), «L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica», in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, p. 224 e MENEGUS, G. (2023), «La riforma della *governance* del PNRR», in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, p. 228. Uno studio concreto sulla *governance* precedentemente predisposta dal Governo Draghi e su quella del Governo Meloni, cfr. ancora MENEGUS, G. (2023: 205 e ss.).

<sup>379</sup> CATELANI, E. (2022), «P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione», in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, p. 212. SCIORTINO, A. (2021:236), anche se indica qualche eccezione, qualifica l'attività svolta dal Parlamento nell'*iter* di elaborazione e approvazione del PNRR come «assai marginale» e fa riferimento a un «ritorno all'indirizzo politico "normativo"». Per un approfondimento sui rapporti fra organi costituzionali, si veda CATELANI, E. (2022: 212 e ss.).

<sup>380</sup> In merito, cfr. BILANCIA, F. (2022), «Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche», in *Costituzionalismo.it*, n. 1, p. 5 e MENEGUS, G. (2023: 229).

<sup>381</sup> LUPO, N. (2022), «Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale», in *Federalismi*, in particolare, p. 6 e ss.

<sup>382</sup> Alla mancanza degli enti territoriali nella fase di elaborazione del PNRR si riferiscono, tra gli altri, FERRARO, L. (2022), «Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», in *I battelli del Reno*, pp. 4 e ss. e MENEGUS, G. (2022: 42 e 43). Gli Autori analizzano più in dettaglio il modo in cui, specificamente, le Regioni sono state coinvolte nello sviluppo del Piano.

regionali in quanto tali all'elaborazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza (cfr. sezione 11)<sup>383</sup>.

Rispetto il momento esecutivo, sebbene il PNRR tenga conto della coesione territoriale e faccia riferimento in alcuni punti alle Regioni ed agli Enti locali, in realtà, non emerge che gli stessi siano stati veramente molto presenti<sup>384</sup>. Una delle conseguenze sarebbe che le autonomie territoriali sarebbero implicate in un processo di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo per l'implementazione del PNRR, che compete in via esclusiva allo Stato<sup>385</sup>. Di fronte a questa situazione, la soluzione adottata dal Governo è stata apportare modifiche alla struttura di attuazione del PNRR<sup>386</sup>. Questo è stato fatto introducendo modificazioni nella conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, «recante *governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure». Così, tra le altre novità, la legge 29 luglio 2021, n. 108, stabilisce tavoli settoriali e territoriali con le parti sociali (comma 5 bis dell'art. 8). È altresì significativa l'istituzione, attraverso il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», del Nucleo PNRR Stato-Regioni come «organo di coordinamento tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano» che anche ha in considerazione agli enti locali (art. 33).

## **2. La contribuzione del PNRR allo spopolamento rurale attraverso il turismo sostenibile**

### **2.1. La Componente 3 («Turismo e cultura») della Missione 1 («Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo»)**

Come appena indicato, ciascuna delle Missioni è articolata in diverse Componenti. La Missione 1 ne ha tre. La prima, «Digitalizzazione, innovazione e competitività nella

---

<sup>383</sup> Comitato europeo delle regioni, Parere «Attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza», DOUE, C 97/21, 28 febbraio 2022.

<sup>384</sup> Per CEFFA, C.B. (2022), benché tutte e due (Regioni ed Enti locali), particolarmente le Regioni, sono titolari di importanti funzioni legislative ed amministrative in molti degli ambiti competenziali investiti dal PNRR, il loro ruolo è risultato essere «quasi del tutto assente o, limitato», «Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?», in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 24, p. 78.

<sup>385</sup> Si veda DE DONNO, M. (2022), «Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione: alcune riflessioni a partire dal PNRR e dal disegno di legge delega per la riforma del TUEL», n.1, in *Rivista di Diritto delle Autonomie Territoriali*, p. 127.

<sup>386</sup> Così è stato notato da CLARICH, M. (2021), «Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico», in *Astrid-rassegna*, n. 12, p. 11; DE DONNO, M. (2022:127); FERRANO, L. (2022: 8-11); e MENEGUS, G. (2022:44).

«Pubblica Amministrazione», ha lo scopo di trasformare in profondità la Pubblica Amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione. La seconda, «Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo» si propone promuovere l'innovazione e la digitalizzazione del sistema produttivo. E, la terza, «Turismo e cultura 4.0» mira a rilanciare i settori economici della cultura e del turismo, che svolgono un ruolo fondamentale nello sviluppo economico del Paese. Successivamente, concentriamo l'attenzione sulla Componente 3, che è il punto di maggior rilievo, a fondamento dell'analisi che si promuove nel presente lavoro.

**Tavola 9. Componente 3. Turismo e cultura**

<b>Componente 3. Turismo y cultura 4.0</b>	
<b>Aree di intervento</b>	<b>Investimenti (I)/ Riforme (R)</b>
1. Patrimonio culturale per la prossima generazione	1.1. (I) «Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale» 1.2. (I) «Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura» 1.3. (I) «Migliorare l'efficienza energetica nei cinema, nei teatri e nei musei»
2. Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale	2.1. (I) «Attrattività dei borghi» 2.2. (I) «Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale» 2.3. (I) «Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici» 2.4. (I) «Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale del Fondo Edifici di Culto (FEC) e siti di ricovero per le opere d'arte (Recovery Art)»
3. Industria culturale e creativa 4.0	3.1. (R) «Adozione di criteri ambientali minimi per eventi culturali» 3.1. (I) «Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)» 3.2. (I) «Capacity building per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde»
4. Turismo 4.0	4.1. (R) «Ordinamento delle professioni delle guide turistiche» 4.1. (I) «Hub del turismo digitale» 4.2. (I) «Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche» 4.3. (I) «Caput Mundi-Next Generation EU per grandi eventi turistici»

Fonte: adattamento della tavola della pagina 91 del PNRR.

È stato anche anticipato che ciascuna delle Componenti presenta diversi settori di intervento e, a loro volta, all'interno di questi settori, vengono definiti investimenti e, in alcuni casi, riforme. Queste sono le informazioni che troviamo in questa tavola, che si riferisce alla Componente 3. In linea con il PNRR, gli ambiti di intervento comprendono: il patrimonio culturale; la rigenerazione di piccoli siti o luoghi culturali, del patrimonio culturale, religioso e rurale; l'industria culturale e creativa; e il turismo.

Non possiamo affermare che questi ambiti siano compartimenti stagni; in realtà, data la trasversalità di determinate materie come avviene per il turismo, si verificano interferenze tra di essi. Ad esempio, vedremo in seguito che l'ambito di intervento 4 - destinato al turismo - non è l'unico che introduce misure relative allo stesso, ma queste sono presenti anche nell'ambito di intervento 2, che mira alla rigenerazione di piccole aree culturali, così come del patrimonio culturale, religioso e rurale. Quest'ultima considerazione permette già di anticipare che, come è avvenuto in Spagna, il PNRR utilizza il turismo come strumento per rivitalizzare determinate zone rurali svantaggiate (di ciò ci occupavamo in modo più approfondito nel par. II.4.3 del Capitolo quarto e vedevamo come il ricorso all'attività economica turistica fosse una risposta delle autorità pubbliche spagnole al problema della spopolazione rurale).

Nell'ambito dell'area di intervento 4, gli investimenti sono rivolti al miglioramento delle strutture di accoglienza turistica e dei servizi turistici, riqualificando e migliorando gli standard dell'offerta, con il duplice obiettivo di aumentare la competitività delle imprese e promuovere un'offerta turistica basata sulla sostenibilità ambientale, l'innovazione e la digitalizzazione dei servizi. Tra le iniziative, vi è la creazione di un «Hub del turismo digitale», accessibile tramite una piattaforma web, che consenta la connessione di tutto l'ecosistema turistico al fine di valorizzare, integrare e favorire l'offerta stessa. In secondo luogo, sono previsti fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche, che prevedono investimenti destinati a una pluralità di interventi, tra cui possono essere segnalati quelli rivolti alla sostenibilità ambientale (ad esempio, attraverso l'uso di fonti rinnovabili a minor consumo energetico). La terza azione è stata denominata «Caput Mundi - Next Generation EU per grandi eventi turistici» e volge un'attenzione particolare al patrimonio turistico. Da questa prospettiva, l'obiettivo è quello di creare un itinerario turistico nazionale che, partendo dalla capitale, porti il turismo lungo percorsi nazionali spesso meno conosciuti promuovendo così un turismo equilibrato nel territorio e quindi più sostenibile. La quarta misura mira a regolamentare la professione delle guide turistiche, stabilendo i loro principi fondamentali ed i livelli di erogazione del servizio in modo tale che, nel rispetto dell'autonomia locale, si possa ottenere una certa uniformità a livello nazionale. Da quanto sopra, si evince che la sostenibilità non compare come pilastro fondamentale del turismo, anche se, in misura maggiore o minore, è presente e si contemplano alcune misure che possono contribuire al suo raggiungimento.

Come si è menzionato, l'attenzione al turismo è presente anche nell'ambito dell'intervento 2. La prospettiva con cui viene affrontato in quest'ultimo ambito risulta di interesse per questo lavoro, poiché non si tratta solo di turismo sostenibile, ma si collega anche alle aree rurali e svantaggiate. Anche in Italia, infatti, il turismo di massa che solitamente si concentra negli stessi luoghi comporta il rischio di danneggiarli o esaurirli nel lungo termine, mettendo a rischio la loro preservazione e sostenibilità nel tempo e, d'altra parte, altri luoghi attraenti rimangono isolati dai flussi turistici. Di fronte a questa situazione, il PNRR prevede che gli interventi a sostegno del turismo non si debbano concentrare unicamente nelle grandi città. A questo scopo, rispondono gli investimenti 2.1 («Attrattività dei borghi») -su cui ci soffermiamo nel paragrafo successivo- e il 2.2 («Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale») del PNRR. Quest'ultimo mira a modernizzare gli edifici rurali storici e di tutela paesaggistica. Si prevede che questo investimento abbia un impatto positivo sulle economie locali e favorisca il turismo rurale sostenibile.

## **2.2. L'apporto dal contesto rurale: l'«attrattività dei borghi»**

Questo investimento ha l'obiettivo di sostenere lo sviluppo economico e sociale dei «piccoli centri storici italiani» –che il PNRR chiama «borghi»- che dispongono di potenziale grazie al patrimonio culturale, alla storia e alle tradizioni che li caratterizzano. Questo intervento è attuato attraverso il «Piano Nazionale Borghi», un programma che mira a contrastare lo spopolamento e facilitare una crescita economica durevole, inclusiva e sostenibile. La sua azione si basa, principalmente, sulla rigenerazione culturale e sulla rivitalizzazione del turismo. Il Piano Nazionale Borghi prevede due linee di intervento. La «Linea A» comprende progetti pilota di rigenerazione culturale, sociale ed economica dei paesi in rischio di abbandono o abbandonati, identificati come tali dalle Regioni o Province autonome di Trento e Bolzano con Deliberazioni della Giunta su proposta degli Assessorati alla Cultura. E la «Linea B» si destina a progetti di rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici, selezionati attraverso avviso pubblico, a regia del Ministero della Cultura, rivolto ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e caratterizzati dalla presenza di un borgo storico.

Le azioni previste nel contesto del PNRR italiano richiamano i piani di sostenibilità turistica, previsti nel PRTR che sono stati analizzati dettagliatamente nel par. I.5 di questo Capitolo. Ciascuna delle iniziative mira a fornire finanziamenti a territori rurali svantaggiati e, talvolta, addirittura spopolati. Considerando che spesso questi

territori presentano un certo potenziale turistico, si intende revitalizzare tali aree attraverso l'attività turistica. In questo modo, in entrambi i casi si contribuisce a migliorare la coesione territoriale e, quindi, in particolare, a raggiungere l'obiettivo di sviluppo sostenibile 10, che mira alla riduzione delle disuguaglianze sia tra i Paesi, che all'interno di ciascuno di essi a livello interno.

Tuttavia, vi sono anche alcune differenze. Una delle differenze che riteniamo più significative è che, nel caso italiano, le due linee di intervento previste nel Piano Nazionale Borghi si rivolgono specificamente a quei piccoli centri abitati. Al contrario, i Piani STD del PRTR, pur dichiarando di avere come obiettivo la promozione della coesione territoriale e il contributo alla lotta contro lo spopolamento rurale, possono essere richiesti da qualsiasi tipo di Ente locale, il che rende estremamente difficile per i territori più svantaggiati accedere a tali aiuti, poiché non possono competere con gli altri territori che non siano così piccoli e abbiano una situazione più favorevole.

## **CONCLUSIONES Y RESULTADOS**

**I.** El desarrollo sostenible surge en el ámbito intencional y adquiere relevancia en 1987 con la elaboración del Informe Brundtland, que fue impulsado por la Organización de las Naciones Unidas. De acuerdo con este, el desarrollo sostenible debe garantizar la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas propias. Esta reflexión, que entraña valores como la solidaridad y la empatía, nace vinculada a la preocupación por la excesiva explotación de los recursos del planeta que planteaba el riesgo de socavar el crecimiento económico. Puede decirse, por tanto, que el desarrollo sostenible tiene un origen vinculado a la protección ambiental. La Comisión que elabora el Informe se percató de que el deterioro medioambiental repercute tanto en el crecimiento económico como el progreso social y esta visión hace que en la Cumbre social de 1995 se reconozca una triple dimensión del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental), que hoy es aceptada no solo a nivel internacional sino a nivel europeo y nacional de Estados como España e Italia (no obstante, no faltan intentos de ampliar su dimensión, véase conclusión XIII). Este enfoque holístico reclama la necesidad de un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección del medio ambiente. A pesar de que consideremos que estas ideas son clave y nos permiten proporcionar una noción jurídicamente apreciable de sostenibilidad, es necesario poner de manifiesto que el desarrollo sostenible es un término etéreo y de difícil concreción.

**II.** Tras la elaboración del Informe Brundtland, desde las Naciones Unidas se ha desarrollado una incesante actividad dirigida a alentar a los poderes públicos a acoger un enfoque sostenible en las decisiones públicas. Aun así, por sorprendente que resulte, transcurridos más de treinta años desde su publicación la mayoría de las propuestas realizadas en aquel momento continúan teniendo absoluta actualidad lo que refleja la pervivencia de los desafíos a lo largo de las décadas. Como es sabido, en 2015 se aprobó la Agenda 2030 que tiene como objetivo principal orientar los esfuerzos internacionales hacia el desarrollo sostenible y para ello se centra en 17 ODS. El inconveniente que presenta la Agenda es que no tiene carácter vinculante y, por lo tanto, no impone obligaciones a quienes la han adoptado. Únicamente constituye un marco de referencia para orientar las políticas públicas y los esfuerzos colectivos hacia metas comunes suponiendo simplemente una llamada a la acción. Esto permite poner de relieve el avance limitado de la implementación de la sostenibilidad y el desajuste existente entre el reconocimiento de su importancia y su aplicación efectiva.

**III.** La Unión Europea destaca por ser pionera en la incorporación al Derecho positivo de la sostenibilidad. En 1992, el Tratado de Maastricht encomienda a la que entonces pasaba a denominarse Unión Europea promover un crecimiento sostenible, del que se acoge un concepto amplio que tiene en cuenta los ámbitos económico, social y medioambiental. Junto a los Tratados, la actuación de la Unión se ha basado en estrategias que comenzaron a aprobarse en el año 2000. Sin embargo, hasta el momento, con carácter general, los cambios no han sido significativos ni las medidas introducidas se han caracterizado por ser contundentes ni vinculantes para los Estados miembros.

**IV.** El modo en que España ha abordado la sostenibilidad ha evolucionado considerablemente a lo largo del tiempo. Aunque, como es lógico por la fecha de su aprobación, la Constitución Española de 1978 no la menciona de modo expreso, tal y como se ha reconocido la jurisprudencia constitucional, sí contiene preceptos que dan fundamento a la misma y contribuyen a avanzar en la dirección de un desarrollo más sostenible desde la perspectiva medioambiental (art. 45), social (art. 130.1) y, recientemente, económica (art. 135). Por su parte, los estatutos de autonomía han ido incorporando referencias a la sostenibilidad que es considerada como un objetivo básico o un principio rector de las políticas públicas conforme al que los poderes públicos deben ejercer sus poderes. Estas alusiones son relevantes desde una perspectiva simbólica pero presentan un alcance amplio lo que resulta insuficiente para traducirse en prácticas y medidas concretas que impulsen el desarrollo sostenible.

**V.** Desde hace poco tiempo, a nivel estatal, el compromiso con el desarrollo sostenible se ha traducido políticamente en la creación, en el año 2020, del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 al que, en lo que a la sostenibilidad respecta, corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de impulso e implementación de la Agenda 2030 y los ODS. Aun así, con carácter previo a la institución de este Departamento ministerial, el Gobierno empezó a aprobar distintos documentos que han culminado en la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 que recoge ocho retos a los que se enfrenta España actualmente, que se deben abordar y solucionar para cumplir con la Agenda 2030 y los 17 ODS. De nuevo, el inconveniente que presenta la Estrategia es el típico de los planes de carácter político y es su carácter programático que, como se está pudiendo comprobar, parece ser una impronta que conlleva la sostenibilidad y, por ende, la propia Agenda 2030. Junto a lo anterior, la incorporación de los términos sostenibilidad o desarrollo sostenible a leyes estatales y autonómicas se

está convirtiendo en una práctica común mostrando, al menos teóricamente, cierto cambio en la forma de abordar las políticas públicas.

**VI.** Es tanta la importancia que, siquiera aparentemente, está adquiriendo la sostenibilidad que cabe cuestionar cuál es su verdadero alcance jurídico. Como se ha visto en el desarrollo de esta tesis, es frecuente que las leyes se refieran a la misma como un principio o un objetivo básico sin llegar a utilizar una terminología jurídica estricta que no es nada sencilla de diferenciar. En el plano doctrinal existe cierto consenso al entenderla como un principio jurídico, incluso con sustento constitucional. Pero también hay autores que la califican simultáneamente no solo como principio jurídico sino como valor lo que evidencia la falta de consenso unánime sobre el alcance del término principio jurídico.

**VII.** En cualquier caso, como ha señalado REBOLLO PUIG, los principios jurídicos no son aquellos que se diga comúnmente que lo son. No consideramos que un principio sea tal por el simple hecho de que una ley lo bautice así. Ni tampoco por el hecho de que la doctrina y la jurisprudencia así lo indiquen. Siguiendo a BELADÍEZ ROJO, los principios jurídicos son fundamentos del Derecho y en una sociedad en la que se ha consolidado la idea de que la soberanía reside en el pueblo resulta lógico que el Derecho se fundamente en sus convicciones jurídicas. De ahí que resulte lógico que los principios jurídicos sean las convicciones, valores o ideas jurídico-éticas de esa sociedad. El problema es cómo determinar cuáles son esas convicciones que tienen los ciudadanos para así conocer los principios en los que se fundamentan. Y en este punto arroja luz el planteamiento de LARENZ para quien el método de actuar de un valor se caracteriza porque es sentido por el hombre como un requerimiento interior a tomar una posición y a actuar de una determinada forma; o sea, sería un juicio subjetivo, un sentimiento. Por lo tanto, la existencia de un principio jurídico dependerá de su arraigo y aceptación en la conciencia colectiva de la comunidad. Y por este motivo no podemos defender que a día de hoy la sostenibilidad sea un principio general del Derecho ya que no consideramos que sea un valor que esté lo suficientemente presente en la conciencia social.

**VIII.** En Italia, en cumplimiento del compromiso asumido con la implementación de la Agenda 2030, el Gobierno aprobó en 2017 una primera versión de la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible cuya aprobación final se ha demorado enormemente siendo aprobada siete años después. Las disposiciones de la Estrategia tampoco tienen en este caso carácter vinculante por lo que su eficacia se ve enormemente

afectada. Adicionalmente, en el plano orgánico se han atribuido a la *Cabina di regia* funciones de impulso y coordinación de las políticas para el desarrollo de la Estrategia en el ámbito de la Agenda 2030 y los ODS.

**IX.** Continuando con el Ordenamiento jurídico italiano, desde la perspectiva de la sostenibilidad, es destacable la reforma operada en 2022 en la Constitución italiana que vincula la actuación de la República con el «interés de las futuras generaciones» (art. 9.3); referencia esta que es similar a la que se utilizó en 1987 por el Informe Brundtland. Esto nos lleva a formular dos observaciones: primera, aunque la reforma ofreció al constituyente la posibilidad de introducir una mención explícita al desarrollo sostenible esta fue declinada, probablemente porque el término presenta un carácter ambiguo y un amplio campo de actuación; y segunda: la incorporación del inciso generaciones futuras puede ser un elemento potencial que facilite que poco a poco se tengan en cuenta como parámetro en las diferentes políticas contribuyendo así a dar una mayor cobertura a la sostenibilidad.

**X.** El turismo es un sector en el que se ha manifestado el cambio de paradigma hacia la sostenibilidad. A nivel internacional el turismo sostenible comienza a fomentarse en los años 70 y 80 gracias a la labor de las Naciones Unidas y la OMT, que promueven la puesta en marcha de prácticas dirigidas a reducir el impacto ambiental y maximizar los beneficios sociales y económicos para las comunidades locales. En el ámbito europeo se introduce el turismo sostenible en 1999 y, aunque es cierto que desde entonces se ha mantenido una actitud proactiva, no puede concluirse que las políticas adoptadas –que recogían la forma de estrategias- hayan tenido transcendencia. Ha sido necesario que el Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas reclamen una nueva estrategia con medidas y propuestas específicas que se ha plasmado en la Agenda Europea para el Turismo 2030, que fue aprobada en 2022.

**XI.** En España, la evolución hacia el turismo sostenible ha sido gradual tal y como muestra la intervención de la Administración estatal. Durante la época franquista las políticas perseguían exclusivamente el crecimiento económico y no fue hasta mediados los años 80 cuando, poco después de la aprobación de la Constitución de 1978, los poderes públicos se percatan de las consecuencias de ese tipo de actuaciones sobre el medio y las ciudades. Se comienza así a reflexionar sobre la necesidad de adoptar un enfoque más equilibrado que distribuya los beneficios del turismo y reduzca la presión sobre los territorios. Esto daba lugar a la búsqueda de un cambio en el modelo de oferta turística

española que diese lugar a un turismo alternativo al de sol y playa. Inicia así ha promocionarse el turismo rural.

**XII.** Aunque la Constitución española configura el turismo como una competencia exclusiva que pueden asumir las comunidades autónomas –y así fue efectivamente asumida por todas ellas- el Estado continuaría interviniendo en la materia en base a la concurrencia de otros títulos competenciales exclusivos. Es lo que ocurre con la competencia de la Administración del Estado sobre la planificación general de la economía (ex. art. 149.1.13.º CE) que justifica la elaboración de planes estatales que responden a la finalidad de formular recomendaciones y orientar las políticas en el sector turístico. Estos planes, que bajo la vigencia de la Constitución comenzaron a desarrollarse en 1992, muestran que el mantenimiento y la mejora de la competitividad del sector turístico ha constituido siempre una prioridad tanto en el pasado como en la actualidad. Sin embargo, al mismo tiempo, se ha ido produciendo un cambio en el enfoque que estuvo centrado ya desde la década de los 90 en la búsqueda de la calidad y paulatinamente se ha introducido la sostenibilidad. Este proceso se refleja no solo en los planes estatales sino también en las distintas leyes sectoriales de turismo aprobadas por las comunidades autónomas.

**XIII.** A pesar de que la sostenibilidad en el turismo ha sido un tema de interés desde hace tiempo no ha sido hasta el periodo post-pandemia cuando se ha observado un mayor compromiso y un aumento de las actuaciones dirigidas a promover prácticas turísticas más sostenibles y responsables. En 2019, tres años después de la aprobación de la Agenda 2030, el Gobierno español publicó las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible que son el documento de trabajo previo a la Estrategia de Turismo Sostenible. En relación a estas procede destacar dos notas. La primera es que, a pesar de que hayan transcurrido cuatro años desde la adopción de las Directrices Generales, la Estrategia no ha sido aprobada por el momento. Es cierto que ha habido una pandemia de por medio pero, aun así, consideramos que ha habido tiempo más que suficiente para readaptar las mencionadas Directrices Generales y aprobar la Estrategia. Esta pasividad podría responder a distintas explicaciones. Una de ellas sería que realmente existe un desinterés por sacar adelante este documento. Otra posibilidad sería pensar que desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo se ha focalizado la atención y los esfuerzos en otras actuaciones que han impedido sacar adelante la Estrategia. La segunda es que las Directrices Generales introducen y acogen una visión amplia de la sostenibilidad que se

aparta de la concepción tradicional. Lo hace al disponer que las tres vertientes de la sostenibilidad son la medioambiental, la socioeconómica (de este modo unifica las clásicas dimensiones social y económica) y territorial. Este último elemento es el que presenta un carácter novedoso y va más allá de la clásica triple dimensión que está generalmente aceptada que, además, es la que se incorpora en la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030.

**XIV.** Las consecuencias de la irrupción de la pandemia no tardaron en hacerse notar y, al igual que otros sectores económicos, el turismo comenzó a verse rápidamente afectado. Ante estas circunstancias el Gobierno español impulsó medidas en respuesta al impacto negativo de la crisis sanitaria en las que, con carácter general, la sostenibilidad estaba ausente. Por ejemplo, se ampliaron las ayudas al grupo de viajes Thomas Cook a través del RD-ley 25/2020. Asimismo, también en 2020, con el objeto de reflotar el sector se publicaron dos planes: el Plan de impulso al sector turístico, en junio, y el Plan de refuerzo a la hostelería, el turismo y el comercio, en diciembre. Estos planes se caracterizan por su flexibilidad y ausencia de carácter vinculante, lo que no obsta a que puedan tener una eficacia directiva derivada de su carácter político. Pero no todo su contenido presenta carácter indicativo, ya que determinados aspectos que contemplan sí van a ser vinculantes debido a que esas medidas están recogidas en reales decretos leyes. Es decir, determinados puntos de los planes vinculan de modo indirecto debido a que su contenido se recoge en disposiciones con rango de ley. Es lo que ocurre con los Planes STD ordinarios regulados en el art. 10 RD-ley 25/2020. Estos Planes STD ordinarios surgen con la finalidad de proporcionar financiación a las entidades locales que constituyan destinos turísticos para acometer actuaciones que permitan convertir el sector del turismo hacia la sostenibilidad. Esta idea, que se recoge en los Planes STD ordinarios, sería acogida más adelante por el Componente 14 del Plan de recuperación.

**XV.** Junto al turismo, la sostenibilidad también se vincula con el ámbito rural. En esta materia fue pionera la Ley 45/2007 que tiene un propósito loable que es favorecer el desarrollo sostenible del medio rural desde una perspectiva económica, social y medioambiental. No obstante, a pesar de la buena voluntad de los poderes públicos de aquel momento y de la ambición de sus pretensiones, la Ley se ha reducido a una declaración de principios que, al menos hasta el momento, no ha tenido aplicación. Y esto se debe a la inexistencia de la financiación necesaria para poner en marcha las medidas que contiene.

El medio rural recibía, sin embargo, una fuerte inyección de capital gracias a los fondos FEADER que permitieron que España elaborase un Programa Nacional de Desarrollo Rural para el periodo 2014-2020. Esto no hace sino evidenciar que la financiación dirigida a revitalizar el medio rural debió provenir del ámbito europeo ya que a nivel interno no resultó posible reunir o asignar el capital necesario para impulsar estas iniciativas. Esta situación se mantiene en la actualidad ya que ha sido necesario recurrir a los fondos Próxima Generación para proveer de recursos financieros al ámbito rural. En suma, esta dependencia de financiación externa muestra, por una parte, el importante papel de la Unión Europea, y por otra, el desafío interno debido a que no se destina financiación para el desarrollo rural. A su vez, dado que la financiación procedente de los fondos Próxima Generación es limitada en el tiempo se plantea el problema de la continuidad de esa financiación una vez la vigencia de aquellos finalice.

**XVI.** Aunque la despoblación rural y el desequilibrio entre territorios no son un problema nuevo, son materias que en los últimos años se han elevado a primera esfera política tanto a nivel europeo como a nivel interno de muchos Estados como España o Italia. En España son diversas las iniciativas que se han impulsado en el ámbito estatal y autonómico. A nivel nacional, destaca la creación del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico y la aprobación de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Igualmente, el problema del despoblamiento también es objeto de atención en el Plan de recuperación español, en el que la cohesión territorial constituye uno de sus cuatro ejes transversales. Asimismo, dando continuidad al Plan de recuperación, se ha aprobado el Plan 130 medidas frente al reto demográfico. Estas actuaciones se completan en el plano autonómico, del que cabe resaltar la aprobación de leyes específicas sobre despoblación. Todo ello permite afirmar que existe una auténtica política de desarrollo rural contra el despoblamiento, si bien, pese a ello resulta sorprendente que en el ejercicio de estas iniciativas el Estado no se haya pronunciado sobre la recuperación de la Ley 45/2007, que continúa en vigor.

**XVII.** Sostenibilidad, turismo, desarrollo rural y despoblación convergen al proponerse el turismo sostenible como un instrumento que contribuya a revitalizar el mundo rural y a afrontar la despoblación. Esta es una idea que ya se proponía desde finales de los años 80 a nivel internacional y europeo y a la que, posteriormente, se ha venido dando continuidad (por ejemplo, la introducía la Ley 45/2007). Esta propuesta se ha recuperado con fuerza por documentos de lo más diversos sobre sostenibilidad en general

(Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030), turismo (Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030), despoblación (así, las Directrices Generales frente al Reto Demográfico) y vinculados a la financiación europea (así, el Plan de recuperación y el Plan 130 medidas frente al reto demográfico). De hecho, los principales instrumentos de intervención de las administraciones turísticas sobre el sector del turismo, es decir, los Planes STD tanto ordinarios y los planes de sostenibilidad turística en destinos del Plan de recuperación, que comprenden los Planes nacionales STD y los Planes Territoriales –que incluyen, a su vez, los Planes STD extraordinarios y las ACD– tienen por finalidad fomentar la transformación de los destinos turísticos hacia la sostenibilidad y su contribución a la cohesión territorial.

**XVIII.** Los problemas relacionados con los cambios demográficos y los desequilibrios entre territorios urbanos y rurales son comunes también en Italia. En esta materia constituye un referente de obligada mención la Estrategia Nacional para las Áreas Internas que representa una política innovadora de desarrollo y cohesión territorial. Su elaboración se anunció en 2012 pero no se puso en marcha hasta dos años después, esto es, 2014 siendo financiada principalmente con recursos europeos. Así, se pone de manifiesto que en Italia, al igual que en España, el ámbito rural recibía financiación gracias a recursos externos y no tanto de los fondos del propio Estado. Esta situación lleva a cuestionar el grado de prioridad que tiene para los Estados el desarrollo rural y a plantear el problema que supone la dependencia de la financiación externa.

En Italia, tal y como ha ocurrido en España, se ha prestado recientemente una mayor atención al ámbito rural. Así permiten constatarlo iniciativas dirigidas a impulsar las zonas rurales y afrontar el despoblamiento como son la ley del 6 de octubre de 2017, n. 158, que contiene medidas para el apoyo y la valorización de los pequeños municipios. La aprobación de esta Ley y de la Estrategia Nacional de las Áreas Internas pone de relieve la atención que las autoridades públicas han prestado a algunos territorios más aislados y menos poblados. Por otro lado, estos documentos muestran que también en Italia las iniciativas recurren al turismo como un elemento revitalizador de los territorios rurales que puede contribuir a la sostenibilidad de los territorios.

**XIX.** La aprobación de los fondos europeos Próxima Generación representaba para los Estados una gran oportunidad para recuperar sus economías e implementar proyectos que, de otro modo, podrían haber quedado en suspenso. En particular, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que es uno de los principales instrumentos

del Instrumento de recuperación, apostaba por estimular la economía y abrir caminos para un desarrollo sostenible y equitativo. Así se establece en el Reglamento 2021/241. Sin embargo, pese a esa declaración de intenciones, la realidad es que el mencionado Reglamento otorga prioridad a la transición ecológica y a la transición digital a las que se exige que los planes de recuperación destinen un importe equivalente al menos al 37% y 20%, respectivamente. Es decir, se requiere que algo más de la financiación concedida a cada plan de recuperación (en concreto, un 57%) vaya destinado a las transiciones ecológica y digital. La apuesta decidida por estos ámbitos debe calificarse como positiva pero, dado que el tiempo apremia y 2030 no tardará en llegar, tampoco debería haberse perdido de vista que existe un compromiso de los Estados con la Agenda 2030. Y, precisamente, a este respecto sí se echa en falta que la Unión Europea les haya prestado una mayor atención y haya aprovechado la ocasión de la elaboración del Reglamento – que sí tiene carácter vinculante a diferencia de otros documentos que pueda aprobar como estrategias- para exigir a los Estados inversiones dirigidas al cumplimiento de los ODS. Pues, si bien es cierto que el concepto de sostenibilidad es extremadamente amplio y, como ya se ha indicado, su carácter etéreo dificulta su concreción también lo es que, a través de las metas que se indican en cada uno de los ODS resulta posible vincular inversiones con determinadas actuaciones.

**XX.** La lectura de los planes de recuperación español e italiano permite corroborar que estos tampoco se caracterizan por prestar una especial atención a la sostenibilidad ni a la Agenda 2030. A esa falta deficiente consideración de los ODS se ha referido también el Comité de las Regiones.

No obstante, los mencionados planes de recuperación sí se han enfocado -al menos en términos teóricos, pues una cosa son las declaraciones y otra lo que ocurre realmente en la práctica- en la cohesión territorial, que es uno de los objetivos políticos clave reconocido en el TUE (art. 3.3) y en el TFUE (art. 174). El Plan de recuperación español sitúa la cohesión territorial como uno de los cuatro ejes transversales del mismo y el Plan de recuperación italiano también le presta atención en el marco de la Misión 5. Ciertamente, la cohesión territorial adquiriría una especial importancia en aquel momento en el que iniciaba la recuperación post-pandemia que hacía que surgiese el riesgo de que con una recuperación desequilibrada las disparidades territoriales se hiciesen más intensas tanto entre los propios Estados como a nivel interno, lo que, simultáneamente, dificultaba el cumplimiento de determinados ODS como el 10 («Reducir la desigualdad en y entre

los países») y el 11 («Ciudades y comunidades sostenibles»). Ante este escenario, los fondos Próxima Generación planteaban la posibilidad no solo de favorecer la recuperación de los Estados sino de afrontar retos pendientes como la despoblación rural y apostar y reconducir hacia la sostenibilidad sectores clave como el turismo.

**XXI.** El Plan de recuperación español destina una considerable suma al reto al que nos acabamos de referir. Lo refleja bien el Componente 14 que dedica más de la mitad de la financiación a los planes de sostenibilidad turística en destino (en concreto, un 54,4%, lo que se traduce en unos 1858 millones de euros respecto del total de 3400 millones que se destinan al Componente). En este trabajo se ha podido comprobar que las administraciones públicas recurren con frecuencia a la figura de los planes tanto, con carácter general, para orientar la actuación de las administraciones públicas sobre el turismo como, más específicamente, para establecer los presupuestos que deben cumplir las administraciones para transformar los destinos turísticos hacia la sostenibilidad. Prueba de ello son también los planes de sostenibilidad turística en destino del Plan de recuperación y los Planes STD ordinarios regulados en el RD-ley 25/2020. Todos estos planes comparten dos grandes objetivos: el primero, acometer acciones transformadoras en los destinos turísticos que los acerquen a la sostenibilidad y, el segundo, alcanzar una mayor cohesión territorial y contribuir a frenar los procesos de despoblación.

**XXII.** El hecho de que los Planes STD, ordinarios y extraordinarios, y las ACD se ejecuten por las administraciones locales evidencia algo que consideramos destacable y es que las entidades locales, que son las que constituyen los destinos turísticos, van a asumir un papel protagonista en esas acciones transformadoras. Esto resulta más que lógico ya que son las conecedoras de las especiales necesidades de los territorios. Además, con independencia de las competencias que los entes locales tengan asignadas en materia de turismo -ya sea por la LBRL o por las leyes sectoriales de turismo- lo cierto es que ostentan gran parte de competencias que influyen sobre el mismo (basta invocar el art. 25.2 LBRL que contempla competencias sobre medio ambiente urbano, ferias, mercados, comercio ambulante o promoción de la cultura y equipamientos culturales, entre otras).

El turismo es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas y la mayoría de las competencias turísticas corresponden a estas quedando reservadas para los municipios las competencias sobre información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local [ex. art. 25.2.h)] que, habitualmente, son ampliadas por la

legislación sectorial turística. No ocurre lo mismo con las provincias que, a pesar de que también son entes constitucionalmente garantizados, son en muchas ocasiones ignoradas por las leyes turísticas. Lo mismo sucede, con el resto de entidades locales que menciona el art. 3 LBRL (es decir, junto a municipios y provincias, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios). Ese papel secundario que vienen asumiendo los entes locales mejora gracias a los Planes STD ordinarios y extraordinarios y las ACD que se han configurado como instrumentos que ejecutan las entidades locales del art. 3 LBRL.

**XXIII.** El hecho de que se admita que puedan participar no solo los destinos turísticos rurales sino también los destinos turísticos urbanos y los destinos turísticos de sol y playa provoca que se susciten dudas sobre el efectivo cumplimiento del objetivo de contribuir a la cohesión de los territorios rurales. Además, el concepto que se recoge de destino turístico rural es extremadamente amplio y no se introduce ningún límite poblacional lo que facilita que puedan participar entidades locales en posiciones de lo más diversas provocando que en el momento de realizar las valoraciones y atribuir una puntuación a las propuestas presentadas para seleccionar las que mayor puntuación hayan obtenido, los destinos rurales con problemas de despoblación y con pocos habitantes tengan posibilidades de obtener una mejor valoración en y ser beneficiarios de los Planes STD extraordinarios o de las ACD (pues, claramente, aunque la despoblación se menciona como uno de los elementos a valorar en la selección de propuestas el valor que se le atribuye es nimio). Las dudas planteadas encuentran también apoyo en los datos de las convocatorias de 2021, 2022 y 2023 que revelan el escasísimo número de ACD concedidas a pesar de que la figura se presentaba como idónea y adecuada para que los destinos rurales y despoblados pudiesen obtener financiación. Sin embargo, al consultar los datos relativos a los Planes STD extraordinarios y su distribución en relación con las categorías de destinos nos lleva a cambiar de opinión pues, en todas las convocatorias extraordinarias, más de la mitad de los Planes STD concedidos se han destinado a destinos rurales.

**XXIV.** Otro aspecto a resaltar relativo a la puesta en marcha de los planes de sostenibilidad turística en destinos es que se ha otorgado un importante papel a la Conferencia Sectorial de Turismo. Le corresponde no solo aprobar la Estrategia STD y establecer la distribución de la financiación en el marco del Programa extraordinario sino también aprobar los Planes STD ordinarios, las ACD y los Planes STD extraordinarios. A pesar de que la LRJSP admite que las Conferencias sectoriales puedan expresarse tanto

a través de documentos sin carácter vinculante, esto es, recomendaciones, y de carácter vinculante, esto son, los acuerdos, la Conferencia Sectorial de Turismo únicamente hace uso de los acuerdos para aprobar la distribución de la financiación, los Planes STD extraordinarios y las ACD (art. 151 LRJSP). Lo anterior supone que los Planes STD extraordinarios y las ACD van a ser unas hojas de ruta que realizan las entidades locales, en el caso de los primeros, y las comunidades autónomas, en el caso de los segundos, pero que, *per se*, no tienen fuerza jurídica vinculante. Distinto es que tengan una eficacia indirecta. Es decir, que identifiquen unos objetivos y prioridades que no se imponen de forma imperativa a los destinatarios de los mismos pero que en virtud de otros documentos como son los acuerdos de la Conferencia Sectorial de Turismo -que han sido publicados en el Boletín Oficial del Estado a través de las resoluciones de la Secretaría de Estado de Turismo citadas en texto- y la Decisión de Ejecución del Consejo, vinculan a las administraciones públicas locales y autonómicas relacionadas con los mismos.

**XV.** En Italia, tras la reforma constitucional operada en 2001 el turismo pasó de ser una competencia concurrente entre Estado y regiones a ser una competencia exclusiva de las regiones. Parece ser que esta nueva configuración competencial no era completamente aceptada por el Estado que, en 2012, aprovechando la ocasión de la elaboración del Código del Turismo invadió de forma exagerada la competencia de las regiones debiendo intervenir la Corte Constitucional que anuló gran parte de su contenido. Más recientemente, en 2016, en el fallido intento de reforma constitucional se proponía que el Estado adquiriese competencia exclusiva sobre disposiciones generales y comunes sobre la materia de turismo lo que lleva a pensar que el Estado podría estar buscando un apoyo constitucional sobre el que fundamentar posibles actuaciones en materia de turismo y así comenzar a ganar terreno en una materia sobre la que antes ostentaba una competencia compartida.

Aunque de un modo y en un contexto totalmente diferente, en el Plan de recuperación italiano se observa un planteamiento centralizador que se caracteriza por la falta de involucramiento de las regiones y las entidades locales tanto en su fase de elaboración como en la de ejecución; problema este que no es único de Italia sino que es común a otros muchos países europeos como España.

**XXVI.** En el Plan de recuperación italiano las inversiones destinadas al sector turístico se concretan en la intervención 4 del Componente 3 que no tienen como objetivo fundamental el impulso de la sostenibilidad en el sector. Esta idea sí se acoge, sin

embargo, en el área de intervención 2 del Componente 3 que se destina a la regeneración de pequeños lugares culturales, patrimonio cultural, religioso y rural. En particular, consideramos que procede llamar la atención sobre la inversión 2.1 que se dirige a apoyar el desarrollo económico y social de los pequeños centros históricos italianos (denominados *borghi*) que disponen de potencial gracias al patrimonio cultural, a la historia y a las tradiciones que los caracterizan. Esta intervención se lleva a cabo a través del Plan Nacional de Pueblos, que busca contrarrestar la despoblación y facilitar un crecimiento económico duradero, inclusivo y sostenible. Su acción se basa, principalmente, en la regeneración cultural y en la revitalización del turismo. Esta inversión recuerda a los Planes STD extraordinarios previstos en el Plan de recuperación español: ambas iniciativas buscan proporcionar financiación a los territorios rurales desfavorecidos y despoblados y pretenden utilizar el potencial del turismo para revitalizar dichas áreas. De este modo, ambos instrumentos persiguen mejorar la cohesión territorial contribuyendo a avanzar hacia los ODS 10 y 11. No obstante, igualmente presentan diferencias y una de ellas, que en algún momento ha llevado a pensar que se pueda perjudicar el cumplimiento del objetivo marcado, es que los planes de sostenibilidad turística se dirigen a todo tipo de entidades locales –incluidas las grandes ciudades como Madrid y Barcelona, el resto de ciudades y zonas rurales- mientras que el Plan de recuperación italiano prevé una línea de financiación específica dirigida a los municipios históricos que dispongan de una población inferior a 5.000 habitantes. Incluso, en las convocatorias de estas ayudas financieras se admite que puedan participar aquellos municipios que estén por debajo del umbral de 5.000 habitantes garantizando así que la financiación llegue efectivamente a estos.

## **CONCLUSIONI E RISULTATI (italiano)**

**I.** Lo sviluppo sostenibile emerge nell'ambito internazionale e acquisisce rilevanza nel 1987 con l'elaborazione del Rapporto Brundtland, promosso dalle Nazioni Unite. Secondo questo Rapporto, lo sviluppo sostenibile deve garantire il soddisfacimento delle istanze presenti senza compromettere la capacità delle generazioni future di far fronte ai propri bisogni. Questa riflessione, che comprende valori come la solidarietà e l'empatia, è strettamente collegata alla preoccupazione per l'eccessivo sfruttamento delle risorse del pianeta che minacciava seriamente una crescita economica armonica. Si può dire, quindi, che lo sviluppo sostenibile ha un'origine legata alla protezione ambientale. La Commissione che redige il Rapporto si rende conto che il degrado ambientale ha ripercussioni sia sulla crescita economica che sul progresso sociale, e questa visione fa sì che al Summit sociale del 1995 si riconosca una triplice dimensione dello sviluppo sostenibile (economica, sociale e ambientale), oggi accettata non solo a livello internazionale ma anche a livello europeo e nazionale in Stati come la Spagna e l'Italia (tuttavia, non mancano tentativi di ampliare la sua dimensione, cfr. conclusione XIII). Questo approccio olistico reclama la necessità di un equilibrio tra la crescita economica, l'equità sociale e la protezione dell'ambiente. Nonostante riteniamo che queste idee siano fondamentali e consentano di fornire una nozione giuridicamente apprezzabile di sostenibilità, è necessario sottolineare che lo sviluppo sostenibile è un termine etereo e di difficile concretizzazione.

**II.** Dopo la stesura del Rapporto Brundtland, le Nazioni Unite hanno sviluppato un'incessante attività volta a incoraggiare i poteri pubblici ad adottare una visione sostenibile nelle decisioni pubbliche. Nonostante ciò, sorprendentemente, trascorsi più di trent'anni dalla sua pubblicazione, la maggior parte delle proposte avanzate in quel momento continua ad essere estremamente attuale, riflettendo la persistenza delle sfide nel corso delle decadi. Come è noto, nel 2015 è stata approvata l'Agenda 2030 il cui obiettivo principale è orientare gli sforzi internazionali verso lo sviluppo sostenibile, focalizzandosi su gli 17 *SDG*. L'inconveniente dell'Agenda è che non ha carattere vincolante e, quindi, non impone obblighi a coloro che l'hanno adottata. Costituisce solo un quadro di riferimento per orientare le politiche pubbliche e gli sforzi collettivi verso obiettivi comuni, rappresentando semplicemente un appello all'azione. Ciò mette in luce il progresso limitato nell'attuazione della sostenibilità e lo squilibrio esistente tra il riconoscimento della sua importanza e la sua effettiva applicazione.

**III.** L'Unione Europea si distingue per essere stata pioniera nell'incorporare legalmente l'idea di sostenibilità. Nel 1992, il Trattato di Maastricht incaricò quella che all'epoca divenne nota come Unione Europea di promuovere una crescita sostenibile, adottando un concetto ampio di sostenibilità che tenesse in debito conto anche gli aspetti economici, sociali e ambientali. Oltre ai Trattati, l'azione dell'Unione si è basata su strategie iniziate ad essere adottate nel 2000. Nondimeno, attualmente i cambiamenti non sono stati significativi e le misure introdotte non si sono caratterizzate per essere incisive o vincolanti per gli Stati membri.

**IV.** Il modo in cui la Spagna ha affrontato il tema della sostenibilità ha conosciuto un'evoluzione significativa nel corso del tempo. Anche se, come è cronologicamente intuibile è logico per la data della sua approvazione, la Costituzione spagnola del 1978 non menziona esplicitamente la sostenibilità; tuttavia, come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, la Carta fondamentale contiene disposizioni che la fondano e contribuiscono ad un'idea di progresso e di sviluppo più sostenibile dal punto di vista ambientale (art. 45), sociale (art. 130.1) e, recentemente, economico (art. 135). I Statuti d'autonomia hanno progressivamente incorporato riferimenti alla sostenibilità, considerandola come un obiettivo fondamentale o un principio guida delle politiche pubbliche, secondo il quale le autorità pubbliche devono esercitare i loro poteri. Queste precisazioni sono certamente rilevanti dal punto di vista simbolico, ma avendo una portata così ampia e molteplici interpretazioni possono rivelarsi sostanzialmente insufficienti per tradursi in pratiche e misure concrete che promuovano lo sviluppo sostenibile.

**V.** Da poco tempo, a livello statale spagnolo, l'impegno per lo sviluppo sostenibile si è riflettuto politicamente nella creazione, nel 2020, del Ministero dei Diritti Sociali e Agenda 2030, al quale, per quanto riguarda la sostenibilità, spetta la proposta e l'attuazione della politica del Governo per promuovere e attuare l'Agenda 2030 e gli *SDG*. In effetti, prima della istituzione di questo Dipartimento ministeriale (in italiano non ha senso, metti direttamente in spegnolo – da noi o è un ministero o un dipartimento), il Governo ha iniziato ad approvare vari documenti che hanno portato alla Strategia di Sviluppo Sostenibile 2030, che identifica otto sfide che la Spagna affronta attualmente e che devono essere affrontate e risolte per rispettare l'Agenda 2030 e i 17 *SDG*. Ancora una volta, l'inconveniente della Strategia è il tipico dei piani di carattere politico ed è la sua natura programmatica, che -come si sta riscontrando- sembra tuttavia possedere una chiara impronta intrinseca alla sostenibilità e, di conseguenza, all'Agenda 2030. In

aggiunta a quanto sopra, l'inclusione dei termini sostenibilità o sviluppo sostenibile nelle leggi statali e regionali sta diventando una pratica comune, mostrando, almeno teoricamente, un certo cambiamento nell'approccio delle politiche pubbliche sull'argomento.

**VI.** È così rilevante l'importanza che, anche solo apparentemente, sta assumendo la sostenibilità, che è opportuno interrogarsi sul suo vero ambito di applicazione giuridica. Come è emerso nello sviluppo di questa tesi di dottorato, è frequente che le leggi qualifichino la sostenibilità come un principio o un obiettivo fondamentale, senza arrivare all'utilizzo di una terminologia giuridica rigorosa che non è affatto semplice da distinguere. Sul piano dottrinale, esiste un certo consenso nel considerarla un principio giuridico, anche con fondamento costituzionale. Ma ci sono anche autori che la qualificano contemporaneamente non solo come principio giuridico, ma anche come valore, il che evidenzia la mancanza di un consenso unanime sull'ambito del termine principio giuridico.

**VII.** In ogni caso, come ha osservato REBOLLO PUIG, i principi giuridici non sono solo quelli che comunemente si percepiscono e vengono dichiarati come tali. Non riteniamo infatti che un principio lo sia solo perché una legge lo identifica come tale, né tanto meno perché la dottrina e la giurisprudenza lo individua nella sua essenza. Seguendo BELADÍEZ ROJO, i principi giuridici sono la base del Diritto e in una società in cui si è consolidata l'idea che la sovranità risiede nel popolo, risulta logico che il Diritto si fondi sulle sue convinzioni giuridiche. Da qui deriva la risultante per cui i principi giuridici costituiscono le convinzioni, i valori o le idee giuridico-etiche di una data società. Il problema è come determinare quali siano queste convinzioni che hanno i cittadini per conoscere così i principi su cui si fondano. E a questo proposito la prospettiva di LARENZ è convincente poiché il metodo di agire di un valore si caratterizza dal momento in cui esso è avvertito dall'uomo come un requisito interiore per prendere posizione e agire in un determinato modo; in altre parole, sarebbe un giudizio soggettivo, un sentimento. Pertanto, l'esistenza di un principio giuridico dipenderà dalla sua radicata accettazione nella coscienza collettiva della comunità. E per questo motivo non possiamo sostenere che oggi la sostenibilità sia un principio generale del diritto, poiché non riteniamo che sia un valore sufficientemente presente nella coscienza sociale.

**VIII.** In Italia, in adempimento all'impegno assunto con l'implementazione dell'Agenda 2030, il Governo ha adottato nel 2017 una prima versione della Strategia

Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, la cui approvazione finale è stata notevolmente ritardata, venendo approvata sette anni dopo. Le disposizioni della Strategia non hanno nemmeno in questo caso carattere vincolante, il che ne compromette notevolmente l'efficacia. Inoltre, a livello organizzativo, alla Cabina di regia sono state attribuite funzioni di promozione e coordinamento delle politiche per lo sviluppo della Strategia nell'ambito dell'Agenda 2030 e degli *SDG*.

**IX.** Proseguendo con l'ordinamento giuridico italiano, dal punto di vista della sostenibilità, è degna di nota la riforma attuata nel 2022 nella Costituzione italiana che lega l'agire della Repubblica con «l'interesse delle future generazioni» (art. 9.3); riferimento simile a quello utilizzato nel 1987 dall Rapporto Brundtland. Ciò ci porta a formulare due osservazioni: in primo luogo, sebbene la riforma abbia offerto al Costituente la possibilità di introdurre un riferimento esplicito allo sviluppo sostenibile, questa è stata declinata in maniera circoscritta, probabilmente perché il termine presenta un carattere ambiguo e un ampio campo di azione. In secondo luogo: l'inserimento del punto relativo alle generazioni future potrebbe essere un elemento che, almeno in via potenziale, potrebbe facilitare gradualmente la formazione di un parametro nelle diverse politiche pubbliche, contribuendo così a fornire una maggiore copertura alla sostenibilità.

**X.** Il turismo è un settore in cui si è indubbiamente manifestato un cambiamento di paradigma verso la sostenibilità. A livello internazionale, il turismo sostenibile inizia a essere promosso negli anni '70 e '80 grazie all'operato delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione mondiale del turismo: tali enti hanno incessantemente promosso l'adozione di pratiche volte a ridurre l'impatto ambientale e massimizzare i benefici sociali ed economici per le comunità locali. A livello europeo, il turismo sostenibile viene introdotto nel 1999 e, sebbene sia vero che da allora si è mantenuta un'atteggiamento proattivo, non si può concludere che le politiche adottate -sottoforma di strategie- abbiano avuto una rilevanza significativa. È stato necessario che il Parlamento europeo e la Corte dei conti sollevassero la necessità di una nuova strategia con misure e proposte specifiche, la quale si è concretizzata nell'Agenda Europea per il Turismo 2030, adottata nel 2022.

**XI.** In Spagna, l'evoluzione verso il turismo sostenibile è stata graduale e si è manifestata principalmente con l'intervento dell'Amministrazione statale. Durante l'epoca franchista, le politiche miravano esclusivamente alla crescita economica e così è stato fino agli inizi degli anni '80, poco dopo l'approvazione della Costituzione del 1978, quando i poteri pubblici si sono resi conto delle conseguenze di tali azioni sull'ambiente

e sulle città. Si è iniziato solo in quel frangente a riflettere sulla necessità di adottare un approccio più equilibrato che distribuisse i benefici del turismo e riducesse la pressione sui territori. Ciò ha portato alla ricerca di un cambiamento nel modello dell'offerta turistica spagnola, che ha dato origine a una promozione del turismo rurale.

**XII.** Anche se la Costituzione spagnola configura il turismo come una competenza esclusiva che le Comunità autonome possono assumere -e così è stato effettivamente fatto da tutte- lo Stato ha continuato a intervenire in materia in base alla concorrenza di altri titoli di competenza esclusiva. Questo avviene con la competenza dell'Amministrazione statale sulla pianificazione generale dell'economia (ex art. 149.1.13.º Costituzione), che giustifica l'elaborazione di piani statali volti a formulare raccomandazioni e orientare le politiche nel settore turistico. Questi piani, sviluppati sotto la vigente Costituzione a partire dal 1992, mostrano che il mantenimento e il miglioramento della competitività del settore turistico sono sempre stati una priorità sia nel passato che nel presente. A riprova di ciò, si è verificato un cambiamento di prospettiva che, già dagli anni '90, era incentrato sulla ricerca della qualità e gradualmente è stata introdotta la sostenibilità. Questo processo si riflette non solo nei piani statali, ma anche nelle diverse leggi settoriali sul turismo approvate dalle Comunità autonome.

**XIII.** A dispetto del fatto che la sostenibilità nel turismo sia stata oggetto di interesse per un certo periodo, è stato solo nel periodo post-pandemia che si è osservato un maggiore impegno e un aumento delle azioni volte a promuovere pratiche turistiche più sostenibili e responsabili. Nel 2019, tre anni dopo l'approvazione dell'Agenda 2030, il Governo spagnolo ha pubblicato le Linee Guida della Strategia per il Turismo Sostenibile, che costituiscono il documento di lavoro precedente alla Strategia per il Turismo Sostenibile. Relativamente a questo passaggio, è opportuno sottolineare due note. La prima è che, nonostante siano trascorsi quattro anni dall'adozione delle Linee Guida, la Strategia non è stata ancora approvata. È vero che c'è stata una pandemia di mezzo, ma, comunque, riteniamo che ci sia stato il tempo sufficiente per adattare le suddette Linee Guida e approvare la Strategia. Questa inattività potrebbe rispondere a diverse spiegazioni. Una di esse potrebbe essere che, in realtà, c'è un disinteresse nel far approvare questo documento. Un'altra possibilità potrebbe riguardare l'inerzia del Ministero dell'Industria, Commercio e Turismo, il cui sforzo pare essersi concentrato su altre azioni che hanno impedito il varo della Strategia. La seconda è che le Linee Guida introducono e accolgono una visione ampia della sostenibilità che si discosta dalla

concezione tradizionale. Lo fanno stabilendo che le tre dimensioni della sostenibilità sono quella ambientale, socioeconomica (unificando così le classiche dimensioni sociale ed economica) e territoriale. Quest'ultimo elemento è quello che presenta una novità e va oltre la classica triplice dimensione generalmente accettata, la quale –inoltre- è quella utilizzata nella Strategia per lo Sviluppo Sostenibile 2030.

**XIV.** Le conseguenze dell'irruzione della pandemia non tardarono a farsi notare e, come altri settori economici, il turismo iniziò a essere colpito. Di fronte a questa situazione, il Governo spagnolo ha promosso misure in risposta all'impatto negativo della crisi sanitaria in cui, in generale, la sostenibilità era assente. Ad esempio, sono stati ampliati gli aiuti al gruppo di viaggi Thomas Cook attraverso il RD-legge 25/2020. Inoltre, sempre nel 2020, al fine di rilanciare il settore, sono stati pubblicati due piani: il Piano di impulso al settore turistico, a giugno, e il Piano di rinforzo all'ospitalità, al turismo e al commercio, a dicembre. Questi piani si caratterizzano per la loro flessibilità e l'assenza di vincoli, il che non impedisce loro di avere un'efficacia direttiva derivante dal loro carattere politico. Ma non tutto il contenuto di questi atti possiede un carattere indicativo, poiché alcuni aspetti che contengono saranno vincolanti in quanto tali misure sono incluse nei decreti legge. Vale a dire, alcuni punti dei piani sono vincolanti in modo indiretto perché il loro contenuto è recepito in disposizioni con forza di legge. È quanto avviene, per esempio, con i Piani di Sostenibilità Turistica di Destinazioni ordinarie (Piani STD ordinari) disciplinati dall'art. 10 RD-legge 25/2020. Questi Piani STD ordinari nascono con l'obiettivo di fornire finanziamenti agli Enti locali che costituiscono destinazioni turistiche per realizzare interventi che consentono di orientare il settore del turismo verso la sostenibilità. Questa idea, che è inclusa nei Piani STD ordinari, sarà successivamente accolta dalla Componente 14 del PRTR.

**XV.** Accanto al turismo, la sostenibilità è anche legata all'ambito rurale. In questo settore, è stata pioniera la legge 45/2007 di sviluppo rurale sostenibile, che aveva un lodevole scopo, ovvero favorire lo sviluppo sostenibile del mondo rurale da una prospettiva economica, sociale e ambientale. Tuttavia, nonostante la buona volontà delle autorità pubbliche di quel momento e l'ambizione delle loro intenzioni, la legge si è ridotta a una dichiarazione di principi che, almeno fino a ora, non ha avuto applicazione concreta. Ciò è dovuto all'assenza dei finanziamenti necessari per attuare le misure che contiene. Il mondo rurale ha ricevuto, tuttavia, un forte iniezione di capitali grazie al Fondo europeo

agricolo per lo sviluppo rurale, che ha permesso alla Spagna di elaborare un Programma Nazionale di Sviluppo Rurale per il periodo 2014-2020. Ciò dimostra solo che il finanziamento finalizzato a ravvivare il mondo rurale doveva provenire dal contesto europeo, poiché a livello interno non è stato possibile raccogliere o assegnare il capitale necessario per promuovere tali iniziative. Questa situazione persiste ancora oggi, poiché è stato necessario fare appello ai fondi *Next Generation* per fornire risorse finanziarie all'ambito rurale. In sintesi, questa dipendenza dal finanziamento esterno mostra, da un lato, l'importante ruolo dell'Unione Europea e, dall'altro, la sfida interna dovuta al fatto che non vengono destinati finanziamenti allo sviluppo rurale. A sua volta, dato che il finanziamento proveniente dai fondi *Next Generation* è limitato nel tempo, sorge il problema della continuità di tale finanziamento una volta scaduta la sua validità.

**XVI.** Sebbene lo spopolamento rurale e l'iniquità territoriale non siano un problema nuovo, sono temi che negli ultimi anni sono stati elevati alla prima sfera politica sia a livello europeo che interno in molti Stati, come la Spagna o l'Italia. In Spagna, sono state promosse diverse iniziative sia nel contesto statale che sia nell'ambito delle autonomie autonome. A livello nazionale, spicca, da una parte, la creazione del Ministero della Transizione Ecologica e Sfida Demografica e, dall'altra, l'approvazione della Strategia Nazionale contro la Sfida Demografica. Allo stesso modo, il problema dello spopolamento riceve attenzione anche nel PRTR spagnolo, in cui la coesione territoriale costituisce uno dei suoi quattro assi trasversali. Inoltre, dando seguito al PRTR, è stato approvato il Piano delle 130 misure contro la sfida demografica. Queste azioni si completano a livello autonomo locale, con particolare enfasi sull'approvazione di leggi specifiche sulla *despoblación*. Tutto ciò consente di affermare che esiste una vera politica di sviluppo rurale contro la *despoblación*, anche se, nonostante ciò, sorprende il fatto che nell'esercizio di queste iniziative lo Stato non si sia pronunciato sulla revoca della legge 45/2007, che rimane in vigore.

**XVII.** Sostenibilità, turismo, sviluppo rurale e spopolamento convergono proponendo il turismo sostenibile come strumento per contribuire a revitalizzare le aree rurali e affrontare la *despoblación*. Questa è un'idea che era già stata proposta alla fine degli anni '80 a livello internazionale ed europeo e alla quale successivamente è stata data continuità (ad esempio, con l'introduzione della legge 45/2007). Questa proposta è stata fortemente ripresa da documenti molto diversi che riguardano la sostenibilità in generale (Strategia per lo Sviluppo Sostenibile 2030), il turismo (Linee Guida Generali della

Strategia per il Turismo Sostenibile 2030), la despoblación (Linee Guida Generali contro la Sfida Demografica) e collegati al finanziamento europeo (così come il PRTR e il Piano delle 130 misure contro la sfida demografica). Infatti, gli strumenti principali di intervento delle amministrazioni turistiche nel settore del turismo, cioè i Piani STD ordinari ed i piani di sostenibilità turistica di destinazioni del PRTR -che comprendono i Piani nazionali di Sostenibilità Turistica di Destinazioni ed i Piani Territoriali [che, loro volta, si concretizzano nei Piani di Sostenibilità Turistica in Destinazione straordinari (Piani STD straordinari) e nelle Azioni di Coesione nei Destini (ACD)]- hanno lo scopo di promuovere la trasformazione delle destinazioni turistiche verso la sostenibilità e il loro contributo alla coesione territoriale.

**XVIII.** I problemi legati ai cambiamenti demografici e agli squilibri tra territori urbani e rurali sono comuni anche in Italia. In questo contesto, è da notare la Strategia Nazionale per le Aree Interne che rappresenta una politica innovativa di sviluppo e coesione territoriale. La sua elaborazione è stata annunciata nel 2012 ma è stata avviata due anni dopo, nel 2014, finanziata principalmente con risorse europee. Così, si mette in evidenza che in Italia, così come in Spagna, l'ambito rurale ha ricevuto finanziamenti principalmente da risorse esterne e in minima parte dai fondi statali. Questa situazione solleva interrogativi sul grado di priorità che gli Stati attribuiscono allo sviluppo rurale e pone il problema della dipendenza dal finanziamento esterno.

Nella Repubblica italiana, come è avvenuto in Spagna, si è prestata di recente maggiore attenzione all'ambito rurale. Lo dimostrano iniziative finalizzate a stimolare le zone rurali e affrontare lo spopolamento, come la legge 6 ottobre 2017, n. 158, che contiene misure a sostegno e valorizzazione dei piccoli Comuni. L'approvazione di questa legge e della Strategia Nazionale per le Aree Interne sottolinea l'attenzione che le autorità pubbliche hanno prestato a territori più isolati e meno popolati. Inoltre, questi documenti indicano che anche in Italia le iniziative ricorrono al turismo come elemento revitalizzante delle aree rurali che può contribuire alla sostenibilità dei territori.

**XIX.** L'approvazione dei fondi europei *Next Generation* rappresentava per gli Stati un'opportunità significativa per ripristinare le loro economie e implementare progetti che altrimenti sarebbero rimasti in sospeso. In particolare, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, uno dei principali elementi dello strumento dell'Unione europea per la ripresa, puntava a stimolare l'economia e ad aprire la strada a uno sviluppo sostenibile ed equo, come stabilito nel Regolamento 2021/241. Tuttavia, nonostante questa

dichiarazione d'intenti, il suddetto Regolamento conferisce priorità alla transizione ecologica e alla transizione digitale, richiedendo che i piani di ripresa e resilienza destinino almeno il 37% e il 20%, rispettivamente, a tali transizioni. In altre parole, si richiede che più della metà dei finanziamenti assegnati a ciascun piano di ripresa e resilienza (precisamente il 57%) sia destinata alle transizioni ecologica e digitale. La forte propensione all'iniezione di denaro su questi settori deve essere valutata positivamente, ma, dato che il tempo stringe e il 2030 è alle porte, non dovrebbe essere trascurato l'impegno degli Stati verso l'Agenda 2030. In particolare, in questo contesto, si avverte la mancanza di maggiore attenzione da parte dell'Unione Europea e l'opportunità offerta dal Regolamento -che ha carattere vincolante, a differenza di altri documenti strategici- per esigere dagli Stati investimenti finalizzati al raggiungimento *SDG*. Infatti, se è vero che il concetto di sostenibilità è estremamente ampio e, come già indicato, la sua natura eterea ne rende difficile la concretizzazione, è altrettanto vero che attraverso gli obiettivi specifici di ciascun *SDG* è possibile collegare gli investimenti a determinate azioni.

**XX.** La lettura sinottica del PRTR spagnolo e del PNRR italiano permette di constatare che essi non si distinguono per prestare particolare attenzione alla sostenibilità né all'Agenda 2030. A questa mancanza di considerazione adeguata degli *SDG* ha fatto riferimento anche il Comitato europeo delle regioni. Nondimeno, i suddetti piani di ripresa e resilienza si sono concentrati -almeno teoricamente, poiché c'è differenza tra le dichiarazioni e ciò che avviene effettivamente nella pratica- sulla coesione territoriale, che è uno degli obiettivi politici chiave riconosciuti nel trattato sull'Unione europea (art. 3.3) e nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174). Il PRTR fissa la coesione territoriale come uno dei quattro assi trasversali del medesimo e il PNRR le dedica ampio spazio nell'ambito della Missione 5. Certamente, la coesione territoriale assumeva una particolare importanza in quel momento in cui iniziava la ripresa post-pandemica che faceva sorgere il rischio che con una ripresa sbilanciata le disparità territoriali si intensificassero, tanto tra gli Stati stessi che a livello interno, ostacolando contemporaneamente il raggiungimento di determinati *SDG* come il 10 («Ridurre le disuguaglianze in e tra i paesi») e l'11 («Città e comunità sostenibili»). Di fronte a questo scenario, i fondi *Next Generation* proponevano la possibilità non solo di favorire la ripresa degli Stati, ma anche di affrontare sfide pendenti come lo spopolamento rurale e di orientare e ricondurre verso la sostenibilità settori chiave come il turismo.

**XXI.** Il PRTR spagnolo destina una somma considerevole a queste sfide a cui ci siamo appena riferiti. Ciò è riflesso bene nella Componente 14, che dedica più della metà del finanziamento ai piani di sostenibilità turistica di destinazioni (in particolare, il 54,4%, tradotto in circa 1.858 milioni di euro rispetto al totale di 3.400 milioni destinati alla Componente). In questo lavoro è stato possibile constatare che le amministrazioni pubbliche ricorrono spesso alla figura dei piani sia, in generale, per orientare l'azione delle amministrazioni pubbliche sul turismo, sia, più specificamente, per stabilire i *budget* che le amministrazioni devono rispettare per trasformare le destinazioni turistiche verso la sostenibilità. Prova di ciò sono anche i piani di sostenibilità turistica di destinazioni del PRTR e i Piani STD ordinari regolamentati dal RD-legge 25/2020. Tutti questi piani condividono due grandi obiettivi: il primo, attuare azioni trasformative nelle destinazioni turistiche che le avvicinino alla sostenibilità; il secondo, raggiungere una maggiore coesione territoriale e contribuire a frenare i processi di spopolamento.

**XXII.** Il fatto che i Piani STD, ordinari e straordinari, e le ACD siano attuati dalle Amministrazioni locali evidenzia un dato che riteniamo degno di nota, e cioè che le Entità locali, che costituiscono le destinazioni turistiche, assumeranno un ruolo di primo piano in queste azioni trasformative. Ciò risulta più che logico poiché sono loro a conoscenza delle esigenze particolari dei territori. Inoltre, indipendentemente dalle competenze che le Entità locali hanno assegnate in materia di turismo, sia per la legge 7/1985 regolatrice delle basi del regime locale (LBRL) che per le leggi settoriali sul turismo, è un fatto che esse detengono gran parte delle competenze che influenzano lo stesso (basta richiamare l'art. 25.2 della LBRL che contempla competenze su ambiente urbano, fiere, mercati, commercio ambulante o promozione della cultura e attrezzature culturali, tra le altre).

Il turismo è una competenza esclusiva delle Comunità Autonome e la maggior parte delle competenze turistiche spettano a queste, mentre per i comuni sono riservate le competenze in materia di informazione e promozione dell'attività turistica di interesse e ambito locale [ex. art. 25.2.h)], che di solito vengono ampliate dalla legislazione settoriale turistica. Non accade lo stesso per le Province, che, nonostante siano anch'esse enti costituzionalmente garantiti, sono spesso ignorate dalle leggi turistiche. Lo stesso avviene per il resto delle Entità locali menzionate dall'art. 3 della LBRL (ossia, insieme a Comuni e Province, Comarche, Aree Metropolitane e Comunità di Comuni). Questo ruolo secondario che le Entità locali hanno assunto si migliora grazie ai Piani STD ordinari e

straordinari e alle ACD che sono configurati come strumenti attuati dalle Entità locali di cui all'art. 3 della LBRL.

**XXIII.** Il fatto che sia consentita la partecipazione non solo delle destinazioni turistiche rurali, ma anche delle destinazioni turistiche urbane e delle destinazioni turistiche balneari, suscita dubbi sull'effettivo raggiungimento dell'obiettivo di contribuire alla coesione dei territori rurali. Inoltre, il concetto di destinazione turistica rurale è estremamente ampio e non viene stabilito alcun limite di popolazione, il che facilita la partecipazione di Enti locali in posizioni molto diverse, causando nel momento delle valutazioni e dell'assegnazione di punteggi alle proposte presentate per selezionare quelle che hanno ottenuto il punteggio più alto, alle destinazioni rurali con problemi di spopolamento e pochi abitanti di avere possibilità di ottenere una valutazione migliore in e di beneficiare dei Piani STD straordinari o delle ACD (infatti, anche se lo spopolamento è menzionato come uno degli elementi da valutare nella selezione delle proposte, il valore che gli viene attribuito è minimo). I dubbi sollevati trovano anche supporto nei dati delle risoluzioni dei bandi del 2021, 2022 e 2023 che rivelano il numero estremamente basso di ACD concesse nonostante la figura fosse presentata come idonea e adatta affinché le destinazioni rurali e spopolate potessero ottenere finanziamenti. Tuttavia, consultando i dati relativi ai Piani STD straordinari e la loro distribuzione in relazione alle categorie di destinazioni, siamo portati a rivedere il quadro complessivo poiché più della metà dei Piani STD straordinari concessi sono stati destinati a destinazioni rurali.

**XXIV.** Un altro aspetto da sottolineare riguardo all'avvio dei piani di sostenibilità turistica di destinazioni è che si è attribuito un ruolo importante alla Conferenza Settoriale del Turismo. A essa spetta non solo approvare la Strategia Sostenibilità Turistica a Destinazione e stabilire la distribuzione dei finanziamenti nell'ambito del Programma straordinario, ma anche approvare i Piani STD ordinari, gli ACD e i Piani STD straordinari. Nonostante la legge 40/2015 sul regime giuridico del settore pubblico ammetta che le Conferenze Settoriali possano esprimersi sia attraverso documenti non vincolanti, ossia raccomandazioni, sia vincolanti, ovvero accordi, la Conferenza Settoriale del Turismo fa uso esclusivo degli accordi per approvare la distribuzione dei finanziamenti, i Piani STD straordinari e gli ACD (art. 151 LRJSP). Ciò implica che i Piani STD straordinari e gli ACD saranno dei tracciati da seguire per gli Enti locali, nel caso dei primi, e per le Comunità Autonome, nel caso dei secondi, ma che, di per sé, non hanno forza giuridica vincolante. In ogni caso essi potrebbero avere un'efficacia indiretta.

In altre parole, identificano degli obiettivi e delle priorità che non vengono imposti in modo imperativo ai destinatari, ma che, in virtù di altri documenti come gli accordi della Conferenza Settoriale del Turismo -pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale attraverso le risoluzioni della Segreteria di Stato del Turismo citate nel testo- e la Decisione di Esecuzione del Consiglio, vincolano le Amministrazioni pubbliche locali e autonome ad essi correlate.

**XXV.** In Italia, dopo la riforma costituzionale del 2001, il turismo è passato da essere una competenza concorrente tra Stato e Regioni a diventare una competenza esclusiva delle Regioni. Sembra che questa nuova configurazione delle competenze non fosse completamente accettata dall'autorità centrale, che nel 2012, approfittando dell'occasione della redazione del Codice del Turismo, ha invaso palesemente la sfera d'attribuzione delle Regioni, rendendo necessario l'intervento della Corte Costituzionale che ha annullato gran parte del suo contenuto. Più di recente, nel 2016, nel tentativo fallito di riforma costituzionale si proponeva che lo Stato acquisisse competenza esclusiva sulle disposizioni generali e comuni in materia di turismo, il che fa pensare che lo Stato potrebbe essere alla ricerca di un sostegno costituzionale su cui basare possibili azioni in materia di turismo e così iniziare a guadagnare terreno in una materia su cui prima aveva una competenza condivisa. Anche se in un modo e in un contesto completamente diverso, nel PNRR si osserva un approccio centralizzatore caratterizzato dalla mancanza di coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali sia nella fase di elaborazione che in quella di esecuzione; un problema questo che non è unico dell'Italia, ma comune a molti altri paesi europei come la Spagna.

**XVI.** Nel PNRR, gli investimenti destinati al settore turistico si concretizzano nell'intervento 4 della Componente 3 che non ha come obiettivo fondamentale la promozione della sostenibilità nel settore. Questa idea, però, è accolta nell'area di intervento 2 della Componente 3, che è destinata alla rigenerazione di piccoli luoghi culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale. In particolare, riteniamo che sia opportuno prestare attenzione all'investimento 2.1, che mira a sostenere lo sviluppo economico e sociale dei piccoli centri storici italiani (denominati borghi) che dispongono di un potenziale turistico grazie al patrimonio culturale, alla storia e alle tradizioni che li caratterizzano. Questa azione è realizzata attraverso il Piano Nazionale dei Borghi, che cerca di contrastare lo spopolamento e facilitare una crescita economica durevole, inclusiva e sostenibile. La sua azione si basa principalmente sulla rigenerazione culturale

e sulla rivitalizzazione del turismo. Questo investimento ricorda i Piani STD straordinari previsti nel PRTR spagnolo: ambedue le iniziative cercano di fornire finanziamenti alle aree rurali svantaggiate e spopolate e intendono utilizzare il potenziale del turismo per ravvivare tali aree. In questo modo, entrambi gli strumenti perseguono il miglioramento della coesione territoriale contribuendo a progredire verso gli *SDG* 10 e 11. Nonostante ciò, presentano anche differenze, e una di esse che ha fatto pensare che possa pregiudicare il raggiungimento dell'obiettivo fissato è che i PSTD si rivolgono a tutti i tipi di Enti locali -comprese le grandi città come Madrid e Barcellona, le altre città e le zone rurali- mentre il PNRR prevede una linea di finanziamento specifica rivolta ai comuni storici con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Inoltre, nelle chiamate di finanziamento si ammette la partecipazione dei comuni al di sotto della soglia di 5.000 abitanti, garantendo così che il finanziamento arrivi effettivamente a questi.

## **BIBLIOGRAFIA**

- AGUADO PUIG, A. (2019), *El desarrollo sostenible. El derecho en la búsqueda del equilibrio*, Sevilla: Editorial de la Universidad de Sevilla.
- AGUILERA VAQUÉS, M. (2000), *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, Barcelona: Atelier.
- ALENZA GARCÍA, J.F. (2010), «Desarrollo sostenible», págs. 1387-1426, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Madrid: La Ley.
- ALMEIDA CERREDA, M. (2021), «Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de la población sobre el territorio», págs. 400-439, en SANZ LARRUGA, F.J. y MÍGUEZ MACHO, L. (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2021), 2020, *El año de la pandemia COVID-19 (Estudios jurídicos)*, Madrid: Iustel.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., ARIAS APARICIO, F. y HERNÁNDEZ DIEZ, E. (2020), *Lecciones jurídicas para la lucha contra una pandemia*, Madrid: Iustel.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. (2023), *Régimen jurídico de la despoblación en España*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- ARAGÓN REYES, M. (2016), *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Madrid: Iustel.
- ARANA GARCÍA, E. (2013), «Uso y abuso del decreto-ley», en *RAP*, n. 191, págs. 337-365.
- (2018), «La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias», en *REALA*, n. 10 págs. 6-21.
- BAÑO LEÓN, J.M. (2020), «Confusión regulatoria en la crisis sanitaria», en *REDA*, n. 209, págs. 11-22.
- (2021), «La ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: ley especial coyuntural versus reforma general regulatoria», en *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 7.
- BARBERA, A. y FUSARO, C. (2018), *Corso di diritto costituzionale*, Bolonia: Il Mulino.

- BARTOLUCCI, L. (2022), «Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione», en *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, págs. 20-39.
- BELADÍEZ ROJO, M. (1994), *Los principios jurídicos*, Madrid: Civitas.
- BERMEJO VERA, J. (1984), «Administración pública y turismo», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 223, págs. 209-232.
- (2001), «Régimen jurídico de los municipios turísticos», en *DA*, n. 259-260, págs. 213-250.
- BIFULCO, R. (6 aprile 2022), «Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022», en *Federalismi*.
- BILANCIA, F. (2022), «Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell’economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche», en *Costituzionalismo.it*, n. 1.
- BLANQUER CRIADO, D. (1999), *Derecho del turismo*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2020) (coord.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- BOMBILLAR SÁENZ, F.M. (2017), «Otros establecimientos de alojamiento turístico», págs. 383-417, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (coords.), *Estudios sobre el Derecho del Turismo de Andalucía*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- BOSCARIOL, G.P. (2018), «La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni», en *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, págs. 203-238.
- BOSCH CAMPRUBÍ, R., PUJOL MARCO, L., SERRA CABADO, J. y VALLESPINÓS RIERA, F. (1998), *Turismo y medio ambiente*, Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- BOTTINO, G. (2012), «Turismo ed Enti locali», págs. 67-108, en GOLA, M., ZITO, A. y CICCETTI, A. (dirs.), *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Dogana (República de San Marino): Maggioli.
- BOUAZZA ARIÑO, O. (2009), «El turismo», págs. 153-181, en CANO CAMPOS, T. (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, Madrid: Iustel, tomo 2.

- (2017), «Los orígenes de la normativa y organización administrativa del turismo en España», en *REDA*, n. 182, págs. 355-373.
- BUSTILLO BOLADO, R.O. (2014), «El desarrollo sostenible como concepto jurídico y como principio constitucional», págs. 35-43, en BUSTILLO BOLADO, R.O. y GÓMEZ MANRESA, M.F. (dirs.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- (2021), «La política de desarrollo rural en España y la lucha contra el despoblamiento rural», págs. 269-288, en SANZ LARRUGA, F.J. y MÍGUEZ MACHO, L. (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- CAMPOS ACUÑA, C. (dir.) (2021), *La gestión de los Fondos Next Generation: claves de la revolución administrativa*, Madrid: Wolters Kluwer.
- CANO CAMPOS, T. (2021), «Las sanciones en el Estado de alarma», págs. 789-824, en REBOLLO PUIG, M., HUERGO LORA, A., GUILLÉN CARAMÉS, J. y CANO CAMPOS, T. (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid: Iustel.
- CANTISANI, S. (2016), «Rapporti tra legislazione nazionale e legislazione regionale in materia di turismo», en *Osservatorio sulle fonti*, n. 2.
- CAPORALE, M. (2024, en prensa), «Gli enti locali e la transizione ecologica in Italia», en ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. y ANTÚNEZ SÁNCHEZ, A. (dirs.), *La sostenibilidad ambiental del territorio. Retos para una gobernanza multinivel en materia de transparencia y participación pública*, Madrid: Wolters Kluwers.
- CARAZO GARCÍA-OLALLA, L. (1982), «El turismo rural como recurso de la población agraria», en *Revista de Estudios Agrosociales*, n. 120, págs. 117-130.
- CARBONELL PORRAS, E. (2014): «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», en *RVAP*, n. especial 99-100, págs. 765-781.
- (2015), «Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», en *AGL*, págs. 105-149.
  - (2017), «Replanteamiento de las provincias: de un aparente reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», págs. 351-383, en MÍGUEZ MACHO, L. y ALMEIDA CERREDA, M.

y (coords.), *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, Fundación Democracia y Gobierno Local, vol. 1.

- (2021a), «Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación», en *QDL*, n. 56, págs. 84-117.
- (2021b), «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia», en *REALA*, n. 15, págs. 58–70.
- (2022), «De nuevo sobre el municipio pequeño y el "régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación" en la propuesta de reforma de la LBRL de 2022», en *Revista de Estudios Locales*, n. extra. 255, págs. 52-77.
- (2023a), «Las competencias locales diez años después de la LRSAL», en *REALA*, n. 19, págs. 8-28.
- (2023b), «La organización administrativa. Conceptos, principios y reglas generales», págs. 255-294, en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D. (dirs.): *Derecho Administrativo*, Madrid: Tecnos, Tomo I.

CARLI, M. (2020), *Diritto Regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Turín: Giappichelli Editore.

CARUSO, G.M. (2021), «Urbanismo y despoblación en Italia», págs. 357-377, en SANTIAGO IGLESIAS, D., MÍGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. (dirs.), *Instrumentos para la lucha jurídica contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi.

CASTILLO TORRE DE NAVARRA, L.F. (1970), «La administración provincial de los intereses turísticos. Su fomento», págs. 97-106, en AAVV., *Aspectos jurídico-administrativos del turismo. Primer Congreso Ítalo-Español de profesores de Derecho Administrativo. Sevilla, 1996*, Madrid: Ministerio de Información y Turismo.

CATELANI, E. (2022), «P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione», en *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, págs. 210-221.

CECCHETTI, M. (2021), «La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente», in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, págs. 285-314.

- CEFFA, C.B. (2022), «Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?», en *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 24, págs. 49-81.
- CERULLI IRELLI, V. (2021), *Lineamenti del diritto amministrativo*, Turín: Giappichelli Editore.
- CLARICH, M. (2021), «Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico», en *Astrid-rassegna*, n. 12.
- CLARICH, M. y RAMAJOLI, M. (2021), *Diritto amministrativo e clausole generali*, Pisa: Edizioni ETS.
- COLÁS TENÁS, J. (2021), «Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación», en *QDL*, n. 55, págs. 37-51.
- CORTESE, F. (2003), «Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi», en *Federalismi*, n. 5, págs. 843- 897.
- DE DONNO, M. (2022), «Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione: alcune riflessioni a partire dal PNRR e dal disegno di legge delega per la riforma del TUEL», n. 1, en *Rivista di Diritto delle Autonomie Territoriali*, págs. 109-155.
- DE DONNO, M. y TUBERTINI, C. (2020), «Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana», en *Federalismi*, n. 2, pp. 297-321.
- (2021), «La lucha contra la despoblación en Italia: reordenación territorial y áreas internas», págs. 147-178, en SANTIAGO IGLESIAS, D., MÍGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. (dirs.), *Instrumentos para la lucha jurídica contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi.
- DE LA CUESTA SÁNZ, J.M. y CABALLERO LOZANO, J.M. (2020), *Red Estatal de Desarrollo Rural*, «Desarrollo rural, enfoque LEADER y grupos de acción local. Análisis jurídico», puede consultarse en: [https://redruralnacional.es/sites/default/files/documents/Desarrollo\\_Rural\\_Enfoque\\_LEADER-y-GAL\\_1616401636355.pdf](https://redruralnacional.es/sites/default/files/documents/Desarrollo_Rural_Enfoque_LEADER-y-GAL_1616401636355.pdf)
- DELSIGNORE, M. (2023), «Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto», en *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell' Ambiente*, n. 1.

- DELSIGNORE, M., MARRA, A. y RAMAJOLI, M. (2022), «La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente», en *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1, págs. 1-38.
- DÍEZ SASTRE, S. (2021), «El diseño y la gobernanza del plan de recuperación, transformación y resiliencia en clave territorial», págs. 91-123, en AAVV., *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (2021), *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- DUQUE VILLANUEVA, J.C. (2007), «Las conferencias sectoriales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79, págs. 113-153.
- ESTEVE PARDO, J. (2021), «Presentación», págs. 9-12, en ESTEVE PARDO, J. (dir.), *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J. (1974), *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Madrid: Editorial Nacional, tomo I.
- FERNÁNDEZ LIESA, C. y MANERO SALVADOR, A. (dirs.) (2017), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Pamplona: Aranzadi.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2005), «La ordenación del turismo rural en Andalucía», en *RAAP*, n. 58, págs. 49-110.
- (2017), «Las administraciones turísticas andaluzas», págs. 21-101, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (coords.), *Estudio sobre el Derecho del Turismo de Andalucía*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- FERRARO, L. (2022), «Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», en *I battelli del Reno*.
- FRACCHIA, F. (2021), «I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali», págs. 55-69, en PANTALONE, P. (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Modena: STEM Mucchi Editore.

- FUENTAJA PASTOR, J.A. (dir.), *La ejecución de los fondos europeos en España*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- GALÁN GALÁN, A. (2021), «Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación», en *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 63, págs. 101-117.
- GALLARDO CASTILLO, M.J. (1997), «Turismo», págs. 1166-1172, en JIMÉNEZ-BLANCO, A. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (dirs.), *El Estado de las autonomías*, Madrid: SOPEC Editorial, tomo II.
- (2001), «La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes autonómicas: su promoción y ordenación», en *DA*, n. 259-260, págs. 71-93.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1984), «Principio de legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 4, págs. 11-62.
- GARCÍA MACHO, R. (2000), «La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local», págs. 19-40, en RECALDE CASTELLS, A. y GARCÍA MACHO, R. (dirs.), *Lecciones de Derecho del Turismo*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- GOLA, M. y ZITO, A. (2012), «Introduzione», págs. 1-15, en GOLA, M., ZITO, A. e CICCHETTI, A. (dirs.), *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Dogana (República de San Marino): Maggioli.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L. (2021), «De la reconversión al diseño del nuevo turismo saludable-colaborativo 4.0», en *RGDT*, n. 3.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2018), «Las competencias turísticas de las entidades locales y sus modos de gestión», págs. 15-38, en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.), *Planificación, fomento y gestión del turismo por las Entidades Locales*, Granada: CEMCI.
- GRACIA RETORTILLO, R. (2015), «La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local», en *AGL*, págs. 225-280.
- GRIFO BENEDICTO, M.A. (1999), «Colaboración interadministrativa en turismo: mancomunidades, consorcios, conferencias sectoriales y convenios de colaboración», págs. 129-156, en BLANQUER CRIADO, D. (dir.), *Turismo:*

- organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- GRISI, G. y MAZZAMUTO, S. (2020), *Diritto del turismo*, Turín: Giappichelli Editore.
- GUAITA MARTORELL, A. (1968), «Organización administrativa del turismo en España», en *TEMIS. Revista de Ciencia y Técnica Jurídica*, n. 24, págs. 41-54.
- GUIDO, M. (2019), «Le competenze amministrative», págs. 49-64, en FRANCESCHELLI, V. y MORANDI, F. (dirs.), *Manuale di diritto del turismo*, Turín: Giappichelli Editore.
- GUILLÉN GALINDO, M.A. (1999), «La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana», págs. 37-60, en BLANQUER CRIADO, D. (coord.), *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial. I Congreso universitario turismo*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, C. (2020), *Los fondos públicos. Estudio de su régimen jurídico-administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- HUERGO LORA, A. (13 de junio de 2020), *Almacén de Derecho*, «Estado de alarma en el país de los Decretos-leyes», disponible en: <https://almacenederecho.org/estado-de-alarma-en-el-pais-de-los-decretos-leyes>
- IANNELLA, M. (2020), «La risposta europea alla crisi Covid-19 e le diverse interazioni con l'ordinamento italiano», en *Osservatorio Costituzionale*, n. 4, págs. 73-96.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. *La Mirada Institucional*, «Papel de los Gobiernos locales en los planes de recuperación y resiliencia», 20 de enero de 2021, disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2021/01/20/>
- JIMÉNEZ SOTO, I. (2018), «Ordenación de los servicios turísticos: competencias administrativas y unidad de mercado», págs. 21-78, en FONT I LLOVET, T. y VANDELLI, L. (dirs.), *Ordenación jurídico-administrativa del turismo*, Madrid: Atelier.
- JORDANA DE POZAS, L. (1970), «Introducción», págs. 7 y 8, en AAVV., *Aspectos jurídico-administrativos del turismo. Primer Congreso Ítalo-Español de profesores de Derecho Administrativo. Sevilla, 1996*, Madrid: Ministerio de Información y Turismo.

- JORDANO FRAGA, J. (2021), «Desarrollo sostenible: el reto del derecho ambiental», en *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, n. 38-39.
- KÖLLING, M. (2018): «El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 desde una perspectiva española: ¿un presupuesto moderno de una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad?», en *ARI* 87/2018, disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-marco-financiero-plurianual-2021-2027-desde-una-perspectiva-espanola-un-presupuesto-moderno-de-una-union-que-proteja-empodere-y-vele-por-la-seguridad/>
- (2021), «Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización», en *QDL*, n. 55, págs. 14-36.
- LARA GONZÁLEZ, F. (2016), «Artículo 151. Clases de decisiones de las conferencias sectoriales», págs. 1789-1793, en RECUERDA GIRELA, M.A. (dir.), *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- LARENZ, K. (1966), *Metodología de la ciencia del derecho* (traducido por GIMBERNAT, E.), Barcelona: Ariel.
- LAVAUUR, L. (1967), «Glosario histórico del término turismo», en *Revista de Estudios Turísticos*, n. 15, págs. 55-72.
- LOPERENA ROTA, D. (2003), *Desarrollo Sostenible y Globalización*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- LÓPEZ RODÓ, L. (1992), «La política de desarrollo regional en los planes de desarrollo españoles y en la comunidad económica europea», págs. 1637-1644, en AAVV., *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX: homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid: Editorial Complutense, vol. 3.
- LOSAVIO, C. (2020), «La fragile residualità della materia “turismo”: un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni», en *Federalismi*, n. 20.
- LUPO, N. (2022), «Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale», en *Federalismi*, pp. 1-23.
- MALO, M. y COLALUCA, C. (2019), «Competenze normative e fonti», págs. 25-46, en FRANCESCHELLI, V. y MORANDI, F. (dirs.), *Manuale di diritto del turismo*, Turín: Giappichelli Editore.

- MANGIAMELI, S. (2021), «Covid-19 e Unione europea. La risposta alla crisi sanitaria come via per riprendere il processo di integrazione europea», en *Rivista Diritti Fondamentali*, n. 2, págs. 555-589.
- MARINI, F.S. y GIUNTA, C. (2015), «Turismo», págs. 569- 581, en GUZZETTA, G., MARINI, F.S. y MORANA, D. (dirs.), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane.
- MARTÍN MATEO, R., MARTÍN RETORTILLO, L. y VILLAR PALASÍ, J.L. (1970), págs. 29-51, «Aspectos jurídico-administrativos del turismo», en AAVV., *Aspectos jurídico-administrativos del turismo. Primer Congreso Ítalo-Español de profesores de Derecho Administrativo. Sevilla, 1996*, Madrid: Ministerio de Información y Turismo.
- MARTÍN REBOLLO, L. (2015), «Uso y abuso del Decreto-Ley (un análisis empírico)», en *REDA*, n. 174, págs. 23-92.
- MEDINA ALCOZ, L. (2015), «La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013», *AGL*, págs. 189-224.
- MELGOSA ARCOS, F.J. (2003), «La Constitución Española y el turismo», págs. 1161-1172, en BALADO, M. y GARCÍA REGUEIRO, J.A. (dirs.), *La Constitución española en su XXV aniversario*, Barcelona: Bosch.
- (2010), «Evolución en el marco normativo del turismo rural en España: nuevos tiempos, nuevas normas», págs. 65-112, en JIMÉNEZ MORENO, F.J. y MELGOSA ARCOS, F.J. (eds.), en *Estudios de turismo rural y cooperación entre Castilla y León y Portugal*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
  - (2011), «Administraciones locales y turismo: el municipio turístico», págs.1167-1207, en BALLESTEROS ARRIBAS, S. (dir.), *Administración Local. Estudios en Homenaje a Ángel Ballesteros*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
  - (2020), «Coronavirus y turismo. Efectos de la declaración de alarma y de las distintas normas sobre medidas sanitarias y socioeconómicas en el sector turístico español. Primera aproximación», págs. 331-359, en BAUZÁ MARTORELL, F.J. y MELGOSA ARCOS, F.J. (dirs.) (2020): *El turismo después de la pandemia global. Análisis, perspectivas y vías de recuperación*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

- MELONI, G. (2003), «La legge quadro non minaccia la competenza piena delle Regioni nella materia del turismo», en *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*.
- MENEGUS, G. (2023), «La riforma della *governance* del PNRR», en *Osservatorio costituzionale*, n. 3. págs. 205-230.
- MÍGUEZ MACHO, L. (2020a), «La ordenación territorial y urbanística como instrumentos en la lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia», en *Práctica Urbanística*, n. 164.
- (2020b), «Las medidas de mejora regulatoria como instrumento en la lucha contra la despoblación del medio rural en Galicia», en *Revista Gallega de Economía*, n. 29, págs. 1-15.
  - (2021a), «La política de recuperación de la tierra agraria productiva como instrumento de lucha contra la despoblación del medio rural: El caso de Galicia», págs. 333-356, en SANTIAGO IGLESIAS, D., MÍGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. (dirs.), *Instrumentos para la lucha jurídica contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi.
  - (2021b), «Nuevos instrumentos jurídicos para la ordenación territorial y agraria de Galicia», págs. 444-478, en SANZ LARRUGA, F.J. y MÍGUEZ MACHO, L. (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- MONTORO PUERTO, M. (1970), «La Unión Turística del Pirineo», págs. 147-163, en AAVV., *Aspectos jurídico-administrativos del turismo. Primer Congreso Ítalo-Español de profesores de Derecho Administrativo. Sevilla, 1996*, Madrid: Ministerio de Información y Turismo.
- MORÁN BLANCO, S. y DÍAZ BARRADO, C.M. (2022), «Las respuestas de la Unión Europea a ciertos avatares en el siglo XXI que determinan el proceso de su conformación», en *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, n. 45, págs. 103-129.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2022), *El poder y la peste (2020-2022)*, Madrid: Iustel.
- NAVARRO MOLINES, G. (2021): *Manual de Fondos Europeos: programación, gestión, control y evaluación. Especial referencia a los aspectos prácticos de los Fondos de Recuperación y Resiliencia*, Barcelona: Bosch.

- NICCOLAI, S. (2022), «L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica», en *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, págs. 222-238.
- OLESTI RAYO, A. (2021), «La Unión Europea y la financiación de las medidas para afrontar la crisis de la COVID-19», en *RGDE*, n. 53, págs. 243-274.
- PAZOS VIDAL, S. (2020), «El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales», en *ADM*, n. 14, 2020, págs. 49-87.
- (2023), «La despoblación en Europa: diagnósticos y estrategias en perspectiva comparada», págs. 49-74, en NAVARRO, C., RUIZ PULPÓN, A.R. y VELASCO CABALLERO, F. (dirs.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, Madrid: Marcial Pons.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (2001), *Régimen jurídico del turismo rural*, Madrid: Feria Internacional de Turismo (FITUR).
- PÉREZ GUERRA, R. (2013), «Introducción. La política turística europea y la administración turística del Estado», págs. 19-33, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. (dir.), *Manual de Derecho Administrativo del sector turístico*, Madrid: Tecnos.
- (2020): «Algunas notas sobre el derecho administrativo del turismo: COVID-19», en *RGDA*, n. 54.
- PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M.M. (2008), «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de turismo», págs. 23-63, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. (dir.), *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, Sevilla: Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.
- (2009), «La configuración del Derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional», en *RArAP*, n. 35, págs. 455-518.
- PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (2017), «La actividad de turismo activo», págs. 461-528, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (coords.), *Estudios sobre el Derecho del Turismo de Andalucía*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- PÉREZ MORENO, A. (1970), «La regionalización del turismo (solución a un problema de competencia)», págs. 53-62, en AAVV., *Aspectos jurídico-administrativos del turismo. Primer Congreso Ítalo-Español de profesores de Derecho Administrativo. Sevilla, 1996*, Madrid: Ministerio de Información y Turismo.

- PICÓN ARRANZ, A. (2023), «Estudio comparado del denominado “Mecanismo rural de garantía”. Una propuesta para Castilla y León», en *REALA*, n. 19, págs. 125-147.
- PINTOS SANTIAGO, J. (dir.) (2022), *El nuevo instrumento Next Generation EU*, Pamplona: Aranzadi.
- PIÑAR MAÑAS, J.L. (2003), «El desarrollo sostenible como principio jurídico», págs. 185-204, en COSCULLUELA MONTANER, L. *Estudios de derecho público económico: Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Madrid: Civitas.
- PIZARRO NEVADO, R. (2017), «Entidades y “entes” de ámbito territorial inferior al municipio tras la reforma local de 2013», en *REALA*, n. 8, págs. 47-73.
- (2022), «Los controles urbanísticos de viviendas turísticas. Especial referencia a la legislación andaluza», pág. 309-320, en CARBONELL PORRAS, E. (2022) (dir.), *Gobiernos locales y economía colaborativa*, Madrid: Iustel.
- PRIETO ÁLVAREZ, T. (2012), «Los grupos de acción local en el programa LEADER del desarrollo rural», págs. 513-547, en VATTIER FUENZALIDA, C. (dir.), *El desarrollo rural en la Política Agrícola Común: 2014-2020*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- PRIETO ÁLVAREZ, T., DE LA CUESTA SÁNZ, J.M. y CABALLERO LOZANO, J.M. (2020), «Desarrollo rural, enfoque LEADER y grupos de acción local. Análisis jurídico», estudio solicitado por la Red Estatal de Desarrollo Rural a la Fundación General de la Universidad de Burgos que puede consultarse en: [https://redruralnacional.es/sites/default/files/documents/Desarrollo\\_Rural\\_Enfoque\\_LEADER-y-](https://redruralnacional.es/sites/default/files/documents/Desarrollo_Rural_Enfoque_LEADER-y-)
- PRIETO ROMERO, C. (2021), «Las medidas urgentes de modernización de la Administración para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su aplicación a las entidades locales», en *AGL 2020*, 499-535.
- QUINTANA, J., CAZORLA, A. y VLERINO, J. (1999), *Desarrollo rural en la Unión Europea: modelos de participación social*, Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- RAMAJOLI, M. (2021), «Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation», en *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, n. 1, págs. 53-65.

- (2022), «Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione», págs. 169-182, en AAVV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Nápoles: Editoriale Scientifica.
- RAMÍREZ SANCHEZ, J.M. (2021), *Urbanismo para una nueva ciudad. El principio de desarrollo urbano sostenible*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- REBOLLO PUIG, M. (2007), «Artículo 4», págs. 125-153, en REBOLLO PUIG, M. (dir.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Valencia: Tirant lo Blanch, Tomo I.
- (2010), «Los principios generales del derecho (atrevimiento atribulado sobre su concepto, funciones e inducción)», págs. 1521-1583, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Madrid: La Ley.
  - (2022), «La batalla de las viviendas turísticas», págs. 275-290, en CARBONELL PORRAS, E. (2022) (dir.), *Gobiernos locales y economía colaborativa*, Madrid: Iustel.
  - (2023), «La actividad administrativa», págs. 51-70, en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D. (dirs.): *Derecho Administrativo*, págs. 255-294, Madrid: Tecnos, Tomo I.
- RESCIGNO, F. (23 giugno 2021), «Quale riforma per l'articolo 9», in *Federalismi*.
- RIVERA BÚA, P.M. (2022), «La cooperación y la estrategia transfronteriza ante el reto territorial: la frontera como oportunidad de futuro», págs. 205-223, en MORENO GONZÁLEZ, G. (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España*, Marcial Pons: Madrid.
- RIVERO ORTEGA, R. (2021), *Modernización de la Administración Pública para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Comentarios de urgencia al Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre*, Salamanca: Ratio Legis.
- RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V. (2022), *La gestión de los fondos de recuperación por las entidades locales*, Granada: CEMCI.
- ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M.M. y PÉREZ GUERRA, R. (1998), *La regulación jurídica del turismo en España*, Almería: Universidad de Almería.

- RODRIGO, A.J. (2015), *El desafío del desarrollo sostenible. Los principios del Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Madrid: Marcial Pons.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2023), *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Madrid: Marcial Pons.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2011), «La distribución de competencias en materia de turismo», en *DA*, n. 259-260, págs. 27-38.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2021), «El Pacto Verde, Next Generation EU y la PAC 2021-2027. Tres instrumentos que marcaran el futuro del desarrollo rural en la Unión Europea», págs. 209-267, en SANZ LARRUGA, F.J. y MÍGUEZ MACHO, L. (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- RUIZ MAGAÑA, I. (2021): «El distintivo turístico «Andalucía Segura» como reacción ante la crisis sanitaria», en *RAAP*, n. 110, págs. 93-119.
- RYDINGS, M. (2022), «Viviendas de uso turístico en Madrid: soluciones propuestas desde el urbanismo», págs. 347-358, en CARBONELL PORRAS, E. (2022) (dir.), *Gobiernos locales y economía colaborativa*, Madrid: Iustel.
- SABBIONI, P. (2003), «La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle Regioni ai sensi dei parametri sia previgente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale», en *Le Regioni*, n.6, págs. 1284-1298.
- (2011), «Il Codice della normativa statale in materia di turismo, ovvero: ma a cosa è servita la riforma del criterio di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni?», en *Forum di Quaderni Costituzionali*.
- SALGADO CASTRO, A. (1996), «La distribución de competencias en materia de turismo», en *RArAP*, n. 9, págs. 319-336.
- SALGADO CASTRO, A. (1997), «La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en la Comunidad Autónoma de Aragón: una propuesta», págs. 77-80, en TUDELA ARANDA, J. (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Huesca: Rústica Editorial.
- SÁNCHEZ MESA, L. (2021), «La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España: claves para una gestión sostenible de los recursos naturales», págs. 413-447, en SANTIAGO IGLESIAS, D., MÍGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. (dirs.), *Instrumentos para la*

- lucha jurídica contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi.
- SANTAGATA, R. (2018), *Diritto del turismo*, Milán: UTET Giuridica.
- SANZ LARRUGA, F.J. (2020), «Reto demográfico, cohesión territorial y medio rural tras el COVID-19», en *AGL*, págs. 91-107.
- (2021a), «Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el derecho», págs. 31-206, en SANZ LARRUGA, F.J. y MÍGUEZ MACHO, L. (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Valencia: Tirant lo Blanch.
  - (2022), «Hacia una nueva ordenación jurídica del desarrollo rural en España», págs. 307-322, en AAVV., *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación*, Madrid: Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (IDL-UAM).
- SARMIENTO ACOSTA, M.J. (1995), «El régimen especial del municipio turístico», en *Revista de ciencias jurídicas*, n. 0, págs. 228-244.
- SCIORTINO, A. (2021), «PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?», en *Federalismi*, n. 18, págs. 234-261.
- SIMANCAS CRUZ, M., HERNÁNDEZ MARTÍN, R. y PADRÓN FUMERO, N. (coords.) (2020): *Turismo pos-COVID-19. Reflexiones, retos y oportunidades*, Canarias: Cátedra de Turismo Caja Canarias-Ashotel de la Universidad de La Laguna.
- TAPIA HERMIDA, A.J. (14 de enero de 2022), *El Blog de Alberto J. Tapia Hermida*, «El reparto de los fondos europeos: Crónica de una arbitrariedad anunciada. Diagnóstico técnico-jurídico», disponible en: <http://ajtapia.com/2022/01/el-reparto-de-los-fondos-europeos-cronica-de-una-arbitrariedad-anunciada-diagnostico-tecnico-juridico/>
- TORNOS MAS, J. (1994), «Las Conferencias sectoriales», en *DA*, págs. 71-92.
- (1999), «Prólogo», págs. 15-22, en CRUZ SANZ PÉREZ, D., *La administración local y la protección de la atmósfera: la intervención a través de instrumentos de control preventivo*. Barcelona: Cedecs Editorial.
  - (2021), «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *QDL*, n. 56, págs. 55-83.

- TUBERTINI, C. (2005), «L'organizzazione periférica del turismo: il ruolo delle regioni e degli enti locali», págs. 65-99, en GOLA, M. y GROPPPI, T. (dirs.), en *Diritto pubblico del turismo*, Rimini: Maggioli.
- (2007), «Il turismo tra Stato, Regioni ed Enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze», en *Federalismi*, n. 1.
- TUDELA ARANDA, J. (1999), «La Administración Turística», en *RArAP*, n. 15, págs. 93-137.
- (2004), «Unas reflexiones dinámicas sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas», págs. 15-28, en MELGOSA ARCOS, F.J. (ed.), *Derecho y Turismo*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- VANDELLI, L. (2018), *Il sistema delle autonomie locali*, Bolonia: Il Mulino.
- VATTIER FUENZALIDA, C. (2011), «El desarrollo rural, hoy: del fracaso estatal a la nueva PAC», en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n. 59, págs. 119-126.
- VELASCO CABALLERO, F. (2016), «Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final», en *ADM*, n. 10, págs. 21-44.
- (2021), «Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales», en *REALA*, n. 16, págs. 33–52.
- VILLANUEVA CUEVAS, A. (2011), «La limitada posibilidad de intervención de los entes locales en materia de turismo», en *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, n. 6.
- (2016), «Las competencias de los entes locales en materia de turismo tras la reforma del régimen local español», págs. 167-182, en TAPIA VEGA, R., CARRASCO PARRILLA, P.J. y OLIVA GÓMEZ, E. (coords.), *Hacia el ámbito del Derecho Administrativo*, México: Ediciones Eternos Malabares.
- VILLAR PALASÍ, J.L. (1974), «Prólogo», págs. I-IX, en FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Madrid: Editorial Nacional, tomo I.
- VIPIANA, M. P. (2020): *Diritto pubblico del turismo*, Pisa: Pacini Giuridica.
- VIZIOLI, N. (2005), «Le fonti del turismo nell'ordinamento italiano», págs. 13-40, en GOLA, M. y GROPPPI, T. (dirs.), *Diritto pubblico del turismo*, Dogana (República de San Marino): Maggioli.

## **ANEXO. DOCUMENTOS DE INTERÉS**

- Consejo Europeo (2000), «Conclusiones de la Presidencia. 23 y 24 de marzo de 2000», disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_es.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm)
- Consejo Europeo (2001), «Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Gotemburgo. 15 y 16 de junio de 2001», disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20977/00200-r1es1.pdf>
- Accordo di Partenariato (2013), «Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e *governance*», disponible en: [https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia\\_nazionale\\_aree\\_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19](https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19)
- Banco Central Europeo (abril de 2021), «Annual Report 2020», disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.es.html>
- Comisión Europea (2023), «The Impact of Demographic Change in a changing environment», pág. 11, puede consultarse en: [https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/Demography\\_report\\_2022\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/Demography_report_2022_0.pdf)
- Comisión Europea (mayo de 2020), «European Economic Forecast. Spring 2020», disponible en: [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery\\_es](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_es)
- Comisión Europea, «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la pandemia de COVID-19», 28 de mayo de 2020, COM(2020) 441 final.
- Comisión Europea, Comunicación «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible», 15 de mayo de 2001, COM(2001)264final.
- Comisión Europea, Comunicación «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», 3 de marzo de 2010, COM(2010) 2020 final.
- Comisión Europea, Comunicación «Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo», 17 de marzo de 2006, COM(2006) 134 final.
- Comisión Europea, Comunicación a los Estados Miembros «por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los

Estados miembros a presentar propuestas que respondan a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural», DOCE, C 73/33, 19 de marzo de 1991.

Comisión Europea, Comunicación al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación», 27 de mayo de 2020, COM(2020) 456 final.

Comisión Europea, Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo», 13 de noviembre de 2001, COM(2001) 665 final.

Comisión Europea, Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo», 21 de noviembre de 2003, COM(2003) 716 final.

Comisión Europea, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: Informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible», 24 de julio de 2009, COM(2009) 400 final.

Comisión Europea, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», 5 de marzo de 2014, COM(2014) 130 final.

Comisión Europea, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad», 22 de noviembre de 2016, COM/2016/0739 final.

Comisión Europea, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo», 30 de junio de 2010, COM(2010) 352 final.

Comisión Europea, Informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Los efectos del cambio demográfico», 17 de junio de 2020, COM(2020) 241 final.

- Comisión Europea, Informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Medidas comunitarias con incidencia en el turismo (1997/99)», 28 de marzo de 2001, COM(2001) 171 final.
- Comisión Europea, LEYEN, U. (2020), «Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024: Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo 16 de julio de 2019», disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2775/5493>.
- Comisión Europea, Libro Verde «El papel de la Unión en materia de turismo», 4 de abril de 1995, COM(95) 97 final.
- Comité de las Regiones (2003), *Cohesión territorial en Europa*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comité Europeo de las Regiones, «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad», 12 de julio de 2017, DOUE, C 342/20, 12 de octubre de 2017.
- Comité Europeo de las Regiones, Dictamen «Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de aquí a 2030», 1 de julio de 2021, DOUE, C-440, 29 de octubre de 2021.
- Comité Europeo de las Regiones, Dictamen «La respuesta de la UE al reto demográfico», 16 de junio de 2016, DOUE, C 17/40, de 18 de enero de 2017.
- Comité Europeo de las Regiones, Dictamen «Los avances en la consecución de los ODS», 9 de febrero de 2023, DOUE, C 157/6, 3 de mayo de 2023.
- Comité Europeo de las Regiones, Dictamen «Una política de desarrollo del turismo rural en las regiones de la UE», n. 19, 2 de febrero de 1995, DOCE, C 210/105, 14 de agosto de 1995.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Informe provisional sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2007», 22 de octubre de 2007, COM(2007) 642 final.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «El futuro del mundo rural», 29 de julio de 1988, COM(88)501 final.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo

«Respuesta económica coordinada al brote Covid-19», 13 de marzo de 2020, COM (2020) 112 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo», 20 de febrero de 2014, COM(2014) 86 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una Agenda Europea para la economía colaborativa», 2 de junio de 2016, COM(2016) 356 final.

Comunicación de la Comisión Al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El turismo y el transporte en 2020 y en adelante», 13 de mayo de 2020, COM(2020) 550 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: Informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible», 24 de julio de 2009, COM(2009) 400 final.

Conferencia de Ciudades Europeas y Pueblos Sostenibles (1994), «Carta de Aalborg», disponible en: [https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/pdf/BEBD328B-4E33-417A-B8D7-EAE6A659147B/128912/19940527\\_CartaDeAalborg.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/BEBD328B-4E33-417A-B8D7-EAE6A659147B/128912/19940527_CartaDeAalborg.pdf)

Conferencia Europea de Desarrollo Rural, «Declaración de Cork. Por un paisaje rural vivo», adoptada en noviembre de 1996, disponible en: [https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork-declaration\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf)

Consejo de la Unión Europea, «Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación», 7 de julio de 2021, número de expediente interinstitucional 2021/0156(NLE).

Consejo de la Unión Europea, «Decisione di Esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia», 8 de julio de 2021, número de expediente interinstitucional 2021/0168(NLE).

Consejo de la Unión Europea, «Revisión de la Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible (EDS UE) - Estrategia revisada», ref. 10917/06, 26 de junio de 2006.

- Consejo de la Unión Europea, Conclusiones «El camino a seguir ante los retos demográficos», DOUE, C 205/3, 19 de junio de 2020.
- Consejo de la Unión Europea, Conclusiones sobre la Agenda Europea para el Turismo 2030, n.doc. 14683/22 + COR1, adoptadas el 1 de diciembre de 2022, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15441-2022-INIT/es/pdf>
- Consejo Económico y Social (2018), «Informe sobre el medio rural y su vertebración social y territorial», n. 1, disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf>
- Consejo Europeo (2019), Anexo «Una nueva Agenda Estratégica 2019-2024» de las Conclusiones adoptadas en la reunión del 20 de junio de 2019, ref. EUCO 9/19, contienen el disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/39944/20-21-euco-final-conclusions-es.pdf>
- Consejo Europeo, Conclusiones derivadas de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo celebrada del 17 al 21 de julio de 2020, 21 de julio de 2020, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>
- FEMP (2017), «Listado de medidas para luchar contra la despoblación», disponible en: <http://femp.femp.es/files/566-2153-archivo/DOCUMENTO%20DE%20ACCI%C3%93N%20Comision%20de%20Despoblacion%209-05-17.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (14 de abril de 2020), «The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression», disponible en: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>
- Gobierno de España (2018), «Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030», disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/plan-accion-implementacion-a2030.pdf>
- Gobierno de España (2019), «La Agenda del cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible», disponible en: [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/190208\\_agenda\\_del\\_cambio.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/190208_agenda_del_cambio.pdf)

Gobierno de España (2020), «Plan de impulso del sector turístico. Hacia un turismo seguro y sostenible», disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/industria/Documents/2020/20062020\\_PlanTurismo.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/industria/Documents/2020/20062020_PlanTurismo.pdf)

Gobierno de España (2020), «Plan de refuerzo a la hostelería, el turismo y el comercio. Impacto Covid-19 y medidas de apoyo», disponible en: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2020/documents/plan%20de%20refuerzo%20-%20consejo%20de%20ministros%2020201222.pdf>

Gobierno de España (2021), «Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030», disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>

Gobierno de España (2021), «Plan de Recuperación, transformación y resiliencia», disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf)

Gobierno de España (2021), «Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico», disponible en: [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan\\_recuperacion\\_130\\_medidas\\_tcm30-524369.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf)

Gobierno de la República Italiana (2021), «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», disponible en: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

Ministerio de Comercio y Turismo (1996), «Plan Marco de Competitividad del Turismo español (1996-1999)», disponible en: <https://www.dataestur.es/conocimiento-turistico/planes-nacionales-de-turismo/>

Ministerio de Cultura (2021), «Piano Nazionale Borghi», disponible en: <https://cultura.gov.it/pnrr-borghi>

Ministerio de Economía y Hacienda (1999), «Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006», disponible en: <https://www.dataestur.es/conocimiento-turistico/planes-nacionales-de-turismo/>

- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (1992), «Plan Marco de Competitividad del Turismo español», disponible en: <https://www.dataestur.es/conocimiento-turistico/planes-nacionales-de-turismo/>
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2012), «Plan Nacional e Integral de Turismo», disponible en: <https://www.dataestur.es/conocimiento-turistico/planes-nacionales-de-turismo/>
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019), «Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030», disponibles en: <https://www.segittur.es/sala-de-prensa/planes-nacionales-de-turismo/>
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2021), «Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos», disponible en: [https://turismo.gob.es/es-es/Novedades/Documents/0Estrategia\\_Sostenibilidad\\_Turistica\\_Destinos.pdf](https://turismo.gob.es/es-es/Novedades/Documents/0Estrategia_Sostenibilidad_Turistica_Destinos.pdf)
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2021), *Dossier de prensa* «Planes de sostenibilidad turística en destino. Convocatoria extraordinaria 2021», disponible en: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2021/documents/20211220%20dossier%20pst%20extraordinarios%202021.pdf>
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022), *Dossier de prensa* «Planes de sostenibilidad turística en destino. Convocatoria extraordinaria 2022», disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/industria/Documents/2022/141222\\_Dossier-prensa-Planes-sostenibilidad-turistica-destino-2022.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/industria/Documents/2022/141222_Dossier-prensa-Planes-sostenibilidad-turistica-destino-2022.pdf)
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022), *Dossier de prensa* «Planes de sostenibilidad turística en destinos», disponible en: [https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2021/documents/210728\\_dossier\\_prensa\\_convocatoria\\_ordinaria\\_planes\\_sostenibilidad.pdf](https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2021/documents/210728_dossier_prensa_convocatoria_ordinaria_planes_sostenibilidad.pdf)
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2023), *Dossier de prensa*, «Planes de sostenibilidad turística en destino. Convocatoria extraordinaria 2023», disponible en: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2023/documents/dossier%20de%20prensa%20-%20extraordinarios%202023.pdf>

- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2021), *Dossier de prensa* «Planes de sostenibilidad turística en destino», disponible en: [https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2022/documents/planes%20de%20sostenibilidad%20tur%C3%ADstica%20en%20destino.%20dossier%20de%20prensa%20\(1\)%20\(2\).pdf](https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2022/documents/planes%20de%20sostenibilidad%20tur%C3%ADstica%20en%20destino.%20dossier%20de%20prensa%20(1)%20(2).pdf)
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2007), «Plan Español Horizonte 2020», disponible en: <https://www.dataestur.es/conocimiento-turistico/planes-nacionales-de-turismo/>
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019), «Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico», disponible en: [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/directricesgeneralesenfrd\\_tcm30-517765.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/directricesgeneralesenfrd_tcm30-517765.pdf)
- Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (2017), «Piano Strategico del Turismo 2017-2022», disponible en: <https://www.ministeroturismo.gov.it/wp-content/uploads/2021/11/Piano-Strategico-del-Turismo-2017-2022.pdf>
- Ministero del Turismo (abril 2023), A.G.n. 39, «Schema del Piano strategico di sviluppo del turismo per il periodo 2023-2027», disponible en: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01375440.pdf>
- Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2017), «Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile», consultabile all’indirizzo: [https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio\\_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs\\_ottobre2017.pdf](https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs_ottobre2017.pdf)
- Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2023), «Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile 2022», consultabile all’indirizzo: <https://www.mase.gov.it/pagina/strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>
- Ministero dell’Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato (2021), *La risposta delle Istituzioni europee alla pandemia di Covid -19. Il programma NGEU e i Piani nazionali*, Roma: Ragioneria Generale dello Stato.
- Naciones Unidas (1973), «Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano», disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement>

- Naciones Unidas (1987), «Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Nuestro futuro común”», disponible en: [https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE\\_LECTURE\\_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf](https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf)
- Naciones Unidas (1992), «Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el Siglo XX» (Agenda 21), disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>
- Naciones Unidas (1993), «Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo», disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/58/PDF/N9283658.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas (2002), «Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo (Sudáfrica) 16 de agosto a 4 de septiembre de 2002», disponible en: <https://www.mre.gov.py/ods/wp-content/uploads/2020/08/Informe.-Cumbre-Mundial-Desarrollo-Sostenible.-Johannesburgo.2002.pdf>
- Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General «Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Turismo», 23 de diciembre de 2003, A/RES/58/232, disponible en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General «Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)», 27 de julio de 2015, A/RES/69/313, disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf)
- Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General «Declaración del Milenio», de 8 de septiembre de 2000, A/RES/55/2, disponible en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General «Nueva Agenda Urbana», 23 de diciembre de 2016, A/RES/71/256, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/466/60/PDF/N1646660.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General «Proceso de elaboración de la perspectiva ambiental hasta el Año 2000 y más adelante», 19 de diciembre de 1983, A/RES/38/161.

- Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)
- Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General, «Promoción del turismo sostenible, incluido el ecoturismo, para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente», 21 de diciembre de 2020, A/RES/75/229, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/380/63/PDF/N2038063.pdf?OpenElement>
- OMT (1980), «Declaración de Manila sobre el turismo mundial», disponible en: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1980.01.01>
- OMT (1995), «Carta mundial del turismo sostenible», disponible en: <https://www.turismo-sostenible.org/wp-content/uploads/2018/06/Carta-del-Turismo-Sostenible.pdf>
- OMT (1999), «Código Ético mundial para el Turismo», disponible en: <https://www.unwto.org/es/codigo-etico-mundial-para-el-turismo>
- OMT (2019), *Definiciones de turismo de la OMT*, OMT: Madrid, disponible en: <https://doi.org/10.18111/9789284420858>
- Parlamento Europeo, Resolución Inversión de las tendencias demográficas en las regiones de la Unión mediante los instrumentos de la política de cohesión, 20 de mayo de 2021, 2020/2039(INI).
- Parlamento Europeo, Resolución sobre el marco financiero plurianual 2021-2027 — Posición del Parlamento con vistas a un acuerdo (COM(2018)0322—C8-0000/2018—2018/0166R(APP)), 14 de noviembre de 2018.
- Parlamento Europeo, Resolución sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias [2020/2616(RSP)], 17 de abril de 2020, DOUE, C 316/2, 6 de agosto de 2021.
- Parlamento Europeo, Resolución sobre la definición de una estrategia de la Unión en materia de turismo sostenible, 25 de marzo de 2021, 2020/2038(INI).
- Parlamento Europeo, Resolución sobre las Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020, 23 de julio de 2020 [2020/2732(RSP)], DOUE, C 371/110, 15 de septiembre de 2021.

Secretaría de Estado de Turismo, Resolución de 19 de diciembre de 2022 por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo de 14 de diciembre de 2022, por el que se fijan los criterios de distribución, y el reparto resultante para las comunidades autónomas, del crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales, en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, BOE, n. 310, de 27 de diciembre de 2022.

Secretaría de Estado de Turismo, Resolución de 23 de diciembre de 2021 por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo, por el que se fijan los criterios de distribución, así como el reparto resultante para las comunidades autónomas, del crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, BOE, n. 312, de 29 de diciembre de 2021.

Secretaría de Estado de Turismo, Resolución de 29 de marzo de 2023 de la por la que se acuerda la distribución de los créditos a las comunidades autónomas, y se formalizan los compromisos financieros derivados del Acuerdo de Conferencia Sectorial de Turismo de 14 de diciembre de 2022, por el que se fijan los criterios de distribución, así como el reparto resultante para las comunidades autónomas del crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, BOE, n. 88, de 13 de abril de 2023.

Secretaría de Estado de Turismo, Resolución de consulta de información pública presentada el 11 de diciembre de 2023, n. 001-84689.

Secretaría General de Turismo (1990), «Libro Blanco del Turismo Español», en *Estudios Turísticos*, n. 108, págs. 3-60.

Secretariado General del Consejo, «Anexo Revisado de la Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España», 7 de julio de 2021, expediente interinstitucional, 2021/0156(NLE).

Subdirección General de Análisis, Coordinación y Estadística del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2021), «Análisis y Prospectiva – serie AgrInfo n. 31. Demografía de la población rural en 2020», disponible en:

[https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/ayp\\_demografiaenlapoblacionrural2020\\_tcm30-583987.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/ayp_demografiaenlapoblacionrural2020_tcm30-583987.pdf)

Tribunal de Cuentas Europeo (2021), Informe Anual «Ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2020», disponible en: [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/annualreports-2020/annualreports-2020\\_es.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/annualreports-2020/annualreports-2020_es.pdf)

Tribunal de Cuentas Europeo (2021), Informe Especial «Apoyo de la UE al turismo: es necesaria una nueva orientación estratégica y un mejor enfoque en la financiación», n. 27, disponible en: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=60287>

