



**UCAM**

UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO  
Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

“Protección ambiental, turismo y eficacia  
productiva bajo el parámetro de la validez jurídica y  
la sostenibilidad”

Autor:

D. Luis Alberto Marín González

Directora:

Dra. Dña. María Méndez Rocasolano

Murcia, octubre de 2016





**UCAM**  
UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE MURCIA

**AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR DE LA TESIS  
PARA SU PRESENTACIÓN**

El Dr. Dña. María Méndez Rocasolano como Director<sup>(1)</sup> de la Tesis Doctoral titulada “Protección ambiental, turismo y eficacia productiva bajo el parámetro de la validez jurídica y la sostenibilidad ” realizada por D. Luis Alberto Marín González en el Departamento de Ciencias Sociales Jurídicas y de la Empresa, **autoriza su presentación a trámite** dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firmo, para dar cumplimiento a los Reales Decretos 99/2011, 1393/2007, 56/2005 y 778/98, en Murcia a 1 de octubre de 2016.

<sup>(1)</sup> Si la Tesis está dirigida por más de un Director tienen que constar y firmar ambos.



## **Agradecimientos**

Antes de comenzar quisiera expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que, de un modo u otro, han sido participes en el alumbramiento de este modesto trabajo de investigación. A María del Mar, por su infinita e incommensurable paciencia, a mis amados hijos Luis Javier y Daniel por aceptar estoicamente las muchas horas que este trabajo les ha sustraído, a mis padres por haberme educado en la cultura del esfuerzo y del trabajo y por último a dos grandes profesores y maestros, el Dr. D. Salvador Marín Hernández, por haberme introducido en el apasionante mundo de la investigación y la Dra. Dña. María Méndez Rocasolano, sin cuyos consejos, apoyo, ánimo, empuje y optimismo desbordante no hubiera sido capaz de poner estas letras negro sobre blanco. A todos, mil gracias.



## CITA

*“Cultivar y custodiar la creación es una indicación de Dios dada no sólo al inicio de la historia, sino a cada uno de nosotros; es parte de su proyecto; quiere decir hacer crecer el mundo con responsabilidad, transformarlo para que sea un jardín, un lugar habitable para todos”.*

Santo Padre Francisco

(Audiencia General Plaza de San Pedro. Miércoles 5 de junio de 2013)

*“El tiempo no es oro, el oro no vale nada, el tiempo es vida”*

José Luis Sampedro





A María del Mar

A Luis Javier y Daniel

A mis padres, Luis y M<sup>a</sup> Carmen



## ÍNDICE GENERAL

AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR.....	3
AGRADECIMIENTOS .....	5
ÍNDICE GENERAL .....	11
SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	15
ÍNDICE DE FIGURAS Y DE TABLAS.....	17
<b>CAPITULO I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>23</b>
I.1. Entorno, finalidad y método. ....	25
I.2. Objetivos y estructura .....	29
<b>CAPÍTULO II. PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MEDIO AMBIENTE, ENTRE LA PRETENSIÓN Y LA EFICACIA .....</b>	<b>33</b>
II.1. Significado jurídico del medio ambiente.....	35
II.2. Legislación ambiental internacional: El problema del soft law.....	54
II.3. Legislación europea en materia de medio ambiente: El deseo de un mundo mejor .....	77
II.4. Legislación ambiental estatal: Una legislación en desarrollo .....	100

II.5. Descenso a la legislación autonómica: El caso concreto del medio ambiente en la región de Murcia .....	110
II.6. Ecología, conciencia y educación: Motores de la exigencia normativa .....	115
II.7. Normativa voluntaria: el caso de las normas de gestión ambiental..	130
<b>CAPITULO III –ALCANCE Y JUSTIFICACIÓN DE LA PROMOCIÓN DE HERRAMIENTAS PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL.....</b>	<b>137</b>
III.1. Significado y motivación de los Sistemas de Gestión Medioambiental (SGM).....	139
III.2. Análisis de la estructura normativa.....	141
III.3. Fases de la implantación de un Sistema de Gestión medioambiental. ....	148
III.4. Clases de normas y criterios diferenciadores (La Norma ISO 14001 y el Reglamento 1221/2009 EMAS) .....	155
III.4.1. La Norma ISO .....	157
III.4.2. El Reglamento 1221/2009 EMAS.....	171
<b>CAPITULO IV. LA AUDITORÍA Y EL SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL. CHEQUEANDO INTENCIONES.....</b>	<b>187</b>
IV.1. La función de la Auditoría en el tiempo.....	189
IV.2. Las Auditorías ambientales: interactuando con el entorno natural..	204

IV.2.1. Concepto, principios y metodologías.....	205
IV.2.2. Beneficios y alcance de las Auditorías ambientales. ....	222
IV.2.3. Tipos de Auditorías ambientales.....	224
IV.2.4. Instrumentos de Auditorías ambientales.....	227
IV.3. Auditoría del Sistema de Gestión Medioambiental: verificando el compromiso ambiental.....	245
IV.3.1. Concepto, principios y metodología .....	245
IV.3.2. Instrumentos y beneficios .....	247
<b>CAPITULO V. MEDIO AMBIENTE Y TURISMO, CONCEPTOS UNIDOS POR EL DESARROLLO SOSTENIBLE .....</b>	<b>253</b>
V.1.El concepto de turismo de masas.....	256
V.2.La empresa turística y la responsabilidad ambiental.....	276
V.3. Desarrollo sostenible: recursos y vida .....	280
V.3.1. Aproximación al concepto de desarrollo sostenible.....	281
V.3.2.Las dimensiones del desarrollo sostenible: económica, ecológica y social .....	285
V.4. Turismo sostenible .....	291
V.4.1. Turismo sostenible: concepto y políticas.....	291

V.4.2. Turismo y sostenibilidad: entre Escila y Caribdis. Análisis del impacto social, económico, cultural y medioambiental del turismo	311
V.4.2.1. El impacto económico del turismo .....	313
V.4.2.2. El impacto socio-cultural del turismo .....	318
V.4.2.3. El impacto medioambiental del turismo .....	320
V.5 Análisis del sector turístico y sus impactos económicos. ....	325
V.5.1. Análisis del sector turístico mundial. ....	325
V.5.2. Análisis del sector turístico nacional. ....	329
V.5.3. Análisis del sector turístico de la Región de Murcia. ....	346
V.6. Tendencias actuales en el sector turístico. ....	355
<b>CAPITULO VI. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y AUDITORÍA AMBIENTAL EN EL TURISMO DE LA REGIÓN DE MURCIA PARA LA EFICAZ Y EFICIENTE PROTECCIÓN AMBIENTAL. ....</b>	<b>359</b>
VI.1 Aproximación teórica a la incorporación de la nota de obligatoriedad a las normas voluntarias de gestión ambiental en el sector del turismo.....	365
VI.2.La validez, la obligatoriedad y la eficacia del derecho en el caso del medio ambiente.....	367
VI.3. Dinamogénesis de los valores como vía para concretar la posibilidad de incorporar la nota de obligatoriedad a las normas voluntarias de gestión ambiental en el sector del turismo.....	377

<b>VII. CONCLUSIONES.....</b>	<b>387</b>
<b>VIII. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>403</b>
<b>IX. DIRECCIONES DE INTERNET .....</b>	<b>431</b>





**SIGLAS Y ABREVIATURAS**

ACV	Análisis del Ciclo de Vida
CEE	Comunidad Económica Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EMAS	<i>Eco-Management and Audit Scheme</i>
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FSE	Fondo Social Europeo
ICV	Inventario de Ciclo de Vida
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
OMT	Organización Mundial del Turismo
PACMA	Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente

PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TUE	Tratado Unión Europea
UE	Unión Europea
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>

## ÍNDICE DE FIGURAS Y DE TABLAS.

<b>Ilustración 1: Razones que mejoran el comportamiento medioambiental.....</b>	142
<b>Ilustración 2: Implantación y desarrollo del SGM .....</b>	150
<b>Ilustración 3: Ventajas de la certificación del SGM .....</b>	157
<b>Ilustración 4: Las Normas ISO 14000.....</b>	159
<b>Ilustración 5: Objetivos de la Norma ISO 14001</b>	162
<b>Ilustración 6: Requisitos para implantar un SGM según ISO 14001.....</b>	163
<b>Ilustración 7 : Certificación según ISO 14001 .....</b>	166
<b>Ilustración 8 : De la ISO 14001:2004 a la ISO 14001:2015.....</b>	170
<b>Ilustración 9: Objetivos del Reglamento EMAS .....</b>	174
<b>Ilustración 10: Logotipo EMAS .....</b>	180
<b>Ilustración 11: De la ISO 14001 al EMAS.....</b>	186
<b>Ilustración 12: Informe de posicionamiento ambiental.....</b>	243
<b>Ilustración 13: Objetivos de una Auditoría del SGM .....</b>	246
<b>Ilustración 14: Diagrama de raspa.....</b>	250
<b>Ilustración 15: Turismo de masas vs. Turismo alternativo.....</b>	275
<b>Ilustración 16: Las tres dimensiones del desarrollo sostenible .....</b>	287
<b>Ilustración 17: Temas analizados por los indicadores del desarrollo sostenible .....</b>	290
<b>Ilustración 18: Distintas Interpretaciones del concepto de turismo sostenible.....</b>	296
<b>Ilustración 19: Aspectos sociales, ambientales y económicos del turismo sostenible... 297</b>	297

Ilustración 20: Instrumentos políticos obligatorios para un turismo sostenible.....	300
Ilustración 21: Instrumentos políticos voluntarios para un turismo sostenible.....	301
Ilustración 22: Principales declaraciones internacionales sobre turismo .....	303
Ilustración 23: Principales iniciativas planteadas en el V Programa UE .....	304
Ilustración 24: Otros documentos comunitarios vinculados con el turismo.....	306
Ilustración 25: Impactos potenciales positivos y negativos del turismo.....	313
Ilustración 26: Impactos medioambientales del Turismo .....	321
Ilustración 27: Evolución de las llegadas e ingresos por turismo internacional.1960-2011 .....	326
Ilustración 28: Aportación del turismo al PIB por Comunidades Autónomas .....	333
Ilustración 29: Evolución del PIB turístico 1º trimestre 2016.....	334
Ilustración 30: Oferta turística de alojamientos: Establecimientos y Plazas año 2015 ..	336
Ilustración 31: Turistas no residentes según comunidad autónoma de destino principal .....	339
Ilustración 32: Número de turistas según país de residencia.....	340
Ilustración 33: Viajes emisores de los residentes en España según destino .....	344
Ilustración 34: Comunidades autónomas por destino del viaje .....	345
Ilustración 35: Comunidades autónomas por origen del viaje .....	345
Ilustración 36: Turistas nacionales. Viajeros y pernoctaciones. Principales procedencias .....	347
Ilustración 37: Turistas extranjeros. Viajeros y pernoctaciones. Principales procedencias .....	348
Ilustración 38: Registro de empresas y actividades turísticas de la Región de Murcia .	350
Ilustración 39: Estimación número de viajeros en la Región de Murcia según el tipo de alojamiento en Murcia .....	352

<b>Ilustración 40 Región de Murcia. Evolución del número de viajeros por meses .....</b>	<b>352</b>
<b>Ilustración 41: Región de Murcia. Distribución del número de viajeros por zonas de costa. ....</b>	<b>353</b>
<b>Ilustración 42: Llegada de pasajeros al Aeropuerto de Murcia-San Javier según país de procedencia.....</b>	<b>354</b>
<b>Ilustración 43: Llegada de pasajeros al Puerto de Cartagena según país de procedencia .....</b>	<b>354</b>
<b>Ilustración 44: Expresión gráfica de la dinamogénesis de los valores de María Méndez Rocasolano .....</b>	<b>380</b>
<b>Ilustración 45: Aplicación del proceso dinamogénico al turismo y al desarrollo sostenible .....</b>	<b>384</b>



**CAPITULO I.**  
**INTRODUCCIÓN**





## I.1 ENTORNO, FINALIDAD Y MÉTODO.

Vivimos tiempos convulsos en lo que a la relación entre el hombre y el entorno natural se refiere. El frágil equilibrio entre el necesario desarrollo económico y la protección del medio ambiente se encuentra, probablemente, más amenazado que nunca según los datos que arroja la Ciencia y que la mera observación y experiencia confirma.

La preocupación por la conservación del medio ambiente no es nueva, sino que data de tiempos inmemoriales, desde los cuales el hombre ha sido consciente de la importancia para su supervivencia de la conservación del entorno natural, pero no siempre ha puesto los medios necesarios para protegerlo.

Solo a partir de la segunda mitad del siglo XX el hombre y la sociedad de la que forma parte, toman verdadera consciencia de la necesidad de cuidar y proteger el medio ambiente. Hasta ese momento, el medio desde un punto de vista económico, era considerado como una fuente inagotable de recursos productivos, que además resultaban ser de apropiación libre y gratuita. Existía una fuerte visión antropocéntrica del mundo y, bajo la justificación del progreso económico, se ejercía esa disponibilidad sin contemplar en momento alguno las consecuencias futuras de tales actos, que como no podía ser de otra manera, se iban a materializar en una degradación progresiva y en muchos casos irreparable del entorno natural y en un agotamiento de los otrora considerados recursos inagotables.

A partir de los años 60 y 70, como consecuencia de la crisis del petróleo, se empiezan a tratar con mayor seriedad los problemas relacionados con el medio ambiente. Se buscan responsabilidades para aquellos individuos u organizaciones que causen daños al medio ambiente, se contemplan determinados recursos como limitados y se establece la necesidad de asumir los recursos naturales como necesarios para la supervivencia de la humanidad. Estamos ante una nueva visión de la humanidad que algunos autores han calificado como “*ecocéntrica*”.

Sin embargo, esta nueva visión se va a encontrar inmediatamente con una ardua confrontación entre criterios puramente empresariales y criterios medioambientales; confrontación que, mínimamente diluida, se mantiene hasta nuestros días.

Como respuesta a la pregunta de qué deben prevalecer los aspectos económicos que favorezcan el progreso o, por el contrario, los aspectos conservacionistas, surge el concepto de “*Desarrollo Sostenible*”<sup>1</sup>, que es definido como aquel que satisface las necesidades actuales del hombre sin poner en peligro la satisfacción de las de generaciones venideras.

El objeto del presente trabajo es reflexionar sobre determinadas herramientas empresariales que nos van a ayudar a alcanzar y mantener este necesario desarrollo sostenible, y ello sólo va a ser posible bajo la consideración de los factores ambientales y de los recursos naturales como *ítems* de gran importancia para la organización, pero no sólo porque se les va a considerar como

---

<sup>1</sup> El concepto fue acuñado por la representante de Noruega ante las Naciones Unidas la Señora Gro Harlem BRUTLAND, en 1972. Véase al respecto el *Informe Brundtland: Nuestro futuro común*. Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, ONU, Alianza Editorial, 1987.

al resto de los factores productivos, sino porque además su utilización devengará necesariamente un coste, el de regeneración del entorno natural degradado como consecuencia de la actividad de la organización.

Paralelamente, la adecuada gestión de los recursos naturales va a llevar añadida la posibilidad de acceso a nuevas fuentes de financiación, en forma de subvenciones y ayudas, provenientes de fondos públicos, así como una mejora en la percepción de la empresa por parte de los consumidores.

Se hace necesario, pues, un cambio de mentalidad empresarial. El entorno natural se ha de integrar en la organización y ello a través de un proceso de concienciación ecológica, sustituyendo así las medidas represoras y coercitivas que, basadas en multas y sanciones pretendían influir en el comportamiento de las organizaciones (quien contamina, paga) por medidas que estimulen la protección del entorno natural (quien no contamina, gana).

Tradicionalmente, la utilización de recursos naturales en los procesos productivos generaba unas consecuencias que la empresa externalizaba al resto de la sociedad (contaminación del medio, degradación del entorno, etc.). El modelo que se propone, focalizado en el consolidado sector turístico español, supone la incorporación al plano normativo de normas de, hasta ahora, voluntaria aplicación pero que de las que se tienen evidencias de su efectividad y eficacia en la mejora del comportamiento medioambiental de las organizaciones.

La metodología utilizada en el presente trabajo de investigación es la propia de la Ciencia Jurídica, ámbito al que se circunscribe el mismo, si bien bebe de otras fuentes propias de ámbitos extrajurídicos para adecuarse a la naturaleza de la temática ambiental en racional coherencia con el tratamiento del objeto de

estudio. Así pues en el desarrollo de la investigación se ha utilizado la técnica jurídica que a partir de la metodología lógica deductiva y descriptiva va ordenando el discurso y estableciendo premisas que configuran el contenido básico de consideraciones expresadas en los capítulos y secciones del trabajo.

Las herramientas metodológicas son las propias de la dialéctica discursiva del mundo del Derecho que apoyándose en la expresión normativa e institucional, la doctrina científica y la jurisprudencia orchestra las ideas y las expresiones del trabajo de investigación. Se ha realizado cumpliendo con las reglas del análisis deductivo e inductivo, la síntesis de los razonamientos propuestos y la depuración de aporías y contradicciones.

La definición del objetivo desde el comienzo de la investigación ha establecido el marco teórico a estudiar y el sendero a recorrer, que se ha visto nutrido por ideas y reflexiones que representando aspectos colaterales e interesantes, lejos de desecharse se ofrecen al lector como posibles líneas a seguir, para seguir un razonamiento ordenado y lógico deductivo, únicamente se han perfilado únicamente en aras al cumplimiento de los hitos necesarios para lograr la finalidad inicial.

El proceso concreto de ejecución ha sido el tradicional de presentación del trabajo al Director de la investigación que quincenalmente ha revisado el mismo aportando las correcciones y consideraciones que se han ido incorporando al texto del Trabajo cuyos objetivos y estructura se indican a continuación.

## I.2 OBJETIVOS Y ESTRUCTURA

El presente trabajo nace de la inquietud de su autor por la problemática medioambiental. Los valores recibidos en el seno familiar en cuanto al cuidado, protección y disfrute del entorno natural, unidos a una formación y desarrollo profesional en el mundo de la empresa y a una decidida inclinación personal, como viajero impenitente, a conocer otros mundos, le han llevado a reflexionar durante los últimos años sobre los efectos de la cada vez más intensiva actividad empresarial turística sobre el ambiente y las posibilidades que el ordenamiento jurídico ofrece para su minimización.

El objetivo del presente trabajo será, pues, teniendo como fuente de inspiración la norma jurídica de mayor rango normativo, la Constitución Española y en concreto su artículo 45, que establece el Derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, y a través del estudio de las bondades, tanto en términos de mejora de la eficiencia empresarial como, especialmente, en términos de protección del entorno natural, de los instrumentos de gestión ambiental existentes, insinuar la posibilidad de la incorporación como normas de carácter imperativo de estos instrumentos extrajurídicos, basándonos para ello en la llamada "*dinamogénesis de los valores*", que propugna precisamente el reconocimiento a través del Derecho de aquellos valores que la sociedad reconoce como necesarios.

No hay duda que, en la conciencia de las generaciones actuales y, esperamos, en el de las venideras, el respeto y la protección del medio ambiente se configura como uno de los valores más asentados y que mayor dedicación necesitan, si queremos seguir disfrutando de un planeta habitable y amigable y

ello hace que, en ausencia, de una absoluta conciencia ecológica, se haya de recurrir, como propone el presente trabajo, al auxilio del plexo normativo.

Empezaremos, a modo de introducción del este trabajo así, describiendo lo que se entiende por medio ambiente y entorno natural. Diversas acepciones de un mismo término que navegarán desde el mundo jurídico hasta el biológico, buscando un punto de encuentro como un indisoluble de la propia condición humana, sin el cual la existencia del hombre no puede ser concebida ni en una visión retrospectiva ni en una mirada prospectiva. Precisamente este será el corolario que queremos enfatizar, no hay vida sin un entorno natural libre y protegido.

Repasaremos a continuación, ya focalizando nuestra atención sobre el universo jurídico, las principales normativas de carácter medioambiental que pueden y deben condicionar la actuación de una organización, tanto en el ámbito legal comunitario, con especial referencia al denominado *soft law* internacional, como por el derecho de la Unión y descenderemos tanto al ámbito Estatal como al de la Comunidad Autónoma de Murcia. El objetivo de esta parte del trabajo será fijar el plano normativo-legal en el que se han de mover las relaciones entre la actividad empresarial y el equilibrio medioambiental, recordando el régimen de asunción de responsabilidades, tanto legales como de conciencia social que deben asumir las organizaciones no respetuosas con el entorno.

En la segunda parte del trabajo, desarrollaremos ampliamente el significado, alcance y motivación de una de las herramientas que mayor efectividad ha demostrado en la protección del entorno natural en la interacción empresa-medio ambiente, los Sistemas de Gestión Medioambiental, normas

actualmente voluntarias y que una pausada reflexión nos ha llevado a plantearnos, si quiera a modo de insinuación, su posible incorporación al cuerpo normativo de normas medioambientales como un arma más en la lucha en pro del mantenimiento del débil equilibrio medioambiental.

La tercera parte de la presente investigación estará vinculada a una adecuada evaluación y revisión de los objetivos propuestos por el Sistema de Gestión Medioambiental, que nos llevará al proceso de Auditoría Medioambiental y Auditoría del Sistema de Gestión Medioambiental, como instrumentos para chequear y validar el comportamiento en relación al entorno natural de la organización, al tiempo que ofrecerá soluciones de mejora y reforzará el compromiso de la organización con el medio.

En la cuarta parte del trabajo, focalizaremos nuestra atención en el sector del turismo, fuente generadora de importantes y diversos impactos medioambientales, al tiempo que elemento dinamizador de la economía nacional. A día de hoy no se concibe la actividad humana sin los desplazamientos asociados a los movimientos turísticos. La innata necesidad del hombre de conocer nuevos lugares, nuevas culturas, de relacionarse con otros seres humanos, de ocupar su tiempo de ocio, propicia una intensa actividad que, sin lugar a dudas genera, en demasiadas ocasiones, un efecto devastador sobre el entorno natural. Una vez más trataremos de llevar nuestro trabajo de investigación al punto de equilibrio donde han de converger las necesidades humanas con la protección del ambiente.

Finalmente, concluiremos el presente trabajo de investigación proponiendo, a través de la *dinamogénesis de los valores* de la profesora MENDEZ

ROCASOLANO y a modo de esbozo teórico, la incorporación de las normas voluntarias de protección ambiental al plano normativo, como hemos avanzado en la presente introducción, por la vía del cumplimiento del objetivo y finalidad de la normativa ambiental ,que en el caso concreto del sector turístico pretenden favorecer la posibilidad de reducir los impactos de la actividad turística sobre el medio natural.

Por último, la parte final del trabajo recoge las conclusiones extraídas del desarrollo del mismo que, lejos de cerrar la cuestión que aquí se plantea establece una línea de análisis y desarrollo de posibilidades teóricas para mejora de la eficacia y eficiencia en la protección ambiental dentro del ámbito jurídico, siempre con la vista puesta en la imprescindible y necesaria protección de la Naturaleza, lugar común del vivir y el devenir de la humanidad.



**CAPÍTULO II. PROTECCIÓN  
JURÍDICA DEL MEDIO  
AMBIENTE, ENTRE LA  
PRETENSIÓN Y LA  
EFICACIA**



En el presente capítulo se realizará una aproximación al concepto de medio ambiente, tanto desde el punto de vista de la ciencia jurídica como desde el punto de vista de la ecología. Plantearemos diferentes acepciones y centraremos el que será el hilo conductor del presente trabajo de investigación: el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado y la obligatoriedad de su conservación.

A continuación será objeto de revisión las principales referencias legales relacionadas con el entorno natural, en todos los ámbitos, comunitario, estatal y autonómico, deteniéndonos en el concepto de *soft law*, conformado por elementos que, careciendo de fuerza normativa, participan en la generación de normas que son comúnmente aceptadas. Este discurso del *soft law* servirá para reforzar los argumentos que se proponen en el presente trabajo.

Antes de dar pie al siguiente capítulo, dedicado a las normas de gestión medioambiental, nos detendremos someramente en la educación ambiental como vía imprescindible para propiciar una mayor conciencia ecológica y una actitud decididamente proactiva en favor del respeto al entorno natural.

## II.1 SIGNIFICADO JURÍDICO DEL MEDIO AMBIENTE

Con la intención de dilucidar con claridad la extensa amalgama que regula normativa e institucionalmente el medio ambiente, a continuación se revisará brevemente las principales acepciones de tal concepto.

En la literatura medioambiental podemos encontrar multitud de definiciones del concepto medio ambiente. Algunas, generalistas, afirman que el

medio ambiente es “*el conjunto de objetos, fenómenos y circunstancias en que vive y se desarrolla un organismo*”<sup>2</sup>. Otras más completas, como la que aparece en la Directiva nº 85/3374/CEE de la Comunidad Europea, consideran el medio ambiente como “*el sistema constituido por diferentes variables de estado y flujo, es decir por el hombre, la flora, el clima, el aire, el suelo, el agua y el paisaje, la interacción entre los elementos anteriores, los bienes materiales y el patrimonio cultural*”. En el diccionario Larousse. También lo podemos encontrar definido como el “*compendio de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y en un momento determinado que influyen en la vida material y psicológica del hombre*”<sup>3</sup>.

Algunos autores afirman incluso que el término medio ambiente no es adecuado gramaticalmente y que sería más correcto hablar de ambiente, definido como “*la conjugación de componentes biológicos, químicos, físicos y socioculturales que interactúan sobre cada ser definiendo su vida*”. Otros como MENDEZ ROCASOLANO proponen la utilización del término “entorno” o “entorno vital”<sup>4</sup>. Guiados de la mano de la directora de este trabajo destacamos las consideraciones que, ya en los debates parlamentarios constituyentes, fueron realizadas por senadores y diputados. Así por ejemplo, el Grupo Parlamentario Socialista de Cataluña, frente a la manifiesta ambigüedad del término medio ambiente,

---

<sup>2</sup> TEJADA PONCE, A.: “*La gestión y el control socio-económico de las interacciones empresa-medioambiente. Contribuciones de la contabilidad a la gestión sostenible de la empresa*”, ICAC, Madrid, 1999. Pg.30.

<sup>3</sup> VVAA, *Diccionario Larousse*, Planeta, Barcelona, 2001. Pg. 72.

<sup>4</sup> En el desarrollo de esta cuestión seguimos a MENDEZ ROCASOLANO y a su estudio sobre el término medio ambiente que considera redundante y pleonásmico en MENDEZ ROCASOLANO, M.: *Aspectos básicos del derecho ambiental español*. Rodela, Madrid, 2005. Pgs 10 y ss.

propuso la utilización del término entorno natural<sup>5</sup>, mientras que en la Cámara Alta, senadores como CELA Y TRULOCK, se inclinaban por el uso del término naturaleza<sup>6</sup>, aunque a pesar de ello, y como bien sabemos, finalmente el artículo 45 del texto constituyente recogió como término formal el de medio ambiente. Por otro lado, la Real Academia de la Lengua, máxima autoridad en la formulación de los significados del idioma español define el término ambiente como “*las condiciones físicas, sociales, económicas, etc. de un lugar, una colectividad o una época*”<sup>7</sup>. También encontramos definido el concepto vinculado a la visión tradicional de ecosistema, y así el “ambiente” es definido como :

*“conjunto de circunstancias o condiciones que rodean a un organismo o a una comunidad de organismos. El ambiente comprende, pues, los factores ecológicos, numerosos y variados, que se incluyen en todo sistema biológico y que interfieren entre sí de modo complejo”*<sup>8</sup>.

Por otro lado, la voz medio es definida, en su acepción puramente biológica, como el “*conjunto de circunstancias o condiciones físicas y químicas exteriores a un ser*

---

<sup>5</sup> Véase enmienda 261 *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*. Edición preparada por Fernando SAINZ MORENO y Mercedes HERRERO DE PADUA, Publicaciones de las Cortes Generales, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989. Vol. I. Pg. 249.

<sup>6</sup> CELA entendía que la naturaleza era “el conjunto, orden y disposición de todas las entidades que componen el Universo”. Así lo justificó en la enmienda nº 165 al Proyecto de Constitución de 1978, donde propuso el siguiente texto: “*todos y cada uno de los españoles tienen el derecho a disfrutar y el deber de preservar la naturaleza, por cuya conservación, mejora y racional utilización velarán los poderes públicos. La ley penal sancionará los atentados contra la naturaleza*”.

<sup>7</sup> VVAA, *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia, Espasa Calpe. S.A, Madrid, trigésima primera edición. Pg.1346.

<sup>8</sup> VVAA, *Diccionario Enciclopédico Salvat Universal*, Salvat Editores. Barcelona, 1975. Tomo 2. Pg. 132.

vivo que influyen en su desarrollo y en sus actividades fisiológicas<sup>9</sup>". Otras definiciones del término medio se refieren a él como el "elemento en que existe o se mueve un ser"<sup>10</sup>, vinculándose con una visión holística y ecológica de su significado.

Pues bien, compendiando las definiciones anteriores, podíamos concluir, como MENDEZ ROCASOLANO que "la voz medio ambiente se presenta como una expresión redundante y tautológica, ya que tanto el término medio, como el de ambiente, repiten el mismo concepto, significado o idea, aunque haya matices diferentes"<sup>11</sup>.

En este sentido, la profesora apunta a un punto de convergencia significativa entre los posibles significantes, derivado de la procedencia y traducción del vocablo ambiente, procedencia que, autores como PRIEUR<sup>12</sup> sitúan en el mundo anglosajón (*environment*) mientras que otros, como DOMPER<sup>13</sup> y MARTÍN MATEO<sup>14</sup> se inclinan por la procedencia francesa del término. Otros autores soportan esta afirmación. MARTÍN MATEO, al postularse a favor del término Derecho Ambiental, habla, en referencia al concepto medio ambiente de "práctica lingüística poco ortodoxa que utiliza acumulativamente expresiones sinónimas o al menos redundantes"<sup>15</sup>. En esa misma línea SERRANO MORENO hace notar que "la expresión "medio ambiente" es redundante. En castellano la raíz griega "oikos", la expresión inglesa "environment", la alemana "umwelt", la francesa "environnement" o la

<sup>9</sup> VVAA: *Diccionario de la Lengua Española*, Opus Cit. Pg. 1346.

<sup>10</sup> VVAA: *Diccionario enciclopédico ilustrado de la lengua española*, Ramón Sopena, S.A., Barcelona, 1955. Pg. 886.

<sup>11</sup> MENDEZ ROCASOLANO, M.: *El derecho a un entorno vital para el desarrollo de la persona*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1999. Pg 56.

<sup>12</sup> PRIEUR, M.: *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris, 1984, Pg 2.

<sup>13</sup> DOMPER FERRANDO, J.: *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Vol. I: *Planteamientos Constitucionales*, Civitas, Madrid. 1992. Pgs. 65-67.

<sup>14</sup> MARTÍN MATEO, R.: *Tratado de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 1991. Vol. I, Pg.9.

<sup>15</sup> MARTÍN MATEO, R.: *Opus Cit.*

*italiana “ambiente” pueden traducirse correctamente con las palabras medio, entorno o ambiente. Usar dos es, por tanto, redundancia”*. No obstante, nosotros continuaremos usando el término tradicional de “medio ambiente”, puesto que consideramos que está suficientemente arraigado en la sociedad y porque así aparece en diversos organismos de la Naciones Unidas, amén de ser una traducción acertada del “*environment*” anglosajón, en ambos sentidos. En términos jurídicos, podemos definir el medio ambiente como “*aquellos factores naturales que poseen una titularidad común y características dinámicas y que resultan esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra*”<sup>16</sup>.

Una característica importante en cualquiera de las definiciones de medio ambiente que hemos revisado, incluso en la jurídica, es la consideración no sólo de los fenómenos naturales, sino también de los fenómenos sociales y culturales que se relacionan con la existencia del ser humano. Así, el patrimonio, la cultura, las costumbres, en definitiva todos aquellos factores que rodean la existencia del hombre formarían parte de su medio ambiente. Nos encontraríamos con la inclusión de la “ecología social” en el concepto que estudia la estructura espacio funcional de las áreas de habitación humana y la distribución espacial de los rasgos o complejos sociales o culturales, subsumida, en palabras de MENDEZ ROCASOLANO<sup>17</sup>, dentro de la ecología humana a través de Derecho.

Para DUNCAN:

*“la ecología humana es el conjunto de técnicas empleadas por una población para ganar el sustento de un medio ambiente y facilitar la organización de una actividad productiva de sustento, por lo que se convierte en una propiedad del*

---

<sup>16</sup> SERRANO MORENO, J.L.: *Ecología y derecho: Principios de Derecho ambiental y ecología jurídica*, Comares, Granada, 1992. Pgs. 24 y 80.

<sup>17</sup> MENDEZ ROCASOLANO, M.: *Ibidem*.

*agregado de población, indispensable para el mantenimiento de la vida colectiva, debe adaptarse a las condiciones con que se enfrenta una población, incluyendo el carácter de medio ambiente, el tamaño y composición de la población misma y el repertorio de técnicas a su disposición”<sup>18</sup>.*

Como decíamos en la introducción de este trabajo, la preocupación por el medio ambiente no es un asunto nuevo, si bien es cierto que hasta fechas recientes no ha sido considerado como un factor importante en la gestión empresarial, ámbito en el que se centran las reflexiones de este trabajo dentro del marco de la gestión y planificación estratégica donde la vinculación con la materia ambiental sigue comportamientos respetuosos con la naturaleza.

Superada la creencia de los recursos naturales ilimitados, la conciencia y la preocupación jurídica actual pone de manifiesto la necesidad de una gestión racional de los mismos. En este sentido, desde la década de los 90 del pasado siglo, el mundo empresarial ha asistido a una progresiva asunción de las ventajas derivadas de una gestión racional, eficiente y comprometida de los recursos naturales y por ende de la protección ambiental. Estas pueden clasificarse, según la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), en reducción de costes, la mejora de los procesos productivos por el uso de nuevas tecnologías y la mejora de la imagen de la empresa, el aumento de la motivación del personal de la empresa y la posibilidad de obtención de nuevas fuentes de financiación<sup>19</sup>.

Efectivamente, a medida que la empresa incorpora el uso de tecnologías limpias, reduce sus costes, consigue una mayor motivación de sus empleados y

---

<sup>18</sup> DUNCAN, O. D.: “Human Ecology and Population Studies”, en AUSER, Ph. Y DUNCAN, O.D. *The Study of Population*, The University Of Chigago Press, Chicago, 1959.Pg.34.

<sup>19</sup> AECA: *Contabilidad de gestión medioambiental* ,Documento nº 13, AECA, Madrid.1996.



mejora la fidelización de sus clientes, obtiene una clara posición de ventaja competitiva frente a sus competidores. Unas buenas prácticas de gestión medioambiental proporcionarían a la empresa no sólo la seguridad de estar cumpliendo con la normativa medioambiental vigente y por tanto que no va a ser sancionada sino también la confianza en la obtención de resultados positivos como consecuencia de la obtención de ventajas competitivas derivadas de los factores anteriormente enunciados. Cada vez los consumidores y la sociedad en general son más exigentes en cuanto al respeto del medio ambiente en el ejercicio de la actividad productiva, surgiendo nuevas interpretaciones de los tradicionales conceptos clave del mundo empresarial. Así existe un “mercado verde”, donde el marketing ecológico<sup>20</sup> está surgiendo con fuerza. Este mercado pasó de mover en sólo diez años la cifra de 60.200 millones de pesetas en 1989 a generar un anual diez años después (1999) de más de 600.000 millones de pesetas (3.606 millones de euros)<sup>21</sup>.

Sólo en términos de empleo, se cifra en 319.000 personas las que se encuentran actualmente empleadas en el sector verde de la economía más 91.000 personas empleadas en sectores relacionados con el medio ambiente. Las cifras

---

<sup>20</sup> Definido este, desde una perspectiva social como “*el contenido de actuaciones llevadas a cabo por instituciones sin ánimo de lucro, como administraciones, grupos ecologistas, asociaciones de consumidores, etc., para difundir ideas y comportamientos medioambientales deseables entre los ciudadanos y los distintos agentes sociales y económicos*”. Desde una perspectiva empresarial, podríamos definir el marketing ecológico como “*el proceso de planificación, implantación y control de una política de producto, precio y distribución que permita conseguir los tres siguientes criterios: 1) que las necesidades de los clientes sean satisfechas, 2) que los objetivos de la organización sean conseguidos y 3) que el proceso genere el mínimo impacto negativo en el sistema*”. CHAMORRO, A.: “*El Marketing ecológico*”, (en línea) 5campus.org, Medio Ambiente. [www.5campus.org/leccion/ecomarketing](http://www.5campus.org/leccion/ecomarketing), visto el 29 de octubre de 2013.

<sup>21</sup> Datos de Ministerio de Industria y Energía en <http://www.minetur.gob.es/turismo/es->

reveladas en 2014 por la Comisión Europea afirman que España es el 4º país de la región con mayor creación de empleos verdes. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por su parte, considera que España podrá generar cerca de 2 millones de nuevos puestos de trabajo relacionados con sectores verdes en los próximos 10 años <sup>22</sup>.

Se habla de la existencia de un “consumidor verde”, que es definido como *“la persona que al adquirir productos tiene en cuenta las repercusiones medioambientales de su fabricación, uso y eliminación, así como la gestión medioambiental de la industria que los genera”*<sup>23</sup>.

Los productos respetuosos con el medio ambiente se denominan “ecoproductos”<sup>24</sup> y van provistos de un “etiquetado ecológico” <sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup>Fundación Universia, en <http://noticias.universia.es/empleo/noticia/2014/11/12/1114926>. Visto el 27 de Agosto de 2015.

<sup>23</sup>SEOÁNEZ CALVO, M. y ANGULO AGUADO, I. *Manual de gestión medioambiental de la empresa*, Mundi-prensa, Madrid, 1999. Pg.324.

<sup>24</sup>Se entiende por producto verde o “ecoproducto”, según SEOÁNEZ CALVO, M. y ANGULO AGUADO, I., *“aquellos productos que son más respetuosos con el medio ambiente que otros productos equivalentes, teniendo en cuenta todas las etapas de su vida, de la cuna a la tumba”*. En las páginas 345 y ss. estos autores entienden que para que un producto puede ser considerado verde, ecológico o sostenible debe cumplir los siguientes requisitos:

- Presentar una reducción significativa del coste medioambiental
- Proporcionar información de las propiedades medioambientales del producto
- Poseer las mismas prestaciones que los productos a los que sustituyen
- Tener un precio similar al del producto equivalente.

<sup>25</sup> Los sistemas de etiquetado ecológico son sistemas en los que un evaluador independiente, por ejemplo y en caso de España, el sistema nacional de AENOR, a través de la marca de AENOR Medio Ambiente, tras un proceso de control, concede un logotipo que advierte a los consumidores del cumplimiento de determinados requisitos, de índole medioambiental, por parte del producto que lo posee. Se trata de una etiqueta voluntaria, concedida por un tercero ajeno a la empresa fabricante del producto, que supone una garantía para el consumidor de que el impacto medioambiental del producto ha sido evaluado por ese tercero y considerado inferior al de otros productos similares.

En cuanto a la regulación de la normativa medioambiental, como veremos en otro epígrafe, ha crecido de manera espectacular hasta el punto de que en la actualidad una de cada tres disposiciones emanadas de la Comunidad Europea es de carácter medioambiental.

Es claro, pues, que entre la actividad productiva y el medio ambiente se establecen una serie de vínculos pueden incluso cuantificarse a través de modelos teóricos de crecimiento económico. La relación es recíproca y reflexiva, pues si bien parte de los recursos necesarios para llevar a cabo esa actividad productiva se van a obtener del medio natural, el resultado de la producción repercute, en parte, en el propio medio.

Hasta la segunda mitad del siglo XX, en la extracción de los recursos naturales no se consideraba la posibilidad del agotamiento por sobre-explotación de los mismos. El uso de estos recursos ha seguido, en palabras del profesor TEJADA PONCE, un crecimiento explosivo <sup>26</sup>, especialmente de aquellos que tienen la consideración de no renovables (minerales, petróleo, etc). Esta circunstancia pone en peligro el desarrollo económico futuro, por cuanto el hombre ha comprobado que carece de la capacidad de generar artificialmente los recursos que la naturaleza es incapaz de renovar. Ello ha llevado a una reconsideración de las pautas de explotación de los recursos naturales. Así, podemos apreciar una clara tendencia a la utilización, en determinados sectores,

---

<sup>26</sup> TEJADA PONCE, A.: *La gestión y el control socioeconómico de las interacciones empresa-medio ambiente. Contribuciones de la contabilidad a la gestión sostenible de la empresa*, ICAC, Madrid. 1999. Pg.32.

de recursos alternativos, como la energía eólica y la solar<sup>27</sup>, que, además de ser recursos no agotables, son generadores de menores niveles de contaminación.

Por otro lado, como consecuencia de la actividad productiva se están generando una serie de impactos negativos sobre el medio ambiente cuyos efectos repercuten indefectiblemente en la calidad de vida del ser humano. Los bienes producidos tienen una determinada vida útil, transcurrida la cuál pierden todo su valor para el hombre. Surgen entonces dos posibilidades: deshacerse del bien en cuestión o reutilizarlo en la producción de nuevos bienes. La primera opción va a suponer, probablemente, una retorno al medio natural en forma de deshechos o residuos. Especialmente contaminantes son los productos que incorporan componentes electrónicos o aquellos que incluyen en su composición elementos químicos.

La opción de la reutilización o reciclaje, fuera del papel, el vidrio y los derivados plásticos, va desarrollándose lentamente en España en relación con otros países de nuestro entorno comunitario. No obstante, asistimos a un progresivo reconocimiento industrial y empresarial del reciclaje para la posterior reutilización, en lo que se ha dado en llamar el “ciclo completo de producción” (la industria automovilística es claro ejemplo de ello)<sup>28</sup>. Además, han de tenerse en

---

<sup>27</sup>Debido a la aprobación de Real Decreto Ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, la producción de energía solar en España ha sufrido un duro golpe por la reducción de las primas a la producción.

<sup>28</sup>En este sentido es importante reseñar que la Ley de Residuos aprobada en 2011 (Directiva de Residuos 2008/98/CE), conocida como reciclaje “*made in Europe*” introduce por vez primera en el continente y en España por tanto, mecanismos para priorizar el reciclaje dentro de la Unión Europea. Sirva como ejemplo los datos de la industria española del plástico: según datos de la patronal, en 2012 la tasa de recuperación total de residuos plásticos ha alcanzado el 45%, mientras que el 55% del plástico restante acaba

cuenta consecuencias derivadas del ciclo productivo, aparte de la generación de bienes con una vida útil limitada y que revierten en parte el medio natural, como la generación de unos flujos de contaminación propios de los procesos productivos, altamente perjudiciales. Nos estamos refiriendo a las emisiones de CO<sub>2</sub>, de CFC's y de otros agentes contaminantes atmosféricos, a los vertidos de aguas residuales a ríos, mares y afluentes subterráneos, a la emisión de agentes tóxicos como consecuencia de la fabricación de productos químicos, a la generación de niveles excesivos de ruido ambiental, etc <sup>29</sup>. Estas circunstancias socavan día a día el débil equilibrio medioambiental existente, que se ve mucho más mermado cuando acontecen sucesos como la catástrofe de *Tchernovil*, el vertido de petróleo del *Erika* frente a las costas francesas, el hundimiento del submarino nuclear ruso *Kursk* en el Mar del Norte, la gran marea negra originada por el hundimiento del petrolero *Prestige* frente a las costas gallegas <sup>30</sup> o, en 2011, los vertidos de aguas contaminadas provocados por el accidente nuclear de la

---

desperdiándose. La recuperación de este 55% se cuantifica en 1.000 millones de euros en petróleo. Por el contrario, países como Suiza, Alemania y Austria tiene una tasa de recuperación cercana al 100%. Para más información, puede visitarse la web de la principal asociación de empresas del sector plástico de Europa, [www.plasticeurope.org](http://www.plasticeurope.org).

<sup>29</sup>Según los datos publicados por el Banco Mundial, en 2011 en España las emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera alcanzaban las 5,8 toneladas métricas per cápita. Visto en <http://datos.bancomundial.org/pais/espana>, el día 15 de Septiembre de 2015. El protocolo de Kioto estableció, entre sus objetivos, el de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> hasta el año 2012 en un 8% con respecto a los niveles registrados en 1990, mediante un sistema que permitía a unos países aumentar sus emisiones mientras que a otros les obligaba a reducirlos. A España le correspondían unas emisiones máximas de CO<sub>2</sub> de 289,8 millones de toneladas, habiendo sido la cantidad realmente generada de 348,8 toneladas, un 1,5% más de lo previsto. No obstante, nuestro país figuraba en la lista de países que podían incrementar dichas emisiones, estableciéndose un incremento máximo del 15%.

<sup>30</sup>En fecha 14 de enero de 2016, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo ha acordado la procedencia de las indemnizaciones a los afectados por la catástrofe del *Préstige*. Véase <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=match=TS&reference=7584120&links=&optimize=20160127&publicinterface=true>

Fukushima <sup>31</sup>. Precisamente un accidente con consecuencias medioambientales ocurrido en Alaska en 1989, dio lugar a la creación de unos principios de respeto al medio ambiente que deberían adoptar aquellas empresas que querían tener en su accionario al grupo inversor creador de tales principios y que debían servir tanto de guías de actuación para las empresas como de criterio a la hora de decidir invertir en las mismas <sup>32</sup>.

Estos principios, conocidos como *Principios Valdez*<sup>33</sup> en honor de uno de los barcos implicados en el accidente, son los siguientes:

---

<sup>31</sup>El accidente nuclear de Chernobyl (Ucrania) se produjo durante la noche del 25 al 26 de abril de 1986 y es considerado como el accidente más grave de la historia de la energía nuclear. Se estima que la carga radioactiva liberada superó en más de 200 veces la liberada con las bombas atómicas lanzadas sobre Hiroshima y Nagasaki durante la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, el accidente del petrolero Erika tuvo lugar el 12 de Diciembre de 1999, a 40 millas de las costas de Bretaña (Francia), vertiéndose más de 10.000 toneladas de petróleo pesado. Este accidente dio lugar a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 21 de marzo de 2000, sobre la seguridad marítima del transporte de petróleo, conocida como "Seguridad Marítima: Paquete Erika I". La catástrofe del Submarino nuclear ruso *Kursk* aconteció el 12 de Agosto de 2000, en el mar de Barents. Por fortuna, los reactores nucleares que albergaba no llegaron a estallar, aunque fallecieron 118 marineros. El 13 de Noviembre de 2002, el petrolero Prestige sufrió un accidente frente a la Costa da Morte gallega cuando transportaba 77.000 toneladas de fuelóleo. La marea negra posterior a su hundimiento afectó a más de 2.000 kilómetros de costa. Finalmente, el 11 de Marzo de 2011 se produjo el último gran accidente nuclear, el ocurrido en la central japonesa de Fukushima, ocasionado por un terremoto y un posterior tsunami que afectó de lleno a la citada central. La presencia de partículas radioactivas, yodo principalmente, procedentes de Fukushima se detectó en países tan distantes como EE.UU, Finlandia e incluso España.

<sup>32</sup>La Coalición para las Economías Responsables con el Medio Ambiente, en inglés *Coalition for Environmentally Responsible Economics*, o CERES, es una organización sin ánimo de lucro creada en 1989, compuesta por profesionales en materia de inversiones socioeconómicas, grupos ecologistas, organizaciones religiosas, administradores de los fondos de pensiones públicas y grupos de interés público, que está en el origen de la enunciación de los Principios Valdez.

<sup>33</sup>STEVENS, W. "The auditing profession and the Valdez Principles" en *Managerial Auditing Journal*, Vol. 6. Nº 5, 1991. Pg. 5.

- Protección de la Biosfera, por la cual se fija el compromiso de minimizar y eliminar la fuga de cualquier sustancia contaminante que pueda causar daños medioambientales en el aire, el agua, la tierra o cualquiera de sus habitantes, salvaguardando los hábitats fluviales, lacustres, las zonas húmedas y costeras y reduciendo la contribución al efecto invernadero, a la reducción de la capa de ozono y al smog causante de la lluvia ácida.

- Uso razonable de recursos naturales, procurando el uso sostenible de los recursos naturales renovables como el agua, los suelos y los bosques, conservando los recursos naturales no renovables, planificando la demanda y haciendo un uso eficiente de los mismos. Al tiempo, se propone proteger los hábitats silvestres, los paisajes naturales y los espacios intersticiales para que conserven su biodiversidad.

- Reducción y tratamiento de residuos, minimizando la creación de estos, especialmente los considerados peligrosos, tratándolos de manera especializada y responsable y fomentando el reciclaje.

- Uso eficiente de la energía, apostando por fuentes de energía ecológicamente seguras y sostenibles y por dotar de la máxima eficiencia energética a los productos fabricados.

- Reducción de los riesgos, minimizando los riesgos ambientales, de salud y seguridad de empleados y comunidades y desarrollando de competencias que permitan actuar en caso de emergencia.

- Desarrollo de mercados de productos y servicios que minimicen los impactos medioambientales negativos y que sean seguros para los consumidores, informando siempre a estos de los impactos ambientales de tales productos y servicios.

- Compensación de los daños medioambientales causados, tratando de restaurar la calidad del medio natural dañado y resarcido a las personas afectadas.

- Establecimiento de medidas de prevención y previsión de accidentes, que permitan anticiparse a los posibles impactos medioambientales de la actividad empresarial.

- Creación de las figuras de directivos y gerentes medioambientales, que asegure que en cada compañía exista una persona cualificada para priorizar los intereses del medio ambiente, informando e implicando a todos los niveles de la empresa.

- Desarrollo de auditorías medioambientales anuales, que deberán ser publicitadas para conocimiento de la opinión pública.

¿Qué hacer ante todo esto? Intentar conseguir niveles de contaminación cero es imposible por los altos costes sociales que ello supone. El objetivo entonces será alcanzar un nivel óptimo socialmente. ¿Cómo se puede alcanzar este nivel óptimo? El mercado no asigna los recursos naturales de forma eficiente, por cuanto se trata, como ya dijimos, de recursos de libre apropiación de cuyo consumo no se puede excluir a quien no pague por ellos. Se abren entonces dos alternativas: Por un lado las empresas deben incluir en su contabilidad de gestión un sistema de costes que tenga en cuenta los costes y los ingresos medioambientales <sup>34</sup>, de tal forma que tales costes sean asumidos por la propia empresa que contamina <sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Existen numerosos e interesantes trabajos sobre la incorporación del medio ambiente a la contabilidad. A modo de ejemplo véase BONILLA PRIEGO, M.J.: *Análisis del coste medioambiental como contribución al desarrollo sostenible de la empresa*, Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. 2000, También: LLENA MACARULLA, F.: *La*



Por otro lado, se hace necesaria la intervención pública, dada la ineficiencia del mercado, a través de dos vías:

- Controles directos, mediante la fijación de niveles máximos en las emisiones de vertidos. En ese sentido ya en el año 1975, en el Decreto 833/1975, de 06 de Febrero por el que se desarrollaba la Ley 38/1972 de protección del ambiente atmosférico se fijaban los niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera de las principales actividades industriales potencialmente contaminadoras, que los titulares de focos emisores estaban obligados a respetar. Semejantes exigencias sobre niveles de emisiones las podemos encontrar en lo que se refiere, por ejemplo, a aguas residuales en desarrollos normativos el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, modificada por la Ley 11/2005 de 22 de junio en la que se exponen las deficiencias ambientales y económicas del

---

*contabilidad en la interacción empresa-medio ambiente. Su contribución a la gestión medioambiental*, Tesis Doctoral. Universidad de Zaragoza. 1999. Igualmente relevante por su relación con el presente trabajo resulta LLUL GILET, A.: *Contabilidad medioambiental y desarrollo sostenible en el sector turístico*, Tesis Doctoral. Universidad de las Islas Baleares. 2001.

<sup>35</sup> Frente a esta actitud coercitiva, otros autores abogan por usar la contabilidad medioambiental como instrumento de cambio. Así LARRINAGA dirá que *“se puede argüir que un cambio contable puede ayudar a desencadenar un cambio organizativo y social, haciendo visibles fenómenos medioambientales que permanecen ocultos, dadas las actuales categorías económicas dominantes. La contabilidad medioambiental puede influir la acción a través de dos procesos. Por un lado, a través de la toma de conciencia de las consecuencias medioambientales de la empresa, la información contable puede influir en los receptores sobre su percepción de la realidad y en la formación de sus decisiones. Por otro lado, si a un individuo o grupo se le requiere o rinda cuentas, su comportamiento se verá modificado en orden a conseguir que la información registrada quede dentro del rango de lo que parezca aceptable”*. LARRINAGA GONZÁLEZ, C.: en *“Consideraciones en torno a la relación entre la contabilidad y el medio ambiente”*. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Volumen XXVI, número 93. Octubre-Diciembre 1997. Pgs.972-973.

proyecto y mediante la cual se modifica la ley 10/2001 de 5 de julio del Plan Hidrológico Nacional. De esta forma, se fijan unos niveles máximos de vertidos, tanto en el ámbito cuantitativo como cualitativo, condicionados a autorización previa de la administración y sujetas a un estricto control articulado en base a pago de cánones, inspecciones, y sanciones.

- Controles económicos, articulados en tres mecanismos: impuestos o tasas, subvenciones y certificados de emisión. En cuanto a los impuestos o tasas, estos sirven para internalizar los efectos contaminantes en las estructuras de coste de las organizaciones. Tienen pues un carácter coercitivo y su eficiencia vendrá determinada, a nuestro juicio, por el coste de puesta en marcha de las medidas anticontaminantes, puesto que si, por ejemplo, instalar una depuradora para evitar los vertidos de aguas residuales de una industria agroalimentaria resulta mucho más costoso que pagar la sanción impuesta por realizar estos vertidos, siguiendo un criterio puramente de rentabilidad y dejando al margen las consideraciones de protección medioambiental, esta industria probablemente decida seguir vertiendo aguas residuales al medio<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup>Son numerosos los ejemplos de impuestos de naturaleza ambiental que encontramos en el sistema tributario español. Así, y sin ánimo de ser exhaustivos, el Impuesto sobre los Hidrocarburos, regulado por la ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales (LIE) tiene como ámbito objetivo los productos que la Directiva 96/2003 define como productos energéticos, sean o no hidrocarburos, a excepción de los que se incluyen en el ámbito objetivo del Impuesto sobre el Carbón; estos productos se clasifican en dos tarifas, que se incluyen en el cuadro de tipos impositivos en el que se señalan los códigos NC en que se incluyen, siguiendo los criterios contenidos en el artículo 49.1 LIE. Los de la tarifa 1.<sup>a</sup> son los productos utilizados normalmente como combustibles o carburantes. Los de la tarifa 2.<sup>a</sup> no suelen utilizarse para estos fines. En este mismo sentido, dentro impuestos de contenido medioambiental, e incorporado a la LIE por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre,

El segundo de los mecanismos propuesto es el de las subvenciones o ayudas económicas que incentiven la instalación de equipos descontaminantes y la inversión en tecnologías limpias <sup>37</sup>.

---

de medidas fiscales, administrativas y de orden social, el artículo 64 LIE desarrolla el Impuesto sobre la Electricidad, cuyo ámbito objetivo está constituido por la energía eléctrica clasificada en el código NC 2716. Por su parte, el Impuesto Especial sobre el Carbón, recogido en el artículo 75 LIE, sujeta a tributación la puesta en consumo del carbón en su ámbito territorial. La Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética introduce en el sistema tributario español tres nuevas figuras impositivas y reconoce que un importe equivalente a la recaudación obtenida por las mismas se destinará a cubrir determinados costes del sistema eléctrico. Aparecen así el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, el impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica y el impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos en instalaciones centralizadas, al tiempo que crea un canon por la utilización de aguas continentales para la producción de energía eléctrica.

<sup>37</sup> Al margen de las posibles ayudas o subvenciones que las distintas administraciones puedan poner a disposición de las empresas, existen deducciones específicas en el Impuesto sobre Sociedades tendentes a estimular la inversión en activos que favorezcan la protección del medio ambiente. Así, el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 05 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades establece que *“Las inversiones realizadas en bienes del activo material destinadas a la protección del medio ambiente consistentes en instalaciones que eviten la contaminación atmosférica o acústica procedente de instalaciones industriales, o contra la contaminación de aguas superficiales, subterráneas y marinas, o para la reducción, recuperación o tratamiento de residuos industriales propios, siempre que se esté cumpliendo la normativa vigente en dichos ámbitos de actuación pero se realicen para mejorar las exigencias establecidas en dicha normativa, darán derecho a practicar una deducción en la cuota íntegra del 8 por ciento de las inversiones que estén incluidas en programas, convenios o acuerdos con la Administración competente en materia medioambiental, quien deberá expedir la certificación de la convalidación de la inversión”*. Podemos ver otro ejemplo de subvención pro-ambiental en el reciente Real Decreto 699/2013, de 20 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del tercer sector u organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades de interés general consideradas de interés social en la protección del medio ambiente. (BOE núm. 227, de 21 de septiembre de 2013). También puede verse el Real Decreto 294/2013, de 26 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos eléctricos en 2013, en

Por último, los certificados de emisión permiten la emisión de determinadas cantidades limitadas y controladas de contaminantes mediante su adjudicación en subasta, distribuyendo las emisiones máximas que se pretenden verter entre todos los interesados. Cada certificado habilita a su poseedor a emitir una unidad del material indicado, de tal forma que al existir un número reducido de certificados, estos alcanzan unos precios tan elevados en subasta que, en muchos casos, pierden el atractivo para la empresa que está dispuesta a adquirirlos, al tiempo que su adquisición se conforma con un coste de oportunidad derivado de su uso, pues, en caso de no ser necesario su uso por no haberse generado el efecto contaminante, podía venderse el certificado obteniendo de cierta rentabilidad <sup>38</sup>. Probablemente, unas de las medidas más efectivas en la fase de previsión del daño ambiental sea el establecimiento por parte de las empresas de un adecuado *Sistema de Gestión Medioambiental*, sistema cuyo origen va a estar en la asunción por parte de la organización de su cuota de *responsabilidad medioambiental*, que no es sino una extensión de la responsabilidad social <sup>39</sup> en que toda empresa incurre cuando de su proceso productivo se desprenden costes sociales.

---

el marco de la Estrategia integral para el impulso del vehículo eléctrico en España 2010-2014. (BOE núm. 101, de 27 de abril).

<sup>38</sup> No obstante, estos mecanismos son ampliamente criticables, desde nuestro punto de vista y siguiendo siempre el criterio “social y de desarrollo sostenible”. Puede verse al efecto el Real Decreto 1722/2012, de 28 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación de derechos de emisión en el marco de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. (BOE núm. 313, de 29 de diciembre de 2012).

<sup>39</sup> Para el profesor Tomás MELENDO “una compañía es socialmente responsable cuando contribuye eficazmente a la promoción de la pública prosperidad” MELENDO, T.: *Las claves de la eficacia empresarial*, Rialp, Madrid, 1999. Pg.15.

Con la intención de dilucidar los extremos conceptualizados del sistema de gestión medioambiental acudimos a la norma ISO 14001 por la que el sistema de gestión medioambiental es:

*“la parte del sistema general de gestión que incluye la estructura organizativa, la planificación de las actividades, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos para desarrollar, implantar, llevar a efecto, revisar y mantener al día la política medioambiental”<sup>40</sup>.*

Por su parte, el reglamento EMAS (Eco-Management Audit Scheme) sobre la adhesión voluntaria de las organizaciones a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental proporciona una definición del sistema de gestión medioambiental muy similar a la de la norma ISO 14001, y dice que es:

*“la parte del sistema general de gestión que incluye la estructura organizativa, las actividades de planificación, las responsabilidades, los procedimientos, las prácticas, los procesos y los recursos para desarrollar, aplicar, alcanzar, revisar y mantener la política medioambiental”<sup>41</sup>.*

Una visión netamente empresarial nos llevaría a la integración decidida de la cuestión medioambiental en el sistema de gestión de la organización. No todas las organizaciones asumen semejante reto. Así, algunas obviarán todos los aspectos relacionados con el entorno medioambiental. Otras cumplirán los requisitos estrictamente necesarios para mantenerse dentro de las pautas legales y de esta forma evitar sanciones. Las más, incluirán pautas ambientales sólo con el propósito de adaptar su imagen a la nueva tendencia de respeto al medio ambiente y “quedar bien socialmente”. Sólo unas pocas

---

<sup>40</sup> Las normas de la International Standards Organization (ISO), son normas de carácter voluntario utilizadas en el comercio internacional. Las de la serie 14000 están referidas al medio ambiente.

<sup>41</sup> Reglamento Comunitario EMAS, publicado el 24 de Abril de 2001, en el DOCE.

empresas harán suyo el objetivo del respeto al medioambiente e integraran, como decimos, las variables medioambientales en todos los órdenes de la organización.

Estas últimas son, a nuestro entender, las organizaciones condenadas a triunfar en un entorno sumamente competitivo, donde los *skateholders*<sup>42</sup> tienen un elevado peso específico. Agentes como los propios consumidores, los inversores, las entidades financieras, los proveedores, las administraciones públicas, puedan dar al traste con cualquier actividad empresarial sino tienen una percepción clara de las adecuadas prácticas medioambientales de la organización. Por otro lado, la consideración de estas prácticas condicionará el propio funcionamiento de la empresa, de tal forma que, atendiendo a las mismas, habrá determinadas actividades que la empresa concluya como no convenientes de realizar, en función de la propia filosofía de la empresa, de los efectos sociales que conlleve, de la legislación medioambiental a la que se tenga que enfrentar en el lugar donde quiera realizar esa actividad, etc.

Sobre la implantación de sistemas de gestión medioambiental y sus múltiples ventajas, versamos ampliamente en un capítulo posterior del presente trabajo. En el marco del análisis jurídico, la definición de la problemática que estamos estudiando la centramos en el ámbito internacional, donde el llamado *soft law* se impone como referencia.

## II.2 LEGISLACIÓN AMBIENTAL INTERNACIONAL: EL PROBLEMA DEL SOFT LAW

El origen del Derecho Internacional del medio ambiente lo podemos situar en los primeros acuerdos de contenido medioambiental sobre la protección de

---

<sup>42</sup>Entendemos por *Skateholders* todos aquellos agentes que mantienen algún tipo de relación influyente con la organización. (léase inversores, accionistas, clientes, etc.).

ciertos recursos naturales surgidos a finales del siglo XIX. Entre tales acuerdos, cabe destacar los acuerdos pesqueros entre Francia y Gran Bretaña de 1867, los acuerdos relativos a la fauna alcanzados en las convenciones de 1900 y 1902 y los acuerdos sobre los cursos de aguas internacionales, como el alcanzado entre EE.UU. y Canadá en 1902, si bien no sería hasta la segunda mitad del siglo XX, con la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, cuando aparecerían las primeras medidas normativas de contenido estrictamente ambiental <sup>43</sup>.

Anteriormente a la celebración de esta conferencia, fueron creados una serie de instituciones y organismos que abordaban los problemas medioambientales, generándose asimismo un incipiente ordenamiento jurídico destinado al mismo fin, si bien su disgregación no coadyuvó en exceso a que terminara por cuajar <sup>44</sup>.

El informe de la llamada Conferencia de Estocolmo supuso la adopción de un conjunto de resoluciones referidas a los mecanismos tanto institucionales como financieros que permitieran alcanzar la cooperación internacional en materia medioambiental, incluyendo la creación de los conocidos como Programas de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) En la

---

<sup>43</sup> La Conferencia de Estocolmo fue convocada en diciembre de 1968 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y se celebró del 5 al 16 de Junio de 1972. Para una mayor información sobre esta conferencia, véase el "Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano". Doc. N.U. A/Conf.48/14/rev nº 1 y ONU Crónica mensual, julio de 1972, pgs.95 yss. y a RODRIGUEZ VAZQUEZ DE PRADA, "La Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente" en *Revista de Administraciones Públicas*, nº 68. Madrid. 1972. Pgs. 381 y ss.

<sup>44</sup>Entre estos organismos internacionales que asumieron funciones de carácter medioambiental y conservacionista se encontraba la FAO y la UNESCO.

Conferencia se adoptó una Declaración en la cual los Estados se comprometían a garantizar el “*derecho de los seres humanos a un medio ambiente de calidad, así como su responsabilidad para protegerlo y mejorarlo en beneficio de las generaciones presentes y futuras*”<sup>45</sup>.

Esta Declaración se conecta directamente con el principio que reconoce el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar (al hombre) una vida digna y gozar de su bienestar.

En palabras de BARREIRA <sup>46</sup>, los principales logros de la Conferencia de Estocolmo fueron la adopción de una resolución sobre mecanismos institucionales y financieros, la declaración de 26 principios, conocidos como Declaración de Estocolmo, la creación de un programa de Acción, con 109 Recomendaciones<sup>47</sup> y la constitución del Programa de Naciones Unidas para el

---

<sup>45</sup> El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es un programa de Naciones Unidas que tiene como fin dirigir y fomentar la participación en el cuidado del medio ambiente informando y dando a las naciones y a los pueblos los medios para mejorar la calidad de vida sin poner en riesgo las de las futuras generaciones. Fue creado por recomendación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972 y actualmente tiene su sede en Nairobi (Kenia). Para más información, puede visitarse la página web de la organización <http://www.unep.org/spanish/>.

<sup>46</sup> BARREIRA, A., OCAMPO, P. y RECIO E.: *Medio Ambiente y Derecho Internacional: una guía práctica*. Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, Publicación de la Obra Social de Caja Madrid, Madrid, 2007. Pg. 4

<sup>47</sup> Diez años más tarde se realizó una evaluación sobre los resultados de la Conferencia y en ella se dejó constancia del incumplimiento del Plan de Acción a pesar del incremento en la comunidad internacional de la consciencia sobre la problemática ambiental. Posiblemente ese resultado negativo se debió a que las propuestas de la Conferencia contaron con la oposición de los países más industrializados que no aceptaron la aprobación de mediadas o recomendaciones que recortaran su soberanía sobre las políticas económicas y de gestión de sus recursos naturales. En este sentido ha de tenerse



Medio Ambiente (PNUMA), que ha tenido un intenso recorrido hasta la actualidad.

Es importante reseñar que los tres primeros documentos carecen de fuerza jurídica vinculante, al estar conformados, fundamentalmente por principios y recomendaciones que, sin embargo, son generalmente aceptados por organizaciones y países, lo que nos pone en la senda de la importancia del denominado "Derecho blando" o *Soft Law*.

Tras la Conferencia de Estocolmo se crearon las bases para el desarrollo de nuevos mecanismos jurídicos e institucionales relacionados con el medio ambiente y nuevas instituciones dedicadas a la preservación del entorno natural, como el Comité de Medio Ambiente en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), vieron la luz. De la misma manera, se empezó a entender como natural e imprescindible la relación entre desarrollo y medio natural. El sistema financiero, a través del Banco Mundial y de los bancos de desarrollo regional, incorporó el factor medioambiental entre los criterios para la concesión de créditos, sumándose a los criterios de fomento y protección de la naturaleza.

Fruto de esta concienciación medioambiental fue la creación en 1983, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Comisión Mundial

---

en cuenta que ha resultado probado que los países desarrollados centran su preocupación en los problemas de la capa de ozono, el cambio climático, la contaminación marina, el comercio y el tratamiento de residuos, etc., mientras que los países en vías de desarrollo ponen el acento en el hambre y la pobreza, los medios para asegurarse agua potable, la mejora de las áreas rurales, etc. Las diferencias en las prioridades dificultan la realización de planes comunes.

sobre Medio Ambiente y Desarrollo, cuyo trabajo final, publicado en 1987 con el nombre de "*Informe Brundtland: nuestro futuro común*"<sup>48</sup> marcó las bases de lo que, en lo sucesivo, se había de entender como *desarrollo sostenible*, entendido a partir de ese momento como aquel que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin poner en peligro el de las generaciones futuras.

Continuando con el periplo de los años 80, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó, en 1987, una Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, que finalmente se desarrolló en Río de Janeiro en junio de 1992<sup>49</sup> y cuyos logros principales fueron la adopción de tres documentos no vinculantes, como fueron la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de Declaración autorizada de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo y la llamada Agenda 21, un programa orientado a la acción<sup>50</sup>.

De igual manera, se asumieron dos documentos vinculantes, como fueron la Convención sobre la Diversidad Biológica y la Convención marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático <sup>51</sup> y fue fundamental la creación de la Comisión

---

<sup>48</sup> *Informe Brundtland: nuestro futuro común*. Asamblea General de Naciones Unidas. Asamblea General de día 04/08/1987. Cuadragésimo segundo periodo de sesiones. En <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>. Este informe plantea la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales. Para su elaboración, la comisión se centró en aspectos como población y recursos humanos, especies y ecosistemas, energía, industria, el reto urbano, etc.

<sup>49</sup> La Cumbre de Río se celebró del 1 al 15 de junio de 1992 y a ella asistieron 176 delegaciones estatales y más de mil organizaciones internacionales y ONG'S.

<sup>50</sup> BARREIRA, A., OCAMPO, P. y RECIO E.: *Opus Cit.* Pg 134.

<sup>51</sup> El Convenio sobre Diversidad Biológica perseguía la finalidad de "*conservar la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante,*

de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas <sup>52</sup>, que inspiró e impulsó la creación en España, en 1994, del Consejo Asesor de Medio Ambiente, al estilo de las comisiones de desarrollo sostenible.

Tres años más tarde se celebró la denominada II Cumbre de la Tierra <sup>53</sup>, con el fin de hacer un seguimiento de los acuerdos adoptados en la Cumbre de Río. El objetivo de esta cumbre fue determinar y reconocer los adelantos alcanzados en los acuerdos adoptados en la Cumbre de 1992, para promover, del mismo modo las medidas correctoras necesarias para alcanzar el objetivo deseado. En ella se aprobó un programa de trabajo para la aplicación de la Agenda 21, que enfatizaba la unión entre el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente como camino para alcanzar el tan deseado desarrollo sostenible <sup>54</sup>.

---

*entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada a las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y esas tecnologías, así como mediante una financiación a apropiada". La Convención sobre Cambio Climático, por su parte, establecía como objetivo "lograr de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel deberá lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible"*

<sup>52</sup> Para más información puede verse CENDREO UCEDA, A.: "¿Qué fue de Río 92?", en *Medio Ambiente y desarrollo, antes y después de Río 92*, Serie Ciencia y Economía nº 1. Fundación Marcelino Botín, Santander, 1993. Pgs. 169-187.

<sup>53</sup> Esta cumbre tuvo lugar en Nueva York entre los días 23 y 27 de junio de 1997.

<sup>54</sup> La Agenda 21 es un Programa de Naciones Unidas para promover el desarrollo sostenible. Este programa establece un plan completo de actuación frente al desarrollo sostenible, señalando especialmente la necesidad de cambios en las actividades de desarrollo económico. Los temas fundamentales de la Agenda 21 están tratados en 40 capítulos organizados en un preámbulo y cuatro secciones. La primera de las secciones lleva por nombre Dimensiones sociales y económicas y abarca aspectos como la cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza,

El documento final de la sesión plasmaba los acuerdos alcanzados, entre los que destacaban la adopción de objetivos jurídicamente vinculantes para la reducción de gases de efecto invernadero, el avance hacia modalidades sostenibles de producción, distribución y utilización de la energía y la lucha contra la erradicación de la pobreza como requisito previo para alcanzar el desarrollo sostenible.

En el año 2000 y entre los denominados "Objetivos del Milenio", la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York en septiembre de dicho año, estableció como prioritaria la lucha contra la degradación del medio ambiente.

Dos años más tarde, la Cumbre de Johannesburgo, también llamada Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible <sup>55</sup> supuso un repaso a los objetivos marcados en la Cumbre de Rio y una reafirmación del compromiso a nivel

---

la protección y fomento de la salud humana, etc. La segunda sección, denominada Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, recoge las políticas de protección de la atmósfera, la lucha contra la deforestación, conservación de la diversidad biológica, fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible, tratamiento de los residuos peligrosos, etc. La tercera sección, de nombre Fortalecimiento del papel de los grupos principales hace hincapié en el papel de la mujer, de la infancia y la juventud y de las organizaciones no gubernamentales, aparte del comercio y la industria en la consecución del desarrollo sostenible. Por último, la cuarta sección se refiere a los Medios de ejecución de las medidas anteriores, en referencia al fomento de la educación, la capacitación y la toma de conciencia, la financiación de tales medios y la información para la toma de decisiones. <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/agenda-21>. Visto el 20 de Septiembre de 2015.

<sup>55</sup> La Cumbre de Johannesburgo se celebró del 26 de agosto al 04 de septiembre de 2002. El programa intergubernamental constituyó la parte central de la Cumbre, pero también se prestó atención a todos aquellos sectores de la población que están comprometidos con el desarrollo sostenible, incluyendo aquellos definidos en el Programa 21, como son Empresa e industrias, niños y jóvenes, agricultores, pueblos indígenas, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales, comunidades científicas y tecnológicas, mujeres trabajadores y sindicatos.

mundial en la lucha por la consecución de un desarrollo sostenible en todo el planeta. De hecho, la parte que nos resulta más relevante a efectos de este epígrafe de nuestro trabajo es que la Cumbre de Johannesburgo realizó un claro llamamiento a la aplicación y cumplimiento de los acuerdos internacionales de medio ambiente por las partes contratantes. Por primera vez, los resultados de una cumbre no se midieron por el volumen de acuerdos adoptados ni por el número de documentos generados. Fruto del llamamiento al cumplimiento de los objetivos marcados en esta cumbre con el ánimo de poner en práctica las propuestas acordadas, más de 300 asociaciones voluntarias vieron la luz, con la misión de aportar recursos adicionales en apoyo de las iniciativas para lograr el desarrollo sostenible <sup>56</sup>.

En la Cumbre de Bali de 2007 se diseñó una hoja de ruta que pretendía continuar con las exigencias del Protocolo de Kioto <sup>57</sup> firmado en esa localidad en 1997 y que entró en vigor el 16 de febrero de 2005. Más tarde, en la Cumbre de

---

<sup>56</sup> En palabras del entonces Secretario General de Naciones Unidas, KOFI ANNAN a la Cumbre de Johannesburgo *“han sido invitados los dirigentes del mundo a que vengan aquí y se comprometan a lograr el desarrollo sostenible, a proteger el planeta, a mantener el equilibrio imprescindible y a adoptar todas las medidas para ello cuando vuelvan a sus países”*. ¿Qué cambiará con la Cumbre de Johannesburgo? En [http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/feature\\_story41.htm](http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/feature_story41.htm)

<sup>57</sup> El protocolo de Kioto es uno de los instrumentos jurídicos internacionales más importantes destinados a luchar contra el cambio climático. Fue firmado en esa localidad el 11 de Diciembre de 1997 y entró en vigor en 16 de febrero de 2005. Se pretendía que el protocolo contuviera medidas de reducción de emisiones de los países industrializados en el periodo posterior al año 2000, en concreto la reducción propuesta era de al menos un 5% menos para el periodo 2008-2012 respecto a los niveles de 1990. De hecho, el protocolo de Kioto se aplica a las emisiones de seis clases de efecto invernadero: dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre.

Copenhague de 2009<sup>58</sup> se definieron los siguientes objetivos siguiendo con la trayectoria marcada desde el año 1997 y así se concretaron un acuerdos de reducción de los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los países desarrollados, se aprobaron medidas de mitigación y reducción de emisiones de dichos gases por parte de los países en desarrollo, igualmente se establecieron mecanismos de avance en la búsqueda de financiación estable y predecible tanto para las medidas de adaptación como para las de mitigación y, por último se clarificaron de los aspectos importantes del desarrollo y difusión de tecnologías adecuadas para combatir el calentamiento global. En este sentido destacan las medidas que desde el ámbito europeo se han tomado siguiendo con las pretensiones anteriores.

No son pocas las voces que entienden que aunque el objetivo último era la conclusión de un acuerdo jurídicamente vinculante sobre el clima, válido en todo el mundo, que se aplicaría a partir de 2012, cuando finalizaba el periodo de validez del Protocolo de Kioto, apenas quedó en una declaración política de intenciones, por lo que esta cumbre fue calificada como de "rotundo fracaso"<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> La 15ª Conferencia del cambio climático de Naciones Unidas o Cumbre de Copenhague se celebró entre los días 07 y 18 de diciembre de 2009. A ella asistieron 192 delegaciones estatales. El acuerdo, que pretendía limitar las emisiones de gases de efecto invernadero durante el periodo 2010 a 2020 al menos entre un 25% y un 40% para el año 2020 respecto al año 1990 fue alcanzado por los representantes de China, India, Brasil, Sudáfrica y Estados Unidos, aunque finalmente no se incluyó expresamente esta mención, manteniendo únicamente el objetivo de que la temperatura global no suba más de dos grados centígrados.

<sup>59</sup> Según la Wildlife Word Fund (WWW 2009) "el texto final de la Cumbre de Copenhague es tan débil, incompleto y confuso que no previene acerca de las peligrosas consecuencias del cambio climático para el planeta". Según esta misma organización, el fracaso de la cumbre se debió al escaso liderazgo y la poca ambición de los jefes de estado que acudieron a la misma. Baste recordar que, en la declaración final, se establecía como límite máximo en el tiempo para reducir los niveles de emisiones un ambiguo "lo antes posible".

Por su parte, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, conocida como Rio+20 y que fue calificada por el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon como "una de las conferencias internacionales sobre desarrollo sostenible más importantes de nuestro tiempo", proponía, en boca de los Jefes de Estado y gobiernos participantes:

*"la renovación de nuestro compromiso en favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras"*<sup>60</sup>.

Abogando por la erradicación de la pobreza como vía necesaria para conseguir un desarrollo sostenible y reconociendo la necesidad de incorporar tal desarrollo sostenible en todos los niveles, tanto económico como social y ambiental, reconociendo los vínculos existentes entre ellos y promoviendo, una vez más, por la cooperación internacional. Todos estos loables objetivos y algunos más fueron plasmados en un documento llamado "*El futuro que queremos*", que el tiempo ha marcado como una teórica declaración de intenciones, cuya eficacia todavía representa un reto.

La última de las conferencias mundiales sobre medio ambiente celebrada, la Cumbre de París <sup>61</sup>, reunió en la capital francesa a responsables de 195 países

---

Puede también consultarse: Cerda, E. y Labandeira, X: Balance de la cumbre de Copenhague sobre cambio climático. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. 2010. Visto en <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-ICEIpaper13.pdf>, el día 21 de Septiembre de 2015.

<sup>60</sup>La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, conocida como Rio+20, tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil entre el 20 y el 22 de junio de 2012. Puede verse más información en <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>.

<sup>61</sup> La Conferencia de las Partes, correspondiente al 21º periodo de sesiones, cuyo acuerdo dio nombre a la Cumbre de París se celebró entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre de 2015. La propia presentación ya manifestaba el deseo de aprobación de un protocolo,

con el claro objetivo de reducir las emisiones contaminantes a través de la aplicación de políticas de mitigación internas que permitieran, entre otros objetivos, mantener la temperatura mundial por debajo de los 2 grados, respecto a los niveles preindustriales, procurando situarla en un máximo de 1,5 grados, entendiendo que con ello se reducirían considerablemente los riesgos del cambio climático. Al tiempo, se propugnó el impulso a un desarrollo compatible con bajas emisiones de gases de efecto invernadero que no comprometa la producción de alimentos y todo ello en un marco de claridad y transparencia entre las partes, partiendo de un compromiso adquirido libremente en la citada cumbre pero que adquiere tintes de protocolo con apartados vinculantes, lo que, sin duda, supone una feliz novedad en el ámbito de las cumbres sobre medio ambiente.

Como vemos en esta revisión de las principales cumbres mundiales realizadas en torno al medio ambiente y el desarrollo sostenible, gran parte de los resultados de estas diferentes reuniones internaciones se concretan en la adopción de acuerdos o tratados. Pues bien, así es comprensible que, en la actualidad, existan una gran cantidad de tratados cuyo objeto o contenido sea la protección ambiental desde diferentes perspectivas, lo que pone de manifiesto el interés y la preocupación que, a nivel internacional, tiene la materia. Ya en el año 1989, según KISS <sup>62</sup>, había de más de trescientos tratados multilaterales y cerca de novecientos bilaterales, superando actualmente la cifra de 1.000 los tratados, resoluciones, declaraciones y decisiones judiciales dirigidas a la protección del medio ambiente.

---

otro instrumento jurídico o una decisión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que fuera aplicable a todas las partes. El acuerdo rubricado estará abierto a la firma y sujeto a la ratificación, aceptación o aprobación de los Estados y de las organizaciones regionales de integración económica que resulten ser partes en la Convención, quedando abierto a la firma desde el día 22 de Abril de 2016 a 23 de Abril de 2017 y a la adhesión desde el día siguiente a aquel en que quede cerrado a la firma.

<sup>62</sup>KISS, A.: *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 1989. Pgs 338 y ss.



En este sentido, debemos tener en cuenta que esa abundancia de Declaraciones, Tratados y Acuerdos no se identifica con eficacia, habida cuenta que dichas Declaraciones y Resoluciones de derecho ambiental internacional no poseen obligatoriedad. Como es de todos sabido, su eficacia está limitada, ya que no puede exigirse la responsabilidad derivada de su incumplimiento. A pesar de esta realidad, la multiplicidad normativa e institucional es indicativa de un consenso internacional respecto al carácter de patrimonio común del ambiente y el derecho al mismo. Razón que nos lleva a mantener la exigencia de una “específica y efectiva” tutela de ese derecho, que pasa obligatoriamente por una flexibilización o reelaboración de algunos conceptos tradicionales de derecho internacional público <sup>63</sup>. Además, como veremos más adelante, existe un amplio elenco de normativa ambiental consuetudinaria cuyo incumplimiento sí genera responsabilidad. Pero, ¿cuáles son las fuentes de Derecho Internacional? ¿Qué papel adquieren dentro del Derecho Internacional todos esos tratados, resoluciones y declaraciones no vinculantes?

Para la determinación de las fuentes del Derecho Internacional Positivo, tenemos que atenernos a lo preceptuado en el apartado 1º del artículo 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, que indica que es este tribunal el que debe decidir conforme al Derecho Internacional las controversias que le sean sometidas, aplicando, en su caso, bien las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes, bien la costumbre internacional como prueba de una práctica

---

<sup>63</sup>PAOLANTONIO, M. E.: “La eficacia del derecho internacional frente a la cuestión ambiental”, en *Revista del derecho industrial*, Ediciones De Palma, nº 41, Buenos Aires, Mayo-Agosto 1992. Pg 437.

generalmente aceptada como Derecho, los principios generales del Derecho reconocidos por las naciones civilizadas o bien las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones como medio auxiliar para la determinación de las reglas de Derecho sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59<sup>64</sup>.

Como hemos visto, dentro del derecho internacional convencional, los tratados, convenios o acuerdos, sean bilaterales o multilaterales, se han convertido en la principal herramienta de regulación normativa internacional sobre medio ambiente, por lo que su eficacia y exigibilidad representa un tema capital<sup>65</sup>. Como indicamos líneas arriba, los tratados conviven con un amplio plano de costumbres ambientales<sup>66</sup> que culturalmente han ido adoptando las comunidades humanas en su relación con el entorno natural.

---

<sup>64</sup> PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 2012. Pg. 65.

<sup>65</sup> Recordemos que un tratado, es, según el artículo 2.1 de la Convención de Viena, "*un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y/o organizaciones intergubernamentales regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos y cualquiera que sea su denominación particular*". En este sentido, coincidimos con BARREIRA ET AL, cuando indican que los tratados ambientales contienen normas jurídicamente vinculantes siempre que estos hayan entrado en vigor para aquellos estados que los han ratificado. Suelen obligar a tales Estados a, por ejemplo, limitar las emisiones contaminantes, establecer sistemas de licencias o establecer sanciones penales.

<sup>66</sup> La costumbre internacional, como Derecho Internacional Consuetudinario, es definida por el precitado artículo 38.1.b) del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia como "*prueba de una práctica generalmente aceptada como Derecho*", distinguiéndose entre los dos elementos fundamentales de la costumbre: el elemento material o uso constante o uniforme y el elemento espiritual u *opinio iuris*. El elemento material de la costumbre hace referencia al sujeto del Derecho Internacional, que son, fundamentalmente los Estados, aunque cada vez adquieren mayor relevancia como sujetos de Derecho las organizaciones internacionales. El Tribunal de La Haya mantiene la tesis de que las costumbres generales obligan a todos los Estados, hayan o no contribuido a su formación, salvo que la rechacen de manera expresa. La *opinio iuris* se refiere a la convicción a la hora de dar por vigente una costumbre en un Estado. A tal efecto, es clarificadora la sentencia del Tribunal de La

En el proceso de incorporación de los hábitos aceptados por la comunidad al ámbito jurídico, el proceso de codificación opera de tal forma que, una norma convencional puede convertirse en consuetudinaria.

Junto a los anteriores conviven los que ponen de manifiesto el contenido axiológico más evidente, los principios generales del Derecho, que, como fuente del Derecho Internacional, encuentran su aplicación inmediata en la normativa de índole ambiental, al formar parte integrante e integradora de cualquier ordenamiento jurídico.

No olvidemos aquí, en una revisión de las fuentes en el orden institucional, a las "*decisiones judiciales como medio auxiliar para la determinación de las reglas de Derecho*", es decir, a la jurisprudencia internacional, entendida esta como "*el conjunto de reglas jurídicas que se desprenden de las decisiones judiciales de los tribunales internacionales*"<sup>67</sup>.

---

Haya de 20 de febrero 1969 sobre Asuntos de la plataforma continental del Mar del Norte, que, en su literal manifiesta que "*los actos considerados no sólo deben representar una práctica constante, sino que además debe atestiguar por su naturaleza o la manera como se realizan la convicción de que esta práctica se ha convertido en obligatoria, por la existencia de una regla de Derecho.*"

<sup>67</sup> PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Opus Cit.* Pg. 69. En este punto, hemos de señalar las discrepancias existentes a la hora de calificar a la jurisprudencia como fuente del Derecho Internacional. Para unos autores, la jurisprudencia es meramente un medio auxiliar para determinar las reglas del Derecho. Para otros, es un verdadero poder normativo autónomo. En esta segunda línea, SCALLE afirmará que "*la tercera fuente del Derecho es la jurisprudencia, obra también de agentes especializados. Se desprende y se establece en un sentido determinado como consecuencia de una repetición de juicios, de casos concretos, por los que se parece a la costumbre. Pero es fuente de Derecho en tanto que interpreta, es decir, hace flexible y adapta la regla legislativa a las necesidades sociales evolucionadas y sobre todo porque en caso de silencio y oscuridad de la ley suple a esta. No se contenta, pues, siempre con decir el Derecho, lo completa y, en tanto que las soluciones jurisprudenciales se imponen con cierta permanencia, forma parte del órgano jurídico en vigor*". SCALLE *Opus Cit.* Pg 167 y ss.

Coincidimos con PASTOR RIDRUEJO al considerar que, si la costumbre es fuente del Derecho, con mayor razón lo es la jurisprudencia, pues proviene de los supuestos en que la solución ha sido indagada en los principios superiores por un órgano calificado de la comunidad, como es el órgano judicial.

Esta relación de fuentes del Derecho Internacional bien podría ser encuadrada en lo que denominaríamos "*Hard Law*", o conjunto de disposiciones de carácter obligatorio cuyo cumplimiento puede ser exigido por las vías institucionales de resolución de conflictos <sup>68</sup>, generando responsabilidades para los Estados <sup>69</sup>.

La dinamicidad propia del Derecho Internacional influye en la creación de normas internacionales, lo que, en palabras de ALARCON GARCIA, "*hace difícil mantener un concepto tradicional de ordenamiento jurídico en el que sólo las normas producidas por las fuentes jurídicas del sistema tradicional internacional sean válidas para regular tales fenómenos*"<sup>70</sup>.

En este panorama, se hace necesario, pues, considerar como elementos regulatorios válidos en el ámbito de la relaciones internacionales otros que, sin tener en principio el carácter de plenamente obligatorios y vinculantes, participan

---

<sup>68</sup> Ello superaría las carencias de eficacia y eficiencia, objeto de crítica doctrinal que ocupa ya desde hace tiempo a los más sensibles juristas que se preocupan por la exigibilidad de las normas a nivel internacional.

<sup>69</sup> DEL TORO HUERTA, M.I.: El fenómeno del *Soft Law* y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional, *Anuario Mejicano de Derecho Internacional*, Vol.VI. 2006. Pgs. 513-549.

<sup>70</sup> ALARCON GARCIA, G.: *El Soft Law y nuestro sistema de fuentes. Contribución al Libro-homenaje del profesor Álvaro Rodríguez Bereijo*, 2010.Pg. 12

en la producción de normas tanto en el ordenamiento jurídico internacional como en el comunitario. Estamos hablando, así, del denominado "*Soft Law*"<sup>71</sup>.

En la concreción conceptual, los autores se decantan por un contenido axiológico y principal que se muestra ejemplarmente en la definición de DUPUY al decir que "el *Soft Law* está integrado por resoluciones con valor prospectivo o programático, por auténticas normas de incitación fundadas en nociones racionales, científicas o técnicas"<sup>72</sup>.

Por otro lado, y en esa misma línea, el profesor ABI-SAAB afirmará que la expresión *Soft Law* "trata de describir enunciados normativos formulados como principios abstractos que devenían operativos a través de su aplicación judicial"<sup>73</sup>. En cuanto al sentido actual del término, lo concreta indicando que es el de derecho donde la juridicidad es ambigua o cuya fuerza vinculante se cuestiona.

---

<sup>71</sup>¿Pero qué es el *Soft Law*?. Son múltiples las definiciones que de *Soft Law* podemos encontrar, pero todas gravitan en torno al mismo concepto: dentro del Derecho Internacional, y como complemento del *Hard Law* o fuentes tradicionales jurídicamente vinculantes, existen una serie instrumentos cuya juridicidad o fuerza vinculante es ambigua o se cuestiona, pero que, sin duda resultan especialmente relevantes para la formación de tal Derecho Internacional.

<sup>72</sup> DUPUY, R.J.: "Droit déclaratoire el droit programmatore: de la costume sauvage á la soft law", en *L'elaboration du droit international public*, Societé française pour le Droit International, Colloque de Toulouse, 1975. Pg. 139, citado en PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2012. Pg. 82

<sup>73</sup> ABI-SAAB, G.: "Eloge du droit assourdi: quelques réflexions sur le rôle de la soft law en droit international contemporain", en *Nouveaux itinéraires en droit. Homenage á François Rigaux*. Bruxelles. Bruylant. 1993. Pgs. 59-68, pg. 60, citado en MAZUELOS BELLIDO, A.: "Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?", *Revista electrónica de estudios internacionales*, 2004. Pg. 2.

Por su parte, el profesor ALONSO GARCÍA, citando a TAMMES, en el diálogo que se ocupa de su eficacia, dirá que el término *Soft Law* pretende aludir a:

*"un fenómeno que presenta las características del "Derecho" en cuanto a su pretendido efecto de influenciar en el deseo y de restringir la libertad de aquellos a quien el Soft Law se dirige, pero que, al ser mencionado, produce la sensación de que algo falla en la naturaleza jurídica o vinculante del Derecho tal y en la vida cotidiana"*<sup>74</sup>.

Resulta interesante, a efectos prácticos en pro de su empoderamiento, encuadrar el *Soft Law* en una zona intermedia digna de consideración por sus efectos, situada entre la norma vinculante y la completa ausencia de significación jurídica. En este sentido, ABI-SAAB dirá que *"entre el no derecho y el Hard Law existe una zona intermedia que separa los valores sociales emergentes de la normas vinculantes"*<sup>75</sup>.

En este mismo sentido, PASTOR RIDRUEJO <sup>76</sup> dirá que *"entre los efectos jurídicos obligatorios y la ausencia absoluta de efectos existe una amplia gama intermedia, rica en matices de la que no se puede desinteresar el jurista"*. Aunque para algunos autores, como BERNHART <sup>77</sup>, esta zona intermedia se queda únicamente en el terreno de los compromisos políticos alcanzados entre las partes que validan el *Soft Law*, careciendo de cualquier carácter vinculante a nivel jurídico, otros

---

<sup>74</sup> ALONSO GARCÍA, R.: "El soft law comunitario", En "*Revista de Administración Pública*", Número 154, Enero-Abril 2001. Pg. 64.

<sup>75</sup> ABI-SAAB, G.: "Les sources du droit international. Essai de deconstucition" en *El Derecho Internacional en un mundo de transformación*, Uruguay, 1194. Pgs. 37 y ss. Citado en ALARCON GARCIA, G.: *El Soft Law y nuestro sistema de fuentes. Contribución al Libro-homenaje del profesor Álvaro Rodríguez Bereijo*, Murcia. 2010. Pgs. 12.

<sup>76</sup> PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Opus Cit.* Pgs. 107 y ss.

<sup>77</sup> BERNHART, R.: "*Las fuentes del Derecho Comunitario: la Constitución de las Comunidades*". *Treinta años de Derecho Comunitario*, OPOCE, Luxemburgo, 1984.

autores otorgan a estos instrumentos plena eficacia jurídica, concedida por el consentimiento otorgado por dichas partes. Lo cierto es que si las partes quisieran vincularse jurídicamente, podría acudir a la figura de los tratados, luego algo de verdad hay en las tesis de aquellos que defiende la escasa vinculación jurídica de estos instrumentos. *A sensu contrario*, la firma, ratificación y entrada en vigor de un tratado internacional requiere de un tiempo que sin duda se acorta cuando estamos hablando de instrumentos encuadrados dentro del llamado *Soft Law*.

Parece, pues, que su naturaleza vinculante depende de los extremos que configuran sus contornos jurídicos y en este sentido CHINKIN<sup>78</sup> dirá que, para que un instrumento sea calificado como *Soft Law* se hace necesaria la concurrencia de su formulación en términos no obligatorios de acuerdo a los procesos tradicionales de creación del Derecho, además ha de contener términos vagos o imprecisos, así como se precisa que su procedencia esté situada en órganos carentes de autoridad para dictar normas internacionales. Junto a estos requisitos, son imprescindibles también que estén dirigidos a actores no estatales, su no pertenencia a cualquier teoría de responsabilidad, así como que se basen exclusivamente en la adhesión voluntaria, no dándose, por tanto mecanismos para su exigibilidad.

Por su parte THÜRER<sup>79</sup> amplía esta visión poniendo de manifiesto cuatro características que permiten describir el fenómeno del *Soft Law* y que clasifican su naturaleza en lo que aquí nos ocupa, que es manifestar las consecuencias e

---

<sup>78</sup> CHINKIN, C.: "Normative Development in the international legal system" en SHELTON, D.: *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford University Press, Oxford. 2000. Pgs 21-42.

<sup>79</sup> THÜRER, D.: "Soft Law" en BERNHARDT, R.: *Encyclopedia of Public International Law*. 2000. Pg. 454, citado por DEL TORO HUERTA, M.I.: *Opus Cit.* Pgs. 214 y ss.

implicaciones jurídicas que posee la materia ambiental en la perspectiva internacional. Así, se trata de instrumentos que pretenden regular relaciones en el marco de la actuación de las organizaciones internacionales, tratan sobre cuestiones de Derecho Internacional, normalmente no han pasado por todas las fases previstas en el ordenamiento internacional para ser consideradas como *Hard Law* y además tienen capacidad para producir ciertos efectos legales.

Recogiendo la opinión unánime de la doctrina, SARMIENTO<sup>80</sup> indica que las funciones que viene a cumplir el *Soft Law* se concretan en ser la avanzadilla del *Hard Law* y constituirse en una alternativa al mismo, complementándolo, al tiempo que se configura como un parámetro interpretativo del mismo.

Se pone aquí, nuevamente el carácter principal y programático del *Soft Law*, que en materia ambiental adquiere unos perfiles propios.

Por tanto, recogiendo las características que hemos enunciado anteriormente para el *Soft Law*, podemos clasificar los instrumentos que gozan de dichas notas en las siguientes categorías: las resoluciones no obligatorias de las organizaciones internacionales, las resoluciones de actores no estatales del Derecho Internacional, los acuerdos interestatales no normativos y por último el denominado *Soft Law* material.

En cuanto a las resoluciones no obligatorias de las organizaciones internacionales, principalmente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, despliegan, en palabras de MAZUELOS<sup>81</sup>, “una actividad normativa indirecta y

---

<sup>80</sup> SARMIENTO, D.: “La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law” en, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 28. 2006. Pgs. 221-261.

<sup>81</sup> MAZUELOS BELLIDO, A.: Opus Cit.



*exhortativa por cuanto proponen una conducta no obligatoria pero deseable*”, poniéndose de manifiesto en la comprensión del autor el carácter no vinculante al que hacíamos referencia anteriormente<sup>82</sup>. Sin embargo que algunas de sus resoluciones resultan especialmente relevantes en el proceso de elaboración del Derecho Internacional, como indica PASTOR RIDRUEJO, al expresar que “*las resoluciones de las organizaciones internacionales son auténticas normas de incitación*”<sup>83</sup>. Efectivamente y de todos conocido ha sido el efecto que han producido, por ejemplo, las declaraciones y tratados vinculados a los Derechos Humanos, que han servido de elemento promotor y verdadera fuente de inspiración legislativa de los derechos fundamentales como expresión positiva y constitucionalista de dichos derechos.

Otra cuestión distinta es la de si, no siendo obligatorias estas resoluciones, deben ser incluidas como categoría de “*Law*”, aunque sea como expone MAZUELOS dulcificadas bajo el término “*Soft*”. Para esta autora, si no es una norma obligatoria no puede ser “*Law*”, aunque dado su carecer de coadyuvantes en la formación del Derecho Internacional, bien podían ser consideradas como *lex in status nascendi*.

En esta línea enfatizando BARBERIS indica que “*el Soft Law es primordialmente un producto ideológico propiciado por aquellos que pretenden otorgar*

---

<sup>82</sup> Gran parte de nuestro trabajo de investigación se basa, en parte, en esta premisa, en la incorporación al plano normativo de aquellos instrumentos de gestión empresarial (ISO 14001, EMAS...) que se han reputado como deseables por sus efectos positivos pero que no son de obligada observancia.

<sup>83</sup> PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Opus Cit.*Pg.104.

*obligatoriedad a ciertas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales*"<sup>84</sup>.

En cuanto a las resoluciones de los actores no estatales que participan igualmente de las características propias del *Soft Law*, recordemos que son instrumentos sin fuerza jurídica vinculante que tratan de intervenir de alguna forma en la elaboración de normas y obligaciones internacionales, incidiendo en el comportamiento de empresas multinacionales y ONG's, a través, fundamentalmente de códigos de conducta, códigos que, de ser aceptados por las partes las vinculan, si bien fuera de cualquier exigibilidad jurídica. Nuevamente aquí surge la crítica sobre su condición de *Soft Law*, por cuanto que, en este caso, su naturaleza de *Law* es más que difusa, dada la ausencia del elemento jurídico.

En cualquier caso, lo que nadie puede obviar es su contribución, al igual que ocurría con las resoluciones de las organizaciones internacionales, a la creación de normas y obligaciones de Derecho Internacional.

Acerca de los acuerdos no normativos, existe en la doctrina una abierta polémica acerca de su juridicidad. Algunos autores coinciden en señalar que no sólo los acuerdos normativos producen efectos jurídicos, de forma tal que se da la coexistencia de los que MAZUELOS, siguiendo a PETERI <sup>85</sup>, denomina "*pluralismo normativo*", entendiendo que los acuerdos interestatales no normativos son capaces, igualmente, de crear obligaciones que, si bien son vinculantes, por estar

---

<sup>84</sup> BARBERIS, J.: *Formación del Derecho Internacional*, Ábaco, Buenos Aires, 1994. Pg. 257.

<sup>85</sup>PÉTERI, Z: "The Role on Non-legal Norms" en *Law, General Report*", del XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, Caracas, 1982. Pgs. 1-15.

refrendadas por las partes, no lo son, dada su naturaleza, jurídicamente <sup>86</sup>. Como afirma REMIRO BROTONS “*es la voluntad de las partes la que determina la naturaleza jurídica o no, de las obligaciones pactadas*”<sup>87</sup>.

Posiblemente el aspecto más relevante de este tipo de instrumentos sea que su incumplimiento no compromete la responsabilidad internacional de los Estados, por lo que no se puede pues presentar una reclamación internacional ante tal incumplimiento, dando por sentado, al igual que para el resto de instrumentos integrantes del llamado *Soft Law*, su capacidad de contribuir a la formación de normas de Derecho Internacional.

Sin olvidarnos del denominado “*Soft Law material*”, debe entenderse este para los casos en que, si bien, la norma vinculante desde el punto de vista jurídico existe y resulta obligatoria, por emanar fundamentalmente de un tratado internacional (*Law* en sentido estricto), en palabras del DEL TORO HUERTA, está definida en términos vagos o imprecisos. En este sentido, debemos recordar que son múltiples los tratados con cláusulas indefinidas, basadas en declaraciones programáticas o de buenas intenciones, que permiten a las partes cierta discrecionalidad en la interpretación y/o cumplimiento del tratado en cuestión,

---

<sup>86</sup> En terminología sajona se habla de “*non-binding agreement*” para referirse a este tipo de acuerdos no normativos.

<sup>87</sup> REMIRO BROTONS, A.: “*De los tratados a los acuerdos no normativos*”. *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1990. Pgs. 23-48.

generalmente incorporadas de forma intencionada, con el objeto de dotar de flexibilidad a la creación del Derecho Internacional <sup>88</sup>.

Surge aquí, una vez más, la discusión acerca de la conveniencia de considerar estos, no olvidemos, instrumentos jurídicamente vinculantes, como *Soft Law*. Dado que los tratados internacionales permiten la inclusión de cláusulas salvaguardia o la formulación de reservas, todos ellos serían así *Soft Law* y, como hemos visto anteriormente, son precisamente una de las fuentes del Derecho Internacional y por tanto de obligado cumplimiento. Recordemos en este punto que toda la discusión sobre el denominado *Soft Law* gravita en torno a su ausencia de fuerza vinculante. Por tanto, no nos parece del todo acertado incluir los tratados internacionales que contengan este tipo de términos vagos e imprecisos en la categoría de *Soft Law* material.

En definitiva, a lo largo de estas líneas hemos tratado de reflexionar en torno a la existencia en el ordenamiento jurídico de normas que, pese a no ser vinculantes jurídicamente, colaboran, en este caso, en la formación del Derecho Internacional, como paso previo a lo que nos ocupa en el presente trabajo de investigación, que no es otra cosa que la posible incorporación al plano normativo de instrumentos de protección medioambiental que, pese a no ser de obligado cumplimiento, y por tanto asimilables al denominado *Soft Law*, coadyuvarían a alcanzar una mayor eficacia productiva bajo el parámetro de la sostenibilidad y la protección ambiental, al dotarlas de la pertinente validez jurídica.

---

<sup>88</sup> Las cláusulas que podríamos encontrar en un tratado considerado como *Soft Law* serían del tipo, como afirma MAZUELOS: “*tan pronto y en la medida de sus posibilidades*”, “*hacer todos los esfuerzos posibles*”, en MAZUELOS. *Ibidem*.

### II.3 LEGISLACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: EL DESEO DE UN MUNDO MEJOR

La preocupación de la Comunidad Europea por el medio ambiente viene claramente reflejada en el número de disposiciones de carácter medioambiental que de ella emanan. En el ámbito regulador europeo se constata que, de cada tres disposiciones comunitarias, una tiene que ver con el medio ambiente.

Sin embargo, esta preocupación no coincide en el tiempo con el nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE). Así, tanto el Tratado de París de 1951 como el Tratado fundacional de Roma de 1957<sup>89</sup> no reflejan ninguna preocupación medioambiental ni mucho menos proporcionan base normativa alguna sobre esta materia. La prioridad en ese periodo era, sin duda, el crecimiento económico tras el final de la segunda guerra mundial, de ahí que el objeto de ambos tratados fuera crear una gran industria europea del carbón y del acero (CECA) y de la energía atómica (CEEa) y fundamentalmente un entorno europeo carente de fronteras (CEE)

Fue en 1971 cuando se atisban las primeras inquietudes por la regulación de todo lo concerniente al entorno natural, pero, sorprendentemente, no por criterios conservacionistas, sino por criterios puramente económicos, en aras de armonizar las condiciones de competencia entre las empresas.

---

<sup>89</sup> Los estados fundadores de la comunidad europea (Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo, la República Federal de Alemania y Holanda) firmaron el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero el 18 de Abril de 1951 en París. El 25 de Marzo de 1957, los mismos estados ratificaron los tratados de Roma de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la energía atómica.

En 1972 se reunió en Estocolmo la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, marcándose el comienzo de las políticas medioambientales en el seno de la CEE. En ese mismo año, la Cumbre de Jefes de Estado celebrada en París <sup>90</sup> adoptó una declaración política en la que se recogía la preocupación por el medio ambiente, señalándose que:

*“la expansión económica no es un fin en sí mismo; debe, prioritariamente, permitir atenuar la disparidad de las condiciones de vida, ello debe perseguirse con la participación de todas las fuerzas sociales y debe traducirse en una mejora de la calidad y del nivel de vida. Conforme al espíritu europeo, se debe conceder atención especial a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente con el fin de poner el progreso al servicio de los hombres”<sup>91</sup>.*

Dado que, como acabamos de decir, en el Tratado de Roma no se articuló regulación normativa alguna, hubo que recurrir a interpretaciones de algunas disposiciones del tratado, aprobándose de esta manera los denominados Programas de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente (PACMAS). Estos programas, a pesar de no tener fuerza normativa, han sido reconocidos por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como antecedentes legislativos e interpretativos de normas posteriores <sup>92</sup> y así se han mostrado racionalizando las actividades en el desarrollo de los objetivos ambientales fijados en los Tratados, habida cuenta de la diversidad climática, orográfica y geológica

---

<sup>90</sup> La Cumbre de París se celebró los días 19 y 20 de Octubre 1972.

<sup>91</sup> Boletín de la CE 10/72.

<sup>92</sup> Véase TJCE asunto Thyeffry 71/76, de 28 de Abril de 1977, fundamento jurídico 14, ECR 1977, Pg. 162 y ss., en MENDEZ ROCASOLANO, M.: *El derecho a un entorno vital adecuado para el desarrollo de la persona*, Editorial Rodela. Madrid, 2015. Pgs 170 y ss.

de los territorios que componen la realidad comunitaria, tal como ha afirmado Manuel RUIZ <sup>93</sup>.

El I Programa de Acción, que refleja el interés de las instituciones europeas en materia ambiental, se aprobó en 1973. Su principal objetivo, articulado en torno a su primera parte, era *“la mejora de la calidad y el marco de vida, el medio ambiente y las condiciones de vida de los pueblos que constituyen la Comunidad Europea”*<sup>94</sup>.

Para ello proponía medidas tendentes a la reducción y prevención de productos contaminantes, el mantenimiento del equilibrio ecológico, la gestión racional de los recursos naturales y la cooperación internacional para solucionar los problemas ambientales.

El II Programa de Acción fue aprobado el 17 de Mayo de 1977 <sup>95</sup>, estando, al igual que el primero, orientado a la búsqueda de soluciones inmediatas a los problemas de contaminación, esto es, a la búsqueda de soluciones a posteriori. Este II Programa consta de una introducción y cinco títulos divididos en capítulos. El primer título recoge los objetivos y principios del programa, que coinciden con los del primer programa. El segundo título viene a referirse a la reducción de contaminaciones y perturbaciones y está articulado en torno a siete capítulos dedicados, entre otras cuestiones a medidas para la reducción de contaminaciones y perturbaciones acústicas, acciones frente a determinadas

---

<sup>93</sup> RUIZ, M.: *“La situación ambiental en la Europa Comunitaria”*, en *Reflexiones sobre el medio ambiente*, Fundación Friedrich Ebert, Simposio celebrado en Madrid, los días 27-29 de Septiembre de 1989. Madrid. Pg. 23.

<sup>94</sup> Para una valoración de I PACMA, véase el informe de la Comisión, el estado del medio ambiente: primer informe. Bruselas. Luxemburgo. CCE. 1977.

<sup>95</sup> DOCE 139/46 de 13 de Junio de 1977.

actividades industriales y acciones frente a productos tóxicos. Los títulos tercero y cuarto se centran en la protección del espacio natural y de los recursos naturales y en medidas generales de protección del medio ambiente. Finalmente, el título quinto hace referencia a acciones en materia de protección medioambiental a nivel internacional.

El III Programa de Acción, aprobado el 07 de Febrero de 1983<sup>96</sup>, establecía soluciones a priori, basadas en medidas de prevención, en las cuales deberían tener en cuenta los efectos medioambientales de cualquier actividad económica antes de llevarla a cabo. Su aportación más valiosa consiste en que dota de efectividad jurídica al principio de prevención y al famoso principio de *“quien contamina, paga”*, como elemento restaurador del daño causado, además de integrar, por vez primera, la política ambiental dentro de las demás políticas comunitarias. Las actuaciones concretas previstas por este tercer programa se basan en medidas tales como la prevención y reducción de la contaminación, la protección y gestión adecuada de los recursos naturales y la cooperación dentro del ámbito comunitario <sup>97</sup>.

El Acta Única Europea, aprobada el 17 de Febrero de 1986<sup>98</sup> y que entró en vigor el 1 de Julio de 1987, introdujo, a través del artículo 25, en el texto del Tratado de la CEE un título, llamado *“Título VII: Medio Ambiente”*, que estableció la base jurídica para el desarrollo de la Política Medioambiental Comunitaria, de

---

<sup>96</sup> DOCE C 4681 de 17 de Febrero de 1986.

<sup>97</sup> Véase LÓPEZ LÓPEZ, A.: “Programas de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1973-1986) antes de la adhesión de España y Portugal”, en *El espacio ambiental europeo*. VVAA, a cargo de Alejandro LÓPEZ LÓPEZ, Edición de la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Nacional del Consumo, Madrid, 1990.

<sup>98</sup> El Acta Única Europea fue firmada en Luxemburgo el 17 de Febrero de 1987 y fue ratificada por España el 09 de Diciembre de 1986. BOE nº 158 de 03 de Julio de 1987.



tal forma que, a partir de este momento, se normativizaba dicha política ambiental que hasta entonces estaba siendo desarrollada a través de los programas de actuación medio ambiental.

Este título VII contiene tres artículos, el primero de los cuales (Art. 130 R) define los objetivos y principios de la política medioambiental de la Comunidad, siendo tales objetivos los de la conservación, la protección y la mejora del medio ambiente, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales.

El segundo y el tercer objetivo *“amplían las actuaciones de política ambiental a la salud pública y a la explotación de los recursos naturales”*<sup>99</sup>, lo que dio sentido, según expone ALONSO GARCÍA<sup>100</sup>, al criterio de unanimidad en la toma de decisiones en materia ambiental que propone el siguiente artículo, el 130 S.

Diferenciándose de los principios sustanciales anteriores, en aras de una aplicación práctica, se plantean en concreto por el mencionado artículo 130 R el principio de acción preventiva, el principio de corrección preferente en la fuente, el conocido principio de quien contamina paga, el principio de integración de la protección ambiental como componente del resto de políticas comunitarias y por último el principio de subsidiariedad.

---

<sup>99</sup>MENDEZ ROCASOLANO, se refiere a ello en el examen de Objetivos y principios de la política ambiental comunitaria (artículo 130R). *Opus Cit.* Pgs. 171 a 191.

<sup>100</sup>ALONSO GARCIA, E.: *El derecho ambiental de la Comunidad Europea Vol.I: El marco constitucional de la política comunitaria de medio ambiente. Aplicación de la legislación medioambiental comunitaria*, Civitas, Madrid, 1993. Pg. 44.

El primero de estos principios es, sin duda, uno de los principios más importantes en lo que a materia ambiental se refiere, por cuanto se basa en la prevención y anticipación ante las posibles afectaciones medioambientales, lo que hoy en día podríamos decir que se concreta en los mecanismos de evaluación ambiental establecidos por la Directiva 82/337 CEE de 1985<sup>101</sup>.

El segundo principio es fácil de comprender: se trata de corregir las posibles afecciones al medio ambiente en origen, correspondiendo la tarea de adoptar las medidas necesarias para tratar y eliminar los residuos generados en cada región por las autoridades locales, propiciando el uso y la aplicación de tecnologías limpias.

El conocido principio de “*quien contamina, paga*” propugna que el causante del daño medioambiental se haga responsable de la restitución del entorno dañado, mediante la imposición tanto de sanciones económicas como de penas de índole administrativo e incluso penal <sup>102</sup>. Este principio ha inspirado, entre otras,

---

<sup>101</sup> Véase GARCIA URETA, A.: *Marco jurídico del procedimiento de evaluación del impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994. Pgs. 99 a 158.

En la actualidad, la Directiva relativa a las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente es la Directiva 2014/52 UE.

<sup>102</sup> Como ejemplo de las repercusiones penales del daño medioambiental causado, el vigente Código Penal español, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, desarrolla un título XVI: De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente. A modo de ejemplo, el artículo 25 CP establece que “*Será castigado con las penas de prisión de dos a cinco años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años el que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Si el*

la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004<sup>103</sup>, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, modificada por la Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013<sup>104</sup>.

Esta directiva entiende como daños medioambientales los daños, directos o indirectos, causados a las aguas contempladas por la legislación comunitaria sobre gestión del agua, los daños, directos o indirectos, causados a las especies y hábitats naturales protegidos a escala comunitaria por la Directiva de aves silvestres, la Directiva de hábitats y la de contaminación, directa o indirecta, de los suelos que suponga un riesgo importante para la salud humana.

Tales daños medioambientales deberán ser subsanados bien por el propio causante o bien por la administración, con posterior repercusión del importe empleado en la restitución y consistirán en, para los daños que afecten a los suelos, la descontaminados hasta que ya no haya ningún riesgo grave de incidencia negativa en la salud humana mientras que para los daños que afectan a las aguas o a las especies y hábitats naturales protegidos, la restitución del medio ambiente a su estado anterior al daño<sup>105</sup>.

---

*riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior”.*

<sup>103</sup>DOL núm. 143 de 30 de Abril de 2004.

<sup>104</sup>DOUE núm. 178, de 28 de junio de 2013, páginas 66 a 106.

<sup>105</sup>Podemos ver una interpretación del principio de “quien contamina paga” a través de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 16 de julio de 2009. *Futura Immobiliare srl Hotel Futura y otros contra Comune di Casoria*. Petición de decisión prejudicial: *Tribunale Amministrativo regionale della Campania* - Italia. Petición de decisión prejudicial - Directiva 2006/12/CE - Artículo 15, letra a) - Reparto de los costes de eliminación de residuos que no está en función de la producción efectiva de éstos. Compatibilidad con el principio "quien contamina paga". Asunto C-254/08.

El principio de integración, que se recoge plenamente en el documento que acompañaba al cuarto programa de actuación medioambiental, incorporando el componente medioambiental a todas las políticas con efectos medioambientales negativos, con el objeto de armonizar y mejora la política de protección del entorno a nivel comunitario. El origen de este principio se sitúa en 1997, cuando el Consejo Europeo decide pedir a la Comisión que trabaje sobre propuestas que permitan implantar el mecanismos de integración de tal forma que se avance hacia otro objetivo capital: el desarrollo sostenible<sup>106</sup>.

Por último, el principio de subsidiariedad, añadido por el artículo 130 R4, faculta a la política medioambiental comunitaria a intervenir cuando no sea posible alcanzar los objetivos de protección y promoción ambientales por los propios estados miembros. Como sabemos, este principio, junto con el principio de proporcionalidad, regulan el ejercicio de las competencias de la Unión Europea, según lo preceptuado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea<sup>107</sup>.

El segundo artículo (Art. 130 S) establece pues, como ya hemos dicho, un sistema de toma de decisiones en asuntos de carácter medioambiental, que serán adoptadas por unanimidad. Así, el mayor número de decisiones es tomado por el llamado procedimiento de cooperación por mayoría cualificada del Consejo (Art. 130S.1), aunque existirán una serie de decisiones que, necesariamente habrán de

---

<sup>106</sup>Para un conocimiento más amplio del principio de integración, véase AGUILAR FERNÁNDEZ, S.: "El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible", en *Papers* 71. 2003. Pgs. 77-97.

<sup>107</sup>Podemos ver un amplio desarrollo del principio de subsidiariedad en [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0017es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017es.htm).

ser tomadas por unanimidad del Consejo, cuando afecten a cuestiones tales como de ordenación del territorio, uso del suelo, materia hidráulica y normativa fiscal (Art. 130S.2). El apartado 3 de este artículo 130 propone vías de soluciones cuando surgen controversias mientras que el apartado 4 concede a la Comunidad Europea la posibilidad de organizar la financiación de la política medioambiental, a través de fondos provenientes del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), el Fondo Social Europeo (FSE) e instrumentos como la iniciativa LIFE<sup>108</sup>, aunque, como hemos visto, la ejecución de la misma corresponde a los estados miembros.

Finalmente, el Art. 130S.5 introduce la posibilidad de, cuando los costes de la intervención medioambiental resultan desproporcionados, acogerse a los denominados Fondos de Cohesión<sup>109</sup>, lo que, sin duda, favorece la implicación de los estados del sur en la protección, mejora y potenciación del entorno natural<sup>110</sup>.

El tercer artículo del título VII: Medio Ambiente (Art. 130 T) permite la adopción por parte de los estados miembros de mayores medidas de protección del medio ambiente por encima de las adoptadas a nivel comunitario, siempre y

---

<sup>108</sup>El Fondo LIFE se creó a través del Reglamento 1973/92.

<sup>109</sup>Los Fondos de Cohesión se crearon por el Reglamento 1164/94.

<sup>110</sup>En los últimos años, los Fondos de Cohesión han financiado en la Comunidad Autónoma de Murcia actuaciones tales como la estación depuradora de Campos del Río (2.619.968,48 €), Saneamiento en San José Artesano, Hoya del Campo, La Asomada, Venta de la Aurora y venta del Moro en Abarán (1.961.006,26 €), Colectores generales del Albujón y La Aljorra (1.326.602,66 €), Estación depuradora de aguas residuales de Puerto Lumbreras (5.321.590,78 €), Estación depuradora de aguas residuales de La Aljorra (7.338.866,35 €), Estación depuradora de aguas residuales de Isla Plana-La Azohía (7.106.946,47 €) y así un largo etcétera hasta sumar la cifra de 92.308.375,38 €. Para un detalle completo, véase <http://www.dgfc.sgpg.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/Beneficiarios%20Fondos%20Feder%20y%20Fondos%20de%20Cohesin/PO%20FCH4213.pdf>

cuando estas medidas sean compatibles con el Tratado de la Unión y sean notificadas a la Comisión. Subyace en estas cautelas la intención de evitar que, bajo la excusa de un mayor proteccionismo ambiental, se impongan verdaderas medidas de proteccionismo económico <sup>111</sup>.

Y ello porque:

*“uno de los mayores obstáculos en la eficacia del derecho ambiental comunitario es la implementación por la que los Estados miembros tienen la obligación de adoptar las medidas legales y administrativas oportunas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las directivas medioambientales”<sup>112</sup>.*

---

<sup>111</sup> La jurisprudencia comunitaria diferencia entre las medidas de protección ambiental lícitas y aquellas que representan límites a la competencia. El criterio adoptado para distinguir las medidas anteriores viene siendo la localización de situaciones discriminatorias para extranjeros frente a los nacionales. Podemos encontrar ejemplos de lo anterior en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) de 07 de febrero de 1985 sobre exportación de aceites usados por parte de Francia, en la sentencia del TJCE de 20 de septiembre de 1988 sobre envases daneses, en la sentencia del TJCE de 19 de mayo de 1992 sobre las tasas por el uso de las carreteras alemanas, en la sentencia del TJCE de 17 de mayo de 1994 sobre las dioxinas alemanas y en la sentencia del TJCE de 14 de julio de 1994 sobre los vertidos marinos italianos. Para un estudio más detallado, véase DIEZ DE VELASCO, M.: *“Aspectos jurídicos actuales de la protección del medio ambiente en la Comunidad Europea y en especial la contribución de su Tribunal de Justicia”*, Publicaciones de la Universidad de Granada, Granada. 1991.

<sup>112</sup> La jurisprudencia comunitaria diferencia entre las medidas de protección ambiental lícitas y aquellas que representan límites a la competencia. El criterio adoptado para distinguir las medidas anteriores viene siendo la localización de situaciones discriminatorias para extranjeros frente a los nacionales. Podemos encontrar ejemplos de lo anterior en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) de 07 de febrero de 1985 sobre exportación de aceites usados por parte de Francia, en la sentencia del TJCE de 20 de septiembre de 1988 sobre envases daneses, en la sentencia del TJCE de 19 de mayo de 1992 sobre las tasas por el uso de las carreteras alemanas, en la sentencia del TJCE de 17 de mayo de 1994 sobre las dioxinas alemanas y en la sentencia del TJCE de 14 de julio de 1994 sobre los vertidos marinos italianos. Para un estudio más detallado, véase DIEZ DE VELASCO, M.: *“Aspectos jurídicos actuales de la protección del medio ambiente en la Comunidad Europea y en especial la contribución de su Tribunal de Justicia”*, Publicaciones de la Universidad de Granada, Granada. 1991.

Tal como afirmará SOMSEN “este es el tendón de Aquiles de la política ambiental de la Unión y de sus instituciones” para afirmar más adelante que “*existe una laguna en la ejecución que afecta gravemente a la eficacia normativa ambiental comunitaria*”<sup>113</sup>.

Deberá ser, pues, la Comisión la que se encargue de verificar la incorporación de las directivas a los correspondientes Derechos internos además de comprobar la puesta en práctica del Derecho Comunitario.

Continuando con los programas de acción, en 1987 se aprobó el IV Programa de Acción<sup>114</sup>, que se extendió hasta 1992 y que supuso que los problemas medioambientales pasasen a ser considerados como uno de los ejes centrales de la política comunitaria, propiciando un incremento considerable en la generación de normativa legal, que, a su vez, resultaba ser más estricta que la normativa anterior.

En este cuarto programa se recomendaba, asimismo, la elaboración de procedimientos para que el público tuviera mayor acceso a la información que las autoridades responsables del medio ambiente tuvieran en su poder, lo que dio origen a la Directiva 90/313 de 7 de Junio, sobre Libertad de Acceso a la Información en Materia Medioambiental<sup>115</sup> y al mismo tiempo se establecían una serie de subvenciones y ayudas para inversiones destinadas a la mejora del medio ambiente, articuladas en torno a diferentes fondos y programas, como los Fondos

---

<sup>113</sup> SOMSEN, H.: “Derecho Comunitario del medio ambiente: Tratados, Instituciones, Procedimiento de decisión e Instrumento jurídico”, en *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, McGraw Hill, Madrid, 1996.

<sup>114</sup> DOCE C 328/1 de 07 de Diciembre de 1986.

<sup>115</sup> DOCE nº L 158/56.

FEDER, FEOGA, FSE, LEADER II, URBAN, INICIATIVA PYME, PROGRAMA LIFE, etc.

El 2 de Febrero de 1992 se firmó en Maastricht el Tratado de la Unión Europea (TUE), que supuso un reforzamiento de la política medioambiental comunitaria, cuyo objetivo debe ser alcanzar un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente. Así, el Art. 3 del TUE afirma que:

*“la Comunidad tendrá por misión 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 Arts. 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”<sup>116</sup>.*

El TUE introdujo un cuarto objetivo de la política comunitaria medioambiental a añadir a los tres que propuso el Acta Única Europea. Este cuarto objetivo no era otro que el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

Del mismo modo, el TUE establece que la política ambiental europea tendrá como objetivo *“alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad”<sup>117</sup>.*

Esta política se basará, fundamentalmente, en dos principios, recogidos en el Art. 130 R, y que, como vimos, son el principio de cautela y de acción

---

<sup>116</sup> Tratado de la Unión Europea. El Art. 3 TUE se refiere a la política en el ámbito del medio ambiente.

<sup>117</sup> *Ibidem*



preventiva, según el cual las posibles acciones negativas sobre el medio ambiente deben corregirse en origen y el principio de que “quien contamina paga”, que establece que los costes de descontaminación y/o restauración del entorno dañado deben ser satisfechos por la entidad contaminante. Este principio está relacionado con la internalización de las externalidades negativas de las que hablábamos en la introducción del presente trabajo.

Existen, como ya hemos visto, otros principios generales de la Unión Europea que tienen aplicación al campo medioambiental, como ocurre con el Principio de Subsidiariedad, por el cual la Comunidad sólo intervendrá cuando pueda hacerlo mejor que los estados miembros individualmente. Este principio es especialmente indicado cuando se tratan problemas de contaminación transfronteriza o incluso en las regulaciones normativas emanadas de las distintas administraciones dentro de cada estado miembro.

Por fin, el V Programa de Acción Comunitaria en materia de medio ambiente<sup>118</sup>, aprobado el 20 de Mayo de 1992 e impulsado por el Informe BRUNDTLAND de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de las Naciones Unidas, pretende sentar las bases de un Desarrollo Sostenible en la Comunidad, con el objeto de proporcionar las mejores condiciones para garantizar el bienestar y el crecimiento socioeconómico de las generaciones actuales y futuras.

Para ello, se reconoce la necesidad de aumentar la concienciación ciudadana sobre la conveniencia de mantener el débil equilibrio entre respeto al

---

<sup>118</sup> DOCE C 138 de 17 de Mayo de 1993.

medio ambiente y producción, a través de un proceso de asunción y reparto de responsabilidades entre todos los sectores de la sociedad implicados.

La primera parte del V Programa de Acción Comunitaria se dedica a la política y estrategia a favor del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la Comunidad Europea, mientras que la segunda parte se dedica a definir la función de la Comunidad en el panorama internacional.

Este V PACMA considera como áreas de actuación prioritarias la gestión sostenible de los recursos naturales, la eliminación y/o reducción de la contaminación, la disminución del consumo de energías no renovables, la mejora de la calidad del medio urbano y la seguridad nuclear y la protección contra las radiaciones.

Al igual que ocurría con el IV PACMA, se articulan una serie de instrumentos, tanto de mercado como financieros, dirigidos fundamentalmente a que las empresas reduzcan sus niveles de contaminación y residuos. Estos instrumentos giran en torno a la investigación, la educación ambiental y el apoyo financiero, fundamentalmente este último a través del programa LIFE <sup>119</sup> y los Fondos de Cohesión<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> El Programa LIFE es el único instrumento financiero de la Unión Europea dedicado, de forma exclusiva, al medio ambiente. Su objetivo general para el período 2004-2020 es contribuir al desarrollo sostenible y al logro de los objetivos y metas de la Estrategia Europa 2020 y de las estrategias y planes pertinentes de la Unión en materia de medio ambiente y clima. El Programa LIFE es gestionado por la Comisión Europea, siendo la Autoridad Nacional en el Estado español el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Servicios. El marco legal de este programa se encuentra en el Reglamento (UE) N° 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 614/2007. El Programa LIFE se divide en dos subprogramas con tres áreas prioritarias

cada uno de ellos. El primero de ellos es el Subprograma de Medio Ambiente, que contiene las áreas de medio ambiente y eficiencia en el uso de los recursos, naturaleza y biodiversidad y gobernanza e información medioambiental. El segundo subprograma es el de Acción por el Clima, que se centra en la mitigación del cambio climático, la adaptación al mismo y la gobernanza e información climática. La tipología de proyectos susceptibles de ser financiados mediante el programa LIFE abarca desde proyectos que apliquen técnicas que no se habían aplicado nunca antes y generen ventajas medioambientales o climáticas hasta proyectos que apliquen a gran escala los planes o estrategias medioambientales y climáticas exigidas por las normas medioambientales concretas de la Unión Europea o elaboradas por los Estados miembros, pasando por programas de información, sensibilización y difusión. La Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversión disponen de dos instrumentos financieros dentro del Programa LIFE, el Mecanismo de financiación del capital natural (NCFF) y el Instrumento de financiación privada para la eficiencia energética (PF4EE). El presupuesto total para subvenciones para la Convocatoria LIFE 2015 es de 240.811.337 €. De ellos, 184.141.337 € se asignan al Subprograma Medio Ambiente y 56.670.000 € para el Subprograma de Acción por el Clima.

<sup>120</sup> El Programa LIFE es el único instrumento financiero de la Unión Europea dedicado, de forma exclusiva, al medio ambiente. Su objetivo general para el período 2004-2020 es contribuir al desarrollo sostenible y al logro de los objetivos y metas de la Estrategia Europa 2020 y de las estrategias y planes pertinentes de la Unión en materia de medio ambiente y clima. El Programa LIFE es gestionado por la Comisión Europea, siendo la Autoridad Nacional en el Estado español el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Servicios. El marco legal de este programa se encuentra en el Reglamento (UE) N° 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 614/2007. El Programa LIFE se divide en dos subprogramas con tres áreas prioritarias cada uno de ellos. El primero de ellos es el Subprograma de Medio Ambiente, que contiene las áreas de medio ambiente y eficiencia en el uso de los recursos, naturaleza y biodiversidad y gobernanza e información medioambiental. El segundo subprograma es el de Acción por el Clima, que se centra en la mitigación del cambio climático, la adaptación al mismo y la gobernanza e información climática. La tipología de proyectos susceptibles de ser financiados mediante el programa LIFE abarca desde proyectos que apliquen técnicas que no se habían aplicado nunca antes y generen ventajas medioambientales o climáticas hasta proyectos que apliquen a gran escala los planes o estrategias medioambientales y climáticas exigidas por las normas medioambientales concretas de la Unión Europea o elaboradas por los Estados miembros, pasando por programas de información, sensibilización y difusión. La Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversión disponen de dos instrumentos financieros dentro del Programa

También en ese año 1992, se emite un documento denominado Agenda 21, que recoge las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo celebrada en Río de Janeiro en el mes de Junio y que se pueden resumir en una serie de medidas para modificar las pautas de consumo de los diferentes sectores de la economía así como en una mayor facilidad a la hora de acceder a la información en materia del medio ambiente.

El 24 de Enero del año 2001 fue presentado el VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente, que llevaba por título: *“Medio Ambiente 2010: nuestro futuro, nuestra elección”*<sup>121</sup>.

Este nuevo programa mantiene buena parte de los objetivos del programa anterior, pero sugiere la inclusión de planteamientos estratégicos para modificar las relaciones entre producción, consumo y medio ambiente. Este ha de ser una variable a tener en cuenta por las demás políticas comunitarias para conseguir alcanzar el denominado Desarrollo Sostenible.

Se proponen, pues, cinco estrategias a seguir, como son la mejora en la aplicación de la legislación vigente, combinando actuaciones enérgicas de los tribunales de justicia con el apoyo a las mejores prácticas y una mayor información a los ciudadanos sobre las conductas infractoras y la identidad de los infractores, la consideración de la variable medioambiental en las todas las

---

LIFE, el Mecanismo de financiación del capital natural (NCFF) y el Instrumento de financiación privada para la eficiencia energética (PF4EE). El presupuesto total para subvenciones para la Convocatoria LIFE 2015 es de 240.811.337 €. De ellos, 184.141.337 € se asignan al Subprograma Medio Ambiente y 56.670.000 € para el Subprograma de Acción por el Clima.

<sup>121</sup>DECISIÓN núm. 1600/2002/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente.

políticas comunitarias, estableciendo indicadores de medición de tal consideración y evaluaciones comparativas, la motivación al mercado a actuar a favor del medio ambiente, dirigiendo, por ejemplo, las subvenciones públicas a la promoción de iniciativas respetuosas con el medio ambiente, la capacitación y concienciación de los ciudadanos, dirigida a que sean capaces de tomar decisiones con el menor impacto medioambiental, en base una mayor información y el perfeccionamiento, la planificación y gestión de los usos del suelo, circunstancias que pueden tener un gran efecto sobre el medio ambiente, especialmente sobre zonas urbanas y costeras usándose para ello, por ejemplo, los Fondos Estructurales<sup>122</sup>.

De igual modo, el VI Programa establece cuatro áreas de trabajo prioritarias, resumidas en torno al cambio climático, medio ambiente y salud, biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales.

En cuanto al objetivo del cambio climático, problema sobre el que existe un total consenso, el objetivo era reducir las emisiones contaminantes, aplicando el Protocolo de Kioto, para minorar estas un 8% respecto al nivel de 1990. Por lo que respecta al medio ambiente y salud, la preocupación se centra en la concentración de contaminantes de origen humano y sus efectos sobre colectivos vulnerables, como niños y ancianos, tratando de aplicar el principio de cautela y acción preventiva. En cuanto a la biodiversidad, se hace necesario dotar de una mayor protección a los espacios naturales, reduciendo la presión que ejercen la contaminación y la explotación no sostenible del suelo y del mar. Por último, y en

---

<sup>122</sup>ARCHEL DOMENCH, P.: "El nuevo marco medioambiental europeo: implicaciones para la contabilidad", *Revista Partida Doble*, Nº 125, Septiembre 2001. Pg. 546.

lo referente a la gestión sostenible de los recursos naturales, el PACMA VI proponía la mejora en la eficiencia de la gestión de tales recursos, procurando que su consumo no supere la capacidad de carga del medio ambiente, recurriendo a impuestos e incentivos que impulsen igualmente políticas de reciclaje y aprovechamiento de residuos.

A nivel económico-financiero, este programa pretende motivar la implantación en las empresas de sistemas de gestión medioambiental, como el EMAS,<sup>123</sup> dirigir la demanda de los consumidores hacia los productos “verdes” y la elaboración de información medioambiental por parte de las empresas, objetivo que, como vimos, también proponía el V Programa de Acción.

Por fin, la Decisión núm. 138672013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo fecha 20 de noviembre de 2013, adoptó el VII PACMA (y último hasta el momento), bajo el nombre “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, para el periodo que finaliza el 31 de diciembre de 2020. Este programa, que entró en vigor el 17 de Enero de 2014 y que sustituye al VI PACMA, que finalizó en Julio de 2012, resume su estrategia hasta el 2020, mirando hacia el año 2050 de la siguiente forma:

*«vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son la consecuencia de una economía circular innovadora, donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de tal manera que la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida (entendida como capacidad de afrontar la adversidad saliendo fortalecido y alcanzando un estado de excelencia). Nuestro crecimiento hipocarbónico lleva*

---

<sup>123</sup> Reglamento CE 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental.

*tiempo disociado del uso de los recursos, marcando así el ritmo hacia una economía sostenible a nivel mundial*<sup>124</sup>.

, y se basa en los principios de cautela, de acción preventiva, de corrección de contaminación en su origen y del principio de quien contamina, paga.

Entre los objetivos de este VII PACMA está el proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión, considerando que el bienestar y la prosperidad económica de la UE se sustentan en dicho capital natural, del que forman parte los ecosistemas, que proporcionan bienes y servicios esenciales, como unos suelos fértiles y unos bosques multifuncionales, unas tierras y unos mares productivos, agua dulce y aire limpio, así como la polinización, el control de las inundaciones, la regulación climática y la protección contra catástrofes naturales, para lo cual el programa garantizará la detención de la pérdida de la biodiversidad y el mantenimiento y mejora de los ecosistemas, la detención de los impactos de la presiones sobres las aguas dulces, costeras y marinas, la detención de los impactos de las contaminación atmosférica sobre los ecosistemas y la biodiversidad, la gestión sostenible de la tierra y el saneamiento de los lugares contaminados, la gestión sostenible de los nutrientes y la protección de los bosques y el aumento de su resistencia frente al fuego.

Un segundo objetivo es convertir a la Unión en una comunidad escasamente dependiente del carbón, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva, con la meta de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80 y un 95% respecto a los niveles de 1990, reduciendo además el impacto medioambiental de las empresas y de los principales sectores

---

<sup>124</sup> DOUE L 254/171, de 28 de diciembre de 2013.

económicos<sup>125</sup>. En este sentido, se propone continuar el trabajo en la línea del Programa de Medidas sobre Clima y Energía para 2020<sup>126</sup> y de la Estrategia Europa 2020<sup>127</sup>, instrumentos ambos de la Unión Europea con los que se pretende facilitar la compatibilización entre crecimiento económico y desarrollo sostenible.

En cuanto al tercero de los objetivos, proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar, el programa propone prestar especial atención a los espacios donde puede existir un mayor grado de exposición a factores medioambientales, tales como edificios y zonas urbanas, procurando una disminución significativa tanto de la contaminación atmosférica como de la acústica, un problema acuciante en las grandes urbes, al tiempo que se procure una mejora sustancial de las aguas, tanto la de baño como especialmente las destinadas a consumo urbano y un

---

<sup>125</sup> El VII PACMA incide en la necesidad de favorecer la implementación en las empresas de mecanismos como los Sistemas de Gestión Medioambiental y la Auditoría Medioambiental, a los que dedicamos un amplio capítulo en el presente trabajo.

<sup>126</sup> El Programa de Medidas sobre Clima y Energía para 2020 contiene legislación vinculante que garantiza el cumplimiento de los objetivos climáticos y de energía asumidos por la Unión Europea para 2020 y que, básicamente, pretenden alcanzar como objetivos la reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990, el aumento en un 20% en el uso de energías renovables en el seno de la Unión y la mejora en un 20% de la eficiencia energética.

<sup>127</sup> La comunicación de la Comisión Europea “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” fue emitida en fecha 03 de marzo de 2010 y propone como prioridades la consecución de un crecimiento inteligente, desarrollando un modelo basado en el conocimiento y la innovación, un crecimiento sostenible, promoviendo una economía más ecológica y competitiva y un crecimiento, al tiempo, integrador, donde se conjuguen alta empleabilidad con cohesión social y territorial. En lo que respecta al medio ambiente, coincide con el Programa de Medidas sobre el Clima y Energía para 2020 en lo que ha dado en llamar “objetivo 20/20/20” en cuanto al porcentaje de reducción de emisiones, mejora de la eficiencia energética y aumento en el uso de las energías renovables. Para una mayor información, puede verse el texto completo de la comunicación en [eu-lex.europa.edu](http://eu-lex.europa.edu).



mayor control en el etiquetado de productos de uso humano que contengan productos químicos.

Finalmente, propone el VII PACMA una serie de objetivos de corte más generalista como sería maximizar los beneficios de la legislación medioambiental de la Unión mejorando su aplicación, la mejora de la base de conocimiento e información de la política medioambiental de la Unión, el aseguramiento de inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y abordar las externalidades medioambientales, la intensificación de la integración medioambiental y la coherencia entre políticas, así como el aumento de la sostenibilidad de las ciudades de la Unión y el reforzamiento de la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional<sup>128</sup>.

El VII PACMA interpela a los gobiernos regionales y locales para que participen en la elaboración, transposición y evaluación de la legislación de la Unión Europea, enfatizando además la gestión del medio ambiente urbano de manera sostenible<sup>129</sup>, al tiempo que sugiere mejorar el acceso a la información y la difusión activa de la misma a través de instrumentos como los antes mencionados Fondos Estructurales y el programa LIFE. Propone igualmente, reforzar el sistema de vigilancia medioambiental partiendo de un marco general de inspecciones por parte de la Unión, que permita dotar de mayores facultades de investigación a la Comisión Europea. La creación de un foro permanente para abordar los

---

<sup>128</sup> Véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “El séptimo programa ambiental de la Unión Europea 2013-2020” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, Zaragoza, 2013. Pgs. 71-121.

<sup>129</sup> Y ello porque el 60% de los ciudadanos de la UE-15 vive en suelo urbano, donde se genera el 85% de PIB y por ende la mayor parte de los impactos medioambientales.

problemas regionales y locales en cuestión de medioambiente así como las cuestiones relativas a la aplicación de la legislación medioambiental, a través del Comité de las Regiones<sup>130</sup>, otro de los puntos de interés de este VII PACMA.

En general, podemos encontrar regulaciones normativas comunitarias referidas a aspectos tales como la evaluación del impacto ambiental (EIA), recogida por la Directiva 2014/ UE del Parlamento Europeo de 16 de Abril<sup>131</sup>, que establece un procedimiento para evaluar los daños que pudieran causar los proyectos que se deseen llevar a cabo.

Igualmente sobre el etiquetado ecológico, desarrollado en origen por la Directiva 92/880/CEE de 23 de Marzo<sup>132</sup>, implementado por el Reglamento (UE) número 782/2013 de la Comisión de 14 de agosto de 2013 por el que se modifica el Reglamento (UE) número 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la etiqueta ecológica y por el que se deroga el Reglamento (CEE) número 2092/91, por el cual cualquier productor podrá solicitar la concesión de la etiqueta ecológica para sus productos, que le será concedida si cumple determinados requisitos.

---

<sup>130</sup> El Comité de las Regiones es un órgano consultivo de la Unión Europea formado por representantes de los veintiocho Estados miembros. Este órgano, que tuvo como presidente entre 2012 y 2014 al ex presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ramón Luis VALCARCEL, permite a regiones y ciudades participar en la elaboración de la legislación de la Unión Europea. Tanto la Comisión Europea, como el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo deben consultar al Comité de las Regiones cuando elaboran legislación que afecta a administraciones locales y regionales en ámbitos como sanidad, educación, empleo, política social, cohesión económica y social, transporte, energía y cambio climático.

<sup>131</sup> Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

<sup>132</sup> Actualmente en vigor el Reglamento CE 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2019, relativo a la etiqueta ecológica de la UE.

Además, la Auditoría ecológica, recogida en la Directiva 93/1836/CEE de 29 de Junio<sup>133</sup>, que permite que las empresas se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría y por último la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, recogida en la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio<sup>134</sup>, que completa el panorama de la evaluación ambiental en el contexto europeo.

Por otra parte, señalar que los campos temáticos en los cuales más incide la legislación comunitaria en materia de medio ambiente son la contaminación de las aguas, con directivas que regulan la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, aguas de baño, aguas residuales, etc., la contaminación atmosférica, donde se regulan las emisiones de determinados agentes contaminantes a la atmósfera, la contaminación acústica, donde se fijan los niveles máximos de emisiones sonoras para vehículos de transporte, maquinarias de construcción, entre otros, las sustancias peligrosas, productos químicos, biológicos, etc, la eliminación de residuos, con directivas sobre aceites usados, envases de residuos, acumuladores de energía y otros y la protección de la naturaleza, conservación de espacios naturales y de flora y fauna salvaje, etc.

---

<sup>133</sup>Da lugar al Reglamento (CEE) 1836/93 del Consejo, de 29 de junio de 1993. DOCE 168 L de 10 de julio de 1993.

<sup>134</sup>Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. DOL 197 de 21 de julio de 2001. Esta Directiva se ha incorporado al derecho español a través de la Ley 9/2006 de 28 de abril sobre la evaluación de los efectos de ciertos planes y programas sobre el medio ambiente, publicada en el BOE de 29 de abril de 2006, número 102. Para un mayor conocimiento de esa directiva, véase: NIETO MORENO, J.E.: *Elementos estructurales de la evaluación ambiental de planes y programas*, Aranzadi, Madrid, 2001.

#### II.4 LEGISLACIÓN AMBIENTAL ESTATAL: UNA LEGISLACIÓN EN DESARROLLO

Aunque la administración estatal mantiene una serie de amplias competencias sobre medio ambiente, es evidente que la primera referencia que debemos hacer pasa, inevitablemente, por los aspectos medioambientales recogidos en la normativa estatal de rango superior, que no es otra que la Constitución Española. En este recorrido nos guiamos de la mano de CANOSA USERA<sup>135</sup> y MENDEZ ROCASOLANO<sup>136</sup>, pioneros constitucionalistas en estudiar esta temática desde los años 90 en la Universidad Complutense de Madrid.

Como ya hemos visto, las primeras iniciativas en materia medioambiental datan de 1972, con la Declaración de Naciones Unidas sobre el medio humano. Coincide con nuestra historia más reciente el proceso de transición política, por lo que es razonable pensar que aquellos primeros esbozos de lo que había de ser nuestra Carta Magna se centraran más en temas tales como la regulación normativa de los derechos y libertades fundamentales y la consagración de un estado democrático de Derecho, siendo, de esta forma, la preocupación por el medio ambiente un asunto relegado a un segundo plano<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup>CANOSA USERA, R.: "Aspectos constitucionales del derecho ambiental". En *Revista de Estudios Políticos*, (Nueva Epoca), nº 94, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. Octubre-Diciembre 1996

<sup>136</sup>MENDEZ ROCASOLANO, M.: *Aspectos básicos del derecho ambiental español*, Rodela, Madrid. 2005. Especialmente los capítulos dedicados al concepto. Pgs. 79 a 92 Igualmente la dinamogénesis de los valores para fundamentar el derecho al medio como derecho real y efectivo en MENDEZ ROCASOLANO, M.: "Algunas consideraciones sobre la fundamentación axiológica del derecho a un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona", *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*; Aranzadi y Servicio de Publicaciones de la facultad de Derecho de la U. Complutense, Madrid 2001. Pgs. 1703-1724.

<sup>137</sup>A pesar de ello existen algunos ejemplos de regulación normativa ambiental, como por ejemplo la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico de 1972.

No obstante, podemos hablar de un nítido intento de constitucionalización de la materia ambiental debido, entre otros factores, al deseo de acercarnos al resto de países comunitarios, tras décadas de aislamiento, a través del derecho comunitario, que, como acabamos de decir, se encontraba ya regulando esta materia desde 1972.

Pues bien, la Constitución Española de 1978 contiene un artículo completo destinado a regular la materia medioambiental. Se trata del artículo 45<sup>138</sup>:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Hasta llegar a este texto definitivo, el actual artículo 45 sufrió diversas modificaciones, tanto en el anteproyecto, como a su paso por el Congreso <sup>139</sup> y por

---

<sup>138</sup> La Constitución Española de 1978. En <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=45&tipo=2>. Este artículo fue aprobado en Sesión Plenaria del Congreso de los Diputados y en Sesión Plenaria del Senado el 31 de Octubre de 1978.

el Senado <sup>140</sup>, que llevaron a perfilar las definiciones iniciales, pasando del concepto de "*medio ambiente*" del artículo 38 del anteproyecto al concepto de "*medio ambiente adecuado*" del artículo 45 del texto definitivo, que previamente fue el artículo 41 en el informe de la ponencia, e incorporándose nuevos términos como los de "*solidaridad*" y "*calidad de vida*", que, sin duda, dotan de mayor contenido conceptual a todo lo referido al medio ambiente. Con la incorporación de la cuestión medioambiental en la Carta Magna, no cabe duda que esta materia alcanzó la relevancia que en otros tiempos se le negó. De esta forma, en palabras del jurista alemán LARENZ<sup>141</sup>: "*el valor normativo del medio ambiente tiene más quilates*".

Visto todo lo anterior, está claro que, para delimitar las competencias de las que el Estado es titular, hemos de acudir en primer lugar a la Constitución, no sin antes advertir de la multiplicidad de competencias en materia ambiental distribuidas entre las distintas administraciones, lo que hace que tal distribución competencial resulte, en palabras de LOZANO CUTANDA<sup>142</sup> "*de gran complejidad y conflictividad*" y así encontramos que el artículo 149.1 CE, en su apartado 23, otorga el Estado competencia exclusiva sobre "*la legislación básica de protección del medio ambiente sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, así como la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*", mientras que el mismo artículo 149.1 CE, en su apartado 19 establece igualmente competencia estatal sobre "*la pesca*

---

<sup>139</sup> En el Congreso de presentaron 17 enmiendas al artículo 38 del anteproyecto.

<sup>140</sup> En el Senado se presentaron 16 enmiendas al artículo 41 del texto del proyecto del Constitución aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados.

<sup>141</sup> LARENZ, K.: *Metodología de la ciencia del Derecho*, Ariel, Barcelona, 1980. Pg. 129.

<sup>142</sup> LOZANO CUTANDA, B: *Derecho ambiental administrativo*, Dykinson, Madrid, 2003. Pg. 93.

*marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas".*

Se pone de manifiesto, pues, que las competencias en materia ambiental encajan dentro de las denominadas "competencias compartidas"<sup>143</sup>, a través de las cuales el Estado tiene la potestad de dictar la legislación básica, mientras que las Comunidades Autónomas pueden asumir el establecimiento de normas adicionales de protección y gestión del medio y ello a la luz del Art. 148 CE, que atribuye competencias autonómicas en materias tales como las aguas minerales y termales (Art. 148.1.10) y la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial (Art. 148.1.11)

Podemos concluir entonces que las competencias que actualmente mantiene la administración central en referencia al medio ambiente tienen que ver con la redacción y aprobación la legislación estatal sobre protección del medio ambiente (Art. 149.1.23), con legislar las cuestiones relativas a las aguas cuando éstas discurren por más de una Comunidad Autónoma (Art. 149.1.22) y por último con aspectos supranacionales relacionados con el medio ambiente (ej.: relaciones internacionales).

---

<sup>143</sup> Las competencias compartidas son aquellas sobre las que se ejerce la misma función por parte del Estado que de las Comunidades Autónomas. Para un estudio más detallado de la distribución de competencias véase LÓPEZ MENUDO, F.: "Planteamiento constitucional del Medio Ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas" en "Protección administrativa del medio ambiente", Consejo General del Poder Judicial, Madrid, Septiembre 1994.

Al igual que hemos visto con la legislación comunitaria, la legislación estatal se articula en torno al ámbito medioambiental al que está referida. Así, podemos encontrar normas reguladoras en los campos siguientes <sup>144</sup>.

- Contaminación de aguas, distinguiendo entre aguas para consumo humano, para la cría de moluscos, aguas continentales y mares <sup>145</sup>.
- Contaminación atmosférica <sup>146</sup>.
- Contaminación debida a ruidos, procedentes de vehículos a motor, aeronaves, equipos y maquinaria de obras, etc <sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> Sólo reseñamos aquellas que consideramos tienen relevancia a nivel empresarial. Entendemos que no es objeto del presente trabajo la revisión exhaustiva de toda la normativa de carácter medioambiental existente.

<sup>145</sup> Las aguas continentales están reguladas, básicamente, por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y por el Real Decreto 670/2013, de 06 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en materia de registro de aguas y criterio de valoración de daños al dominio público hidráulico. La regulación del medio ambiente marino puede verse en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio ambiente marino. La protección ambiental en materia de aguas se extiende tanto a las aguas continentales como a las marítimas. Dentro de las primeras se incluyen las superficiales y las subterráneas. Las aguas marinas comprenden las aguas marinas costeras y las aguas marinas profundas. En cuanto a la regulación de las aguas costeras, puede verse la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas así como el Reglamento de Costas aprobado por el Real Decreto 1471/89 de 01 de diciembre (actualmente en revisión). Por su parte, las aguas marinas alejadas de la costa están reguladas por el derecho internacional.

<sup>146</sup> Véase Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

<sup>147</sup> Véase Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido. Puede verse un mayor desarrollo acerca de la contaminación acústica en FERNÁNDEZ SEIJO, C.: *“La contaminación acústica en nuestro derecho penal: análisis jurisprudencial”*, Revista Jurídica de Canarias, n. 29, abril 2013, pp. 43-50. También MENDEZ ROCASOLANO, M.: *“La contaminación acústica y sus efectos sobre la vida, la salud y la biodiversidad desde el ordenamiento jurídico español”* en *Direito Ambiental no seculo XXI Efectividade e desafios* Volumen II, Classica, Curitiba, Brasil 2013. Pgs. 411a 440.



- Contaminación debida a residuos, bien sean residuos en general y urbanos, residuos peligrosos, radioactivos, etc.<sup>148</sup>
- Espacios naturales<sup>149</sup>
- Actividades clasificadas<sup>150</sup>.
- Explotación nuclear<sup>151</sup>.
- Evaluación de impacto ambiental<sup>152</sup>.
- Libertad de acceso a la información<sup>153</sup>.
- Auditorías ecológicas<sup>154</sup>.

No hemos considerado conveniente incluir en este apartado todas las referencias legales por cuanto consideramos que no es el objeto del presente

---

<sup>148</sup> Véase Ley 23/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

<sup>149</sup> Véase Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad.

<sup>150</sup> Véase Ley 7/2011, de 05 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias.

<sup>151</sup> Véase Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas. (BOE núm. 242, de 7 de octubre de 2011).

<sup>152</sup> Véase Ley 6/2010, de 24 de marzo, de evaluación de impacto ambiental de proyectos.

<sup>153</sup> El derecho de acceso a la información medioambiental estaba recogido en nuestro país por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, ley que ha sido derogada por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). También se puede ver la Orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, por la que se dictan instrucciones sobre la aplicación en el Departamento de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. (BOE núm. 172, de 19 de julio de 2012).

<sup>154</sup> Las auditorías ecológicas en España tienen su punto de partida en el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión

trabajo. No obstante, incluimos las principales normas estatales de carácter medioambiental publicadas entre los años 2012 y 2015, y que son las siguientes:

-Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

-Orden PRE/1665/2012, de 19 de julio, por la que se modifica el anexo III del Real Decreto 227/2006, de 24 de febrero, por el que se complementa el régimen jurídico sobre la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles en determinadas pinturas y barnices y en productos de renovación del acabado de vehículos.

-Real Decreto 1038/2012, de 6 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

-Real Decreto 777/2012, de 4 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por las actividades mineras.

-Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente<sup>155</sup>.

---

<sup>155</sup> Este Real Decreto viene a modificar la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad e introduce modificaciones en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, pretendiendo conseguir una mayor simplificación administrativa, eliminando los mecanismos de intervención pública que resulten

-Real Decreto 455/2012, de 5 de marzo, por el que se establecen las medidas destinadas a reducir la cantidad de vapores de gasolina emitidos a la atmósfera durante el repostaje de los vehículos de motor en las estaciones de servicio.

-Orden PRE/370/2012, de 27 de febrero, por la que se modifica el anexo II del Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil.

-Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente.

-Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética<sup>156</sup>.

-Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina. (BOE núm. 13, de 15 de enero 2013).

-Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en materia de registro de aguas y criterios de valoración de daños al dominio público hidráulico. (BOE núm. 227, de 21 de septiembre de 2013)

---

ineficaces , promoviendo el establecimiento de unas normas claras y sencillas que protejan el medio ambiente y fomenten un desarrollo compatible e integrado con él.

<sup>156</sup>Esta ley, de carácter tributario, trata de incorporar los costes medioambientales derivados de la producción de energía eléctrica y del almacenamiento del combustible nuclear gastado o de los residuos radioactivos, a través de la regulación de nuevos impuestos. Frente a la incorporación de nuevos impuestos, resulta paradójica la reducción en un 45% de las primas a la producción de energía solar aprobada por el Real Decreto Ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

-Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que, en desarrollo del “Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA Sol”, para la rehabilitación energética de sus instalaciones, se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el Fondo de carbono para una economía sostenible. (BOE núm. 209, de 31 de agosto de 2013).

-Orden AAA/661/2013, de 18 de abril, por la que se modifican los anexos I, II y III del Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2013).

-Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. (Deroga a: Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.

-Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

- Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

-Real Decreto 1015/2013, de 20 de diciembre, por el que se modifican los anexos I, II y V de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

-Real Decreto 413/2014, de 06 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

-Real Decreto 416/2104, de 06 de junio, por el que se aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020, basado en la ventaja competitiva de la biodiversidad de España y la importancia del sector turístico.

-Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, especialmente en lo que se refiere a las garantías financieras.

-Real Decreto 678/2014, de 01 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, con el fin de incorporar un valor límite ambiental de exposición diaria para el sulfuro de carbono.

-Real Decreto 876/20014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, que tiene por objeto el desarrollo y la ejecución de la Ley 22/1988, de Costas, y la Ley 2/2012 de protección y uso sostenible del litoral

-Ley 30/2014, de 03 de diciembre, de Parques Nacionales, que tiene por objeto el establecimiento del régimen jurídico básico para la asegurar la conservación de los parques nacionales de la Red que lo forman, así como los diferentes instrumentos de coordinación y colaboración.

-Ley 21/2015, de 20 de junio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que manteniendo la prohibición del cambio de uso durante 30 años para terrenos incendiados, permiten la excepción de los terrenos en los que concurran razones imperiosas de interés general de primer orden que prevalezcan sobre su carácter forestal.

-Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, que, además de incluir la ordenación y gestión de la Red de Carreteras del Estado, recoge aspectos relativos a la gestión para compatibilizar y coordinar actuaciones de construcción,

conservación y explotación de infraestructuras con la gestión y defensa del medio ambiente.

-Real Decreto 183/2015, de 13 de Marzo, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

-Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental.

-Real Decreto 197/2016, de 13 de mayo, porque se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas a la cooperación para planteamientos conjuntos con respecto a proyectos medioambientales y prácticas medioambientales en curso, orientados a la mejora de la eficiencia energética mediante el uso de energías renovables.

-Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se traspone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y de Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

## II.5 DESCENSO A LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA, EL CASO CONCRETO DEL MEDIO AMBIENTE EN LA REGIÓN DE MURCIA

El artículo 148.1.9 CE preceptúa que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en la gestión en materia de protección del medio ambiente.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia<sup>157</sup> asume como competencia estatutaria, según lo dispuesto en el artículo 11.Tres<sup>158</sup>, la potestad para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente, en el marco de la legislación básica estatal y en los términos que la misma establezca.

Así, la Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia<sup>159</sup>, que ha estado vigente hasta el 01 de Enero de 2010, es el punto de referencia para el desarrollo de la política medioambiental de la comunidad, constituyéndose asimismo como un sistema de normas adicionales de protección ambiental.

Los instrumentos principales que tipificaba esta ley eran la evaluación de Impacto Ambiental de nuevas actividades, la calificación de Impacto Ambiental de nuevas actividades y por último la Auditoría Ambiental.

La Ley 4/2009, de 14 de Mayo, de Protección Ambiental Integrada<sup>160</sup> viene a sustituir a la antedicha Ley 1/1995 Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia.

---

<sup>157</sup> Aprobado por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. Publicado en BORM de 18 de Junio de 1982 y BOE núm. 146 de 19 de Junio de 1982.

<sup>158</sup> Véase RD 2102/1984, 10 octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Región de Murcia en materia de conservación de la naturaleza (BOE de 23 noviembre y BORM de 05 de julio 1985).

<sup>159</sup> Ley 1/1995, de 8 de marzo, de protección del medio ambiente de la Región de Murcia. (Vigente hasta el 1 de enero de 2010). Publicado en BORM núm. 78 de 3 de abril de 1995 y BOE núm. 131 de 2 de junio de 1995.

<sup>160</sup> Ley 4/2009, de 14 de Mayo, de Protección Ambiental Integrada, publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia el 22 de Mayo de 2009.

Dentro de la regulación normativa que introduce esta ley, podemos destacar, como principales características el hecho de que trata de corregir la dispersión originada por el excesivo número de normas ya existentes dotando a la normativa de un único cuerpo procedimental.

Al mismo tiempo, define cuál es la administración competente para cada procedimiento de índole ambiental, evitando en la medida de lo posible la compartimentalización de las competencias entre comunidad autónoma y ayuntamientos.

Por último, distingue entre actividades sujetas a autorización ambiental integrada, actividades sujetas a nueva autorización ambiental y actividades sujetas únicamente a licencia de actividad.

La ley se estructura en un título preliminar y ocho títulos más, a los que se acompañan cuatro anexos. En el título preliminar se establecen las disposiciones generales de la ley. El título I contiene normas generales aplicables a las autorizaciones con fines ambientales. El título II, por su parte, desarrolla las autorizaciones ambientales autonómicas. El título IV regula la evaluación ambiental de proyectos, y tomando como base la normativa estatal, establece qué proyectos deben estar sujetos a evaluación, incorporando como proyectos adicionales que se han de someter en la comunidad autónoma de Murcia aquellos que tengan por objeto campos de golf <sup>161</sup>, plantas desaladoras o desalinizadoras,

---

<sup>161</sup> En 2011, la Comunidad Autónoma de Murcia contaba con 21 campos de golf. Por su importancia cuantitativa y por los recursos hídricos que consumen, la ley los incluyó entre los proyectos que precisan de evaluación de impacto ambiental, a pesar de no ser proyectos industriales propiamente dichos. Para conocer el alcance del turismo de golf en la región de Murcia, véase:VVAA. *“Estudio sobre el comportamiento de la demanda turística en*



supuestos de urbanizaciones y complejos hoteleros, o plantas de producción de energía solar térmica o fotovoltaica.

El título V se dedica al régimen de la evaluación ambiental de planes y programas, con especial atención a los instrumentos de ordenación urbanística.

El título VI contiene dos capítulos. El primero desarrolla diversos instrumentos destinados a fomentar la toma de conciencia e implicación de empresas, asociaciones y ciudadanos en la defensa del medio ambiente y el segundo capítulo recoge un contenido novedoso destinado a articular mecanismos de lucha frente al cambio climático.

El título VII da un respaldo específico a medios de reconocimiento de la excelencia ambiental de las empresas, como son los sistemas de gestión y auditoría ambiental (EMAS, ISO 14001), de los que hablaremos ampliamente en un capítulo posterior de este trabajo, la etiqueta ecológica y el fomento de la contratación ambientalmente responsable.

Finalmente, el título VIII contiene el régimen de control y disciplina ambiental, con normas reguladoras de la actividad de inspección, la responsabilidad ambiental, las medidas de restablecimiento de la legalidad y el régimen de infracciones y sanciones aplicables.

Otras normas autonómicas importantes en materia medioambiental son<sup>162</sup>:

- Ley 4/92, de 30 de Julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, que recoge las áreas de sensibilidad ecológica y la lista de espacios naturales protegido de la Región de Murcia.
- Decreto 7/1993, de 26 de Marzo, para la protección de ecosistemas en aguas interiores.
- Decreto 89/1996, de 22 de Noviembre, de atribución de competencias en materia de etiquetado ecológico y Auditorías ambientales.
- Orden de 11/12/1997, sobre adecuación de las industrias y demás actividades a las exigencias de la normativa ambiental.
- Decreto 48/1998, de 30 de Julio de protección del medio ambiente frente al ruido.
- Decreto 16/1999, de 22 de Abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado
- Ley 3/2000, de 12 de Julio de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Región de Murcia e implantación del canon de saneamiento.
- Decreto 48/2003, de 23 de mayo de 2003, por el que se aprueba el Plan de Residuos Urbanos y de Residuos no Peligrosos de la Región de Murcia.
- Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia.

---

<sup>162</sup>Puede verse una amplia compilación de normativa autonómica medioambiental de la Región de Murcia ordenada por temas en la página web de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Murcia. <http://www.murcianatural.carm.es/web/guest/legislacion>.

- Ley 1/2005 del suelo de la región de Murcia.
- Orden /2012, sobre la planificación integrada de los espacios protegidos de Murcia.
- Orden de 30 de marzo de 2012 de la Consejería de Economía y Hacienda por la que se aprueban los Modelos de Autoliquidación correspondientes al Impuesto sobre Instalaciones que incidan en el Medio Ambiente de la Región de Murcia, y se determina el lugar, forma y plazos para su pago y presentación.
- Decreto nº 208/2014, de 03 de octubre, por el que se establecen diversas medidas para el uso sostenible de productos fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Ley 11/2014, de 27 de noviembre, de modificación de la Ley 12/2013 de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia

## II.6 ECOLOGÍA, CONCIENCIA Y EDUCACIÓN: MOTORES DE LA EXIGENCIA NORMATIVA

En la introducción del presente trabajo de investigación aludíamos al cambio de paradigma de antropológico a ecocéntrico cuando de la percepción de la relación del ser humano con el medio natural se trata.

Este cambio de paradigma, datado en la década de los setenta, suponía un cambio de mentalidad en cuanto a la forma de entender la interacción entre el entorno natural y las organizaciones empresariales, de forma tal que aquel dejara de ser una fuente inagotable de recursos y pasara a ser considerado como un factor a proteger en la búsqueda del denominado desarrollo sostenible.

Como afirmará FERNÁNDEZ SANTAMARIA" *se pone de manifiesto la necesidad de un cambio radical de valores, de actitudes y de hábitos, a nivel individual y social, con respecto al medio ambiente*"<sup>163</sup>.

Es común en la doctrina considerar que este cambio de valores en pro de la sostenibilidad debe ser impulsado a través de un necesario proceso de concienciación y educación ambiental que tienda a facilitar la comprensión del medio desde el punto de vista del desarrollo sostenible, con el objetivo, ya no solamente de proteger y conservar el entorno natural, como se entendía en los años setenta, sino de cambiar la sociedad, de forma tal que se fomente en las personas una forma de vida sostenible, que se traduzca en cambios económicos, sociales y culturales que favorezcan una mejora ambiental a nivel global<sup>164</sup>.

Tradicionalmente, y a lo largo de siglos, la educación se ha basado en el mejoramiento del individuo, en el desarrollo de sus capacidades, bajo una perspectiva exclusivamente "*antropocéntrica*". Es sólo, como decíamos, a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se vuelve la vista a los efectos del

---

<sup>163</sup> FERNÁNDEZ SANTAMARIA, F. y GARCÍA MARTINEZ, C.: "*Educación ambiental y geografía. Algunas reflexiones*". Visto en [http://www.uclm.es/ab/educacion/ensayos/pdf/revista9/9\\_5.pdf](http://www.uclm.es/ab/educacion/ensayos/pdf/revista9/9_5.pdf) 13/01/2014.

<sup>164</sup> Enfocada en la contaminación acústica la profesora MENDEZ ROCASOLANO indica que "*la reducción de la contaminación acústica ha de ser una de las preocupaciones del Estado Social como una expresión directa del derecho al medio ambiente Los poderes públicos han de cumplir con una serie de prestaciones que se manifiestan en las siguientes obligaciones: el desarrollo de funciones programáticas, en el sentido de dar una orientación de política ambiental al resto de las políticas estatales, como ocurre en el ámbito comunitario, cumplir con la obligación promotora de actividades dirigidas al control de la utilización racional de los recursos naturales entre las que se encuentra la reducción de la contaminación, la protección de las especies florifaunísticas, la participación de los ciudadanos en esa función a través de la información y el fomento y finalmente realizar una actividad removedora de los obstáculos existentes para hacer exigibles la eficaz protección y mejora de la calidad de vida y la defensa y mejora del medio*". En: "*La contaminación acústica y sus efectos sobre la vida, la salud y la biodiversidad desde el ordenamiento jurídico español*". *Opus.cit.* Pg. 433.

comportamiento de ese individuo sobre el entorno natural, surgiendo entonces una corriente educativa que pretende, en esencia, y en palabras de ALVAREZ y VEGA *"convertirse en un instrumento indispensable para formar ciudadanos que apliquen criterios de sostenibilidad a sus comportamientos"*<sup>165</sup>. Estamos hablando de la Educación Ambiental.

A través de esta corriente educativa, auspiciada en su nacimiento por la UNESCO, se pretende incorporar a los objetivos antropocéntricos clásicos de la educación otros de corte ecocéntrico que tendrían por finalidad, en palabras de NOVO *"mejorar la vida de los ecosistemas, respetar los condicionantes y límites de la naturaleza"*<sup>166</sup>, configurándose así la educación ambiental como una *"vía de replanteamiento de nuestras relaciones con la biosfera, a la vez que un instrumento de transformación social y empoderamiento de los más débiles, todo ello con la meta de conseguir sociedades más armónicas y equitativas"*<sup>167</sup>, en las que se establezca una relación más armónica con la naturaleza y un reparto más justo de la riqueza.

Como dirá MORIN<sup>168</sup>, *"el carácter ecocéntrico de la educación ambiental se asienta sobre la noción del ser humano como ser ecodependiente, que incluye a su entorno en su principio de identidad"*.

Pues bien, la Conferencia de Belgrado, celebrada entre los días 13 al 22 de octubre de 1975 y organizada por la UNESCO, es considerada como el momento

---

<sup>165</sup>ALVAREZ, P. y VEGA, P.: "Actitudes ambientales y conductas sostenibles. Implicaciones para la educación ambiental" en *Revista de Psicodidáctica*, Volumen 14, nº 2, 2009. Pg. 245

<sup>166</sup>NOVO, M.: *La educación ambiental*, Anaya, Madrid, 1985. Pg. 122.

<sup>167</sup>NOVO, M.: "La educación ambiental, una genuina educación para el desarrollo sostenible", en *Revista de Educación*, número extraordinario 2009. Pg. 198

<sup>168</sup>MORIN, E.: *Ciencia de la Consciencia*, Anthropos, Barcelona. 1984Pg. 171

fundacional de la denominada educación ambiental. Así, la llamada Carta de Belgrado, documento resultante de dicha conferencia es del todo contundente cuando manifiesta que:

*"es absolutamente vital que todos los ciudadanos del mundo insistan en medidas que apoyen un tipo de crecimiento económico que no tenga repercusiones perjudiciales para las personas, para su ambiente ni para sus condiciones de vida. Es necesario encontrar maneras de asegurar que ninguna nación crezca o se desarrolle a expensas de otra y que el consumo hecho por un individuo no ocurra en detrimento de los demás. Los recursos de la Tierra deben desarrollarse de forma que beneficien a toda la humanidad y que proporcionen mejoría de la calidad de vida de todos"*<sup>169</sup>

Para ello, define y describe cuál ha de ser el objetivo de la educación ambiental, y así continúa:

*"el objetivo de la educación relativa al medio ambiente consiste en formar a escala mundial una población consciente y preocupada por el medio ambiente y los problemas a él referidos, ya que gracias a su conocimiento, su competencia, su estado de espíritu, su motivación y su sentido del compromiso, está en condiciones de contribuir, individual y colectivamente, a la resolución de los problemas actuales y a evitar que se planteen otros en el futuro"*<sup>170</sup>.

Por relevantes, queremos reseñar los seis objetivos básicos que se determinaron a la conclusión de la Conferencia de Belgrado para la educación ambiental, pues son, sin duda, toda una declaración programática cuya aplicación propiciaría una mejora sustancial de las relaciones empresa-medio ambiente.

Estos objetivos eran, por un lado, la toma de conciencia: ayudar a las personas y a los grupos sociales a que adquirieran mayor conciencia del medio ambiente en general y de los problemas conexos

---

<sup>169</sup> UNESCO. Seminario Internacional de Educación Ambiental. Informe Final. Doc. ED-76/WS/95. Paris. 1976.

<sup>170</sup> *Ibidem*

En segundo lugar, los conocimientos, como forma de ayudar a las personas y a los grupos sociales a adquirir una comprensión básica del medio ambiente en su totalidad, de sus problemas y de la presencia y función de la humanidad en él, lo que entraña una responsabilidad crítica.

En tercer lugar, las actitudes, centradas en ayudar a las personas y a los grupos sociales a adquirir valores colectivos, un profundo interés por el medio ambiente y la voluntad que los impulse a participar activamente en su protección y mejora.

En cuarto lugar, las actitudes, destinadas a ayudar a las personas y a los grupos sociales a adquirir las aptitudes necesarias para resolver los problemas ambientales.

De igual modo, el quinto objetivo hace referencia a la capacidad de evaluación, que pretende ayudar a las personas y a los grupos sociales a evaluar las medidas y los programas de educación ambiental en función de los factores ecológicos, políticos, económicos, sociales, estéticos y fundacionales.

Por último, el sexto objetivo es la participación, que propugna ayudar a las personas y a los grupos sociales a que desarrollen su sentido de la responsabilidad y a que tomen conciencia de la urgente necesidad de prestar atención a los problemas del medio ambiente para asegurar que se tomen medidas adecuadas al respecto.

En 1977 y en Tbilisi (antigua URSS) se celebró, convocada por la UNESCO, la primera Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental<sup>171</sup>, que estableció como finalidades de esta rama educativa ayudar a hacer comprender claramente la existencia y la importancia de la interdependencia económica, política, social y ecológica en las zonas urbanas y rurales, proporcionar a todas las personas la posibilidad de adquirir los conocimientos, el sentido de los valores, las actitudes, el interés activo y las aptitudes necesarias para proteger y mejorar el medio ambiente y finalmente Inculcar nuevas pautas de conducta en los individuos, los grupos sociales y la sociedad en su conjunto, respecto del medio ambiente<sup>172</sup>.

Esta conferencia, que fue considerada como un espaldarazo al desarrollo e implementación de la llamada educación ambiental y en la que acordaron 41 recomendaciones a los Estados miembros, concluyó con un informe final que, en síntesis, venía a afirmar que la clave de los problemas medioambientales se encuentra en los factores sociales, económicos y culturales que los provocan, por lo deben ser enfocados desde una perspectiva multidisciplinar y no exclusivamente desde un punto de vista tecnocéntrico, bajo parámetros únicamente tecnológicos<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup>La Conferencia de Tbilisi se celebró en la actual Georgia entre los días 14 al 26 de octubre de 1977. Convocada por la UNESCO, en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), contó con la participación de 66 delegados de Estados miembros de la UNESCO así como representantes de 2 Estados no miembros, representantes y observadores de organizaciones y programas del sistema de Naciones Unidas, 3 representantes de otras organizaciones intergubernamentales y 20 de ONG's. En total 265 delegados y 65 representantes participaron en la conferencia.

<sup>172</sup>En <http://unesdoc.unesco.org/images/0003/000327/032763sb.pdf> 12-01-2014.

<sup>173</sup>HUCKE hablará, en este sentido de "*capitalismo verde*" para criticar que crítica que sea esta concepción tecnocéntrica la que impere en el tratamiento de los problemas medioambientales. Visto en FERNÁNDEZ SANTAMARIA, F. y GARCÍA MARTINEZ, C.:



Para ello propone establecer un vínculo definitivo entre la educación ambiental y el desarrollo sostenible, que permita a través de este nuevo modelo la consecución de objetivos tales como lograr la consideración del medio ambiente desde un punto de vista global en todos sus ámbitos (económico, técnico, moral, político..) ayudando a tomar conciencia de la interdependencia existente entre tales ámbitos.

Concluirá el informe final de recomendaciones con una que, a nuestro juicio, está llamada a ser un verdadero principio general de las relaciones empresa-medio ambiente: *“la educación ambiental deberá contribuir a la búsqueda de una nueva ética fundada en el respeto de la naturaleza, el respeto del hombre y su dignidad, el respeto del porvenir y en la exigencia de una calidad de vida accesible para todos”*<sup>174</sup>.

Otras citas importantes en cuanto lo que se refiere a la educación ambiental tuvieron lugar en Moscú en 1987 (Congreso Internacional sobre Educación y Formación relativos al Medio Ambiente), en el que se repasó, diez años después, lo acordado en la Conferencia de Tblisi y se adoptó en decenio 1990-2000 como el *“Decenio Mundial de la Educación Ambiental”*<sup>175</sup> y en Río de Janeiro, en 1992, con la denominada *“Cumbre de la Tierra”*<sup>176</sup>.

---

*“Educación ambiental y geografía. Algunas reflexiones”*, Pg. 44. Visto en [www.dialnet.unirioja.es](http://www.dialnet.unirioja.es). En este mismo sentido, HARDIN dirá que los problemas ambientales requieren no sólo de soluciones técnicas, sino de un aumento básico de la moralidad. En HARDIN, G.: *The tragedy of the commons Science*, Oxford University Press, 1968. Pgs. 162, y también de la 1243 a 1248

<sup>174</sup>UNESCO. La educación ambiental. Las grandes orientaciones de la Conferencia de Tblisi. París. 1980. Pg.75-77.

<sup>175</sup>Como resultante del Congreso Internacional sobre Educación y Formación relativos al Medio Ambiente se aprobó la *“Estrategia Internacional de Acción”* que, entre otros

Igualmente, en 1997 se celebró en la ciudad griega de Tesalónica la “*Conferencia Internacional sobre Ambiente y Sociedad: Educación y Sensibilización para la Sostenibilidad*”<sup>177</sup>.

En el año 2002, la Asamblea General de Naciones Unidas declaró el periodo 2005-2014 como la “*Década de la Educación para el Desarrollo Sostenible*”, cuyo objetivo básico era convertir la educación en un agente para el cambio, cambio que pretendía “*promover una cultura de la sostenibilidad no sólo en el ámbito político sino también en el ámbito de los agentes sociales y el conjunto de los ciudadanos*”<sup>178</sup> habiéndose puesto en marcha un Programa de Acción Global sobre

---

objetivos, proponía la puesta en marcha de modelos educativos y formativos en materia de medio ambiente para la consecución de un desarrollo sostenible.

<sup>176</sup>En la llamada “*Cumbre de la Tierra*” se aprobó el documento llamado Agenda 21 cuyo capítulo 36 está dedicado al fomento de la educación, capacitación y toma de conciencia, proponiendo la reorientación de la educación hacia el desarrollo sostenible, tratando de crear conciencia, como decimos, de la relación entre medio ambiente y desarrollo, al tiempo que se facilita el acceso a la educación para el medio ambiente, proponiendo además la creación de centros de investigación y educación, a nivel nacional y local relacionados con el medio ambiente y el desarrollo. También vio la luz en esta cumbre el “*Tratado de Educación Ambiental para Sociedades Sustentable y Responsabilidad Global*”, que insiste en el carácter de la educación ambiental como herramienta para formar sociedades más justas y ecológicamente equilibradas.

<sup>177</sup>Esta Conferencia, celebrada entre los días 08 al 12 de Diciembre de 1997 reunió a representantes de 90 países y partió de la base del acuerdo acerca de los insuficientes progresos alcanzados cinco años después de la celebración de la Cumbre de la Tierra. Los países firmantes se reafirmaron en la necesidad de promover una modificación rápida y radical de los comportamientos y modos de vida como único camino para alcanzar el objetivo de sostenibilidad, haciendo especial hincapié en la necesidad de abordar la cuestión medioambiental desde todos los ámbitos de estudio y desde una perspectiva interdisciplinar y holística, procurando que los planes de acción en cuanto a la educación ambiental fueran elaborados a nivel local y nacional, dotando a los agentes involucrados de mayores medios, tanto financieros como institucionales en pro de fomentar la educación medioambiental en todos los niveles.

<sup>178</sup>AZNAR, P.: “Participación de las agencias educativas en el desarrollo sostenible a nivel local: hacia una Agenda 21 escolar” en *Revista Española de Pedagogía*, Madrid, 2003. Pgs. 223-241.

Educación para el Desarrollo Sustentable para el decenio 2015-2024, al acabar la vigencia del actual (31 de diciembre de 2014).

En 2013 se celebró en Marrakech (Marruecos), el 7º Congreso Mundial sobre Educación Ambiental<sup>179</sup>, siendo el último de los congresos celebrados hasta la fecha el 8º Congreso Mundial<sup>180</sup>, que tuvo lugar entre los días 29 de Junio y 02 de Julio de 2015 en la ciudad sueca de Gotemburgo. Los temas que se trataron en este, hasta ahora último congreso, en lo que se refiere a educación ambiental hacen referencia a la necesidad de relacionar esta disciplina con la reducción de la pobreza, habida cuenta que las personas en situación de pobreza resultan muy afectadas por el cambio climático, el agotamiento de la minería, la pérdida de la seguridad alimentaria, etc. La educación ambiental debe ir dirigida a involucrar a todas las partes implicadas en el objetivo de reducir la pobreza, al tiempo que se investiga sobre nuevos modelos conductuales que permitan correlacionar el mayor conocimiento de la problemática medioambiental con una actitud más proactiva con el entorno natural, correlación que, como comentaremos más adelante, es significativamente débil.

A través de este breve repaso de la historia de la Educación Ambiental hemos podido apreciar la evolución que esta disciplina ha experimentado. Si en los años setenta se centraba exclusivamente en formar individuos en la tarea de proteger el medio natural, en los noventa, como hemos visto, fijaba sus objetivos

---

<sup>179</sup>A este último congreso mundial sobre educación ambiental asistieron representantes de 105 países. Como curiosidad, a diferencia de las tradicionales “recomendaciones” con las que acaba siempre cualquier encuentro de estas características, en esta ocasión se emitió la denominada “*Plegaria de Marrakech*”.

<sup>180</sup>Para una mayor información sobre el 8º Congreso Mundial sobre Educación Ambiental puede ver la página oficial del mismo: <http://weec2015.org>.

en la labor de concienciación sobre la necesidad de alcanzar un equilibrio entre empresa y medio ambiente que permitiera alcanzar un desarrollo denominado sostenible.

Actualmente, la educación ambiental, sin abandonar este objetivo, ha vuelto su mirada sobre el individuo, convencida de que debe ser instrumento para fomentar una nueva forma de vida, mucho más respetuosa con el medio, que permita alcanzar los objetivos de desarrollo marcados al tiempo que una mejora ambiental, social, económica y política a nivel global<sup>181</sup>.

Hemos de volver la vista, entonces, a las conductas del ser humano relacionadas con el medio ambiente y es este, precisamente, el campo de estudio de la psicología ambiental, rama de la psicología que ha clasificado la actitud del hombre frente al entorno natural renombrándola bien como una actitud antropocéntrica, basada en la necesidad de conservar el medio ambiente para mantener determinado nivel de calidad de vida o bien como una actitud ecocéntrica, consistente en otorgar al entorno natural un valor por sí mismo, sin necesidad de acudir a criterios utilitaristas.

Estudios más actuales proponen un mayor nivel de detalle, refiriéndose así al denominado "*biosferismo*", que al igual que la visión ecocéntrica valoran el entorno por su valor intrínseco y al "*egobiosferismo*", en la que la naturaleza se

---

<sup>181</sup>En este sentido, la educación de alía con la cultura, que se ve impregnada en la actualidad por la corriente ecológica y sus consecuencias. Para una lectura más detallada de este tema, véase MENDEZ ROCASOLANO, M.: "Significado y expresión normativa del derecho al acceso a la cultura", en *Comentarios al Pacto Internacional. Los derechos, económicos, sociales e culurais*, Clássica, Curitiba, 2014. Pgs. 225 a 258.

valora en función del bienestar psicológico que genera al individuo, por contraposición con el antropocentrismo<sup>182</sup>.

Frente a estas posturas, representativas de un mayor o menor grado de interés en la protección del entorno natural, un tercer grupo de individuos estaría encuadrado en lo que se ha dado en llamar “*apatía ambiental*”<sup>183</sup>, caracterizada por una escasa preocupación por los problemas ambientales.

Pues bien, a pesar de estas mayores o menores inclinaciones hacia la protección medioambiental, y según indica AMERIGO<sup>184</sup>, no es posible establecer una correlación absoluta entre el grado de concienciación ambiental y la actitud frente a la protección del entorno natural, dado que no sólo un alto grado de conciencia sobre la problemática ambiental y tener el convencimiento de que nuestra actitud puede cambiar la situación, sin que ello nos cause excesivos sobreesfuerzos<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup>Puede verse en este sentido AMERIGO, M., ARÁGONES, J.J., DE FRUTOS, B., SEVILLANO, V y CORTES, B.: “Underlying dimensions of ecocentric and antropocentric environmental beliefs” en *The Spanish Journal of Psychology*, N° 10. 2007. Pgs. 99-105.

<sup>183</sup>Esta clásica definición fue enunciada por THOMPSON, S. y BARTON, M., en “Ecocentric and antropocentric attitudes toward the environment”, en *Journal of environmental psychology*, N° 13. 1994. Pgs. 149-157.

<sup>184</sup> AMERIGO, M.: “Concepciones del ser humano y la naturaleza desde el antropocentrismo y el biosferismo”, En *Revista Medio Ambiente y Comportamiento Humano*, Resma, Madrid, 2009. Pgs.158 y ss.

<sup>185</sup>Por poner un sencillo ejemplo, habríamos de preguntarnos cuál sería nuestra actitud frente al reciclaje de vidrio o cartón si tuvieramos que andar un largo trecho para llegar a los contenedores. Se abogará, pues, por el diseño de estrategias que permitan facilitar las actuaciones medioambientales frente a aquellas que promueven el cambio personal, nuevamente basándonos en la escasa correlación entre conciencia ambiental y conducta. Véase al respecto DEGENHARDT, L.: “Why do people act in sustainable ways? Result of and empirical survey of lifestyle pionners” en P. SCHMUCK & W.SCHULTZ. *Psychology of sustaianable development*, Boston, 2002. Pgs. 123-148.

Eliminada pues la posibilidad de que únicamente una clara actitud a favor de la protección ambiental implique necesariamente una posición proactiva, se hace necesario trabajar sobre los valores del individuo, pulsar los resortes que hacen que los conocimientos y preocupaciones que a todo ser humano se le suponen acerca de la problemática ambiental se transformen en actitudes decididas en pro de la sostenibilidad.

De tal forma que habría que indagar, dentro del campo de la psicología ambiental, sobre el concepto de “conducta o actitud ambiental”, de la que HOLAHAN<sup>186</sup> dirá que debe ser entendida como “*sentimientos favorables o desfavorables hacia el medio ambiente*”, para tratar de convertirlas en “preocupación ambiental”, en el sentido que le da STERN<sup>187</sup> en cuanto que define esta como “*la inclinación a llevar a cabo acciones con inclinación proambiental*”.

CASTRO dirá que el término “*comportamiento ambiental*” es más preciso que el de “*conducta ambiental*” y definirá aquel como “*aquella acción que realiza una persona, ya sea de forma individual o en un escenario colectivo, a favor de la conservación de los recursos naturales y dirigida a obtener una mejor calidad del medio ambiente*”<sup>188</sup>.

Por su parte, BERENGUER ET AL definirán el “*comportamiento ambiental*” como un “*conjunto de actitudes, valores y creencias, incluyendo además las capacidades*”

---

<sup>186</sup>HOLAHAN, C.J: *Psicología Ambiental. Un enfoque general*, Limusa, México, 1991. Pg.15.

<sup>187</sup>STERN, P. C.: “*Toward a coherent theory of environmentally significant behaviour*”, *Journal of Social Issues*, 2000. 407-424. Cito por Antonio MADRID LÓPEZ “*La preocupación por la calidad del medio ambiente. Un modelo cognitivo sobre la conducta ecológica*”, Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2002. Pg. 13

<sup>188</sup>CASTRO, P. y LIMA, L.: “*Old and new ideas about the environment and science: an exploratory study*” en *Environment an Behavior*, nº 33, 2001.Pgs. 400-423.

*personales y hábitos con relación al contexto, siendo un gran número de factores los que influyen sobre dicho comportamiento*<sup>189</sup>.

Así, varios son los modelos que estudian el “*comportamiento ambiental*”. De una parte la clásica Teoría de la Conducta Planificada<sup>190</sup>, enunciada a finales de los años 80 por AJZEN y MADENN y que propone que la conducta del individuo está determinada por la intención de emprender la acción y que, a su vez, la intención está determinada por la actitud hacia la conducta y de otra la Teoría del Valor y las Normas, también llamada Modelo de Activación de Normas y que se debe, entre otros, a SCHWARTZ,<sup>191</sup> para la cual los valores personales influyen decisivamente sobre las creencias y, por ende, sobre la actitud y la conducta.

No obstante, ambos modelos dejan de lado un elemento que numerosos autores consideran de trascendencia en el análisis de la conducta medioambiental y es que sólo toman en consideración aspectos cognitivos, entendiendo el comportamiento humano como proveniente de un proceso racional de toma de

---

<sup>189</sup>BERENGUER, J.M., CORRALIZA, J.A., MARTÍN, R. y OCEJA, L.: Preocupación ecológica y acciones ambientales. Un proceso interactivo, en *Estudios de Psicología*, nº 22. 2000.Pgs. 21-43. Para un mayor detalle, véase: HERRERO CRESPO, A., RODRIGUEZ DEL BOSQUE RODRIGUEZ, I. y TRESPALACIOS GUTIERREZ, J.: La adopción del comercio electrónico B2C: Una comparación empírica de dos modelos alternativos en *Revista Española de Investigación en Marketing ESIC*, Septiembre 2005. Pg. 71.

<sup>190</sup>Para un mayor estudio véase AJZEN, I. y MADDEN, T. J. Prediction of goal-directed behavior: The role of intention, perceived control, and prior behavior. *Journal of Experimental Social Psychology*, Pg.26, 1986. Para una aplicación con respecto a residuos, se recomienda la lectura de Durán; M. Alzate M. y Sabucedo J. M. “ La Influencia de la Norma Personal y la Teoría de la Conducta Planificada en la Separación de Residuos” ,Universidad de Santiago de Compostela, Medio Ambiente y Comportamiento Humano N10(1y2), Eresma, 2009.Pgs, 27-39.

<sup>191</sup> En este sentido, puede verse: BERENGUER DE SANTIAGO, J.: Actitudes y creencias ambientales. Una explicación psicosocial del comportamiento ecológico. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.1988. Pg. 33.

decisiones en base a creencias, normas, etc. y obviando los aspectos afectivos, aspectos estos que son fundamentales para entender el porqué de la toma de decisiones, especialmente cuando estas están orientadas hacia el respeto medioambiental<sup>192</sup>.

En opinión de estos autores, es precisamente la ausencia de tales aspectos afectivos en los modelos explicativos de la conducta medioambiental la que explicaría la baja correlación a la que hacíamos referencia anteriormente entre grado de concienciación ambiental y actitud, por lo que proponen la inclusión de los mismos y la construcción de un nuevo modelo explicativo en base a un factor integrador denominado "*orientación hacia la sostenibilidad*", que auné los aspectos cognitivos proambientales ya conocidos con aspectos meramente afectivos del tipo afinidad hacia la biodiversidad y sociodiversidad, el aprecio por las características naturales de los entornos y el sentimiento de rechazo por el deterioro medioambiental.

Sabedores por la psicología ambiental que el desarrollo de la conducta ambiental a la que nos estamos refiriendo viene determinada, entre otros factores, por factores psicológicos, como las habilidades personales para la acción, la responsabilidad hacia el medio ambiente, el nivel de compromiso o el conocimiento de los temas ambientales, factores contextuales, como la valoración de los beneficios de la acción en relación a su coste, y factores socio-culturales, como el nivel de estudios, el status socioeconómico o la ideología política y en el ámbito de la educación ambiental como vía para mejoramiento ambiental de las

---

<sup>192</sup>Puede verse lo referente al factor de la Orientación a la Sostenibilidad en: CORRAL, V., TAPIA, C., FRÍAS, M., FRAIJO, B. y GONZALEZ, D.: "Orientación a la sostenibilidad como base para el comportamiento pro-social y pro-ecológico" en *Medio Ambiente y Comportamiento Humano*, nº 10, Resma, 2009 Pgs. 195-215.



empresas, debería trabajarse, junto con el desarrollo y potenciación de los factores cognitivos, en lo que se ha dado en definir como la “alfabetización ambiental”<sup>193</sup> a todos los niveles, proporcionando, así, a los individuos y organizaciones, por un lado la comprensión de los problemas medioambientales suficientemente, para que cada individuo y/o organización alcance el conocimiento de los efectos de sus acciones sobre el entorno natural, por otro lado la obtención de estrategias de acción, que permitan la minimización o restitución de los perjuicios causados o la utilización de procesos más eficientes desde un punto de vista medioambiental y, finalmente, la capacitación necesaria para actuar con criterios de sostenibilidad

No obstante, y por lo que respecta al presente trabajo, consideramos importante recordar que las normas ambientales constituyen, en palabras de SCHULTZ<sup>194</sup>, un “factor situacional significativo que facilita el actuar sostenible”, de tal forma que, en comunión con el impulso necesario a la educación ambiental, entendemos necesario reforzar, no sólo como dirán CORRAL y FRIAS su incorporación al repertorio psicológico de los individuos sino también su incorporación al plano puramente normativo, pues como ha quedado bien de manifiesto, existe una significativa y directa correlación positiva entre las normas ambientales y la conducta proactiva medioambiental<sup>195</sup>.

---

<sup>193</sup>ORR, D.: *Earth in the mind: ONE education, environment and the human proyect*. Washington: Island. Visto en ALVAREZ, P. y VEGA, P.: "Actitudes ambientales y conductas sostenibles. Implicaciones para la educación ambiental" en *Revista de Psicodidáctica*, Volumen 14, nº 2, 2009. Pg. 25

<sup>194</sup>SCHULTZ, P.W.: *Knowledge, information and household recycling: Examining the knowledge-deficit model of behavior change. New tools for environmental protección: Education, information and voluntary measures*, T. Dietz & P. Stern, 2002. Pgs. 67-82

<sup>195</sup>CORRAL, V. y FRIAS, M.: “Normative beliefs, antisocial behavior and residential water conservation”, en *Environment & Behavior*, nº 38. 2006 Pgs. 406-421..

## II.7 NORMATIVA VOLUNTARIA: EL CASO DE LAS NORMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Hasta el momento, y en los apartados anteriores, hemos revisado desde una “*perspectiva multinivel*”, siguiendo a las profesoras Florentina y Antonia NAVAS CASTILLO<sup>196</sup>, exclusivamente la normativa vigente en materia medioambiental en los ámbitos comunitario, estatal o autonómico. Además se observa como la educación y la conciencia ecológica son promotoras de la eficacia en el cumplimiento de las normas.

Pues bien, frente a esta regulación de carácter imperativa, existen una serie de normas relacionadas con la protección ambiental que, de momento, tienen el carácter de voluntarias y que recogen no otra cosa que un intento, más o menos forzado, de coordinar la amalgama entre actividad industrial y respeto medioambiental bajo la premisa de la consecución de un desarrollo económico compatible con el denominado “*Desarrollo Sostenible*”, que es aquel capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las generaciones futuras. Este es el concepto de desarrollo sostenible, sobre el que un momento posterior del presente trabajo volveremos al tratar de asentar las bases de lo que, a nuestro juicio, debe ser el modelo de explotación turística a seguir.

Así, dentro de estas normas de carácter voluntario en cuanto a la protección medioambiental se refiere en el ámbito de la empresa, dos merecen especial atención: los Sistemas de Gestión Medioambiental y las Auditorías Medioambientales. Ambas comparten el mismo objetivo, la consideración del factor ambiental dentro de los procesos de producción industrial como un factor a

---

<sup>196</sup> NAVAS CASTILLO, A. y NAVAS CASTILLO, F.: *El Estado constitucional*, Dykinson, Madrid, 2009.

estratégico a tener en cuenta. Son múltiples los estudios que avalan la tesis de que una adecuada gestión del medio ambiente puede actuar como elemento diferenciador frente a la competencia y convertirse así en un factor clave de éxito.

Estas ventajas competitivas, derivadas de una adecuada estrategia medioambiental, pueden tener, a juicio de AZZONE Y MANZINI<sup>197</sup> una primera fuente externa, que pasa por que la empresa sea considerada como “verde” o respetuosa con el entorno natural por un consumidor más sensibilizado con el respeto al medio ambiente, y deriva, no sólo del cumplimiento escrupuloso de la normativa vigente, sino por la adopción de medidas voluntarias como las que aquí vamos a estudiar. La segunda fuente es una fuente de orden interno, donde la integración del factor ambiental obligará a introducir cambios productivos y organizativos tendentes a la reducción en el consumo de recursos naturales.

Los Sistemas de Gestión Medioambiental forman parte del sistema general de gestión de la compañía que decide implementarlo y extiende sus competencias hacia todas aquellas actuaciones de la misma susceptibles de provocar cualquier tipo de impacto medioambiental. Así, parten de la premisa de protocolarizar a priori los comportamientos de la empresa de forma que tales impactos sean los menores posibles y ello en aras de un eficaz cumplimiento de la legislación vigente. Su implementación requiere de un proceso laborioso en la que todas las partes de la organización han de verse implicadas.

---

<sup>197</sup>AZZONE, G. y MANZINI, R.: “Measuring strategic environmental performance”, en *Business Strategy and the Environment* Vol. 3 Pgs. 1-4. Cito por MASIDE SANFIZ: *Aproximación Microeconómica a la Contabilidad y Gestión Medioambiental: Un Enfoque de la Estrategia*, Tesis Doctoral. Departamento de Economía Financeira e Contabilidade. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariais, Universidade de Santiago de Compostela.2011.

Como podemos ver en esta primera aproximación, en su génesis el objetivo de un sistema de gestión medioambiental está enfocado a un cumplimiento meramente normativo, aunque las ventajas de su implementación vayan mucho más allá de lo estrictamente legal. En este sentido el profesor MARIN HERNANDEZ dirá que:

*“la implementación de una adecuada política medioambiental puede suponer para las empresas la realización de determinadas inversiones y la puesta en marcha de procedimientos de gestión y control de costes, gastos e ingresos, presentes y futuros”<sup>198</sup>.*

No obstante, esta obligación normativa, adoptada básicamente para evitar sanciones, habida cuenta de la profusa normativa medioambiental que acabamos de revisar, servirá de puerta de entrada para lo que, en principio, debería ser una implementación masiva e incondicional de estos sistemas de gestión en la empresa española. La experiencia y las estadísticas, nos hablan, sin embargo a día de hoy, de una escasa participación.

Partimos entonces de lo que debería ser un compromiso voluntario y decidido por considerar el medio ambiente no como una fuente inagotable de recursos donde externalizar además los efectos negativos de la producción industrial, sino como un factor de importancia estratégica que, gestionado bajo parámetros de sostenibilidad y eficiencia, genera considerables ventajas competitivas y, lo que resulta a nuestro juicio más importante, permite el aseguramiento de lo que en palabras de MENDEZ ROCASOLANO *“deviene un derecho al medio derivado de una interpretación, bajo el prisma del paradigma ecológico,*

---

<sup>198</sup>MARIN HERNANDEZ, S., DE LA VILLA SANZ, D. y CALVO-FLORES SEGURA, A.: “Empresas y auditores ante el medio ambiente. Un reto que afrontar” en *Revista de Economía y Empresa*, nº 50, Volumen XXI. 2º época. 1º cuatrimestre 2004. Pg. 53.

del artículo 45.1 de la Constitución Española”<sup>199</sup>. Pues bien, aquellas organizaciones que, bien sea con el único propósito de cumplir con la normativa medioambiental vigente o bien desde el convencimiento en la necesidad de una interacción responsable con el entorno, decidan implementar sistemas de gestión medioambiental, pueden optar por, una vez recorrido el arduo camino de la implantación, certificarlos a través de una normativa reconocida internacionalmente o bien no certificarlos. En el primero de los casos, aparecen en juego, como estudiaremos en el siguiente apartado de este trabajo, las dos principales normas a nivel internacional para implantar y certificar un sistema de gestión medioambiental, como son la Norma ISO 14001 y el Reglamento 1221/2009 ó Reglamento EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*).

Ambos mecanismos de certificación voluntaria comparten similitudes, pero los dos parten de la premisa de que sea un órgano externo a la compañía la

---

<sup>199</sup> La autora dirá que: “la existencia de un derecho al medio está justificada por:

- 1) La referencia literal que hace la Constitución “todos tienen derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”
- 2) La asunción de tal naturaleza en el ámbito internacional y en el nacional
- 3) La existencia de un objeto protegido y un contenido del derecho que sería la conservación del proceso vital del hombre en aquellas condiciones y con tales caracteres que garanticen y aseguren la supervivencia de la especie humana con la dignidad que le corresponda a la persona.
- 4) La manifestación de tal naturaleza en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Estos puntos básicos se engarzan en el desarrollo de la denominada por la profesora “*Dinamogénesis de los valores*”, que justifica la protección del derecho al medio ambiente sobre la exigencia axiológica. Ha sido ampliamente desarrollado en diversas obras con un importante eco en la doctrina brasileña de los últimos tiempos Véase: SILVEIRA, OLIVEIRA V y ROCASOLANO, MENDEZ M: *Direitos humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

que certifique la idoneidad de su comportamiento medioambiental<sup>200</sup>. Así, y como desarrollaremos, el Reglamento EMAS es un reglamento comunitario, y como tal extiende su ámbito de aplicación a las empresas de la CE.<sup>201</sup> Por el contrario, la Norma ISO 14001, en principio más laxa en sus exigencias, goza de reconocimiento internacional. En la práctica, ha quedado acreditado, como desarrollaremos más adelante, que certificación mediante ISO está sirviendo como paso previo a la consecución de la certificación vía EMAS.

Por otro lado, las compañías que deseen acompañar su actividad empresarial con el respeto al entorno natural, pueden también acudir al procedimiento de la auditoría medioambiental. Este tipo de procedimiento, de carácter nuevamente voluntario, supone la revisión y certificación de la actuación de la empresa, supervisando y analizando las posibles incidencias medioambientales. Tal proceso de revisión medioambiental, enmarcado dentro de los procedimientos de auditoría interna, vio la luz en Estados Unidos en los años

---

<sup>200</sup>Las certificaciones de las normas ISO corresponden en España a la Asociación Española de Normalización y Certificación, entidad privada sin ánimo de lucro que se creó en 1986, con motivo de la entrada de España en la CEE. Anteriormente a esa época, las tareas de normalización correspondían al Instituto de Racionalización y Normalización (IRANOR), creado en 1945 y dependiente de Centro Superior de Investigaciones Científicas. El objetivo fundacional de AENOR es mejorar la calidad de las empresas, de sus productos y servicios y proteger el medio ambiente, mediante la elaboración de normas técnicas y la certificación de productos. Actualmente forman parte de AENOR más de 800 miembros, entre empresas, asociaciones empresariales y administraciones públicas. El primer certificado de un Sistema de Gestión Medioambiental fue realizado por AENOR en 1995 y desde entonces, y según datos de 2013, ha certificado 5.259 sistemas. Para más información sobre AENOR, puede verse [www.aenor.es](http://www.aenor.es).

<sup>201</sup>No obstante de tratarse de un reglamento comunitario, empresas no pertenecientes a países miembro de la CE pueden también acudir a este tipo de acreditación. Es el caso de empresas que, por ejemplo, teniendo centros en terceros países, estos tengan acuerdos bilaterales con países miembros o bien que teniendo centros en algún país miembro, tengan simultáneamente centros en terceros países y estos tengan de la misma forma acuerdos bilaterales con países miembros.

70 y desde entonces se ha configurado como una interesante propuesta que proporciona a las empresas importantes beneficios, no sólo por cuanto permite reducir posibles incidencias legales sino porque también permite identificar potenciales ahorros de recursos naturales, al tiempo que, como todas las medidas de índole voluntarias, mejora la imagen de la empresa.





**CAPITULO III -ALCANCE Y  
JUSTIFICACIÓN DE LA  
PROMOCIÓN DE  
HERRAMIENTAS PARA LA  
PROTECCIÓN AMBIENTAL**



### III.1 SIGNIFICADO Y MOTIVACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL (SGM).

El Reglamento (CEE) 1221/2009 de ecogestión y ecoauditoría, en su artículo 2, número 13, define el Sistema de Gestión Medioambiental (en adelante SGM) como:

*“aquella parte del sistema general de gestión que incluye la estructura organizativa, las actividades de planificación, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos para determinar, aplicar, alcanzar, revisar y mantener la política medioambiental y gestionar los aspectos medioambientales”<sup>202</sup>.*

El mismo Reglamento define la política medioambiental como: *“las intenciones y la dirección general de una organización respecto de su comportamiento medioambiental, expuestas oficialmente por sus cuadros directivos, incluidos el cumplimiento de todos los requisitos legales aplicables en materia de medio ambiente y también el compromiso de mejorar de manera continua el comportamiento medioambiental. Establece un marco para la actuación y la fijación de objetivos y metas medioambientales”<sup>203</sup>.*

La Norma ISO 14001, que es el estándar más utilizado por las empresas para certificar la adecuación de un sistema de gestión medioambiental, define este como *“la parte general de la gestión que incluye la estructura organizativa, la planificación de las actividades, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los*

---

<sup>202</sup>Reglamento (CE) nº 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2016/193/ de la Comisión.

<sup>203</sup>*Ibidem.*

procesos y los recursos para desarrollar, implantar, llevar a efecto, revisar y mantener al día la política medioambiental”<sup>204</sup>.

Otras definiciones, como la de LAMPRECHT <sup>205</sup>son más explícitas. Para este autor, un sistema de gestión medioambiental es:

*“el marco o método empleado para orientar a una organización a alcanzar y mantener un funcionamiento conforme a las metas establecidas y respondiendo de forma eficaz a los cambios de las presiones reglamentarias, sociales, financieras y competitivas, así como a los riesgos medioambientales, ofreciendo a la dirección las siguientes ventajas:*

- *El cumplimiento de la legislación vigente.*
- *La definición de la política y los procedimientos de forma clara y transferible a toda la organización.*
- *El conocimiento y control de los riesgos corporativos provocados por el riesgo medioambiental.*
- *La disposición por la empresa de los recursos y del personal adecuado para abordar las tareas medioambientales y su aplicación.*
- *La base para encauzar, medir y evaluar el funcionamiento de la empresa con el fin de asegurar que sus operaciones se llevan a cabo de una manera consecuente con la reglamentación aplicable y con la política corporativa”.*

Está claro que, ante el avance de la cuestión medioambiental en cuanto a las relaciones con las organizaciones, estas pueden adoptar una doble postura: por un lado pueden obviar tal avance y limitarse a cumplir con los preceptos legales en cuanto a normativa medioambiental vigente en cada momento (postura reactiva), o bien pueden integrar la variable medioambiental como un factor de decisión más (postura proactiva)<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup>ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN (AENOR): Norma UNE-EN-ISO 14001, AENOR, Madrid. 1996.

<sup>205</sup>LAMPRECHT, L.: ISO 14001: “Issues & implementation guidelines for responsible environmentmanagement”, Hardcover, USA, 1996. Pg.162

<sup>206</sup> En este sentido, señalamos las investigaciones de DEL BRIO ET ALL del año 2005 y de MURILLO, J., GARCES, C. y RIVERA, P. en el 2006, cuyas conclusiones podemos ver la siguiente tabla:

Esta segunda opción, a la que nosotros nos suscribimos, implica necesariamente la implantación de nuevos modelos de gestión empresarial que incluyan el factor medioambiental. Surgen, de este modo los SGM, los cuales no están estandarizados para todas las organizaciones sino que cuanto más importancia le dé la organización al factor medio ambiente, más formal y desarrollado será su SGM.

### III.2 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA

¿Por qué tomar la molestia de implantar en la organización un SGM? El análisis de su estructura normativa nos indica las razones, objetivos, y principios que guían y aconsejan la implantación de un SGM. Como veremos a continuación

Investigación 1	
Más del 50% de las empresas no integran sus actividades medioambientales en la estrategia de la empresa ni en sus productos.	
Objetivo principal	Cumplir la legislación.
Objetivo secundario	Disminuir los riesgos laborales. Mejorar la imagen de la empresa.
Investigación 2	
Un 50% de las empresas aplica estrategias medioambientales de protección o cumplimiento.	
Un 24% de las empresas tenía establecidas acciones dirigidas a los <i>skateholder</i> .	
Un 20% de las empresas reconoce que su principal objetivo medioambiental es sólo el de cumplir con lo estrictamente necesario.	
En el 9,3% de las empresas, los objetivos de calidad medioambiental formaban parte de la estrategia de la empresa.	
Objetivo prioritarios	Evitar sanciones por infracciones. Mejorar la imagen de la empresa.
Objetivo con menor valoración	Aumentar la productividad de la empresa. Incrementar la cuota de mercado. Incentivos en forma de subvenciones. y/o bonificaciones.

son diversas y de diferente naturaleza, abarcando desde aspectos puramente jurídicos, hasta aspectos técnicos, financieros e incluso de imagen.

Pero la principal razón es que la puesta en práctica de un SGM va a mejorar el comportamiento de la empresa para con el medio ambiente, circunstancia esta que va a traer añadidas una serie de ventajas para la empresa<sup>207</sup>.

Podemos ver los aspectos que sugieren la implantación de un SGM en la empresa resumidos en el siguiente cuadro<sup>208</sup>:

<p><b>Razones Jurídicas:</b>          Prohibición de uso de determinados productos y de determinadas emisiones          Tipificación en el código penal del delito ecológico</p>
<p><b>Razones de imagen:</b>          El público y los empleados aprecian la preocupación por el medio ambiente</p>
<p><b>Razones de mercado:</b>          El medio ambiente es un nuevo factor de competitividad          El mercado discrimina a las empresas contaminantes frente a las no contaminantes          El reglamento EMAS, la norma ISO 14001 y la etiqueta ecológica suponen una barrera para las empresas</p>
<p><b>Razones financieras:</b>          Los costes de eliminación y tratamiento de residuos se incrementan          Las tasas de vertido se aplican y suben          Los ahorros en materias primas abaratan los costes de producción          Los costes de tratamiento disminuyen como consecuencia de las medidas de prevención          Los inversores empiezan a distinguir entre empresa ecológicas y las que no lo son</p>
<p><b>Razones Técnicas:</b>          Será más difícil y costoso cumplir con la normativa con soluciones de fin de proceso          La producción de residuos y emisiones puede deberse a ineficiencias de proceso o a tecnologías inadecuadas</p>
<p><b>Razones Medioambientales:</b>          Reducción de residuos, consumos y vertidos          Disminución del riesgo de accidentes medioambientales</p>

**Ilustración 1: Razones que mejoran el comportamiento medioambiental**

<sup>207</sup> Véase LÓPEZ ALVAREZ, L.F.: "La normalización, la certificación y las marcas de conformidad para la gestión ecológica de las empresas", en *Tratado de Derecho Ambiental*, CEF. 2014. Pg. 653.

<sup>208</sup> DEL BRIO GONZÁLEZ, J.A. y JUNQUERA CIMADEVILLA, B.: "Medio Ambiente y Empresa: De la confrontación a la oportunidad", Civitas, Madrid, 2001. Pg. 23.

Estas ventajas competitivas que podemos obtener derivadas de la aplicación de un adecuado SGM y su posterior certificación cobran especial relevancia en el sector servicios, y en especial en el sector turístico, objeto de nuestro estudio, debido a que, como afirma LLUL:

*“en el sector turístico, por un lado los consumidores provienen de los países más desarrollados, en los generalmente existe una mayor conciencia y preocupación por el medio ambiente y por otro lado Si las empresas de un mismo destino turístico se adhieren mayoritariamente a SGMA, la zona como conjunto sale reforzada en su valoración por parte de la clientela. Y no se olvide que el turismo es un sector que vende entorno, además de servicios concretos, por lo que el argumento zona es una variable fundamental en sus estrategias de marketing”<sup>209</sup>.*

Una vez consensuada la necesidad de implantar un SGM en nuestra organización, debemos establecer cuáles van a ser las características que debe reunir tal sistema para que sea verdaderamente efectivo, y así decimos que un SGM ha de ser, por un lado, completo, de forma que debe cubrir todas las actividades de la organización. Todas las secciones de la empresa deben estar incluidas en el sistema, de lo contrario su efectividad se verá muy mermada.

Además, ha de ser comprensivo, ya que todos los miembros de la organización deben conocer su existencia y el papel que juegan en su puesta en funcionamiento. Asimismo, es preciso que el personal de la empresa se sienta realmente involucrado en la consecución de una mejora continua en el comportamiento medioambiental de la organización para que hagan suyo el objetivo del éxito del SGM.

---

<sup>209</sup>LLUL GILET, A.: *Contabilidad medioambiental y desarrollo sostenible en sector turístico*, Tesis Doctoral, Universitat de las Illes Balears, 2001. Pg. 157.

Por otro lado, tiene que ser un sistema abierto y debe existir un compromiso para mejorar el sistema continuamente. Además, el sistema debe ser lo suficientemente flexible como para permitir introducir modificaciones sobre la marcha, de tal forma que ante cualquier variación de las condiciones medioambientales iniciales el sistema sea igualmente válido.

El objetivo general de cualquier sistema de gestión medioambiental es conocer la situación medioambiental de una empresa para poder mantenerla bajo control. La consecución de tal objetivo genérico implica el cumplimiento de otros objetivos parciales, según SEOANEZ CALVO<sup>210</sup>.

Tales objetivos parciales son, de una parte, la verificación de la normativa legal vigente, tanto a nivel comunitario, como estatal, autonómico y local, el diseño de la política medioambiental de la organización y de los procedimientos necesarios para alcanzar los objetivos medioambientales fijados, así como la identificación, prevención y gestión de los riesgos medioambientales.

Pero es que, además, un óptimo sistema de gestión medioambiental debe proporcionar la formación adecuada al personal de la organización, al tiempo que permite la mejora de la imagen de la organización y de sus relaciones con el resto de agentes económicos. El objeto final del sistema, que no el principal, debe ser la obtención de la certificación, por el órgano competente, del sistema de gestión medioambiental. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

---

<sup>210</sup>SEOANEZ CALVO, M.: *Manual de gestión medioambiental de la empresa*. Opus Cit. Ediciones Mundi Prensa. Madrid. 1999. Pg. 120 a 121.



Los SGM deben estar sujetos, en palabras de CONESA FERNÁNDEZ-VITORA<sup>211</sup> al menos a los siguientes principios: De una parte, deben dar cumplimiento de las normas legales y de la política medioambiental de la empresa. Además, debe facilitar la unidad de gestión del medio ambiente, permitiendo la elaboración de procedimientos operativos y de evaluación del impacto ambiental. Por otro lado, deben permitir un ahorro de recursos, en cuanto a factores productivos se refiere, así como deben dar prioridad a la prevención, en origen, respecto a la corrección.

Un óptimo SGM ha de tender a la minimización de residuos en origen y, si es posible, reciclado, así como a la vigilancia, control y registro de los impactos ambientales mediante la ejecución de auditorías medioambientales, a las que nos referiremos más adelante, y planes de vigilancia ambiental. Por último, los SGM han de promocionar la formación e información interna y externa.

Si, tal como se desprende en todo lo expuesto hasta el momento acerca de las bondades de los SGM, resultan ser tan positivos para la correcta interacción de la empresa con el medio ambiente, podíamos preguntarnos por qué son tan pocas las organizaciones, especialmente las PYMES, que cuentan con un SGM adecuado.

Tal respuesta la encontramos en los diversos obstáculos que es posible detectar a la hora de implantar un SGM en una empresa y que resultan ser tanto de índole interno como de índole externo.

---

<sup>211</sup>CONESA FERNÁNDEZ-VÍTORA, V.: *Instrumentos de la gestión medioambiental en la empresa*, Mundi-Prensa, Madrid, 1996. Pg. 63.

Las primeras razones surgen desde dentro de la propia organización. La implantación de un SGM requiere, no cabe duda, de una elevada inversión en términos de dinero y de tiempo. Al comienzo de la implantación de un SGM, la inversión necesaria es elevada, en términos de diagnósticos iniciales, formación del personal, contratación de auditores externos que revisen el sistema, etc.<sup>212</sup>

Consecuentemente, esta implantación inicial necesita de un tiempo prudencial para empezar a ser rentable, tanto en términos económicos, como en términos de eficiencia organizativa<sup>213</sup>.

Ante tal tesitura, la única recomendación válida es la de la paciencia en la obtención de resultados. Estudios empíricos han demostrado la correlación existente entre la implantación de adecuados SGM y la disminución de costes energéticos en las organizaciones que los han implantado<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup>Estudios como los de WATKINS y GUTZWILER cifraron el coste de implantar y certificar un SGM para empresas de entre 100 y 300 empleados entre 20.000 y 75.000 dólares. WATKINS, R.V. y GUTZWILER, E.C.: "Buying into ISO14001". En *Occupational Health & Safety*. Vol. 68. Nº 2 1999. Pgs. 52-54. Vid en: ARANA, G., DIAZ DE JUNGUITU, A., ESPÍ, M. y MOLINA, J.F.: "Los Sistemas de Gestión Medioambiental y la competitividad en las empresas de la Comunidad Autónoma del País Vasco". *Instituto Vasco de Competitividad-Fundación Deusto*. 2008. Por su parte SCHYLANDER y MARTINUZZI los estiman en 76.000 euros de media. Véase SCHYLANDER, E. y MARTINUZZI, A.: *ISO14001*. "Experiences, effects and future challenges. A national study in Austria". En *Business Strategy and the Environment*. Nº 16, 2006. Pgs. 143-147.

<sup>213</sup>En cuanto al tiempo necesario, para empresas norteamericanas BABAKRI estimaba un plazo de entre 8 y 19 meses, mientras que CLAUSEN, para empresas alemanas, ofrecía un intervalo de entre 13 y 15 meses. Véase BABAKRI, K., BENNET, R., RAO, S. y FRANCHETTI, M.: "Critical factors for implementing ISO 14001 standard in United States industrial companies" en *Journal of cleaner production*, Vol. 12. Nº 6, 2003. Pgs.633-638. En cuanto a la opinión de CLAUSEN, la expresa concretamente en CLAUSEN, J., KEIL, M. y JUNGWIRTH, M.: *The state of EMAS in the UE. Eco Management as a tool for sustainable development. Literature Study. Institute for Ecological Economic Research*, Berlin, 2002. Pgs.34

<sup>214/215</sup>En esta línea, puede verse el trabajo de DEL BRIO, J.A., FERNÁNDEZ, E. y JUNQUERA, B.: " Implantación de sistemas de gestión medioambiental en las empresas

Por otro lado, la puesta en marcha de un SGM puede encontrarse con el desinterés de partes de la propia organización, como puede ser el *staff* directivo o el propio personal, que considerarán la implantación del SGM como una pérdida de tiempo y de dinero. La resolución de este inconveniente pasa por conseguir motivar a ambos agentes acerca de la necesidad y beneficios de considerar el medio ambiente como un factor realmente importante para la organización<sup>215</sup>.

También puede ocurrir que, decididos a implantar un SGM, este no se implante de la forma adecuada, con lo cual su efectividad será mínima o nula, fruto de la falta de claridad en su puesta en marcha o de la falta de comunicación entre los participantes en el mismo.

Una dificultad adicional viene del lado de los clientes, cuando estos no muestran preocupación alguna por el respeto medioambiental de las empresas que les proveen. Este desinterés, desmotiva a su vez a la empresa vendedora, la cual encontrará un aliciente menos para poner en práctica un sistema de gestión que sea respetuoso con el entorno. Afortunadamente hemos de decir que cada día los consumidores resultan ser más exigentes con el cumplimiento de la normativa medioambiental y más propensos a consumir los productos de las empresas que integran dentro de su organización el factor medioambiental<sup>216</sup>.

---

*industriales españolas: un análisis empírico de las actitudes y de las actuaciones directivas*", en cuyas conclusiones relaciona, publicado en la revista: *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, Vol. 9, Nº 1, 2003, págs. 155-178, a través de la teoría del comportamiento planificado de AJZEN, la concienciación de los directivos en materia medioambiental con la intención de implementar un SGM en la organización.

<sup>215</sup> Recordemos en este punto la importancia cuantitativa del "mercado ecológico" y del "consumidor verde".

Por último, las administraciones públicas no ponen el énfasis necesario, en palabras de DEL BRÍO y JUNQUERA<sup>217</sup>, en concienciar a la población sobre la conveniencia de dirigir sus pautas de consumo hacia las empresas respetuosas con el medio ambiente, al tiempo que las propias administraciones deberían conceder preferencia, como clientes que también son, a las empresas que contaran con adecuados SGM implantados.

### III.3 FASES DE LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL.

Todo SGM consta de cuatro fases generales:

1) *Planificación:*

Esta fase consiste en el desarrollo de las metas y de los objetivos medioambientales que se pretenden alcanzar, articulando las estrategias necesarias y preparando los recursos que se van a utilizar.

2) *Organización:*

Consiste en establecer la estructura organizativa que va a permitir coordinar los recursos asignados a la implantación, mantenimiento y control del SGM.

3) *Aplicación:*

La correcta aplicación del SGM determinará los resultados que obtendrá la organización en base a su comportamiento medioambiental.

4) *Control:*

La única manera de evaluar los resultados obtenidos a partir de la implantación de un SGM es mediante el establecimiento de un sistema de control, que muestre las desviaciones obtenidas sobre los resultados previstos y permita introducir modificaciones en el sistema para minimizar tales diferencias.

Una vez acordada la importancia y necesidad de contar con un adecuado SGM, y vistas las fases que es posible distinguir en todo SGM, el siguiente paso sería llevar a cabo su implantación.

---

<sup>217</sup>DEL BRÍO GONZÁLEZ, J.A. y JUNQUERA CIMADEVILLA, B.: "*Medio Ambiente y Empresa: de la confrontación a la oportunidad*". *Opus Cit.* Pgs de 254 a 255.

A su vez, éste proceso de implantación de un SGM consta, a su vez, de varias fases<sup>218</sup>:

1) *Definición de la política medioambiental de la organización*

Se trata de la formulación, en un documento público, de las intenciones de la dirección de la empresa en cuanto a sus interacciones con el medio ambiente, de tal forma que pueda servir de guía para actuaciones futuras y que tenga la difusión clara y sencilla que se le quiera dar, no sólo hacia todos los estamentos de la organización sino también hacia los agentes externos<sup>219</sup>.

2) *Revisión medioambiental inicial*

Es este el verdadero paso inicial en la implantación de un SGM, puesto que de lo que se trata es de establecer un diagnóstico previo de la situación medioambiental de la empresa, para ver cuáles son las acciones que se han de llevar a cabo para mantener bajo control los impactos medioambientales ocasionados por las distintas actividades y procesos que realiza la empresa<sup>220</sup>.

Una revisión medioambiental inicial debería incluir, al menos, las siguientes áreas<sup>221</sup>. Por un lado, debe contemplar la revisión de las prácticas de gestión medioambiental de la organización, si es que se existen. Si es así, se deberán establecer pautas de gestión que permitan controlar adecuadamente las actividades, los productos y los procesos susceptibles de generar impactos medioambientales.

---

<sup>218</sup>Estas fases vienen definidas en el Anexo I del Reglamento 76/2001, de 19 de Marzo (EMAS II) y en el apartado 4 de la norma ISO:14001:2004.

<sup>219</sup>La política ambiental, según la norma ISO 14001, es la declaración por parte de la organización sobre sus intenciones y principios de acción acerca de su actuación medioambiental global, que le proporciona un marco general de actuación en el que se fundamentan sus objetivos y metas medioambientales.

<sup>220</sup>La revisión medioambiental inicial no es un procedimiento obligatorio según normas ISO, aunque si recomendado. Sin embargo, si podemos encontrarla en el Anexo 1 del Reglamento EMAS 1221/2009.

<sup>221</sup>ROBERTS, H., ROBINSON, G.: *“ISO 14001 EMS: Manual de Sistemas de Gestión Medioambiental”*, Paraninfo, Madrid, 1999. Pgs. 31 a 32.

Por otro parte, ha de incluir la revisión de las actividades, de los productos y de los procesos de la organización, con el mismo fin que para el punto anterior, así como la revisión de los accidentes e incidentes previos al establecimiento del SGM, para así poder evitar futuros impactos con origen en el pasado. Finalmente debe contemplar la revisión de la legislación vigente en materia medioambiental.

### 3) *Planificación medioambiental*

En esta tercera fase se fijarán las líneas de actuación previstas por la empresa para los próximos años. La política medioambiental se concretará en objetivos y metas accesibles, cuantificables y referidos a aspectos medioambientales significativos.

### 4) *Implantación e integración del SGM*

En esta fase definitiva de la implantación del SGM, debemos centrarnos en los aspectos reflejados en el siguiente cuadro<sup>222</sup>:

▪ Organización y asignación de responsabilidades
▪ Formación e información del personal
▪ Comunicación medioambiental
▪ Documentación del SGM
▪ Control de la documentación
▪ Control operacional

**Ilustración 2: Implantación y desarrollo del SGM**

### *Organización y asignación de responsabilidades*

La dirección de la organización debe conseguir el mayor nivel de implicación posible de sus empleados en la implantación y correcto funcionamiento del SGM y para ello deberá acometer, entre otras, las siguientes tareas:

<sup>222</sup> Fuente propia.

- Asignar los recursos necesarios, tanto económicos, como humanos y tecnológicos.
- Definir claramente las funciones de cada uno de los miembros de la organización, asignando las tareas correspondientes
- Nombrar una o varias personas encargadas de la coordinación, supervisión y mantenimiento de todo el SGM<sup>223</sup>.
- Desarrollar una estructura para la implantación, funcionamiento y mantenimiento del SGM a través de un diagrama organizativo que asigne responsabilidades, descripción de los trabajos y líneas de comunicación entre los distintos niveles y funciones de la estructura.

#### *Formación e información del personal*

Este aspecto de la implantación de un SGM viene referido a la necesidad de proporcionar al personal de la organización la información y la formación precisas para asegurar el óptimo funcionamiento de tal SGM.

Así, el personal debe ser consciente de las consecuencias de sus acciones sobre la actividad medioambiental de la empresa y de su posición frente a esta.

El primer paso consistirá en evaluar las necesidades formativas que se requieren para desarrollar, implantar y mantener un adecuado SGM, necesidades formativas que se extenderán a todo el personal de la organización con carácter general y al personal directamente relacionado con alguna actividad susceptible de causar impactos significativos de índole medioambiental. De esta forma, podemos establecer tres niveles de formación en función de a quien vaya dirigida.

Por un lado, la formación de nivel 1, llamada también Formación de concienciación medioambiental, dirigida a introducir a todo el personal a la gestión medioambiental en general.

---

<sup>223</sup>Si la organización ya tiene implementado un sistema de gestión de la calidad, bajo normas ISO 9001, el propio responsable de este sistema puede ser el encargado de coordinar y supervisor el SGM, habida cuenta de las similitudes entre ambos estándares. En este sentido, puede verse BLOCK, M. y MARASH, R.: *Integración de la ISO 14001 en un sistema de gestión de la calidad*, Editorial FC, Madrid, 2007. Pgs 45.

Por otro lado, la formación de nivel 2, denominada también formación sobre los aspectos o impactos, dirigida al personal que realice su trabajo en áreas relacionadas o que puedan influir sobre el medio ambiente y centrada en aquellos aspectos e impactos significativos identificados en la revisión medioambiental inicial.

Finalmente, la formación de nivel 3, o Formación en SGM o Auditoría de SGM, dirigida al personal responsable del desarrollo, implantación y mantenimiento del SGM.

### *Comunicación medioambiental*

Para asegurar el éxito de funcionamiento de un SGM, es necesario que existan unos adecuados cauces de comunicación entre los individuos que forman parte de la organización y cuyas acciones afectan en un grado u otro a correcto funcionamiento del SGM, así como entre tales individuos de dentro de la organización y los posibles agentes externos interesados en la gestión medioambiental de la empresa<sup>224</sup>.

Al primer flujo de comunicación le denominaremos comunicación interna y al segundo flujo, comunicación externa.

La comunicación medioambiental interna es la que se da entre los individuos que desarrollan actividades o funciones que tienen que ver con la implantación y mantenimiento del SGM, con el objetivo de evitar disfunciones del mismo ocasionadas precisamente por la carencia de unos correctos canales de comunicación.

---

<sup>224</sup>En este sentido, CLEMENTS dirá que un adecuado SGM debe permitir el establecimiento de una adecuada política de comunicación e información a todos los niveles, además de facilitar, claro está, la integración de factor medioambiental en la organización. Véase: CLEMENTS, R.B: *Guía completa de las normas ISO 14000*, Gestión 2000, 1997. Y ello y tal como afirma TEJADA PONCE a través de indicadores de gestión medioambiental, bien de carácter técnico, bien de carácter económico-financiero. Véase TEJADA PONCE, A. *La gestión y el control socio-económico de las interacciones empresa-medio ambiente. Contribuciones de la contabilidad a la gestión sostenible de la empresa.* Opus Cit. Pgs.132



La comunicación medioambiental externa se da entre la organización y quienes se ven afectados por sus actuaciones medioambientales y se articula fundamentalmente a través de la llamada Declaración Medioambiental<sup>225</sup>.

#### *Documentación del SGM*

Toda la información acerca del SGM implantado en la organización, deberá ser recogida de forma clara, concisa y accesible en un documento central que vamos a denominar Manual de Gestión Medioambiental y que sirve como referencia de aquellos documentos clave que permitirán mantener, auditar y modificar el SGM.

Estos documentos clave vendrán referidos a aspectos tales como, la política medioambiental de la empresa, los objetivos y metas medioambientales, los programas de gestión medioambiental, los procedimientos, funciones y responsabilidades dentro del SGM y las relaciones entre los distintos elementos del SGM<sup>226</sup>.

El manual de gestión medioambiental proporciona, de esta manera, una visión conjunta de todo el SGM y facilita su revisión y control, sirviendo, asimismo, como “carta de presentación” de la organización frente a todo aquel interesado en su comportamiento medioambiental.

#### *Control de la documentación*

---

<sup>225</sup>En palabras de NOGUERA, “la declaración medioambiental viene a ser el vehículo que traslada la información medioambiental de la empresa a la sociedad”. Véase NOGUERA LÓPEZ, A.: *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Marcial Pons, Madrid, 2000. Pg 97.

<sup>226</sup>Los soportes documentales relativos al SGM suelen estructurarse en torno a cuatro niveles: de una parte y en el nivel 1, el manual de gestión medioambiental, en el nivel 2 los documentos relativos a los procedimientos, en el nivel 3, las instrucciones de trabajo, los formularios y otros documentos y finalmente, en el nivel 4, los registros medioambientales, que acreditan el funcionamiento de los SGM. Puede verse más información en “Requisitos del SGM según ISO 14001:2004”, en [www.fomento.es](http://www.fomento.es). Visto el 13 de septiembre de 2106.

El mantenimiento de un SGM actualizado supone la necesidad de controlar, organizar y actualizar los diferentes documentos que forman parte del manual de gestión medioambiental.

De esta forma, podemos decir que el control de la documentación es el conjunto de procedimientos que nos permiten asegurar que los documentos del SGM se encuentran organizados, actualizados, localizados y controlados, de manera que su eficacia esté garantizada<sup>227</sup>.

A tal efecto, y dado que es probable que el número de documentos del SGM sea bastante elevado, será preciso catalogarlos como controlados y no controlados, de tal manera que los documentos controlados serán aquellos que sean importantes para el establecimiento y consolidación del SGM, y que por su importancia deban ser revisados y actualizados, o sustituidos, periódicamente.

Los documentos no controlados serán aquellos de una importancia relativa menor o que se vayan a usar una única vez y que por tanto no merece la pena emplear recursos en su control y actualización.

a) Control operacional

Esta última fase en el proceso de implantación y desarrollo del SGM implica el control de todas las operaciones realizadas en la organización que puedan tener algún impacto medioambiental. Por tanto, podríamos definirla como el conjunto de procedimientos que aseguran que las operaciones realizadas son controladas.

El control operacional supone que debemos tener perfectamente identificadas y controladas todas las operaciones y procesos que están teniendo o van a tener lugar y que, de alguna manera, pueden afectar al comportamiento

---

<sup>227</sup>A diferencia de la norma ISO 14001:2004, que refería al control de los documentos de contenido medioambiental generados, por una lado y al control de los registros de todas la actuaciones medioambientales por otro, la nueva norma ISO 14001:2015 hace especial referencia a lo que denomina "*información documentada*", aunando ambos tipos de controles en aras a disponer de una documentación medioambiental más concentrada y redactada en un lenguaje más claro. Véase apartado 7.5.3 de la Norma ISO 14001:2015.

medioambiental, estableciendo criterios de actuación para el caso en que tales operaciones o procesos se desvíen de lo previsto.

Acabado el proceso de implantación del SGM, el último paso que nos quedaría por dar sería el establecimiento de un sistema de control que nos permitiera evaluar el adecuado cumplimiento de los objetivos medioambientales previstos y por tanto la eficacia del propio SGM. Para ello, tendremos que establecer un calendario de revisiones periódicas de nuestro SGM, revisiones que nos permitirán detectar posibles disfunciones en base a las cuales introduciremos las correspondientes medidas correctoras.

Pues bien, estas revisiones periódicas del SGM se articularán en torno a las denominadas “Auditorías del SGM”, objeto de un amplio estudio en un apartado posterior del presente trabajo de investigación.

El proceso de implantación de un SGM al que nos estamos refiriendo es diferente en cuanto a su complejidad en función del sistema de certificación escogido, esto es, en función de las normas que se sigan para ponerlo en funcionamiento.

Así, una organización que decida implantar un SGM puede optar por dos posibilidades:

- Implantar un SGM siguiendo una norma determinada y solicitando la certificación, verificación y registro de su SGM.
- Implantar un SGM sin seguir norma alguna y sin solicitar ningún reconocimiento.

#### III.4 CLASES DE NORMAS Y CRITERIOS DIFERENCIADORES (LA NORMA ISO 14001 Y EL REGLAMENTO 1221/2009 EMAS)

Una vez que el SGM ha sido implantado en la organización, se puede solicitar que un organismo independiente certifique o verifique que la empresa ha

adquirido y está manteniendo realmente un compromiso decidido de respeto medioambiental.

El proceso de certificación es el último paso en la implantación de un SGM, y se puede definir como:

*“la acción llevada a cabo por una entidad reconocida como independiente de las partes interesadas manifestando que se dispone de la confianza adecuada de que un producto, proceso o servicio, debidamente identificado, es conforme con una norma específica u otro documento normativo, expidiendo un documento escrito denominado Certificado o Marca, que da fe de ello”<sup>228</sup>.*

Tal como afirma GIUNTINI *“la obtención de un certificado de gestión medioambiental se está convirtiendo en un factor diferenciador en la competitividad de las empresas en los años actuales”<sup>229</sup>.*

A esta circunstancia, hay que añadirle que los consumidores son cada vez más exigentes en cuanto al nivel de implantación y cumplimiento de los sistemas de gestión medioambiental de las organizaciones de las que son clientes, por lo que parece a todas luces necesario contar con un método de certificación del SGM.

---

<sup>228</sup>GARRIDO ESCUDERO, AMALIO y Otros: *“Manual para la implantación de Sistemas de Gestión Medioambiental según normas ISO 14000”*, Diego Marín. Colección: Textos Docentes. Colegio Oficial de Químicos de Murcia, Murcia, 1998. Pg.147.

<sup>229</sup>GIUNTINI, R.: *An introduction to reverse logistics for environmental management: A new system to support sustainability and profitability*, Total Quality Environmental Management. Volumen 5. Nº 3. Pgs. 81 a 87.

La certificación del SGM proporciona, pues, a las organizaciones una serie de importantes ventajas, que podemos ver resumidas en el siguiente cuadro<sup>230</sup>:



### Ilustración 3: Implantación y desarrollo del SGM

Como ya hemos estudiado, la organización que tomaba la decisión de implantar un SGM podía optar por llevar a cabo este proceso de implantación siguiendo una norma determinada y solicitando posteriormente su registro y validación, o bien tratar de implantar el SGM sin atenerse a ningún tipo de norma.

Si nos decidimos por la primera de las opciones, implantar el SGM siguiendo una norma determinada, nos encontraremos con las dos normas más relevantes a nivel internacional para implantar y certificar un SGM: la Norma ISO 14001 y el Reglamento 1221/2009 ó Reglamento EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*).

#### III.4.1 La Norma ISO

La ISO 14001 es una norma internacional que proporciona a las organizaciones una guía para implantar y certificar un SGM que permita el

---

<sup>230</sup> Fuente propia.

control de los impactos medioambientales de las actividades, productos o servicios de la empresa.

Esta norma, perteneciente a la familia de las Normas ISO 14000, es una norma voluntaria, desarrollada por la *International Organization for Standardization* (ISO)<sup>231</sup> organización que, a comienzos de los años 90, empezó a estudiar la posibilidad de llevar a cabo el desarrollo de una serie de normas tendentes a conseguir una normalización a nivel mundial en el área medioambiental.

Esta organización no gubernamental, cuya sede está en Ginebra y que empezó sus actividades tras la segunda guerra mundial, cuenta entre sus miembros con España, estando representado cada país por una organización o autoridad, que en el caso de España es la Asociación Española de Normalización (AENOR).

La organización ISO desarrolla su trabajo a través de Comités Técnicos establecidos por el Consejo de Administración Técnica, comités que reciben de dicho Consejo las instrucciones sobre los campos en los que han de trabajar.

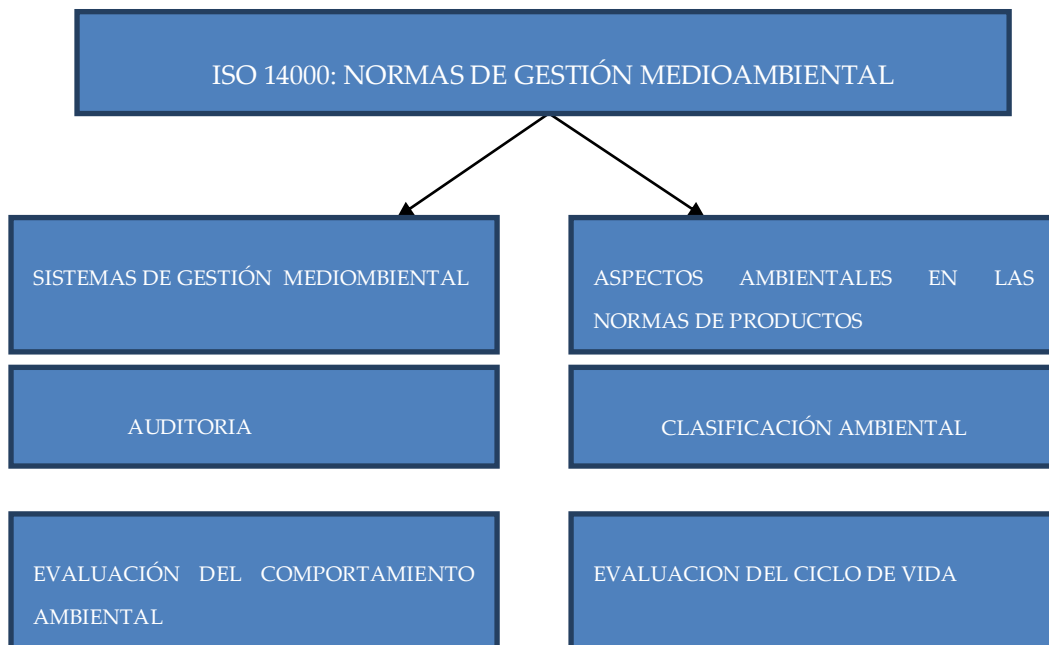
Durante los años 80, el Comité Técnico 176 desarrolló normas relativas a la estandarización del aseguramiento de la calidad, las conocidas Normas ISO 9000.

---

<sup>231</sup>La Organización Internacional de Normalización (ISO) es el mayor desarrollador mundial de estándares internacionales voluntarios. Fue fundada en 1947 y desde entonces ha publicado más de 21.000 normas internacionales, cubriendo casi todos los aspectos de tecnología y negocios. Los miembros de la organización son autoridades reconocidas en estandarización de cada uno de los 164 países miembros. Aunque su mayor producción obedece a estándares técnicos, la organización también elabora informes técnicos, especificaciones técnicas, especificaciones disponibles técnicamente y guías. Las normas ISO certifican que los productos certificados son seguros, fiables y de buena calidad. A nivel empresarial, las normas ISO se convierten en herramientas estratégicas que permiten reducir errores, mejorar la satisfacción de los clientes, acceder a nuevos mercados e incrementar la productividad. Por ejemplo, las normas de la familia ISO 14000, estudiadas en el presente trabajo, proporcionan a las organizaciones herramientas para gestionar y minimizar los impactos medioambientales y mejorar, consecuentemente, el comportamiento medioambiental. Para más información, puede verse <http://www.iso.org/iso/home.html>.

El éxito de tales normas, unido a una mayor concienciación mundial sobre la protección del medio ambiente, dio paso al nacimiento de las normas que nos ocupan: las Normas ISO 14000.

Las Normas ISO 14000 abarcan dos tipos de áreas, según podemos apreciar en el siguiente cuadro <sup>232</sup>:



**Ilustración 4: Las Normas ISO 14000**

En 1993, ISO creó el Comité Técnico 207 (ISO/TC 207)<sup>233</sup> con el objetivo de desarrollar normas relativas a la gestión medioambiental en las organizaciones,

<sup>232</sup> Fuente Propia

<sup>233</sup>El Comité ISO/TC 207 es el comité técnico de la ISO responsable de desarrollar la serie 14000 de normas y guías de gestión ambiental. Los subcomités (SC), Grupos de Trabajo (WG) y Grupos de Coordinación de Terminología (GCT) del ISO/TC 207 elaboran normas y guías en las siguientes áreas: SC 1. Sistemas de gestión ambiental, SC 2. Auditoría

tratando aspectos tales como los SGM, las Auditorías medioambientales, el etiquetado ecológico, etc.

Fruto del trabajo del ISO/TC 207 fue la publicación en 1996 de la *Norma ISO 14001: Sistemas de Gestión Medioambiental. Especificaciones y directrices para su utilización*.

Esta norma fue aprobada 1997 por el Comité Europeo de Normalización como norma europea, y por tanto de aplicación en todos los países miembros de la Comunidad, adquiriendo en España el nombre de Norma UNE-EN-ISO 14001, y sustituyendo a las hasta entonces normas en vigor *UNE-77801: Sistemas de Gestión Medioambiental* y *UNE-77802: Reglas Generales de las Auditorías Ambientales*.

El 13 de Noviembre de 2004 fue aprobada por el Comité Europeo de Normalización la Norma ISO 14001:2004, anulando y sustituyendo a la Norma ISO 14001:1996<sup>234</sup>.

Aunque podría parecer que el cambio de la ISO 14001:1996 a la ISO 14001:2004 vino provocado por una simple actualización, existen diversas razones que justificaron dicho cambio. Así, la Norma ISO 14001:2004 exigía que, además

---

ambiental e investigaciones relacionadas, SC 3. Etiquetado ambiental, SC 4. Evaluación del desempeño ambiental, SC 5. Evaluación del ciclo de vida, TCG. Términos y definiciones, WG 4. Comunicaciones ambientales y WG 5. Cambio climático. El ISO/TC 207 ha trabajado para desarrollar normas internacionales prácticas, útiles y aplicables a negocios de cualquier tamaño en países que se encuentren en cualquier etapa de desarrollo. Los miembros del ISO/TC 207 son, por un lado Miembros Participantes, que son países que desean votar, participar activamente en las discusiones y tener acceso a toda la documentación pertinente, Miembros Observadores que son países que no desean votar, sino solamente participar en las discusiones y recibir toda la información pertinente, y finalmente Organizaciones de Enlace, en los que los representantes de estas organizaciones son invitados a tomar parte en las discusiones y se les permite recibir toda la información de los TC, pero no tienen derecho de votar. Usualmente los países están representados por sus respectivos organismos nacionales de normalización. El TC 207 es el comité de la ISO de mayor tamaño.

<sup>234</sup>A finales de 2004 se estableció un periodo de transición que abarcaba del 15 de noviembre de 2005 hasta el 15 de mayo de 2006 para que las organizaciones certificadas con la versión ISO 14001:1996 hicieran el cambio a la versión ISO 14001:2004.



de definirse el SGM, este se documentara, tal como viene definido en su artículo 4.1.<sup>235</sup>

La norma exige de la organización que transmita su política medioambiental no sólo a sus empleados sino a todos los que trabajan en torno a la compañía, como proveedores o clientes, así como que se preocupe no sólo de los aspectos medioambientales que tienen que ver con los productos que fabrica en la actualidad sino también con aquellos que tiene previsto producir en un futuro. La ISO 14001:1996 pretendía que la organización proporcionara los recursos necesarios para implementar un SGM, mientras que la ISO 14001:2004 esperaba que además proporcione los recursos necesarios para establecer, mantener y mejorar dicho SGM.

Una parte completamente nueva en la actualización de la ISO fue la referente a la necesidad de documentar de manera más exhaustiva todo lo referente a la política medioambiental de la compañía y sus objetivos. Aparecía igualmente una nueva sección que exigía a las empresas establecer y mantener procedimientos de evaluación periódica que permitieran verificar el cumplimiento de todos los requerimientos medioambientales, así como registrar los resultados de tales evaluaciones, evaluaciones que deben ser realizadas por auditores medioambientales internos.

La finalidad de la Norma ISO 14001 no es, en definitiva, fijar objetivos o metas medioambientales a alcanzar, sino proporcionar los elementos de un SGM efectivo para minimizar y controlar el impacto sobre el medio ambiente de las actividades, servicios y productos de las organizaciones.

Esta Norma no establece requisitos de actuación medioambiental de obligado cumplimiento (recordemos que se trata de una norma voluntaria), más

---

<sup>235</sup>“La organización debe establecer, documentar, implementar, mantener y mejorar continuamente un sistema de gestión ambiental de acuerdo con los requisitos de esta norma internacional y determine cómo cumplirá estos requisitos. La organización debe definir y documentar el alcance de su sistema de gestión ambiental”. Art. 4.1. Norma ISO 14001:2004.

allá de un compromiso decidido en el establecimiento de una política medioambiental y de mejora continua del SGM implantado.

Se trata, pues, de una norma válida para cualquier tipo de organización, con independencia de su tamaño o del sector de actividad en el que se encuadre, con la ventaja añadida de ser una norma reconocida internacionalmente. Esta norma ISO 14001 ha sufrido recientemente una nueva modificación, y es que el 15 de septiembre de 2015 fue publicada la norma ISO 14001:2015<sup>236</sup>. Los objetivos básicos de la Norma ISO 14001, que no han cambiado respecto a la norma anterior, podemos verlos resumidos en el siguiente cuadro<sup>237</sup>:

<b>1. Implantar, mantener y hacer prosperar un SGM</b>
<b>2. Garantizar la conformidad del SGM con la política medioambiental manifestada</b>
<b>3. Demostrar dicha conformidad a terceros</b>
<b>4. Certificar y registrar el SGM por una organización externa</b>

**Ilustración 5: Objetivos de la Norma ISO 14001 Las Normas**

La certificación del SGM mediante la Normas ISO 14001 confirma a la dirección de la organización que esta controla todos los procesos y actividades susceptibles de causar impactos medioambientales y que informa adecuadamente

<sup>236</sup>El proceso de revisión de la norma ISO 14001:2004 se inició mediante decisión de la ISO en noviembre de 2011. Se llevó a cabo entonces la creación de un grupo de trabajo que emitió tres documentos de trabajo o *work draft*, fueron publicados en febrero, junio y octubre de 2012. El último de los borradores aprobado se convirtió en el denominado *committee draft*, que, a su vez tuvo dos versiones, la última de las cuales, fechada en octubre de 2013, dio lugar al proyecto de norma ISO, que es trasladada a todos los miembros de la organización para que envíen comentarios sobre su contenido y procedan a su votación en el plazo de tres meses. Una vez aprobado en votación, en octubre de 2014, este proyecto de norma se eleva a la categoría de proyecto final y vuelve a ser sometido a votación. Este borrador final se publicó en julio de 2015 y estuvo sujeto a votación hasta septiembre de ese mismo año, siendo finalmente publicado el 15 de septiembre.

<sup>237</sup>Fuente: Elaboración propia a partir de SEOANEZ CALVO ET AL. *Opus Cit.*

de ello, tanto a los agentes internos (trabajadores, consejo de administración) como a los agentes externos interesados por el comportamiento medioambiental de la organización (proveedores, clientes, accionistas, Administración Pública, etc.).

El procedimiento para implantar un SGM según la Norma ISO 14001, consta de las mismas fases que hemos desarrollado cuando estudiábamos el proceso de implantación general del SGM.

Estas fases se encuentran resumidas en el siguiente cuadro<sup>238</sup>:

<b>1. Política medioambiental (sección 4.2 de la Norma ISO 14001)</b>
<b>2. Planificación (sección 4.3)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aspectos medioambientales</li> <li>▪ Requisitos legales y otros requisitos</li> <li>▪ Objetivos y metas</li> <li>▪ Programas de gestión medioambiental</li> </ul>
<b>3. Implantación y funcionamiento (sección 4.4)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estructura y responsabilidades</li> <li>▪ Formalización, sensibilización y competencia profesional</li> <li>▪ Comunicación</li> <li>▪ Documentación</li> <li>▪ Control de la documentación</li> <li>▪ Control operacional</li> <li>▪ Planes de emergencia</li> </ul>
<b>4. Comprobación y acción correctora (sección 4.5)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seguimiento y medición</li> <li>▪ No conformidad, acción correctora y acción preventiva</li> <li>▪ Registros</li> <li>▪ Auditoría del SGM</li> </ul>
<b>5. Revisión por la dirección (sección 4.6)</b>

**Ilustración 6: Requisitos para implantar un SGM según ISO 14001**

<sup>238</sup>SEOANEZ CALVO, M.: "Manual de gestión medioambiental de la empresa".Opus Cit. Pg. 143.

Una vez que el SGM está implantado y funcionando al menos durante tres meses, se puede optar a la certificación del mismo por parte de una entidad acreditada, como veíamos anteriormente.

En España, la primera entidad de certificación es AENOR<sup>239</sup>, pero también es posible conseguir la certificación a través de otras entidades, como *Lloyd's Register*, *Bureau Veritas*, el *Laboratorio General de Ensayos e Investigaciones de la Generalitat de Cataluña (LGAI)* y la *Société Générale de Surveillance (SGS ICS)*.

Elegida la entidad con la que queremos certificar nuestro SGM, esta enviará a la organización un cuestionario preliminar sobre su actuación medioambiental y solicitará para su revisión el Manual de Gestión Medioambiental.

Un auditor independiente emitirá un primer informe sobre el grado de cumplimiento de la política y de los objetivos medioambientales fijados en el manual. Si este informe es favorable, se pasa a la siguiente fase, que consistirá en una comprobación in situ del funcionamiento del SGM, mediante visita del auditor a las instalaciones de la empresa. Si el informe previo es desfavorable, se le indicarán a la organización las medidas correctoras que debe implantar para subsanar las deficiencias encontradas.

---

<sup>239</sup>AENOR es la Asociación Española de Normalización y Certificación. Se trata de una entidad privada sin fines lucrativos creada en 1986, coincidiendo con la entrada de España en la Comunidad Económica Europea. Hasta esa fecha, era el Instituto de Racionalización y Normalización (IRENOR), dependiente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas el que tenía encomendadas las labores de normalización. Actualmente, la actividad de AENOR contribuye a mejorar la calidad y competitividad de las empresas, sus productos y servicios, mediante actuaciones en el ámbito de la normalización y la certificación.

Tras la visita del auditor a la planta, si se cumplen todos los requisitos exigidos, se obtiene la certificación del SGM según la Norma ISO 14001.

La certificación del SGM según ISO 14001 tiene una validez, normalmente, de tres años, pasados los cuales será preciso someterse a una Auditoría completa del SGM. No obstante, todas las entidades acreditadas establecen revisiones periódicas del SGM mediante Auditorías parciales, siendo esta periodicidad de un año para AENOR y de seis meses para *Lloyd's Register*.

En este sentido es interesante la reflexión que procura la renovación de la certificación. Los expertos coinciden en que es precisamente esta renovación la que asegura la conformidad del Sistema de Gestión Ambiental según la norma ISO 14001 de la organización y su adecuado mantenimiento, lógicamente el control periódico establece actuaciones de la organización dirigidas a adecuarse en todos los extremos indicados por la norma para asegurar su continuidad en la certificación <sup>240</sup>.

---

<sup>240</sup>Durante el proceso de seguimiento, se procede a revisar todas las comunicaciones de las partes externas interesadas, igualmente aquellos cambios en la documentación del sistema y en las áreas de la organización sujetas a cambios o transformaciones. También se someten a revisión los elementos de mantenimiento del sistema, es decir como las auditorías internas, las revisiones realizadas por la dirección, las acciones preventivas y las correctoras. Especialmente se someten a revisión aquellos extremos que han sido previamente seleccionados por los auditores para tal fin. En la nueva versión de la norma del 2015 destaca la llamada nueva estructura de alto nivel que se encuentra recogida en el Anexo SL de las directivas ISO. Como es sabido dicho Anexo SL ha sido desarrollado por el Joint Technical Coordination Group (JTCG), de la organización ISO con representantes de los Comités Técnicos responsables de las normas de los Sistemas de Gestión.

El proceso íntegro de certificación lo podemos ver en el siguiente cuadro<sup>241</sup>:

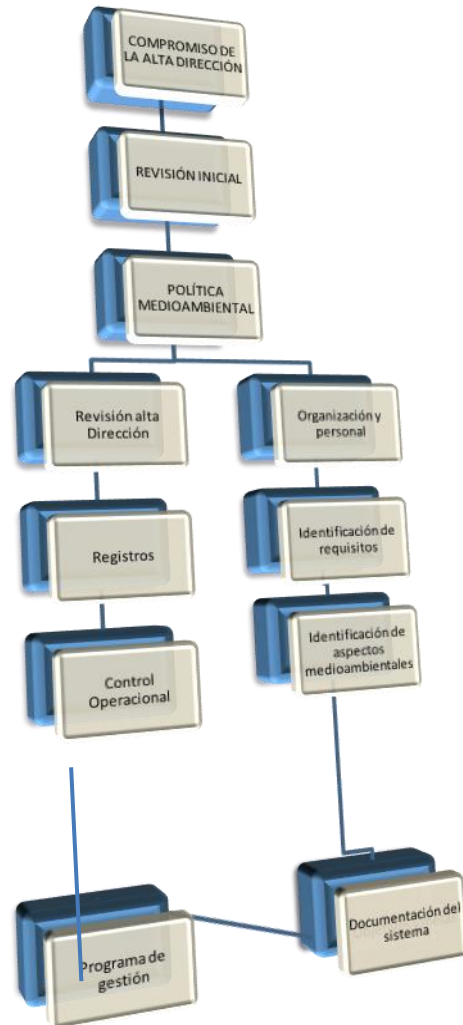


Ilustración 7: Certificación según ISO 14001

<sup>241</sup> Fuente de elaboración propia

En cuanto a las diferencias que podemos señalar entre la extinta norma ISO14001:2004 y la nueva ISO 14001:2015, la principales la estructura. La nueva norma ISO14001se fundamenta en la estructura de alto nivel “*Anexo SL*”. Una estructura de alto nivel o HSL es en definitiva una estructura que favorece la integración de todas las normas pertenecientes a diferentes Sistemas de Gestión, partiendo de sus puntos comunes.

En el caso de la ISO 14001:2015, los capítulos de la norma se han reestructurado en 10 bloques, estando incluidos los aspectos normativos en los bloques 4º al 10º. Así, el bloque 4º, denominado “contexto de la organización” pone su énfasis en el conocimiento, no sólo de los aspectos internos de la organización, sino también y como novedad en las condiciones ambientales que influyan en la actividad que realiza la organización. La compañía deberá ahora distinguir su entorno interno de su entorno externo.

La norma ISO 14001:2015 propugna que se identifiquen todas las partes interesadas, ya que son relevantes para el adecuado funcionamiento del Sistema de Gestión Ambiental y para identificar todas las necesidades y expectativas de la organización.

Por su parte, el bloque 5º, denominado “*liderazgo*”, pretende que la dirección de la organización ponga de manifiesto su compromiso con el sistema de gestión medioambiental<sup>242</sup>:

---

<sup>242</sup>Recordemos en este punto que uno de los principales motivos para la escasa implantación de los SGM es la falta de motivación de la dirección de la empresa. Por esta razón, la nueva norma ISO 14001:2105 enfatiza la necesidad de liderazgo y compromiso.

En cuanto al nuevo bloque 6º, referente a la planificación, la principal diferencia entre la nueva ISO 14001:2015 y la actual ISO 14001:2004, es que en la nueva se incorpora el carácter preventivo de los sistemas de gestión, al tiempo que se contemplan a priori los riesgos y oportunidades a los que se enfrenta la organización.

El nuevo bloque nº 7 incorpora otras de las novedades importantes en esta nueva versión de la norma ISO 14001, la relativa a la documentación. Se pretende una mayor simplificación en cuanto a la documentación necesaria que debe documentar el SGM. La nueva ISO 14001:2015 elimina la distinción entre documentos y registros. Ahora ambos términos se encuentran reflejados como *“información documentada”*.

En el bloque nº 8, se hace especial énfasis en la consideración del impacto ambiental en todo el ciclo de vida del producto o servicio, desde que se lleva a cabo la compra de las materias primas que van a formar parte del producto, hasta el final de su vida útil, pasando por el diseño del mismo y el uso posterior por parte del cliente<sup>243</sup>.

Por su parte, el nuevo bloque nº 9 hace referencia a la evaluación del desempeño, seguimiento, medición, análisis, evaluación y auditoría interna del sistema, incorporando como principal novedad el hecho de que no resulta necesario que este último proceso de auditoría sea documentado.

---

<sup>243</sup>En este sentido, la nueva norma establece la obligatoriedad de comunicar a los proveedores los requisitos ambientales de la organización así como a los clientes de posibles impactos ambientales que puedan producirse como consecuencia del uso del producto.



Por último, el bloque nº 10 define los protocolos de actuación para asegurar la mejora continua, usando toda la información disponible para mejorar el SGM y las acciones correctivas a implementar.

Finalmente podemos establecer, mediante el siguiente cuadro<sup>244</sup>, la correlación entre los requisitos establecidos por la norma ISO 14001:2004 y la nueva ISO 14001:2015:

ISO 14001:2004	ISO 14001:2015
<b>0. Introducción</b>	0. Introducción
<b>1. Objeto y campo de aplicación</b>	1. Objeto y campo de aplicación
<b>2. Referencias normativas</b>	2. Referencias normativas
<b>3. Términos y definiciones</b>	3. Términos y definiciones
<b>4. Requisitos del Sistema de Gestión Ambiental</b>	4. Contexto de la organización
<b>4.1 Requisitos generales</b>	4.1 Comprensión de la organización y de su contexto
	4.2 Comprensión de las necesidades y expectativas de las partes interesadas
	4.3 Determinación del alcance del Sistema de Gestión Ambiental
	4.4 Sistema de Gestión Ambiental
<b>4.2 Política ambiental</b>	5. Liderazgo
	5.1 Liderazgo
	5.2 Política ambiental
<b>4.3 Planificación</b>	6. Planificación
	6.1 Acciones para tratar riesgos y oportunidades
	6.1.1 Generalidades
<b>4.3.1 Aspectos ambientales</b>	6.1.2 Aspectos ambientales significativos
<b>4.3.2 Requisitos legales y otros requisitos</b>	6.1.3 Obligaciones de cumplimiento
	6.1.4 Riesgo asociado con amenazas y oportunidades
<b>4.3.3 Objetivos, metas y programas</b>	6.2 Objetivos ambientales y planificación para lograrlos
	6.2.1 Objetivos ambientales
	6.2.2 Planificación de acciones para cumplir los objetivos ambientales
<b>4.4 Implementación y operación</b>	7. Soporte
	8. Operaciones
<b>4.4.1 Recursos, funciones,</b>	7.1 Recursos

<sup>244</sup>Fuente: ISO 14001:2015. Cambios y novedades. E—book editado por ISOtools excellence.2016.

<b>responsabilidad y autoridad</b>	
<b>4.4.2 Competencia, formación y toma de conciencia</b>	7.2 Competencia 7.3 Toma de conciencia
<b>4.4.3 Comunicación</b>	7.4 Comunicación 7.4.1 Generalidades 7.4.2 Comunicación interna 7.4.3 Comunicación exte
<b>4.4.4 Documentación</b>	7.5 Información documentada 7.5.1 Generalidades
<b>4.4.5 Control de documentos</b>	7.5.2 Creación y actualización 7.5.3 Control de la información documentada
<b>4.4.6 Control operacional</b>	8.1 Planificación y control operacional
<b>4.4.7 Preparación y respuesta ante emergencias</b>	8.2 Preparación y respuesta ante emergencias
<b>4.5 Verificación</b>	9. Evaluación del desempeño
<b>4.5.1 Seguimiento y medición</b>	9.1 Seguimiento, medición, análisis y evaluación 9.1.1 Generalidades
<b>4.5.2 Evaluación del cumplimiento legal</b>	9.1.2 Evaluación del cumplimiento
<b>4.5.3 No conformidad, acción correctiva y acción preventiva</b>	10.2 No conformidad y acción correctiva
<b>4.5.4 Control de los registros</b>	7.5.2 Creación y actualización 7.5.3 Control de la información documentada
<b>4.5.5 Auditoría interna</b>	9.2 Auditoría interna 9.2.1 Generalidades 9.2.2 Programa de auditoría inter
<b>4.6 Revisión por la dirección</b>	9.3 Revisión por la dirección
	10. Mejora 10.1 Generalidades 10.3 Mejora continua

**Ilustración 8: De la ISO 14001:2004 a la ISO 14001:2015**

En cuanto al periodo de transición entre la norma ISO 14001:2004 y la nueva norma ISO 14001:2015, se ha establecido un período de transición de 3 años

a partir de la fecha de publicación de la norma ISO 14001: 2015, esto es, a partir del 15 de septiembre de 2015<sup>245</sup>.

Durante el primer año de vigencia de ISO 14001:2015 la organización podrá elegir si quiere auditar su Sistema de Gestión Ambiental según la versión nueva o la antigua. A partir de, aproximadamente el primer trimestre de 2017, no será posible certificar SGM con la normativa de la ISO 14001:2004, quedando sin efecto todos los certificados emitidos bajo el amparo de esa norma en el cuarto trimestre de 2018.

#### **III.4.2 El Reglamento 1221/2009 EMAS**

El Reglamento 1221/2009 de Ecogestión y Ecoauditoría de la Unión Europea o Reglamento EMAS es una norma de ámbito europeo que permite servir de guía a las organizaciones para implantar un SGM y obtener posteriormente una certificación del mismo que reconozca el compromiso medioambiental adquirido.

Este Reglamento, cuyo origen está en la presentación a la Comisión Europea en 1991 de un borrador de un Reglamento Europeo sobre Auditorías y sistemas de gestión medioambiental, y que fue definitivamente aprobado en 1993 como Reglamento 1836/93 del Consejo, de 29 de Junio de 1993<sup>246</sup>, para ser

---

<sup>245</sup>El Foro Internacional de Acreditación (IAF) y el Comité de ISO sobre la conformidad de Evaluación (CASCO) son los organismos que tienen la potestad de establecer el periodo de transición.

<sup>246</sup>Este sistema al ser el primer Reglamento publicado de este tipo, es conocido como EMAS I, mientras que el Reglamento Reglamento 1221/2009 recibe el sobrenombre de EMAS II.

derogado por el Reglamento 761/2001, de 19 de Marzo de 2001, permite a las organizaciones adherirse de forma voluntaria a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental.

El 25 de Noviembre de 2009 fue aprobada la segunda actualización del Reglamento EMAS, a través del Reglamento 1221/2009 del Parlamento Europeo, que entró en vigor el 11 de Enero de 2010 derogándose así el que estuvo en vigor desde 1993<sup>247</sup>.

Ambos reglamentos, el 761/2001 y el 1221/2009, comparten finalidad con la Norma ISO 14001: la promoción de la mejora continua en materia medioambiental, pero en su desarrollo existen (o más bien existían) claras diferencias.

Uno de los motivos de la revisión del Reglamento 1836/93 fue precisamente tratar de homogeneizar y compatibilizar criterios con la Norma ISO

---

<sup>247</sup> Además de en el citado Reglamento 1221/2009, conocido como EMAS III, puede verse la normativa tanto comunitaria como estatal, relacionada con la materia, en la Decisión 2011/832/UE, de la Comisión, de 7 de diciembre de 2011, relativa a una guía sobre el registro corporativo de organizaciones de la UE, de terceros países y de ámbito mundial, de conformidad con el Reglamento (CE) nº1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), en la Decisión 2013/131/UE, de la Comisión, de 4 de marzo de 2013, por la que se establece la Guía del usuario en la que figuran los pasos necesarios para participar en el EMAS con arreglo al Reglamento (CE) nº1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) y, a nivel estatal, en el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) nº1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión.

14001, una vez comprobada la eficacia del EMAS como instrumento promotor de mejoras en el comportamiento medioambiental de las empresas.

El Reglamento derogado 1836/93 estaba formado por 21 artículos y 5 anexos que indicaban los requisitos necesarios en relación a las políticas y programas medioambientales, sistemas de gestión medioambiental, Auditorías medioambientales, etc.

El también derogado Reglamento 731/2001 constaba, por su parte, de 18 artículos y 7 anexos.

El Reglamento 1836/93 se refería únicamente a las actividades industriales y extractivas, más las actividades relacionadas con la producción de gas, vapor y agua caliente y con el reciclado, tratamiento, destrucción o eliminación de recursos sólidos o líquidos<sup>248</sup> ya que en el sector industrial ya existían programas de gestión medioambiental y ya se estaban realizando Auditorías medioambientales. No obstante, el Reglamento dejaba la puerta abierta a la adopción de este sistema por cualquier otro sector, si bien con carácter experimental.

Además, el sistema estaba dirigido a unidades de producción de centros industriales y no a empresas u organizaciones en su generalidad.

---

<sup>248</sup> Véase Artículo 2.i del Reglamento 761/2001

El nuevo Reglamento EMAS 1221/2009 amplió el alcance a todo tipo de organizaciones, comunitarias y no comunitarias, sin hacer referencia a ningún sector concreto<sup>249</sup>.

Hasta ahora el Reglamento EMAS era sólo de aplicación a las organizaciones de los países miembros de la Comunidad Europea. El nuevo Reglamento 1221/2009 amplió de su ámbito de aplicación, permitiendo la participación con carácter voluntario de organizaciones de dentro y fuera de la Comunidad.

El Reglamento 1836/93 proponía un sistema mixto de gestión medioambiental y Auditorías medioambientales que permitiera a las empresas alcanzar los objetivos reflejados en el siguiente cuadro<sup>250</sup>:

- <b>Asegurar el cumplimiento de la legislación vigente</b>
- <b>Garantizar un elevado nivel de protección medioambiental</b>
- <b>Permitir mejorar continuamente el comportamiento medioambiental</b>
- <b>Propiciar la participación y la formación en materia de medio ambiente a los empleados de la organización</b>
- <b>Comunicar públicamente su correcto comportamiento medioambiental a través de las declaraciones medioambientales</b>

**Ilustración 9: Objetivos del Reglamento EMAS**

<sup>249</sup>Fruto de esa apertura más allá del sector industrial, en España, para datos de 2012, las certificaciones EMAS en empresas del sector servicios suponen el 57,1% de total, frente al 35,5% del sector industrial. Fuente: Publicación “*Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en España 2012*” del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

<sup>250</sup>Fuente: Elaboración Propia

Para ser incluidas en el EMAS, las organizaciones interesadas deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Adoptar una política medioambiental<sup>251</sup>.
- Realizar un análisis medioambiental de sus actividades, productos y servicios<sup>252</sup>.
- Fijar objetivos medioambientales.
- Establecer un programa medioambiental y un SGM<sup>253</sup>.
- Realizar Auditorías medioambientales<sup>254</sup>.
- Preparar una declaración medioambiental por cada Auditoría realizada<sup>255</sup>.
- Someter el SGM a verificación y validar la declaración medioambiental por parte de un verificador medioambiental debidamente acreditado<sup>256</sup>.
- Comunicar la declaración validada, una vez registrado el centro en el EMAS, al público y a las partes interesadas.

El SGM implantado según el Reglamento 761/2001 EMAS debería cumplir los requisitos recogidos en el Anexo I del Reglamento. Este anexo incorpora el contenido de la sección 4 de la Norma EN-ISO 14001:1996, que recoge las mismas exigencias que la implantación según ISO 14001, que ya hemos expuesto anteriormente.

---

<sup>251</sup>Según Anexo II, punto A.2 del Reglamento (CE) 1221/2009

<sup>252</sup>Según Anexo I y Anexo II, punto B.1 del Reglamento (CE) 1221/2009

<sup>253</sup>Según Anexo II del Reglamento (CE) 1221/2009

<sup>254</sup>Según lo establecido en el Artículo 9, Anexo II, punto A.5.5, y Anexo III del Reglamento (CE) 1221/2009)

<sup>255</sup>Según Anexo IV del Reglamento (CE) 1221/2009.

<sup>256</sup>Como preceptúa el Art.18, Art.19 del Reglamento (CE) 1221/2009.

Es importante subrayar que esta era una de las novedades del Reglamento 761/2001 frente al antiguo Reglamento 1836/93, ya que este último, en su Anexo A, exponía una serie de especificaciones y requisitos particulares relativos a las políticas, los programas y los SGM que fueron sustituidos por la aplicación según lo dispuesto en la sección 4 de la norma.

Además, el nuevo Reglamento concedía una mayor importancia a la participación activa de los trabajadores en el SGM al incluirla entre sus objetivos, de tal forma que, mientras en el Reglamento 1836/93 se hacía referencia al papel de los trabajadores, en el Reglamento 761/2001 aparecía explícitamente citada la importancia de su implicación y participación<sup>257</sup>. El Reglamento 1221/2009 dice que *“en el proceso de aplicación de EMAS deben participar los empleados y trabajadores de la organización”*

Otra novedad respecto al anterior Reglamento la encontrábamos en la distinción entre meta y objetivo medioambiental. El Reglamento 1838/93 definía los objetivos medioambientales como las metas concretas que la empresa se proponía alcanzar, mientras que el nuevo Reglamento confiere al término objetivo medioambiental el carácter de fin general y al término meta medioambiental el de exigencia de comportamiento detallado, esto es, más concreta, aproximándose así a las definiciones de la Norma ISO 14001. Esta distinción en las definiciones se mantiene el Reglamento 1221/2009.

En este mismo sentido, el Reglamento 761/2001 incluía un anexo específico (anexo VI) para los aspectos medioambientales, en el que se daban pautas para distinguir el signo de los mismos, ya que se considerará como un aspecto

---

<sup>257</sup>Reglamento 761/2001 EMAS. Art. 1, 2 d)



medioambientalsignificativo a aquel que pueda tener un impacto medioambiental significativo, y por tanto será necesario para las organizaciones conocer el tipo de impacto que va a ocasionar cada efecto medioambiental para controlarlo y/o minimizarlo.

El anterior Reglamento se refería al término efecto medioambiental, mientras que el Reglamento 761/2001 incorporaba la misma definición que la Norma ISO 14001, al referirse ahora a aquellos elementos de las actividades, productos o servicios susceptibles de causar algún tipo de impacto medioambiental como aspectos medioambientales.

El Reglamento 761/2001 enfatizaba aún más el papel del SGM, al otorgarle la potestad de desarrollar las actividades de planificación para, no sólo determinar y llevar a cabo la política medioambiental, sino también para aplicarla, revisarla y mantenerla.

Otra diferencia importante radicaba en la exención de la evaluación medioambiental inicial para aquellas organizaciones cuyo SGM ofreciera la información necesaria para identificar y evaluar los aspectos medioambientales relevantes, aunque también hay que decir que el Reglamento 761/2001 incluía un anexo dedicado íntegramente a la evaluación preliminar (anexo VII), muy similar al apartado A.3.1. de la Norma ISO 14001, de tal forma que, nuevamente, se aprecia la tendencia a la homogeneización de ambos sistemas.

En cuanto a la realización de auditorías medioambientales, se eliminaba, con el Reglamento 761/2001 la obligatoriedad de realizarlas cada tres años, dejando a criterio de la organización el periodo de realización y eliminando de

este modo otra de las diferencias que existían entre la Norma ISO 14001 y el Reglamento EMAS, puesto que la primera no establece periodicidad alguna. El actual Reglamento 1221/2009 propone que toda entidad registrada deberá establecer un programa de auditorías que garantice que durante un periodo no superior a tres años o cuatro años si se trata de una organización pequeña, todas sus actividades estarán sujetas a una auditoría medioambiental, según lo preceptuado en el anexo III del citado reglamento.

Por organización pequeña entiende el Reglamento aquellas que tienen la consideración de microempresas, pequeñas o medianas empresas según la definición de la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 06 de Mayo de 2003<sup>258</sup> y también las autoridades públicas que administran una población inferior a 10.000 habitantes u otras autoridades públicas que ocupan menos de 250 personas y cuyo presupuesto no exceda de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no exceda de 43 millones de euros.

La obligatoriedad de presentar una declaración medioambiental constituye una de las diferencias clásicas entre la Norma ISO 14001 y el Reglamento EMAS, y que se mantiene tras la publicación del nuevo Reglamento, si bien en este se incluye como un anexo más (anexo IV).

---

<sup>258</sup>Según la Recomendación 2003/361/CE, Microempresa es aquella empresa de menos de diez asalariados y un volumen de negocios anual (la cantidad de dinero recibida en un período determinado) o balance general (estado del activo y del pasivo de una empresa) inferior a 2 millones de euros. Por su parte, es considerada Pequeña empresa aquella en cuya plantilla se encuentran menos de cincuenta asalariados y posee un volumen de negocios anual o balance inferior a 10 millones de euros. Finalmente, es considerada Mediana empresa aquella que dispone de menos de 250 trabajadores y un volumen de negocios inferior a 50 millones de euros o un balance general inferior a 43 millones de euros.

La declaración medioambiental incluirá ahora, además de lo que se establecía en el artículo 5 anterior del Reglamento 761/2001, una descripción de la política medioambiental de la organización, de los objetivos y metas medioambientales y de los resultados de la organización respecto de tales objetivos y metas, así como una descripción de los indicadores básicos relacionados con los aspectos medioambientales que permitan ofrecer una valoración exacta del comportamiento medioambiental de la organización, tales como eficiencia energética, eficiencia en el consumo de materiales, agua, residuos, biodiversidad y emisiones.

Hay que señalar que el Reglamento EMAS obliga a la existencia del verificador medioambiental acreditado como un experto independiente y neutro que actúa por encima del auditor, validando y acreditando el SGM, figura esta que no aparece en la Norma ISO 14001.

Pues bien, el Reglamento 761/2001 proponía la creación de un foro, integrado por los distintos organismos de acreditación de todos los países miembros, que elaborará orientaciones sobre los procesos de acreditación, competencia y supervisión de verificadores (artículo 4.8).

Para estos verificadores medioambientales, los requisitos en cuanto a su acreditación y funciones no varían respecto al anterior Reglamento, produciéndose únicamente una reducción en la supervisión del cumplimiento de tales requisitos, que pasa a ser cada 12 meses (artículo 19 Reglamento 1221/2009), excepción hecha, como ya hemos visto de las organizaciones pequeñas.

Además, se mantiene que los organismos de acreditación deberán comunicar a la Comisión la lista de organizaciones acreditadas y de verificadores medioambientales con una periodicidad mensual y no anual como marcaba el Reglamento 1836/1193.

El artículo 10 del nuevo Reglamento establece, como ya hacía el Reglamento 731/2001, la posibilidad de utilizar un logotipo común para todas aquellas organizaciones acogidas al EMAS, como elemento diferenciador, siempre y cuando sólo se use en las declaraciones medioambientales validadas, en membretes de organizaciones registradas y en informaciones que anuncien la participación de las organizaciones en el EMAS. Se prohíbe expresamente el uso del logotipo sobre productos o embalajes de productos y junto con anuncios comparativos relativos a otros productos, actividades o servicios.



Ilustración 10: Logotipo EMAS

El nuevo Reglamento recuerda a los gobiernos de los estados miembros que han de fomentar la participación de las organizaciones en el EMAS y en particular de las PYMES, facilitándoles el acceso a la información, a los fondos de apoyo, a las instituciones públicas y a la contratación pública, estableciendo medidas de asistencia técnica y procurando que unas tarifas de registro razonables permitan una mayor participación<sup>259</sup>.

Nos parece de suma importancia lo dispuesto en el Reglamento por el que el registro en el EMAS deberá tomarse en consideración al establecer los criterios necesarios para acceder a la contratación pública. Constituye, sin duda, un paso adelante por parte de la administración en la promoción de las actitudes respetuosas para con el medio ambiente<sup>260</sup>.

---

<sup>259</sup>Véase SANTAMARIA ARINAS, R.J.: "Novedades, incentivos y problemas jurídicos del sistema europeo de gestión y auditoría ambiental (EMAS III)" en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 23. 2013.

<sup>260</sup>En este sentido, las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE de Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, sobre coordinación de procedimientos de adjudicación de contratos públicos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales ya incorporaron los factores medioambientales dentro de los criterios de adjudicación de los contratos. Así, el artículo 55 de la primera de las directivas citadas establece que "*Sin perjuicio de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales relativas a la remuneración de determinados servicios, los criterios en que se basarán las entidades adjudicadoras para adjudicar los contratos serán los siguientes: a) cuando la adjudicación se haga a la oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista de la entidad adjudicadora, diversos criterios, relacionados con el objeto del contrato de que se trate: por ejemplo, fecha de entrega o de ejecución, coste de utilización, rentabilidad, calidad, características estéticas y funcionales, características medioambientales, calidad técnica, servicio posventa y asistencia técnica, compromiso en materia de piezas de recambio, seguridad en el suministro y el precio*". Por su parte, la 2004/18/CE establece en su artículo 27 que "*El poder adjudicador podrá señalar, o ser obligado por un Estado miembro a señalar, en el pliego de condiciones, el organismo u organismos de los que los candidatos o licitadores puedan obtener la información pertinente sobre las obligaciones relativas a la fiscalidad, a la protección del medio ambiente, y a las disposiciones en materia de protección y a las condiciones de trabajo vigentes en el Estado miembro, la región o la*

Por último, añadir que el actual Reglamento EMAS fue revisado el 11 de Enero de 2005, esto es, antes de cinco años de su entrada en vigor, proponiéndose al Parlamento y al Consejo las modificaciones oportunas.

Con la entrada en vigor del actual Reglamento 1221/2009 EMAS, quedó derogado, como decíamos el anterior Reglamento 791/2001 EMAS.

No obstante, los sistemas de acreditación y los organismos competentes para acreditar de cada estado miembro establecidos conforme al anterior Reglamento, seguirán estando en vigor, siempre y cuando se cumplan los requisitos del actual Reglamento.

Las organizaciones registradas según el Reglamento anterior se mantendrán en el registro del EMAS, comprobándose si se cumplen los nuevos requisitos cuando se realice la próxima verificación del centro. Es importante reseñar que, según el artículo 6 del Reglamento, cada tres años como mínimo, toda organización registrada deberá hacer verificar el sistema completo de gestión medioambiental y el programa de auditoría así como su aplicación, además de preparar su declaración medioambiental y someterla a validación por un verificador medioambiental.

Las organizaciones registradas, pues, antes de la entrada en vigor del Reglamento 1221/2009, disponían de un periodo de 12 meses a partir de la entrada en vigor, para modificar los procedimientos aplicados por los organismos de acreditación y los órganos competentes, es decir, hasta diciembre del 2010.

---

*localidad en que vayan a realizarse las prestaciones y que serán aplicables a los trabajos efectuados en la obra o a los servicios prestados durante la ejecución del contrato"*

Como podemos apreciar, existen muchas similitudes entre la Norma ISO 14001 y el Reglamento EMAS, sobre todo desde la entrada en vigor del Reglamento 761/2001 EMAS.

No obstante, siguen existiendo algunas diferencias sustanciales entre ambos sistemas.

Respecto a las diferencias entre EMAS e ISO 14001, aunque entre ambos sistemas existen numerosas similitudes, podemos encontrar también las siguientes notas que los distinguen:

- a) En cuanto al ámbito de aplicación, el Reglamento EMAS, tal como estaba desarrollado era válido únicamente en el ámbito comunitario, mientras que la Norma ISO 14001 es una norma de ámbito internacional. El Reglamento 1221/2009 establece que *“todas las organizaciones de dentro y de fuera de la Comunidad cuyas actividades tengan un impacto deben poder adherirse a EMAS”*. Además, la Norma ISO 14001 tiene la misma estructura que las Normas ISO 9000, de certificación de la calidad, que, como ya vimos, surgieron en los años ochenta, lo que unido a su mayor proyección internacional proporciona a la Norma ISO 14001 un mayor prestigio<sup>261</sup>.
- b) El Reglamento EMAS es más exigente en cuanto a los requisitos de la política medioambiental de las organizaciones ya que el EMAS exige además una mejora continua del comportamiento medioambiental

---

<sup>261</sup>Este mayor prestigio de la Norma ISO 14001 frente al EMAS podemos apreciarlo en el número de certificaciones y registros para cada una de las normas. Así, para a fecha Diciembre de 2013, había certificadas en España a través de ISO 14001 un total de 16.341 organizaciones mientras que el número de registros a la misma fecha según EMAS fue de 1.261.

vinculada a la mejor tecnología disponible económicamente viable, en clara referencia al concepto EVABAT (*Economically Viable Application of Best Available Technology*<sup>262</sup>). El único requerimiento tecnológico de la Norma ISO 14001 es la obligación de considerar opciones para la prevención de la contaminación.

- c) En el EMAS, la evaluación medioambiental inicial o preliminar es obligatoria, excepto para aquellas organizaciones cuyo SGM permita detectar y evaluar los aspectos medioambientales relevantes. La Norma ISO 14001 sólo recomienda que tal revisión inicial se lleve a cabo, no siendo pues un requisito obligatorio.
- d) El Reglamento EMAS exige la demostración del cumplimiento de los requisitos legales correspondientes a los aspectos medioambientales de las actividades, productos o servicios, siendo necesario además el registro de tales requisitos. La Norma ISO 14001 sólo pide un compromiso de cumplimiento de esos requisitos.
- e) El Reglamento EMAS obliga a las organizaciones a que hagan públicos sus objetivos medioambientales, mientras que la Norma ISO 14001 exige que se establezcan unos objetivos y metas cuantificables pero no que sean de acceso público.
- f) El EMAS auditará no sólo el SGM para detectar posibles disfunciones, sino que además pretenderá auditar el comportamiento medioambiental de la organización. La ISO 14001 propone únicamente auditar el SGM, de tal forma que se pueda evaluar la eficacia de su

---

<sup>262</sup>El concepto *Economically Viable Application of Best Available Technology* aparece en la Directiva IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*) 96/61/CE, que establece un marco que exige a los Estados miembros expedir permisos de operación que contengan las condiciones en base a las mejores técnicas disponibles.



implantación y su coherencia con la política, los objetivos, las metas y el programa de gestión medioambiental. El siguiente apartado del presente trabajo desarrolla ampliamente el proceso de auditoría del SGM.

- g) Fruto de la auditoría del SGM, el EMAS exige la publicación de sus resultados en lo que se denomina declaración medioambiental, a la que hemos hecho referencia en varias ocasiones a lo largo de este trabajo. Esta declaración medioambiental ha de ser examinada y validada por un verificador medioambiental acreditado para certificar el SGM. La ISO 14001 no exige declaración medioambiental alguna.
- h) La comunicación externa de la información medioambiental a los agentes interesados es obligatoria en el EMAS, siendo potestad de la dirección de la organización en la ISO 14001 la información comunicada.
- i) La participación del personal de la empresa en el sistema es referida expresamente en el Reglamento EMAS mientras que la ISO 14001 no hace referencia a las posibilidades de participación de dicho personal.
- j) La implantación del EMAS debe estar verificada por un organismo acreditado, mientras que la ISO 14001 debe estar certificada por un organismo acreditado.
- k) En el Reglamento EMAS es preceptiva la inscripción en el registro a través del organismo competente, mientras que no es necesario el registro para la ISO 14001. Por último, hay que señalar que la certificación del SGM según ISO 14001 puede ser, y en muchos casos lo está siendo, un paso previo para alcanzar la verificación a través del

Reglamento EMAS<sup>263</sup> más complejo y costoso, por lo que ambos procesos se convierten en complementarios <sup>264</sup>. De hecho, el Comité Europeo de Normalización (CEN), elaboró un documento llamado *Documento Puente. Uso de las Normas EN-ISO 14001, 14011 y 14012 para las empresas que quieran registrarse en EMAS*, consistente en una serie de ideas para interpretar las diferencias existentes entre ambos sistemas, de tal forma que aquellas organizaciones que tengan su SGM certificado según ISO 14001 puedan acceder al registro EMAS tras verificar el cumplimiento de todos los aspectos reflejados en el documento puente.

Gráficamente, el paso de ISO 14001 a EMAS sería de la siguiente forma:

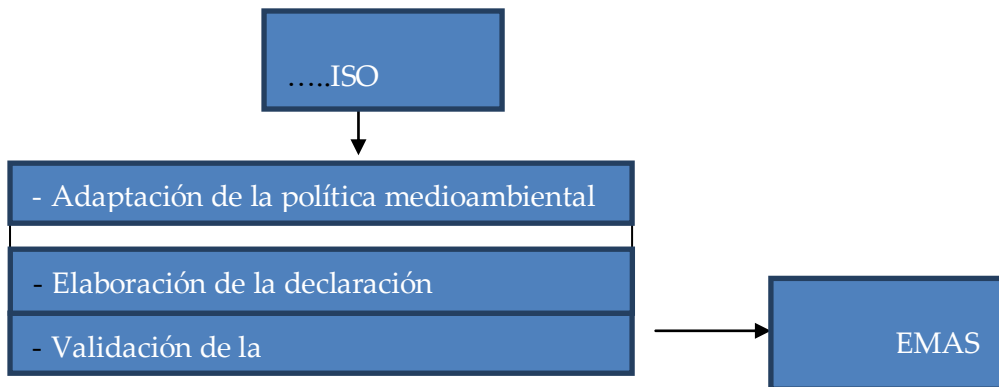


Ilustración 11: De la ISO 14001 al EMAS

<sup>263</sup>Véase: HERAS SAIZARBITORIA, I., ARANA LANDÍN, G. y MOLINA AZORÍN, J.F.: "EMAS versus ISO 14001: un análisis de su incidencia en la UE y España: *Boletín económico de Información Comercial Española*, núm. 2936, 2008.Pgs. 49-64.

<sup>264</sup> En este sentido, puede verse NOGUERA LÓPEZ, A.: "Hacia un EMAS de alcance internacional en competencia con la ISO 14001: notas a la revisión del Reglamento EMAS" en *Actualidad Jurídica Ambiental*,. 2010.

**CAPITULO IV. LA  
AUDITORÍA Y EL SISTEMA  
DE GESTIÓN AMBIENTAL.  
CHEQUEANDO  
INTENCIONES**



En el presente capítulo vamos a estudiar el procedimiento de la auditoría ambiental como instrumento de revisión y control de los objetivos propuestos por el Sistema de Gestión Medioambiental. Por su parte, la Auditoría del propio sistema de gestión permitirá validar las características del mismo y su adecuación a las necesidades de la organización que lo ha implementado. Revisaremos los orígenes de la auditoría ambiental y la enmarcaremos dentro de una de las distintas categorías de auditorías que se pueden definir, estudiando al tiempo los beneficios que puede reportar a la organización un adecuado proceso de auditoría. Debatiremos, de igual manera, sobre quién deben ser los encargados de realizar este tipo de auditoría, si auditores internos o externos y cerraremos el capítulo versando sobre la Auditoría del Sistema de Gestión Medioambiental como medida de autocontrol del comportamiento medioambiental de la organización.

#### IV.1 LA FUNCIÓN DE LA AUDITORÍA EN EL TIEMPO.

Tal como estamos viendo a lo largo del presente trabajo, el respeto del medio ambiente se ha convertido en una preocupación creciente para las organizaciones, que ven en el entorno natural, por un lado una fuente de nuevos ingresos (“clientes verdes”, subvenciones, etc.) y por otro lado una serie de costes implícitos en el no-respeto del entorno, vía sanciones administrativas, pérdida de imagen corporativa, etc.

Esta creciente preocupación ha dado lugar al desarrollo de las llamadas “Auditorías medioambientales” o “ecoauditorías”, como instrumento para medir, valorar y controlar la situación de la empresa para con el medio ambiente.

La auditoría medioambiental se desarrolló en los Estados Unidos a finales de los años 70, focalizada en las empresas químicas, debido al rápido avance de la legislación medioambiental, a la mayor complejidad de la misma y al incremento de las sanciones impuestas por su incumplimiento <sup>265</sup>.

Las primeras Auditorías medioambientales les fueron exigidas a determinadas empresas norteamericanas por la Comisión de Valores Bursátiles como medio para demostrar el fiel cumplimiento de la normativa medioambiental así como para identificar los posibles riesgos medioambientales de tales corporaciones. El organismo que impulsó estas primeras Auditorías fue la *Environmental Protection Agency* (E.P.A.) para el cual una Auditoría medioambiental se puede definir como:

*“la revisión periódica, documentada y sistemática que, desarrollada por entidades homologadas, sobre instalaciones y prácticas relacionadas con estándares medioambientales, tiende al cumplimiento de los siguientes objetivos: verificación del cumplimiento de estos estándares, evaluación de la efectividad de los sistemas de gestión medioambiental establecidos y evaluación de los riesgos naturales y de prácticas usuales”*<sup>266</sup>.

En Europa, las Auditorías medioambientales se introdujeron algo más tarde, en 1984 en Holanda, aunque compañías filiales de empresas norteamericanas en España ya habían adoptado esta técnica.

La Cámara de Comercio Internacional, por su parte, define la auditoría medioambiental como:

---

<sup>265</sup> ANTUNEZ SANCHEZ, A.F.: “La auditoría ambiental, nexa con la empresa amigable con el ambiente”, en *Revista Auditoría Pública*, Nº 65, 2015.Pg. 72.

<sup>266</sup> La *Environmental Protection Agency* es un organismo perteneciente al gobierno de los Estados Unidos encargado de proteger el medio ambiente y la salud humana. Puede verse más información en [www.epa.gov](http://www.epa.gov)

*“una herramienta de gestión que consiste en una evaluación objetiva, periódica, sistemática y documentada, que comprueba si la organización, gestión y equipo medioambiental están cumpliendo con el objetivo de salvaguardar el medio ambiente a través de: facilitar el control de gestión de las prácticas medioambientales y evaluar el nivel de cumplimiento de las políticas de la compañía incluyendo la adhesión a los requisitos de la normativa vigente”<sup>267</sup>.*

Por otro lado, el Reglamento Comunitario 1221/2009, en su artículo 2, número 16, define la Auditoría medioambiental como *“una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del comportamiento medioambiental de la organización, del sistema de gestión y de los procedimientos destinados a proteger el medio ambiente”*.

Vemos pues, según estas definiciones, que el proceso de auditoría medioambiental se conforma como una poderosa herramienta para analizar la situación medioambiental de la empresa y para implantar una sólida política de respeto al medio ambiente.

El término Auditoría proviene del latín *“audire” “auditio” o “auditus”*, que significa oír o acto de audición. Una auditoría es, pues:

*“el proceso de obtener y evaluar objetivamente evidencia relativa a la información o comportamiento económico de una entidad para emitir una opinión informada sobre el grado de correspondencia entre los criterios establecidos o los comportamientos generalizados, en un momento determinado”<sup>268</sup>.*

Los primeros vestigios de prácticas de Auditoría se han encontrado en la civilización egipcia, en donde existía la figura del *“auditor”* encargado de *“oír”* la

---

<sup>267</sup>VVAA.: *Guía de la Cámara de Comercio Internacional para un proceso de auditoría medioambiental eficaz*, ICC Publishing, París 1991. Pg. 13

<sup>268</sup>PRADO LORENZO, J.M. y GONZÁLEZ BRAVO M.I.: *“Hacia una formulación de la auditoría no financiera: la auditoría de gestión”*, *Revista Técnica del Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España*, Nº2, Madrid, 1993. Pg 14.

rendición de cuentas que efectuaban los funcionarios públicos acerca de los impuestos cobrados y que, por falta de instrucción, no podían realizar por escrito.

El término “auditor”, tal como lo entendemos actualmente, surgió en Inglaterra a finales del siglo XIII<sup>269</sup>. Posteriormente, en la Edad Media, eran muchas las asociaciones de profesionales que realizaban funciones de Auditoría, como los *Consejos Londinenses*, en 1310, el *Colegio de Contadores de Venecia*, en 1581, el *Tribunal de Cuentas de París*, en 1640 y la *Academia de Ragionieri de Milán y Bolonia*, en 1658.

Tras la revolución industrial, en la segunda mitad del siglo XVIII, se reforzó la figura del auditor, como experto contable independiente cuya misión era verificar anualmente los balances de las sociedades al objeto de descubrir posibles fraudes o errores y así lograr una mayor protección de los pequeños ahorradores.

La primera asociación de auditores que se creó lo hizo en Edimburgo, en 1854<sup>270</sup>. Pocos años después, en 1880, vio la luz el *Instituto de Auditores Titulados de Inglaterra y Gales*. En 1916 se fundó en los Estados Unidos el *Instituto Americano de Auditores Colegiados*.

En España, el inicio de la actividad auditora tuvo su punto de partida en la creación, en 1943, de *Colegio de Contadores Jurados*<sup>271</sup>.

---

<sup>269</sup>Ya en 1285, el Rey Eduardo I de Inglaterra concedió a los Barones la posibilidad de nombrar auditores que revisasen las cuentas que debían rendir alguaciles y recaudadores.

<sup>270</sup>El *Institute of Chartered Accountant of Scotland* fue la primera agrupación de auditores que obtuvo el reconocimiento de corporación de derecho público.

<sup>271</sup>El Colegio de Contadores Jurados fue el embrión de lo que hoy es el Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España, corporación de derecho público e institución



En sus orígenes, la auditoría de cuentas tenía como misión, como ya hemos dicho, descubrir fallos o fraudes en los balances de las organizaciones. El auditor de cuentas actuaba como si de un detective se tratara, examinando todas las anotaciones contables y confrontándolas con los correspondientes justificantes, verificando su pase a los libros auxiliares y de estos al libro mayor y comprobando que todos los cálculos eran correctos <sup>272</sup>.

El auditor se limitaba a revisar solamente el balance de situación y a emitir una certificación, que no un informe, sobre la exactitud y corrección de dicho balance <sup>273</sup>.

A partir del año 1910 y hasta nuestros días, cambia tanto el objeto como el procedimiento de Auditoría. El objeto no va ser tanto la detección de errores o fraudes como la obtención de información validada útil para la toma de decisiones. No sólo se detectarán los posibles errores, sino que además se informará sobre la situación financiera de la empresa y de los beneficios por ella obtenidos, reflejados en la cuenta de resultados.

Aún más, la utilidad del proceso de Auditoría se ha ampliado, paralelamente al incremento en las necesidades de información para la gestión, a

---

privada que, junto con el Registro de Economistas Auditores (REA) aglutina a la práctica totalidad de los auditores de cuentas del país.

<sup>272</sup>CASALS CREUS,R., GASSÓ VILAFRANCA, J.M. y SORIA SENDRA, C.: *Fundamentos de Auditoría*, Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España, Madrid, 1998. Pg. 24.

<sup>273</sup>Como afirma FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, el auditor realizaba una “*revisión total de todas las transacciones realizadas, sin ningún tipo de muestreo*”. Véase FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, M.T. ET AL: *La independencia del auditor. Justificación de la auditoría de cuentas*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Madrid, 2013. Pg.18.

la resolución de preguntas acerca de la efectividad en la dirección de la empresa<sup>274</sup> de la consecución de los objetivos de eficiencia y eficacia previstos, de la explotación eficiente de los recursos disponibles, tanto materiales como humanos, y como no, también de la adecuación a los programas de acción respecto al medio ambiente y su protección, que es lo que nos ocupa en el presente trabajo.

La necesidad de obtener respuestas para todas estas preguntas provoca una evolución de la actividad auditora que se basa en que la dirección no puede llevar a cabo un control directo de todas sus decisiones, por lo que requiere un sistema de información interno que le garantice la posibilidad de disponer de información referente a como se están llevando a cabo las diferentes políticas empresariales en cada uno de los ámbitos concretos de la actividad de la organización.

Es en este momento cuando surge una modalidad de Auditoría diferente de la de revisión de los datos reflejados en los estados financieros. Nos referimos a la Auditoría interna<sup>275</sup>.

Como vemos, las nuevas necesidades de información por parte de la gerencia van a generar nuevos modelos de procesos de Auditoría, procesos que pueden ser encuadrados en una de las diferentes acepciones de término Auditoría que encontramos en la clasificación que, a tal efecto, establece el profesor CAÑIBANO CALVO.

---

<sup>274</sup>La emisión de las Recomendaciones de Control Interno son un claro ejemplo de ello.

<sup>275</sup>El Instituto de Auditores Internos también define la auditoría interna como *“la función de la dirección cuya finalidad es analizar y apreciar, con vistas a las eventuales acciones correctivas, el control interno de las empresas para garantizar la integridad de su patrimonio, la veracidad de su información y el mantenimiento de la eficacia de sus sistemas de gestión”* Puede verse más información en [www.auditoresinternos.es](http://www.auditoresinternos.es).

Según CAÑIBANO CALVO<sup>276</sup> podemos distinguir los siguientes tipos de auditorías:

A. Auditoría de Estados Financieros

La auditoría de los estados financieros es el examen y verificación de los estados financieros de una empresa con el objeto de emitir una opinión sobre la fiabilidad de los mismos.

B. Auditoría de Informes Económicos y Financieros

Es el examen y verificación de cualquier otra información económica y financiera, como *cash-flows*, estudios de rentabilidad, presupuestos, etc., con el objeto de opinar sobre su veracidad, transparencia y razonabilidad de cálculo.

C. Auditoría Interna

La auditoría interna tiene por objeto verificar los diferentes procedimientos y sistemas de control interno establecidos por una empresa con objeto de conocer si funcionan como se había previsto y al mismo tiempo ofrecer a la dirección posibles cambios o mejoras en los mismos

D. Auditoría Operativa o de Gestión

La Auditoría operativa tiene por objeto el examen de la gestión de una empresa con el propósito de evaluar la eficacia de sus resultados con respecto a las metas previstas, los recursos humanos, financieros y técnicos utilizados, la organización y

---

<sup>276</sup>CAÑIBANO CALVO, L.: *Curso de Auditoría Contable (I)*, ICE, Madrid, 1995. Pgs. 45-48.

coordinación de dichos recursos y los controles establecidos sobre dicha gestión<sup>277</sup>.

Este tipo de Auditoría requiere de la existencia de un plan de actividades y un presupuesto concreto de los resultados esperados.

Los exámenes a realizar se centran, fundamentalmente, en el análisis del cumplimiento de tales programas y de las diferencias que respecto a ellos se produzcan.

#### E. Auditoría de Sistemas

La auditoría de sistemas es, normalmente un trabajo previo al planteamiento de cualquier proceso de reorganización administrativa<sup>278</sup>. Su finalidad es el examen y análisis de los procedimientos administrativos y de los sistemas de control interno de la empresa auditada al objeto de establecer:

---

<sup>277</sup>En este sentido GENIS CARNACHO también definirá la auditoría de gestión como “la actividad de apoyo a la dirección por la que se analiza y evalúa la gestión realizada en los distintos niveles de responsabilidad de una organización, con objeto de proponer medidas y acciones que mejoren la eficacia de la empresa así como su grado de competitividad”. Véase GENIS CARNACHO, R.: “La auditoría interna en la empresa” en *Técnica Contable*, Madrid, 1990. Pg.498.

<sup>278</sup>En esta línea, DE PABLO LÓPEZ, distingue, dentro de la auditoría operativa, entre auditoría de sistemas y auditoría de gestión, donde la auditoría operativa consistiría en la emisión de una opinión cualificada acerca de los diversos aspectos organizativos, administrativos y de gestión de la entidad auditada y sobre la base de la evaluación de sus actividad en el contexto de su entorno, los objetivos planteados, su evolución histórica y sus perspectivas futuras. Véase PABLO LÓPEZ, I.: La auditoría operativa. Un nuevo campo en la práctica profesional. En *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. Vol. XV, N° 51. Madrid. 1996.

- 1) La eficacia de los procedimientos administrativos en orden a asegurar el correcto registro y la correcta valoración de todas las transacciones realizadas.
- 2) La correcta aplicación de los principios contables, de tal forma que reflejen adecuadamente el patrimonio y la situación financiera de la entidad.
- 3) La fiabilidad de los sistemas de control interno para garantizar un adecuado control de los activos.
- 4) La existencia de una adecuada definición de las funciones y responsabilidades del personal de la empresa.
- 5) La utilidad de la información económica y financiera obtenida.
- 6) La funcionalidad de los sistemas administrativos al objeto de eliminar las interferencias y redundancias que se puedan producir.
- 7) La capacidad de los procedimientos administrativos para su adaptación a un tratamiento informático.
- 8) El ratio del coste operativo global de los procedimientos administrativos en relación con la utilidad y eficacia de los mismos.

Una vez concluido el trabajo, el auditor informa, en su caso, de los puntos débiles detectados y de las recomendaciones sobre los cambios a introducir en la organización de la empresa.

#### F. Auditoría Económico-Social

El objeto de esta Auditoría es evaluar la aportación que la empresa hace al progreso humano, esto es, evaluar el grado de

cumplimiento de su responsabilidad social, por lo que se requerirá la existencia de un equipo multidisciplinar de auditores, donde se integren, además de economistas, psicólogos, sociólogos, etc<sup>279</sup>.

Otros autores desarrollan una clasificación de la actividad auditora atendiendo a otros criterios. Así, podríamos clasificar la Auditoría en función de los siguientes valores<sup>280</sup>:

A. Según el proceso indagatorio:

- Auditoría Sintética: consistente en una verificación general sin indagar en detalles.
- Auditoría Analítica: consiste en una verificación pormenorizada de todas las anotaciones contables.

B. Según la persona que realiza la Auditoría:

- Auditoría Interna: es la verificación realizada por los propios empleados de la empresa.
- Auditoría Externa: es la verificación realizada por profesionales independientes externos a la empresa<sup>281</sup>.

---

<sup>279</sup>Autores como RUIZ ROQUEÑI y RETOLAZA dirán que la auditoría social es “la verificabilidad externa de la información suministrada en el balance social, mediante un proceso previamente normalizado”, siendo el balance social “toda aquella iniciativa que, de forma directa y sistemática, con criterios estables a lo largo del tiempo, busque reflejar la actuación de la organización en el ámbito social”. Véase RUIZ ROQUEÑI, M. y RETOLAZA, J.L.: “La auditoría social como instrumento de posicionamiento de la economía solidaria” en *Revista de economía social pública y colaborativa*, Nº 53, 2005. Pg. 290.

<sup>280</sup>CASALS CREUS, R., GASSÓ VILAFRANCA, J.M. y SORIA SENDRA, C.: *Fundamentos de Auditoría*, Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España, Madrid, 1998. *Opus Cit.* Pgs. 34-35.

<sup>281</sup>En este punto, otros autores incluyen como tercer epígrafe la llamada AUDITORÍA GUBERNAMENTAL, que sería la realizada por instituciones públicas y que abarca la auditoría de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de otros organismos y entes autónomos administrativos. Véase

- C. Según el tiempo:
  - Auditoría Continua: realizada sin interrupción
  - Auditoría Periódica: realizada sin el carácter de continuidad.
- D. Según la naturaleza de la Auditoría:
  - Auditoría Normal: su objetivo es realizar una comprobación general
  - Auditoría Especial: realizada para verificar un hecho excepcional o particular
- E. Según el límite de la Auditoría
  - Auditoría Total: abarca todo el patrimonio de la empresa y sus componentes.
  - Auditoría Limitada: comprende sólo aspectos concretos del patrimonio empresarial.

Desde el punto de vista legal, únicamente se hace mención a la auditoría externa obligatoria de las cuentas anuales para aquellas empresas que superen determinadas magnitudes en cuanto a cifra de negocios, volumen de activos y número de empleados<sup>282</sup>, así como cuando lo soliciten socios que representen al

---

SCHLOSSER, R.E.: *The field of auditing*, Cashin's Handbook for auditors. Pgs. 1-9, incluido en el artículo de URÍAS VALIENTE, J.: "Propuesta de una división de la auditoría" en *Técnica Contable*, Diciembre, 1989. Pg. 505.

<sup>282</sup>En este sentido, tratándose de las sociedades de capital, éstas estarán sujetas a la obligación de someter sus cuentas anuales a auditoría, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 263 del TRLSC, cuya redacción ha sido modificada por la citada Ley 14/2013, en los siguientes términos: "1. Las cuentas anuales y, en su caso, el informe de gestión deberán ser revisados por auditor de cuentas. 2. Se exceptúa de esta obligación a las sociedades que durante dos ejercicios consecutivos reúnan, a la fecha de cierre de cada uno de ellos, al menos dos de las circunstancias siguientes: a) Que el total de las partidas del activo no supere los dos millones ochocientos cincuenta mil euros. b) Que el importe neto de su cifra anual de negocios no supere los

menos el 5% del capital social o cuando sea solicitada al juez por quien tenga interés legítimo, o en los supuestos de presentación de cuentas consolidadas o bien aquellas entidades que resulten ser Corporaciones de Derecho Público y que tengan recogidas en sus estatutos como una de las funciones de sus miembros la de la Auditoría de cuentas<sup>283</sup>.

No obstante, también queda contemplada la posibilidad de realización de Auditorías internas, no obligatorias y cuya regulación específica se contiene en la Ley de Auditoría de Cuentas.

En España, la actividad auditora viene regulada por la Ley 22/2015, de 20 de julio, y por el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio, que desarrolla dicha Ley.

No obstante, cabe destacar también los siguientes textos legales que afectan a la actividad auditora en España:

---

*cinco millones setecientos mil euros. c) Que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio no sea superior a cincuenta.*

<sup>283</sup>La Directiva Europea 2013/34/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2013 sobre los estados financieros anuales establece lo siguiente: “los estados financieros anuales y consolidados deben auditarse. El requisito de que se certifique mediante un informe de auditoría si los estados financieros anuales o consolidados ofrecen una imagen fiel de conformidad con el marco de información financiera pertinente no debe entenderse en el sentido de restringe el alcance de tal informe, sino de que clarifica el contexto en que se expresa. Los estados financieros anuales de las pequeñas empresas no deben someterse a esta obligación de auditoría, ya que puede constituir una carga administrativa significativa para esa categoría de empresas, a pesar de que, en numerosas pequeñas empresas, los accionistas y los directivos son las mismas personas y, por tanto, la certificación de sus estados financieros por terceros presenta para ellos un interés limitado. Atendiendo a esta directiva, por pequeña empresa se va a entender aquella que, a la fecha de cierre del balance no supere dos de los siguientes límites: a) Que el total de las partidas del activo no supere los cuatro millones de euros. b) Que el importe neto de su cifra anual de negocios no supere los ocho millones de euros. c) Que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio no sea superior a cincuenta. Estos serán los nuevos límites para la auditoría obligatoria para los ejercicios iniciados en 2016”.



- Ley 19/1989, de 25 de Julio, de reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a las directivas de la CEE, modificando el Código de Comercio.
- Real Decreto legislativo 1564/1989, de 22 de Diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.
- Real Decreto 1597/1989, de 29 de Diciembre del Reglamento del Registro Mercantil, derogado por el Real Decreto 1784/1996, de 19 de Julio, por el que se aprueba el nuevo Reglamento del Registro Mercantil.
- Real Decreto 1514/2007, de 16 de Noviembre por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.
- Ley 2/1995, de 23 de Marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada.
- Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.
- Real Decreto 1517/2011, de 31 de Octubre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2011 de 01 de Julio<sup>284</sup>.

De entre todas las clasificaciones que hemos estudiado en el epígrafe anterior, nos vamos a quedar con la que dividía la auditoría entre auditoría externa, o realizada por profesionales independientes externos a la empresa, y

---

<sup>284</sup>Este Real Decreto fue modificado por el Real Decreto 877/2105, de 02 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 01 de Julio.

auditoría interna, realizada por el propio personal de la empresa, con el objeto de detectar posibles fallos en el funcionamiento de la organización.

Así, podemos decir que la auditoría interna es:

*“aquella actividad realizada dentro de la empresa, generalmente por personal propio de la misma, que tiene por objeto principal verificar y evaluar el cumplimiento, adecuación y ejercicio de las normas y procedimientos de control interno establecidas por la dirección, con el fin de sugerir medidas correctoras para su perfeccionamiento”*<sup>285</sup>.

Para el profesor HEVIA, la auditoría interna debe ser:

*“una función de control, de gestión y de consulta, adscrita al comité de Auditoría, con la misión, establecida por el consejo de administración, de vigilancia y mantenimiento de un adecuado sistema de control interno y la prevención y valoración de los riesgos, que trabaja sometida al cumplimiento de las Normas para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna del Instituto de Auditores Internos”*<sup>286</sup>.

La Auditoría interna nace, pues, en principio, con un triple objetivo:<sup>287</sup>

- a) Apoyar a la Auditoría externa y actuar como interlocutor de la misma
- b) Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la organización
- c) Establecer elementos de control interno y controlar los que ya existen con el objeto de asegurar la adecuada protección del patrimonio de la empresa.

---

<sup>285</sup>Registro de Economistas Auditores: “Auditoría. Inventario de objetivos y procedimientos”. Consejo General de Colegios de Economistas de España. Madrid. 1987.

<sup>286</sup>HEVIA VÁZQUEZ, E.: *Concepto moderno de Auditoría Interna*, Instituto de Auditores Internos de España, Madrid, 1999. Pg. 31.

<sup>287</sup>GENIS CARCHANO, R.: “La Auditoría Interna en la empresa”, en *Técnica Contable*, N 503, Noviembre, 1990. Pgs. 495-498.

Como podemos ver, este primer objetivo estaba basado en el control y revisión, desde el punto de vista financiero-contable de todas las operaciones realizadas en la empresa, con el objeto de descubrir fallos, errores o fraudes.

Pero paulatinamente, este objetivo de control empieza a dejar paso a un segundo objetivo más ambicioso consistente en revisar todos los procesos, sistemas y circuitos para asegurar que todas las transacciones se están realizando de la manera más eficiente y ventajosa para la organización.

A esta actividad de Auditoría se la conoce como Auditoría de gestión, la cual trata de:

*“analizar y evaluar la gestión que se realiza en la empresa con el fin de evaluar la eficacia de sus resultados con respecto a los objetivos previamente establecidos, así como la eficiencia en la explotación de los recursos disponibles y la verificación de los procedimientos de control interno establecidos dentro de la empresa, con el objetivo de analizar si estos funcionan correctamente y, en su caso, detectar el porqué de las deficiencias que se pudiesen descubrir”<sup>288</sup>.*

Pues bien, la Auditoría medioambiental no es otra cosa que un caso particular de una Auditoría de gestión, y por tanto supone una revisión y evaluación de todas las actividades que se desarrollan en la empresa con el fin de comprobar si estas se están llevando a cabo de acuerdo a las políticas y procedimientos medioambientales establecidos por la dirección.

En palabras de KENT, una Auditoría ambiental es *“el instrumento de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de la*

---

<sup>288</sup>TEJADA PONCE, A.: *“La gestión y el control socio-económico de las interacciones empresa-medio ambiente. Contribuciones de la contabilidad a la gestión sostenible de la empresa”*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Madrid, 1999. Pg. 300.

*eficacia ambiental de la organización y de los procedimientos destinados a la protección del medio ambiente, brindando las bases para establecer un proceso de mejora continua*<sup>289</sup>.

#### IV.2 LAS AUDITORÍAS AMBIENTALES: INTERACTUANDO CON EL ENTORNO NATURAL.

El objetivo general de cualquier Auditoría medioambiental es la identificación de cualquier problema relacionado con el medio ambiente partiendo siempre de la normativa medioambiental vigente. Sin embargo, en función de la situación de la empresa, los objetivos de una Auditoría medioambiental pueden ser más o menos precisos.

En términos generales, los objetivos comunes a cualquier Auditoría medioambiental son<sup>290</sup>:

- Proveer un mecanismo estructurado y comprensivo para asegurar que las actividades y productos de la empresa no causan efectos perniciosos sobre el medio ambiente.
- Conocer el estado medioambiental de la empresa, identificando sus puntos débiles y fuertes desde el punto de vista del medio ambiente.
- Proporcionar cobertura legal a la empresa, reduciendo así los riesgos y las responsabilidades derivados de una incorrecta política medioambiental.

---

<sup>289</sup>KENT, P.: *La gestión ambiental en la empresa*, Osmar Buyatti, Buenos Aires, 1999. FRONTI DE GARCÍA P.: "La auditoría ambiental, un nuevo enfoque profesional" en *XXV Simposio nacional de profesores de práctica profesional*. Publicación "Contabilidad y Auditoría" Número 18 - año 9 – diciembre 2003. Pag. 52.

<sup>290</sup>Veáse FERNÁNDEZ ZAPICO, F., IGLESIAS PASTRANA, D., LLANEDA ALVAREZ, F. y FERNÁNDEZ MUÑIZ, B.: *Manual para la formación del auditor en prevención de riesgos laborales*, Lex Nova, Madrid, 2006. Pg. 218.

- Verificar el cumplimiento de las políticas y estándares medioambientales de la empresa.
- Mejorar la gestión y el control de los costes medioambientales.
- Mejorar el comportamiento de los bienes de equipo de medio ambiente.
- Intensificar los controles de calidad en todos los bienes y servicios producidos para evitar un posible impacto ambiental derivado de su uso.
- Aumentar la formación del personal de la empresa en el ámbito del respeto al medio ambiente.
- Identificar oportunidades de negocio.
- Proporcionar información a los grupos interesados que comunique cómo se gestiona la problemática medioambiental de la empresa.

Vistos todos estos objetivos de la Auditoría medioambiental, podemos entonces respondernos ahora a la pregunta de ¿por qué es importante llevar a cabo una Auditoría medioambiental en el seno de la empresa? No cabe duda y, como hemos visto, que la realización de una Auditoría medioambiental es:

*“ayudará a la conservación del medio ambiente, facilitara la puesta en marcha de sistemas internos de protección medioambiental, dará transparencia a la gestión medioambiental de la empresa, al tiempo que mejora el rendimiento y la utilización de los recursos de la empresa e incentivará la innovación tecnológica”<sup>291</sup>.*

#### **IV.2.1 Concepto, principios y metodologías.**

Podemos distinguir diferentes etapas en un proceso de Auditoría medioambiental en función del tipo de Auditoría que se realice, de los objetivos

---

<sup>291</sup>POUSA LUCIO, X.M.: *La gestión medioambiental. Un objetivo común. Cómo reducir el impacto medioambiental de las actividades*, Ideas propias, Vigo, 2007. Pg.76.

que persiga tal proceso o de las características de la empresa auditada. En general, se suelen distinguir cuatro etapas<sup>292</sup>.

- A. Definición de objetivos
- B. Preauditoría
- C. Auditoría
- D. Postauditoría e Informe Auditor

#### **A. Definición de objetivos**

Como hemos visto anteriormente, los objetivos de una Auditoría medioambiental pueden resumirse, a grandes rasgos, en dos objetivos fundamentales:

- Asegurar el cumplimiento de la legislación medioambiental vigente.
- Verificar los sistemas de gestión medioambiental empleados y su coherencia con la política medioambiental de la empresa.

Pues bien, estos dos objetivos fundamentales, junto con el resto de objetivos derivados de ellos, han de estar claramente definidos antes del comienzo de la actividad auditora, puesto que, de no estarlo, podemos caer en el error de efectuar una Auditoría inexacta, por exceso o por defecto.

La fijación de unos objetivos demasiado amplios provocará, probablemente, la realización de una Auditoría demasiado extensa, que se prolongará durante largo tiempo y que supondrá un mayor desembolso para la organización. Además, el torrente de información que se obtendrá impedirá la toma de medidas de actuación concreta, concisa y a corto plazo.

---

<sup>292</sup>SEOÁNEZ CALVO, M., ANGULO AGUADO, I.: *Manual de gestión medioambiental de la empresa*, Mundi-Prensa, Madrid, 1999. Pgs. 245 a 253.

Una Auditoría medioambiental con unos objetivos poco definidos supondrá, asimismo, un informe de Auditoría raquítrico, del que se podrán extraer pocas conclusiones y pocas líneas de actuación.

Por tanto, es muy importante fijar con claridad y desde el principio los objetivos que se pretenden alcanzar con la Auditoría, al tiempo que se fija también el alcance y la extensión del proceso, las prioridades y el método e instrumentos que se van a seguir.

Todo ello implicará, necesariamente, la existencia de una serie de tomas de contacto previas con la organización, la selección de las actividades a auditar, la planificación del programa de la Auditoría, la preparación a fondo de las entrevistas y la elaboración de los cuestionarios.

### **B. Preauditoría**

La preauditoría es la etapa de diagnóstico previo y de preparación para la realización de la Auditoría propiamente dicha. Es, pues, una etapa de planificación y toma de decisiones sobre la forma en que la Auditoría se va a llevar a cabo.

Los objetivos del proceso de preauditoría serán, por tanto:

- Minimizar el tiempo de estancia en la planta.
- Preparar al equipo que tiene que realizar el diagnóstico medioambiental y maximizar la productividad.

Tendremos que definir en esta etapa cuál va a ser el calendario de actividades, el alcance de la Auditoría, cuáles van a ser las fuentes de información de las que nos vamos a servir y quién o quiénes van a desarrollar la Auditoría.

Tendremos también que programar la reunión inicial y las sucesivas reuniones entre el equipo auditor y la dirección de la empresa, presentar un resumen de los métodos y procedimientos que se van a emplear en el proceso de Auditoría, establecer los lazos de comunicación oficiales entre auditor y auditado y clarificar las cuestiones del plan de Auditoría que no resulten claras.

Respecto a la persona o personas encargadas de realizar la Auditoría medioambiental, ya hablamos en un momento anterior del presente trabajo cuando nos referimos a los auditores medioambientales. Recordar tan solo que esta tarea se le suele encomendar a grupos multidisciplinarios de trabajo a cuya cabeza se sitúa un auditor jefe, que luego será el encargado de redactar el informe de Auditoría<sup>293</sup>.

Las fuentes de información que nos son necesarias para llevar a cabo el proceso auditor las encontramos en el interior de la organización (directivos, mandos intermedios, trabajadores), los cuales nos proporcionan esa información a través de entrevistas y cuestionarios.

Por último, en cuanto al alcance de la Auditoría, la fase de la preauditoría es el momento adecuado para decidir si se va a realizar una Auditoría general o integrada, que alcance todos los sectores y actividades de la organización, o una Auditoría sectorial, que se detenga en un aspecto o sector concreto de la empresa.

---

<sup>293</sup>La *Food and Agriculture Organization of the United Nation (FAO)*, en su documento *“Environmental auditing in the pulp and paper industry”* ya propone que tales equipos multidisciplinarios estén compuestos por entre dos y ocho miembros, dirigidos por un jefe de equipo, que cubran aspectos como los políticos, de gestión medioambiental, toxicológicos, operacionales, etc. Puede verse más información en <http://www.fao.org/docrep/005/v9933e/V9933E05.htm>



Por tanto, podemos resumir las tareas que habrán de llevarse a cabo en la fase de preauditoría en las siguientes<sup>294</sup>:

- Seleccionar la planta
- Seleccionar los miembros del equipo que van a realizar la Auditoría:
  - Confirmar su disponibilidad
  - Organizar el viaje y el alojamiento
  - Asignar las responsabilidades
- Contactar con los responsables de la planta y planificar el diagnóstico medioambiental:
  - Discutir el programa de la Auditoría medioambiental.
  - Obtener información de la planta.
  - Definir el alcance del proceso de Auditoría.
  - Señalar los temas prioritarios.
  - Preparar el protocolo de la Auditoría.
  - Determinar los recursos necesarios.
  - Confirmar las fechas de las gestiones.
- Determinación y análisis de la legislación aplicable y de las posibles políticas establecidas al efecto.
- Elaboración del protocolo de Auditoría.

A estas tareas podíamos añadir también, siguiendo a CONESA FERNÁNDEZ-VITORA<sup>295</sup> las siguientes:

---

<sup>294</sup>DE ZAROBÉ WATINE, M.: *La auditoría medioambiental: Instrumentos y metodologías*, Instituto de Investigaciones Ecológicas, Málaga, 1996. Pg. 33.

<sup>295</sup>CONESA FERNÁNDEZ-VÍTORA, V.: *Instrumentos de la gestión ambiental en la empresa*, Mundi-Prensa, Madrid, 1996. Pg. 349.

- Implantar un proceso de mentalización interna, para que exista a todos los niveles la posibilidad de identificación de los lugares donde se estén produciendo algún tipo de impacto medioambiental, como generación de emisiones, vertidos, etc., y exista a su vez la intención y la capacidad de minimizarlos.
- Determinación de los estándares, en caso de que la empresa no los tenga establecidos, para, en base a ellos, verificar la situación medioambiental de esta. Estos estándares serán fijados por los auditores según la normativa medioambiental vigente, pudiéndose ser conservadores o restrictivos, pero en ningún caso superiores a los máximos permitidos.
- Diseño del sistema de muestreo o análisis en base a los resultados de la matriz de identificación de efectos medioambientales que se elaboró al realizar el análisis de la actividad.
- Diseño de los papeles de trabajo, en concreto del soporte informático y en papel para la verificación del cumplimiento de los estándares, soporte informático y en papel para los cuestionarios de las entrevistas, guiones de entrevistas y bloc de chequeo para resumir el contenido de las mismas, soporte informático y en papel para detallar los valores de los distintos análisis y resultados técnico-ambientales, etc.

### **C. Auditoría**

En esta fase, se realiza el proceso de Auditoría propiamente dicho.

El objetivo de esta fase es, por un lado, verificar la situación técnica y medioambiental de la organización a partir de la información obtenida mediante las entrevistas, los cuestionarios y el análisis de la legislación medioambiental

vigente, y por otro lado analizar toda esa información recogida para, posteriormente y en base a ella, emitir el informe de Auditoría.

La Cámara Internacional de Comercio sugiere cinco fases para la ejecución de la Auditoría<sup>296</sup>:

1. Estudio de la información recopilada
2. Estudio de los puntos fuertes y débiles de la empresa
3. Recopilación de pruebas
4. Evaluación de las pruebas
5. Informe sobre los resultados de la Auditoría o informe previo

En primer lugar, deberemos analizar profundamente toda la información obtenida para tener una idea clara del funcionamiento de la organización y de sus sistemas de control interno<sup>297</sup>.

---

<sup>296</sup>VVAA.: *Guía de la Cámara de Comercio Internacional para un proceso de auditoría medioambiental eficaz*, ICC Publishing, 1991. Pg. 13.

<sup>297</sup>El término control interno fue definido por primera vez por el Instituto Americano de Contadores Públicos Acreditados, en 1949, como "el proceso efectuado por la junta de directores, la gerencia y el personal de una entidad, diseñado para proporcionar seguridad razonable respecto al logro de objetivos en las siguientes categorías: efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera y cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables". En 1985 fue creada en EE.UU. la llamada *Comision Treadway*, formada por cinco organizaciones profesionales, para investigar las causas de la preparación de estados financieros fraudulentos por parte de compañías públicas estadounidenses. Una de las recomendaciones que proporcionó esta comisión fue la de la necesidad de diseñar e implementar mecanismos que permitieran detectar y prevenir la elaboración de información financiera fraudulenta, incidiendo en la potenciación del control interno. Los mismos integrantes de la citada comisión fueron conminados a realizar un estudio más amplio sobre el control interno, dando lugar, en 1992, a la divulgación del Marco Integrado de Control Interno, por parte del denominado *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission*, más conocido por sus siglas COSO. El denominado Informe COSO I definía el control interno como "el proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el respeto del personal de la entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las

Debemos conocer y comprender el sistema de gestión medioambiental que utiliza la empresa para así poder conocer las herramientas y procedimientos que integran el sistema de control, ya que esta circunstancia condicionará los objetivos y el alcance del proceso auditor.

El auditor dispone de diferentes medios para evaluar los sistemas de control establecidos por la organización, entre los que destacan los siguientes:

- Cuestionario de control interno
- Método descriptivo
- Métodos de *flowcharts* o flujogramas

El primer método supone la realización de un cuestionario o encuesta tendente a analizar los aspectos básicos del sistema de control. Así, si queremos conocer si la empresa posee un sistema de control sobre sus vertidos a ríos o afluentes, pasaríamos una encuesta donde se interrogaría a los responsables de la materia sobre la existencia de depuradoras en la planta, o sobre la realización de análisis periódicos de las aguas, etc.

---

*categorias de eficacia y eficiencia de las operaciones, fiabilidad de la información financiera y cumplimiento de las leyes y normas aplicables".* El objetivo del informe era proporcionar un marco conceptual a través del cual fuera posible evaluar el riesgo y la efectividad de los sistemas de control interno con base a los objetivos de operaciones, información y cumplimiento y cinco componentes: ambiente de control, evaluación del riesgo, actividades de control, información y comunicación y monitoreo. En septiembre de 2004 se publicó el Nuevo Marco de Control Interno, denominado COSO II, en cuyo desarrollo se hace especial hincapié en la "gestión de los riesgos empresariales", centrándose en el proceso diseñado por la organización para identificar riesgos potenciales que puedan afectar a la misma, gestionar adecuadamente tales riesgos y así proporcionar cierta seguridad en la consecución de los objetivos empresariales. Para más información puede verse FONSECA LUNA, O.: *Sistemas de Control Interno para organizaciones. Guía práctica y orientaciones para evaluar el control interno*, Instituto de investigación, Lima, 2011. Pgs. 18-19.

El método descriptivo supone una descripción de las características del sistema de control interno que se está evaluando y a partir de esa descripción establecer unos objetivos de control concretos para cada actividad o proceso, viendo que técnicas y se ha utilizado y si se han cumplido o no esos objetivos marcados.

Por su parte, los flujogramas son unos documentos que permiten desarrollar gráficamente todos los procedimientos técnicos, administrativos y contables que se dan en la empresa, indicando qué documentos se utilizan y quién los realiza. De esta forma se pueden establecer medidas de control sobre cada una de las actividades al tenerlas perfectamente identificadas mediante esos flujos.

Una vez que conocemos los sistemas de gestión medioambiental que utiliza la empresa así como los sistemas de control interno empleados, el siguiente paso sería estudiar la eficacia de tales sistemas de control, detectando sector por sector los riesgos, fallos y deficiencias que puedan darse. Se trata, pues, de la segunda fase: el estudio de los puntos fuertes y débiles de la organización.

Los puntos fuertes y débiles son aquellos elementos favorables o desfavorables de la estructura de la organización respecto al medio ambiente.

Puntos débiles pueden ser la falta de formación y experiencia del personal, la propia inexistencia de un sistema de control interno, la no-definición clara del reparto de tareas y responsabilidades, el envejecimiento de las instalaciones, la mala imagen ante los consumidores, etc.

Como puntos fuertes podemos destacar el cumplimiento de la legislación medioambiental, un personal sensibilizado con el respeto al entorno natural, un proceso de producción poco contaminante, una imagen limpia, etc.

Esta fase del proceso es fundamental, porque si la empresa, a través del proceso auditor, toma conciencia de sus puntos débiles y fuertes respecto al medio ambiente, podrá adoptar las medidas necesarias para erradicar los primeros y fomentar los segundos.

La tercera de las fases consiste en la recopilación de pruebas para detectar el grado de cumplimiento de la actividad de la política ambiental fijada y de la propia normativa vigente, así como del nivel de los impactos producidos en el entorno, ya que el informe final de la Auditoría se basará en todas las evidencias obtenidas.

La obtención de tales pruebas se realiza por diferentes métodos, algunos de los cuales ya han sido desarrollados en apartados anteriores. Así, destacaríamos los cuestionarios, las entrevistas, los *tests*, las reuniones, las observaciones por parte del equipo auditor, las visitas técnicas, las inspecciones, el análisis de los datos disponibles, el análisis de los vertidos, de las emisiones, de los residuos generados, etc.

Podemos ampliar el número de fuentes de información para la obtención de evidencias, siguiendo a TEJADA PONCE<sup>298</sup> para el que tales fuentes de pueden clasificar de la siguiente forma:

---

<sup>298</sup>TEJADA PONCE, A.: *“La gestión y el control socioeconómico de las interacciones empresa-medio ambiente. Contribuciones de la contabilidad a la gestión sostenible de la empresa”*. Opus Cit. Pg. 376.

- Documentos externos a la organización, como normativas vigentes, reglamentaciones, permisos, autorizaciones, licencias, etc.
- Documentos internos a la organización, como el manual de buenas prácticas o las propias normas internas de respeto medioambiental.
- Planes de gestión medioambiental e informes de Auditorías anteriores.
- Documentos científico-técnicos del funcionamiento y situación medioambiental de la empresa.
- Documentos sobre el control interno y estructura organizativa de la empresa.
- Documentos de carácter económico-financieros donde aparezcan referencias de carácter medioambiental.

Así, todas las evidencias obtenidas, podrían ser clasificadas en dos grandes grupos:

- Evidencias de carácter científico-técnico, que reflejan las características y funcionamiento de las actividades auditadas.
- Evidencias de carácter económico-financiero, que se basan en un análisis coste-beneficio de la interacción entre la empresa y el medio ambiente.

La cuarta fase es la fase de evaluación de las pruebas obtenidas. Estas pruebas se analizarán detenidamente para detectar los fallos y deficiencias de carácter medioambiental en el funcionamiento de la empresa y los riesgos en los que se incurre caso de no solucionar tales deficiencias.

Con toda la información obtenida de las cuatro fases anteriores, y tras la finalización del llamado *trabajo de campo*, el equipo auditor redactará un informe

previo, que constituye la quinta y última fase, en el que se pondrán de manifiesto, por escrito, las siguientes cuestiones:

- Deficiencias encontradas en las actividades auditadas
- Riesgos medioambientales económicos y jurídicos consecuencia de tales deficiencias.
- Aspectos funcionales e impactos ambientales a corregir.
- Recomendaciones y medidas correctoras propuestas.

Esta fase de emisión del preinforme de Auditoría se completará con una reunión entre el equipo auditor y los responsables de cada área auditada al efecto de transmitirles en primer lugar a estos responsables las conclusiones del trabajo de campo, para asegurarse que se comprenden perfectamente y que se está de acuerdo con ellas.

Las recomendaciones que el equipo auditor presentará a cada uno de los responsables de las áreas auditadas pueden ser clasificadas en:

- Recomendaciones sobre los sistemas de gestión medioambiental, que tendrán como objetivo comunicar las deficiencias encontradas en los sistemas de control interno.
- Recomendaciones de carácter técnico, que incluirán las medidas correctoras necesarias para alcanzar los estándares óptimos para cada factor, como contaminación atmosférica, de aguas, de suelos, de consumo de recursos, etc.
- Recomendaciones de carácter económico-financieras, basadas, como veíamos antes, en análisis coste-beneficio de la mejora de las relaciones entre la empresa y el medio ambiente.



#### **D. Postauditoría e Informe Auditor**

La postauditoría es la última fase del proceso de Auditoría y va a consistir básicamente en la emisión del informe final de Auditoría a los responsables de la organización, informe que incluirá todas las recomendaciones finales y las líneas de actuación futuras.

El informe final debe, pues, proporcionar la documentación suficiente para valorar el alcance de la Auditoría, presentar a los directivos los resultados de la Auditoría y sus conclusiones y demostrar la necesidad de las acciones correctoras propuestas.

El informe de Auditoría deberá presentarse de una forma clara y directa. Debe ser un informe riguroso, razonable, objetivo, relevante y constructivo.

El equipo auditor se asegurará que se han cubierto todos los objetivos de la Auditoría y que las técnicas y métodos empleados han sido los correctos en cada caso, y así lo reflejarán en el informe final.

Además de los resultados del proceso auditor, el informe incluirá, como hemos dicho, llamadas de atención sobre aspectos que requieran una actuación urgente por parte de los responsables de la organización, como deficiencias en los procesos productivos o incumplimientos de la normativa medioambiental vigente.

La información que contiene el informe de Auditoría será de interés tanto para el propio equipo auditor, como la empresa que ha solicitado la Auditoría como para el público en general.

Así, según el ámbito al que van dirigidos los informes de Auditoría, podemos hablar de informes internos e informes externos.

Los informes de Auditoría internos van dirigidos a los agentes internos de la organización, especialmente a la dirección y a los responsables de cada una de las áreas auditadas.

Podemos distinguir a su vez entre informes de Auditoría internos intermedios, que son los que recogen resultados parciales de la Auditoría con el fin de comunicar una anomalía en el funcionamiento de alguna área concreta al responsable de dicha área con el fin de que la subsane y así provocar un flujo continuo de información entre los responsables de las áreas y los miembros del equipo auditor que permita a estos un mayor conocimiento del sistema de gestión medioambiental de la empresa de cara a la emisión del informe final de Auditoría.

De otro lado, está el informe final de Auditoría, realizado al final del proceso de verificación de la información y que incluirá las recomendaciones realizadas en los informes intermedios.

El contenido del informe final de Auditoría tendrá una doble finalidad:

- Servir como documento científico-técnico sobre las relaciones de la empresa con el medio ambiente.

- Servir como base para la elaboración de documentos jurídicos que permitan a la empresa defender sus intereses ante las demandas que les puedan ser planteadas <sup>299</sup>:

El contenido del informe de Auditoría deberá ser distinto en función de a quién vaya dirigido. Así, si va dirigido a la dirección de la empresa, deberá ser un informe breve y conciso y con un contenido global, mientras que va dirigido a los responsables de cada área serán más detallados en cuanto a los datos técnicos.

No obstante, el contenido mínimo de cualquier informe final de Auditoría será<sup>300</sup>:

- Introducción. Cuándo se realizó la Auditoría, qué personal ha participado y qué limitaciones se han presentado.
- Objetivos y motivos de la Auditoría.
- Alcance de la Auditoría.
- Grado de cumplimiento de la política ambiental de la empresa y del programa de Auditoría.
- Métodos empleados en el proceso.
- Grado de cumplimiento de los objetivos generales de la Auditoría.
- Eficacia y fiabilidad de las medidas adoptadas para verificar el grado de cumplimiento técnico y las repercusiones medioambientales.
- Cumplimiento de los procesos productivos, describiendo los procesos y prácticas de la planta y su cumplimiento de acuerdo con las normas

---

<sup>299</sup>En este caso, el informe de auditoría actuaría como instrumento de defensa ante reclamaciones judiciales por actuaciones negativas sobre el medio ambiente. La empresa esgrimiría el informe como salvaguarda de una actuación correcta sobre el entorno.

<sup>300</sup>CONESA FERNÁNDEZ-VÍTORA, V.: "Instrumentos de la gestión ambiental en la empresa". *Opus Cit.* Pgs. 355 a 357.

- Áreas de riesgo.
- Medidas correctoras propuestas.
- Plan de seguimiento del plan de medidas correctoras y establecimiento de la periodicidad.
- Grado de cumplimiento de la legislación vigente.
- Aspectos económicos y financieros. (análisis coste-beneficio)
- Aspectos de organización y administración, proponiendo líneas de actuación que faciliten la mejora de la situación medioambiental de la empresa.
- Recomendaciones propuestas, ordenadas por orden creciente de prioridades.

El informe se presentará estructurado en dos partes: por un lado se realiza la carta de presentación, que contendrá la descripción de la Auditoría, objeto del trabajo, alcance, limitaciones, observaciones principales, conclusiones generales y calendario de realización de las mejoras previstas, y por otro lado se presentará el cuerpo del informe propiamente dicho, que recogerá el hecho detectado, la descripción del procedimiento, evidencias, demostraciones, consecuencias de los disfuncionamientos, conclusiones y recomendaciones.

Por su parte, los informes de Auditoría externos tienen como objetivo transmitir información medioambiental validada a través de un proceso auditor a los agentes socioeconómicos externos que tiene relación con la organización, como pueden ser accionistas, consumidores o la propia administración.

Lo que se pretende normalmente con los informes de Auditoría externos es transmitir al público en general la idea de que la organización es respetuosa

con el medio ambiente, por las connotaciones de política de marketing que tiene este hecho.

En el anterior Reglamento (CEE) 1836/93 de ecogestión y ecoauditoría, a estos informes de Auditoría externos se les denomina *Declaraciones Medioambientales*, cuyo contenido es el siguiente<sup>301</sup>:

- Descripción de las actividades de la empresa en el centro considerado.
- Valoración de todos los problemas medioambientales significativos que guarden relación con las actividades de que se trate.
- Resumen de datos cuantitativos sobre emisión de contaminantes, generación de residuos, consumo de materias primas, energía y agua, ruidos y otros aspectos medioambientales significativos.
- Otros factores relacionados con el rendimiento medioambiental.
- Presentación de la política, el programa y el sistema de gestión medioambiental de la empresa aplicados en el centro de que se trate.
- Plazo fijado para la presentación de la próxima declaración.
- Importe de gastos de explotación y partidas capitalizadas de carácter medioambiental.
- Gastos que se prevén para el futuro.
- Pasivos y otras obligaciones medioambientales de carácter contingente.
- Mejoras que se han logrado.
- Resultados de las Auditorías medioambientales realizadas.
- Nombre del verificador medioambiental acreditado.

---

<sup>301</sup>Reglamento (CEE) 1836/93 de Ecogestión y ecoauditoría. Artículo 5, punto 3, en ARANGUENA PERNAS, A.: *Auditoría Medioambiental en la empresa. Opus Cit.* Pgs. 228 a 229.

Estos informes internos también podrán ser presentados en aquellos ejercicios en que no se haya realizado una Auditoría medioambiental, conteniendo al menos datos relativos al consumo de materias primas, energía, agua, generación de contaminantes, ruidos, residuos, etc.

Las declaraciones medioambientales se podrán presentar como documentos independientes y cuando la organización lo considere oportuno o como un documento más de las cuentas anuales, complementando a estas en cuanto a los aspectos medioambientales se refiere<sup>302</sup>:

#### **IV.2.2 Beneficios y alcance de las Auditorías ambientales.**

La realización periódica de Auditorías medioambientales proporciona los siguientes beneficios<sup>303</sup>:

- 1) Asegura el cumplimiento de la normativa y los estándares y políticas de Medio Ambiente.
- 2) Aumenta la conciencia medioambiental de directivos y empleados.
- 3) Proporciona información útil para minimizar problemas actuales y futuros.
- 4) Identifica ahorros potenciales de recursos.
- 5) Facilita el acceso a ayudas y subvenciones.
- 6) Ayuda a mejorar la imagen de la empresa.

---

<sup>302</sup>Las declaraciones ambientales validadas por verificadores ambientales de empresas y organizaciones pertenecientes al entorno EMAS pueden consultarse en la página web [http://ec.europa.eu/environmental/emas/es\\_library/library\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environmental/emas/es_library/library_en.htm).

<sup>303</sup>TAMBORINO MORAIS, M.G. y GONZALEZ BENITO, J.: "Auditoría interna medioambiental basada en la gestión del riesgo corporativo. Un caso de estudio", en *Revista Universo Contable*, Vol. 4.º2, Abril-junio 2008. Pgs. 109-110.

- 7) Disminuye los riesgos de demandas y aumenta la cobertura de los seguros.
- 8) Facilita la comunicación interna y externa a todos los niveles.
- 9) Incentiva la innovación tecnológica.
- 10) Facilita la puesta en marcha de sistemas internos de protección medioambiental.
- 11) Proporciona a la empresa una base de datos medioambientales útil para la planificación, gestión y toma de decisiones.

Respecto al alcance de una Auditoría Medioambiental, se ha de tener en cuenta que la Auditoría es un instrumento flexible y por tanto su estructura no está totalmente estandarizada o cerrada, de tal modo que llamamos Auditoría medioambiental tanto a aquella que contempla un solo aspecto de la organización como a aquella otra que los contempla todos, aquella que consiste en una sola comprobación como a aquella que consiste en un análisis exhaustivo de todos los procesos y actividades de la empresa.

Por tanto, el alcance de la Auditoría medioambiental viene condicionado por las necesidades y prioridades de la organización, que, a su vez, vendrán dadas por los requisitos de información provenientes del exterior o de las metas a corto o largo plazo establecidas.

El Reglamento Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría 1221/2009, de 25 de Noviembre de 2009, por el que se permite a las empresas del sector industrial que se adhieran voluntariamente a un sistema comunitario de gestión y Auditoría medioambientales establece en cuanto al alcance de tales Auditorías que “se

definirá claramente el alcance general de cada Auditoría o, cuando proceda, de cada fase de un ciclo de Auditorías, y se determinarán de manera explícita:

- 1) Los temas que abarca.
- 2) Las actividades objeto de Auditoría.
- 3) Las normas de comportamiento medioambiental.
- 4) El periodo que abarca la Auditoría.

#### **IV.2.3. Tipos de Auditorías ambientales.**

Pues bien, en función de estos requisitos que acabamos de ver, podemos establecer una clasificación de las Auditorías medioambientales, siguiendo a SEOANEZ CALVO<sup>304</sup>:

- 1) Según su alcance:
  - Auditoría Medioambiental Integrada: Se realiza considerando todos los sectores y actividades de la organización. Se trata, pues, de una Auditoría general, de un análisis global de la situación medioambiental de una empresa determinada.
  - Auditoría Medioambiental Sectorial: Se realiza sobre un único aspecto de la empresa, tratándose entonces de un diagnóstico parcial de ese aspecto concreto (aguas, residuos, etc.)
- 2) Según la procedencia del equipo auditor:
  - Auditoría Medioambiental Externa: Realizada por una empresa especializada ajena a la propia organización, bien porque esta no dispone de los recursos necesarios para realizarla por sí misma, bien porque

---

<sup>304</sup>SEOÁNEZ CALVO, M., ANGULO ANGUADO, I.: *“Manual de gestión medioambiental de la empresa”*. Opus Cit. Pgs. 209-211.



desea disponer de un diagnóstico independiente y objetivo, o bien para contrastar los datos con su propia Auditoría interna.<sup>305</sup>

- Auditoría Medioambiental Interna: Realizada por la propia empresa como instrumento de control, verificación y mejora de su situación medioambiental.

3) Según el entorno medioambiental auditado:

- Auditoría Medioambiental Exterior: Estudia los efectos de la actividad o proceso auditados sobre el entorno de la organización.
- Auditoría Medioambiental Interior: Estudia los efectos de la actividad o procesos sobre el cual se realiza la Auditoría en la propia organización donde se desarrolla tal actividad o proceso.

4) Según su periodicidad<sup>306</sup>.

- Auditoría Medioambiental Permanente: Consiste en la evaluación de forma continua en el tiempo de procesos y actividades.
- Auditoría Medioambiental Periódica: Son revisiones periódicas de la situación medioambiental de la organización o de sus sistemas de gestión medioambiental, desarrolladas a intervalos determinados de tiempo.

---

<sup>305</sup>La auditoría medioambiental externa puede ser realizada también por las administraciones públicas para comprobar la correcta observancia de la legislación medioambiental vigente.

<sup>306</sup>Según FERNÁNDEZ ZAPICO, F. ET AL.: *“la periodicidad de la auditoría dependerá de la naturaleza, magnitud y complejidad de las actividades, de la importancia de los impactos medioambientales asociados, de la importancia y urgencia de los problemas detectados en auditorías anteriores y del historial de problemas medioambientales”* en FERNÁNDEZ ZAPICO, F., IGLESIAS PASTRANA, D., LLANEDA ALVAREZ, F. y FERNÁNDEZ MUÑIZ, B.: *Manual para la formación del auditor en prevención de riesgos laborales*, Lex Nova, Madrid. 2006. Pg. 225.

- Auditoría Medioambiental Discontinua: Son las realizadas de manera intermitente, sin ninguna periodicidad preestablecida.
- Auditoría Medioambiental Única: Es la realizada una única vez, con un objetivo concreto.
  - 5) Según sus objetivos:
    - Auditoría Medioambiental de Conformidad: Su objetivo es comprobar que la empresa cumple la normativa medioambiental vigente. Este no es sino el punto de partida de cualquier Auditoría medioambiental.
    - Auditoría Medioambiental de Siniestros o Accidentes: Se desarrolla para verificar los sistemas de seguridad frente a accidentes de carácter medioambiental o cuando se producen tales accidentes, para descubrir sus causas, establecer sus responsables y definir acciones correctoras para evitar accidentes similares.
    - Auditoría Medioambiental de Riesgos: Pretenden conocer y limitar los riesgos medioambientales y, como consecuencia de ellos, los riesgos jurídicos y económicos que implican.
    - Auditoría Medioambiental de Adquisición de Empresas: Realizada por la empresa absorbente para conocer los riesgos medioambientales que supone la integración en su organización de la empresa absorbida.
    - Auditoría Medioambiental de Producto: Su objetivo es conocer los efectos medioambientales de un determinado producto.
    - Auditoría Medioambiental de Gestión Generalizada: El objetivo, en este caso, es conocer el impacto general de los procesos y actividades de una empresa sobre el entorno natural.
    - Auditoría Medioambiental de Evaluación de Sistemas de Gestión Medioambiental: Se trata de Auditorías periódicas cuyo objetivo es

evaluar la eficacia del sistema de gestión medioambiental de la empresa y para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos medioambientales marcados tras anteriores Auditorías.

Una vez que hemos estudiado los distintos tipos de Auditorías medioambientales que se pueden realizar en una organización, el siguiente paso va a analizar qué personas o departamentos deben realizar la Auditoría medioambiental y qué cualidades y características deben reunir.

#### **IV.2.4. Instrumentos de Auditorías ambientales.**

Nos encontramos con herramientas y recursos lógicos y humanos al servicio de la actividad auditora, así en primer lugar debemos hacer referencia a *Los Auditores Medioambientales*<sup>307</sup>.

Los auditores medioambientales son las personas que poseen la responsabilidad y cualificación suficiente para realizar las Auditorías medioambientales de la empresa. En términos generales, las responsabilidades y cualidades de un auditor medioambiental son las mismas que las de cualquier otro tipo de auditor.

Estos requisitos exigidos a los que ejercen una actividad auditora vienen recogidos en las llamadas Normas Técnicas de Carácter General<sup>308</sup> que son normas

---

<sup>307</sup>El Reglamento EMAS, en su artículo 2.17 define al auditor ambiental como “una persona o grupo de personas, perteneciente a una organización en sí, o una persona física o jurídica externa a la misma, que actúa en su nombre, que evalúa, en particular, el sistema de gestión medioambiental implantado y que determina la conformidad con la política y el programa medioambientales de la organización, lo cual incluye el cumplimiento de los requisitos legales aplicables relativos al medio ambiente”.

que regulan las condiciones que deben reunir el auditor de cuentas y su comportamiento en el desarrollo de la actividad de Auditoría de cuentas diferenciándose de las Normas Técnicas de Auditoría, aunque complementando estas, que están referidas al desarrollo del trabajo de Auditoría y posterior elaboración del informe.

Si bien estas normas técnicas hacen referencia a la actividad de Auditoría de cuentas, entendemos que son perfectamente extrapolables a cualquier otro tipo de Auditoría.

Las normas técnicas de carácter general incluyen:<sup>309</sup>

- 1) Formación técnica y capacidad profesional.
- 2) Independencia, integridad y objetividad.
- 3) Diligencia profesional.
- 4) Responsabilidad.
- 5) Secreto Profesional.
- 6) Honorarios y comisiones.
- 7) Publicidad.

---

<sup>308</sup>Las Normas Técnicas de Carácter General se refieren fundamentalmente a cuestiones tales como la regulación de los criterios que deben seguir los auditores en el desarrollo de su actividad a fin de garantizar su independencia, así como su integridad y objetividad, los principios que deben aplicar los auditores para garantizar la aplicación del secreto profesional, la regulación de principios que debe observarse respecto de sus remuneraciones, la regulación del sistema de control que todo auditor debe establecer para asegurar que su actividad cumple con la legislación vigente y finalmente cualesquiera otros aspectos que afecten al auditor en el desempeño de su actividad. Véase al respecto DE LARA BUENO, M.I.: *Manual básico de revisión y verificación contable*, Dykinson, Madrid, 2007. Pg. 26.

<sup>309</sup>LÓPEZ CASUCO, A.: *“Normas de Auditoría: Cómo interpretarlas para su aplicación”*, Ediciones del Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España, Madrid. 1995. Pg. 53-55.

En cuanto al primero de los requisitos, es evidente que el auditor medioambiental deberá ser una persona con unos sólidos conocimientos teóricos, de tal forma que posea una amplia visión tanto de las técnicas que va a aplicar como del significado y alcance de la Auditoría.

En este punto, nos preguntamos cuál debe ser la cualificación profesional del auditor medioambiental, si ha de ser un ingeniero, un experto en medio ambiente o bien un economista-auditor. La respuesta es bien clara: el auditor medioambiental debe poseer unos conocimientos técnicos amplios sobre la tecnología aplicada, sobre la tecnología disponible, sobre el proceso productivo de la empresa y sobre la normativa medioambiental vigente, así como del proceso general de una Auditoría<sup>310</sup>.

Creemos que tal cúmulo de requisitos sólo es posible encontrarlos en equipos multidisciplinares de trabajo, en donde se conjuguen los conocimientos técnicos, organizativos, normativos, legales, económico-financieros y de metodología del proceso de Auditoría, y que por tanto deberán estar integrados por economistas, ingenieros, abogados, etc., todos ellos dirigidos por un jefe de equipo que sea un técnico altamente cualificado y con capacidades suficientes de planificación, dirección y capacidad de comunicación.

En este sentido, TEJADA PONCE <sup>311</sup> incide en la importancia de la figura del auditor jefe como aglutinador de los esfuerzos y de las capacidades

---

<sup>310</sup>ESCANCIANO MONTOUSSE, L., RIESGO FERNÁNDEZ, P., POLA ALONSO, I.: *Encuadre y desarrollo de la auditoría medioambiental: la ecoauditoría*, Auditoría Interna. Número 37, Enero-Abril 1994. Pg. 11.

<sup>311</sup>TEJADA PONCE, A.: *“La gestión y el control socio-económico de las interacciones empresa-medio ambiente. Contribuciones de la contabilidad a la gestión sostenible de la empresa”*. Opus Cit. Pg. 357.

individuales de cada uno de los miembros del equipo auditor, y le asigna las siguientes responsabilidades:

- Establece los requisitos de cada Auditoría, incluyendo las cualificaciones de los auditores necesarios y participando en la selección de los demás miembros del equipo auditor.
- Representa al equipo auditor.
- Fija el alcance de la Auditoría
- Obtiene información necesaria sobre las actividades auditadas.
- Prepara el plan de Auditoría.
- Desarrolla procedimientos, prepara los documentos de trabajo y da instrucciones a los miembros del equipo.
- Informa sobre cualquier incidencia acaecida en el transcurso de la Auditoría.
- Comunica, de manera concreta y sin retrasos, los resultados de la Auditoría.

La segunda de las normas generales de Auditoría hace referencia a independencia, integridad y objetividad del auditor. La independencia es la habilidad y capacidad del auditor para actuar con integridad y objetividad. La integridad se refiere a la honradez y honestidad en la ejecución de los trabajos profesionales por parte del auditor. Por fin, la objetividad se refiere a la justicia con que debe actuar el auditor, no permitiendo la existencia de sesgos o influencia de terceros en su trabajo<sup>312</sup>.

---

<sup>312</sup>En este sentido BREMOND dirá que la ecoauditoría es un proceso objetivo, libre de sesgos y corruptelas y ello porque el propio Reglamento prohíbe que quien ha realizado la auditoría ambiental actúe posteriormente como verificador medioambiental. Véase BREMOND y TRIANA, L.: El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental

Pero, realmente ¿quién debe llevar a cabo la Auditoría medioambiental? ¿Ha de ser un proceso realizado desde la propia empresa, o bien se le encargará a un agente externo? ¿Ha de ser, pues, una Auditoría interna o externa?<sup>313</sup>.

Nosotros consideramos que, puesto que encuadramos el proceso de Auditoría medioambiental dentro de la Auditoría de gestión y esta a su vez dentro de la Auditoría interna, ha de ser el propio departamento de Auditoría interna el que se encargue de realizarla, siempre y cuando, claro está, cuente con los medios materiales y humanos necesarios para ello.

Además, deberá ser un departamento de Auditoría interna que esté situado en el nivel más alto posible del *staff* organizativo, bien dependiendo directamente del consejo de administración de la empresa o de la dirección general, pero siempre bajo condiciones de trabajo de libertad e independencia.

Basamos nuestra anterior consideración acerca de que sean los auditores internos los que realicen la Auditoría medioambiental en los siguientes extremos:

- Los auditores internos son los primeros en detectar los riesgos derivados de las interacciones con el medio ambiente y por tanto se consigue un adelanto en cuanto a la implantación de medidas correctoras para paliar tales riesgos.
- La información que proporciona los auditores internos está exenta de toda subjetividad.

---

hoy. En *Observatorio Medioambiental*. Nº 1. Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense. Madrid. 1998. Pg.243.

<sup>313</sup>Recordemos que el Reglamento CEE 1221/2009 de ecogestión y ecoauditoría permite que la auditoría medioambiental sea realizada por auditores internos.

- Los auditores internos conocen todos los procedimientos que desarrolla la empresa y por tanto son los que poseen más y mejor información sobre aspectos tales como la existencia de pasivos medioambientales no contabilizados, existencias obsoletas por causas medioambientales, reducción de la vida útil de los elementos del inmovilizado por estas mismas causas, etc.

De todo lo expuesto, concluimos pues que el departamento de Auditoría interna de la empresa es el órgano más adecuado para realizar las Auditorías medioambientales, siempre y cuando, y buscando los objetivos iniciales de independencia, integridad y objetividad, se cumplan las siguientes condiciones:

- Tenga acceso a toda la información que requiera para el desarrollo de la labor de auditar las relaciones de la empresa con el medio ambiente
- Sea absolutamente independiente respecto a las personas y funciones sobre las que va a emitir su juicio, de tal forma que no tome parte en ninguna operación que posteriormente deba revisar ni tenga responsabilidad o autoridad alguna sobre las personas que realizan tales operaciones.
- Esté al corriente de la política medioambiental de la organización.

No obstante, dejamos también la puerta abierta a que sean auditores externos los que realicen la Auditoría medioambiental de la empresa, si bien en este caso hemos de tener en cuenta que, aunque es probable que se gane en independencia y objetividad, el acceso a toda la información a auditar puede ser más limitado y el proceso, consecuentemente, más largo<sup>314</sup>.

---

<sup>314</sup>En este sentido UBALDINI, aboga sin embargo, porque sean auditores externos, con el apoyo de personal de la propia compañía, y ello porque según la autora "*there are two*



Además, a los auditores externos se les puede exigir unas mayores responsabilidades que a los auditores internos, que pueden alcanzar incluso el plano penal, si el auditor oculta una situación ilegal con el fin de obtener algún permiso, licencia o subvención o para iniciar una determinada actividad.

También se le puede exigir al auditor una responsabilidad civil por causa de errores, faltas o mala fe cuando ello acarree responsabilidades de esta índole para la empresa auditada o bien responsabilidades administrativas cuando la actuación del auditor afecte a la responsabilidad de la empresa frente a la administración<sup>315</sup>.

Al hilo de la realización de cualquier tipo de Auditoría medioambiental, el Reglamento Comunitario de Ecogestión y EcoAuditoría 1221/2009 recoge, en su artículo número 18, la existencia del llamado *verificador medioambiental* acreditado como persona u organización independiente de la empresa sometida a verificación cuya misión es otorgar mayor veracidad a la información

---

*main reasons why internal auditors should no have to take on the burden of environmental auditing. First, although usually highly competent in most auditing areas, internal auditors most likely have not had enough technical specialization to complete a thorough environmental audit. Thus, it seems unlikely that the internal/environmental auditors would be able to comply fully with the Professional Proficiency Standard of the IIA, which states that "the internal auditing department should provide assurance that the technical proficiency and educational background of internal auditors are appropriate for the audits to be performed" (emphasis added). Also, it seems that if internal auditors are forced to take on the new responsibilities conducting an environmental audit would entail, they would either have to shirk some of their former duties to make time for this new audit or find new resources allowing the department to expand enough to fulfill both obligations. Since resources are not that easy to find in these cost-cutting, downsizing days, it is likely that some important auditing functions would be replaced with environmental audit procedures. UBALDINI, S.: Should Internal Auditors Be Responsible for Environmental Auditing, University of Tennessee, 1995. Pg234.*

<sup>315</sup>En este sentido véase MONTANER FERNANDEZ, R.: "La posible responsabilidad penal el auditor ambiental", en *Revista para el análisis del derecho*, editorial Indret. , Barcelona. 2012.

suministrada a partir de la realización de una Auditoría medioambiental, de tal forma que es el equivalente a la figura del auditor de cuentas en una Auditoría contable.

En palabras de MORA RUIZ “el verificador medioambiental es el nexo entre la evaluación privada que lleva a cabo la organización mediante la Auditoría y la Administración y el público, de manera que la verificación de los requisitos establecidos por el Reglamento EMAS adquiere trascendencia pública desde el momento en que se obtiene la validación”<sup>316</sup>.

El verificador medioambiental es el encargado de garantizar la objetividad e imparcialidad de los informes de Auditoría medioambientales presentados, tanto si son realizados por auditores internos o externos a la empresa. En este sentido, las profesoras MARTÍNEZ CONESA y MACHOTA BLAS dirán que “el auditor medioambiental acreditado es el que ejerce la función de policía”<sup>317</sup>.

El citado Reglamento Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría, como sabemos, permite que las empresas del sector industrial se adhieran voluntariamente a un sistema de gestión y Auditoría medioambientales, para lo cual las empresas deberán cumplir los siguientes requisitos <sup>318</sup>:

- Adoptar una política medioambiental de la empresa, que contemple el fiel cumplimiento de la normativa vigente y el establecimiento de compromisos de mejora de la actuación de la empresa respecto al medio

---

<sup>316</sup>MORA RUIZ, M.: *La gestión ambiental compartida. Función pública y mercado*, Lex Nova, Madrid, 2007. Pg. 240.

<sup>317</sup>MARTÍNEZ CONESA, I. y MACHOTA BLAS, M.: “El reto de la ecogestión-ecoauditoría: Europa y España” en *Revista Contabilidad y Tributación*, Centro de Estudios Financieros (CEF), N° 154, Madrid. 1996. Pgs. 164 a 204.

<sup>318</sup>RODRIGUEZ RUIZ, J., ALCAIDE ARENALES, A., CASTRO GUEVARA, J.F. y RODRIGUEZ FERNÁNDEZ, P.: *Auditoría Ambiental*, UNED, Madrid, 2012.

ambiente con el objeto de reducir el impacto medioambiental a niveles que no sobrepasen los correspondientes a una aplicación económicamente viables de la mejor tecnología disponible.

- Proceder a una evaluación periódica de aspectos tales como gestión, ahorro y elección de la energía, reciclado y reducción de residuos, ahorro de materias primas, selección de nuevos procesos de producción, reducción de ruidos, prevención y reducción de vertidos contaminantes, información y formación del personal en temas medioambientales, etc.
- Introducir, basándose en los resultados de dicha evaluación, programas medioambientales y sistemas de gestión medioambiental que tengan por objeto cumplir los compromisos contenidos en la política medioambiental de la organización.
- Realizar, bien internamente o por medio de agentes externos, Auditorías medioambientales.
- Fijar objetivos, a la vista del informe de Auditoría, con vistas a la mejora continua del comportamiento medioambiental de la empresa y adaptar el programa medioambiental de la misma.
- Realizar, después de cada Auditoría, una declaración medioambiental, que recoja una descripción de las actividades realizadas por la empresa, así como una valoración de las incidencias medioambientales relacionadas con dichas actividades También recogerá información de tipo cuantitativo sobre niveles de emisión de contaminantes, consumos de materias primas, etc., y una presentación de la política, programa y sistema de gestión medioambiental aplicado por la empresa. Por último, se consignará el plazo para la presentación de la siguiente declaración y el nombre del verificador medioambiental acreditado.

- Hacer que se examinen la política, el sistema de gestión, el procedimiento de Auditoría y la declaración medioambiental para comprobar que se cumplen los requisitos establecidos por el Reglamento Comunitario.
- Por último, comunicar al órgano estatal competente la declaración medioambiental validada y distribuirla como corresponda al público, previo registro de la misma <sup>319</sup>.

Pues bien, el verificador medioambiental se encargará de examinar las políticas, los programas, los sistemas de gestión, los procedimientos de Auditoría medioambiental y las declaraciones medioambientales para comprobar que cumplen los requisitos del Reglamento Comunitario, al tiempo que validará tales declaraciones medioambientales <sup>320</sup>.

Por tanto, el verificador medioambiental acreditado comprobará:

- Si la empresa ha asumido la política medioambiental.
- Si en el centro existe y se aplica un sistema de gestión y un programa medioambiental <sup>321</sup>.

---

<sup>319</sup>Se pueden encontrar declaraciones medioambientales de empresas de la Región de Murcia, como Fosfatos de Cartagena y ERSHIP en la web [www.clubemas-rm.org](http://www.clubemas-rm.org)

<sup>320</sup>En el Anexo IV del Reglamento 1221/2209 define la declaración medioambiental como la *“información completa que se ofrece al público y a otras partes interesadas sobre una organización en relación con su estructura y actividades, su política medioambiental y su sistema de gestión medioambiental, sus aspectos medioambientales y su impacto ambiental, su programa, objetivos y metas medioambientales, su comportamiento medioambiental y el cumplimiento por su parte de las obligaciones legales aplicables en materia de medio ambiente”*.

<sup>321</sup>En concreto, el verificador medioambiental debe determinar si la organización dispone de un sistema de gestión medioambiental conforme a la ISO 14001:2015, certificado de manera acreditada, en el que se considere lo dispuesto en el Anexo VI del Reglamento EMAS, así como debe también determinar si la empresa dispone de un análisis directo de

- Si se lleva a cabo la evaluación y Auditoría medioambiental.
- Si los datos y la información de la declaración medioambiental son fiables y si la declaración comprende la totalidad de los aspectos medioambientales significativos en la relación entre la empresa y el entorno natural <sup>322</sup>.

Los verificadores medioambientales deberán ser acreditados por el órgano competente de cada Estado miembro, que en España es la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, la cual, en comunión con representantes de diversos ministerios, de las comunidades autónomas, de la Red de Laboratorios Homologados y de organizaciones empresariales, sindicales y no gubernamentales designó como órgano acreditador competente a nivel nacional a la asociación “*Entidad Nacional de Acreditación*” (ENAC) <sup>323</sup>.

Actualmente, la empresa AENOR cuenta con la acreditación como entidad de verificación medioambiental de la ENAC <sup>324</sup>.

---

su situación conforme al Anexo VII del citado reglamento sin que su sistema de gestión medioambiental se haya evaluado atendiendo a la ISO 14001:2015.

<sup>322</sup>Como afirma MORA RUÍZ, el Reglamento no prevé ningún tipo de garantía para el caso que el verificador medioambiental considere que la organización no cumple con la legislación y por tanto la verificación tenga un resultado negativo. Ello puede suponer que las organizaciones tengan cierta reticencia a este proceso evaluador dado que una evaluación negativa supone la publicación de una declaración medioambiental negativa. Véase MORA RUIZ, M.: *La gestión ambiental compartida. Gestión pública y mercado*, Lex Nova, Madrid, 2007. Pg. 243.

<sup>323</sup>Véase Proposición adicional segunda del Real Decreto 85/1996, de 26 de Enero, por el que se establecen normas para la aplicación de Reglamento CEE 1836/93, de 29 de Julio. (BOE nº 45, de 25 de Febrero de 1996).

<sup>324</sup>Son igualmente verificadores medioambientales acreditados las entidades siguientes: Bureau Veritas Quality International España, Det Norske Veritas España, Lloyd's Register Quality Assurance Ltd, Servicio De Certificación De La Cámara Oficial De Comercio E Industria De Madrid, Servicio De Certificación De La Cámara Oficial De Comercio E Industria De Madrid, Tüv Rheinland Ibérica Inspection, Certification & Testing, S.A, Lgai

La acreditación de los verificadores medioambientales está sujeta a los siguientes requisitos:

- Deberán ser competentes en cuanto a las funciones para las cuales solicitan la acreditación y deberán poder demostrar y llevar registro de las cualificaciones, la formación y la experiencia de su personal en cuanto a las metodologías de Auditoría medioambiental, problemas medioambientales, legislación vigente y conocimiento técnico adecuado de la actividad inspeccionada.
- Deberán ser independientes e imparciales, pudiendo demostrar que, tanto su organización como su plantilla están exentas de cualquier presión comercial, financiera o de otra índole que pudiera influir sobre su dictamen<sup>325</sup>.
- Dispondrán de metodologías y procedimientos de inspección documentados, que incluirán mecanismos de control de calidad y disposiciones en materia de confidencialidad, ya que los verificadores medioambientales, al igual que los auditores externos, no podrán divulgar, sin autorización de la empresa, la información y los datos obtenidos en el desempeño de sus actividades de Auditoría o verificación.

---

Technological Center, S.A, European Quality Assurance Spain, S.L Y Ivac-Instituto De Certificación, S.L.

<sup>325</sup>Como hemos añadido anteriormente, el Reglamento 1221/2009 vuelve a hacer hincapié en la independencia del verificador respecto del auditor de la empresa. Así el artículo 20.4 establece que *“el verificador medioambiental será un tercero externo y actuará independiente, en particular con independencia del auditor o consultor de la organización, imparcial y objetiva”*.

Si cumple estos requisitos, el aspirante a verificador medioambiental deberá cumplimentar un impreso oficial de solicitud en el que declarará conocer el funcionamiento del sistema de acreditación y pagar unas tasas.

El proceso de acreditación constará de las siguientes fases:

- a) Recogida de toda la información necesaria para la evaluación del aspirante a verificador medioambiental, tanto información de carácter general, como nombre, domicilio, situación jurídica, recursos humanos, como información acerca de los requisitos necesarios para alcanzar la condición de verificador y que hemos visto anteriormente.
- b) Evaluación del solicitante por parte del organismo de acreditación, que concluirá con la emisión de un dictamen favorable o desfavorable, en función del grado de cumplimiento de los requisitos.

Una vez adquirida la condición de verificador medioambiental, el verificador estará sujeto a revisiones periódicas, no superiores a doce meses <sup>326</sup>por parte del órgano competente para comprobar que se sigan dando las condiciones que motivaron su aceptación como verificador acreditado.

Los verificadores medioambientales acreditados en un Estado miembro podrán ejercer actividades de verificación en otros Estados miembros bajo la supervisión del órgano de acreditación del Estado donde se pretenda ejercer <sup>327</sup>.

---

<sup>326</sup>En el anterior Reglamento 1836/93, el periodo de revisión para los verificadores medioambientales era de 36 meses.

<sup>327</sup>Así lo preceptúa el artículo 11.2 del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión; *“Los verificadores medioambientales,*

Los sistemas de acreditación de cada Estado miembro actualizarán la lista de verificadores medioambientales acreditados en su Estado y la remitirán cada mes a la Comisión Europea, la cual publicará la lista completa para toda la Comunidad en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

En cuanto a los *instrumentos de la Auditoría Medioambiental*, los auditores medioambientales, en el desarrollo de su trabajo, utilizarán unas herramientas u otras en función de cuál sea el objetivo de la Auditoría.

En general, los instrumentos más utilizados suelen ser las entrevistas, los cuestionarios, la toma y análisis de muestras, el análisis de procesos, las visitas técnicas, las inspecciones, los guiones y la búsqueda de la documentación de trabajo.

#### **a) Entrevistas**

Las entrevistas constituyen un instrumento indispensable en cualquier tipo de Auditoría, ya que son un método prioritario para obtener la información que necesitamos a través del diálogo y comunicación con trabajadores, técnicos y directivos.

Dada su importancia, es preciso que el auditor reúna ciertas características para conseguir establecer una buena comunicación con todo el *staff* y para ello debería, por un lado, dedicar todo el tiempo que sea necesario a la preparación de la entrevista, definir previamente los objetivos que se pretenden alcanzar y crear

---

*debidamente acreditados, podrán ejercer su actividad en cualquier parte del territorio nacional, en cualquier otro estado miembro de la Unión Europea o en un tercer país, cumpliendo los requisitos previstos para ello en el capítulo V del Reglamento (CE) n.º 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, y en este real decreto, sin perjuicio de la obligación de su inscripción en el Registro Integrado Industrial creado al amparo de la Ley de Industria y desarrollado por el RD 559/2010, de 7 de mayo”.*



un ambiente propicio al diálogo, y por otro recopilar toda la información obtenida en los llamados “*papeles de trabajo*”, definidos estos como “*aquellos papeles, hojas o documentos en los que se contienen o vierten información sobre algunos aspectos de la empresa auditada, incluidos en el correspondiente programa de trabajo*”<sup>328</sup>.

#### **b) Cuestionarios**

Las entrevistas deben estar respaldadas por la realización de cuestionarios, que deben recoger cuál es la situación de la actividad auditada respecto a su incidencia sobre el medio ambiente.

De la correcta realización de los cuestionarios y de su adecuado tratamiento analítico depende en gran parte la fiabilidad y credibilidad de la Auditoría. Los cuestionarios deben realizarse de forma metódica, de tal modo que permitan obtener la máxima información posible que permita cumplir los objetivos del proceso auditor.

Por tanto el objetivo de los cuestionarios será detectar el posicionamiento de la actividad auditada y de sus responsables respecto del medio ambiente y detectar también los puntos débiles y fuertes de dicha actividad con la finalidad de poder aplicar sobre ella las medidas correctoras oportunas.

No existen cuestionarios estándares para todas las actividades. Sin embargo, si podemos decir que existen dos tipos de cuestionarios generales, en función de cuando se realicen, y así podemos hablar de *cuestionarios de información previa* y *cuestionarios posteriores a la visita*.

---

<sup>328</sup>SUAREZ SUAREZ, A.S.: *La moderna auditoría: un análisis conceptual y metodológico*, McGraw-Hill de Management, Madrid, 1990. Pg.41.

Los cuestionarios de información previa se realizan antes del inicio del propio proceso auditor y tienen como objeto obtener una serie de información que será necesaria para poder planificar la Auditoría y definir su alcance y objetivos. Así, se trata de obtener información sobre los siguientes aspectos:

- Información general sobre la empresa y sus instalaciones: descripción de procesos, organigrama, materias primas utilizadas, gestión de residuos, Auditorías anteriores, etc.
- Sistemas de gestión medioambiental: política medioambiental de la organización, programa medioambiental y programa de Auditorías.
- Descripción de los objetivos, alcance y finalidad de la Auditoría.
- Deficiencias e infracciones cometidas durante los últimos cinco años.

Por su parte, los cuestionarios posteriores a la visita se realizan con el objeto de conocer toda la información sobre el funcionamiento y control interno de la organización, una vez que se ha girado la primera visita a la instalación y durante el desarrollo y ejecución de la Auditoría.

Como hemos visto, la importancia de los cuestionarios es tal, que convendrá que estén explicitados de la forma más clara y concisa posible, con preguntas formuladas de forma positiva y afirmativa y respuestas, generalmente, cerradas (del tipo si-no). Asimismo se le proporcionará al entrevistado las aclaraciones que precise antes y durante la contestación del cuestionario.

No existe un cuestionario estándar válido para todas las organizaciones, si no que estas crearán sus propios cuestionarios en función de la cantidad y de la calidad de la información que necesiten reunir.

Un ejemplo de cuestionario tipo<sup>329</sup> podría ser:

<p><b>¿Cómo considera el medio ambiente para su organización?</b></p> <p>a) como una amenaza</p> <p>b) como una oportunidad</p> <p><b>¿Existen problemas de carácter medioambiental en su organización?</b></p> <p>a) si</p> <p>b) no</p> <p><b>Si la respuesta es negativa, indique las medidas correctoras que hacen posible que no ocurran tales problemas</b></p> <p>.....</p> <p><b>Si la respuesta es positiva, ¿en qué consisten tales problemas? :</b></p> <p>a) incumplimiento de la legislación medioambiental</p> <p>b) generación excesiva de residuos</p> <p>c) costes excesivos de las medidas correctoras</p> <p><b>¿Existe en la organización un sistema de gestión medioambiental?</b></p> <p>a) si</p> <p>b) no</p>
---

**Ilustración 12:Informe de posicionamiento ambiental**

Y así podríamos seguir considerando preguntas del cuestionario hasta hacerlo tan extenso como extensas sean nuestras necesidades de información.

b) Análisis de procesos

Otro instrumento de la Auditoría medioambiental es el análisis exhaustivo de todos los procesos de fabricación de la empresa auditada, lo que permitirá al auditor conocer al detalle la actividad objeto de Auditoría y no solamente en cuanto a su relación con el medio ambiente. Tal conocimiento completo permitirá al auditor:

- Valorar la situación actual de la empresa.
- Valorar si la tecnología empleada es la más adecuada desde el punto de vista medioambiental y económico.

---

<sup>329</sup>Fuente: Elaboración propia

- Sugerir los cambios que, a la vista del informe de Auditoría, considere más oportunos.

#### **c) Guiones de Auditorías**

Las guías de Auditoría son un conjunto de reglas generales que aportan la metodología a seguir a base de listas, cuestionarios o formularios estandarizados, proporcionando una visión rápida de la misión del equipo auditor.

El responsable del equipo auditor selecciona el tipo de guías en función de los objetivos de la Auditoría.

#### **d) Muestreos y análisis**

Para conocer la situación medioambiental de una empresa, es preciso recoger muestras para su posterior análisis, como ocurre en cualquier proceso de revisión.

Las muestras deben ser elegidas minuciosamente y bajo criterios de representatividad, y serán tan extensas como lo sean los objetivos del proceso auditor.

Los análisis no hacen más que completar la información sobre cuestiones específicas del proceso.

#### **e) Documentación de trabajo**

La documentación de trabajo recoge la información obtenida por el auditor medioambiental tras la realización de los procesos anteriores. Esta documentación será un conjunto de datos, observaciones y resultados de entrevistas, cuestionarios y análisis de muestras.

En base a la documentación de trabajo recopilada, el auditor emitirá posteriormente su informe de Auditoría.

Estos documentos de trabajo no tienen una estructura formal obligatoria, aunque si debe hacerse ordenando la información por sectores o actividades, de forma cronológica y de fácil acceso.

#### IV.3 AUDITORÍA DEL SISTEMA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL: VERIFICANDO EL COMPROMISO AMBIENTAL

##### **IV.3.1 Concepto, principios y metodología**

Durante todo este capítulo hemos hablado de las Auditorías medioambientales y de sus diferentes tipos. Pues bien, la existencia en las organizaciones de sistemas de gestión medioambiental da lugar a la aparición de un tipo de Auditoría medioambiental de carácter periódico, que es la Auditoría de los sistemas de gestión medioambiental (SGM) y que tiene como principales objetivos evaluar la eficacia de la gestión medioambiental de la organización, detectando los disfuncionamientos y proponiendo las correspondientes medidas correctoras, así como verificar el cumplimiento de los objetivos medioambientales propuestos tras la realización de la Auditoría anterior.

Además, la realización de una Auditoría de este tipo ayudará a la organización a perfeccionar su SGM, contribuyendo pues a la mejora de la gestión del medio ambiente.

Acabado el proceso de implantación y certificación del SGM, el último paso que nos quedaría por dar sería el establecimiento de un sistema de control

que nos permitiera evaluar el adecuado cumplimiento de los objetivos medioambientales previstos y por tanto la propia eficacia del SGM.

La misma existencia de SGM implica la aparición de un tipo de auditoría medioambiental de carácter cíclico cuya finalidad es conocer y evaluar la eficacia de la política medioambiental de la organización, detectando las posibles disfunciones y proponiendo las correspondientes medidas correctoras.

Las normas UNE-EN ISO 14001<sup>330</sup> y 14011 definen el concepto de Auditoría del Sistema de Gestión Medioambiental como:

*“aquel proceso de verificación sistemático y documentado para obtener y evaluar objetivamente evidencias para determinar si el sistema de gestión medioambiental de una organización se ajusta a los criterios de auditoría del sistema de gestión medioambiental marcados por la organización y para la comunicación de los resultados de ese proceso a la dirección”<sup>331</sup>.*

Por tanto, podemos decir que los objetivos básicos de un proceso de Auditoría medioambiental serán los reflejados en el siguiente cuadro<sup>332</sup>:

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluar la eficacia del SGM</li> <li>- Verificar el cumplimiento de los objetivos medioambientales previamente fijados</li> <li>- Detectar las posibles desviaciones de la política y de los objetivos fijados</li> <li>- Determinar las medidas correctoras necesarias para la adecuación a tales objetivos</li> </ul> |
|--|

#### **Ilustración 13: Objetivos de una Auditoría del SGM**

En base a tales objetivos, podemos afirmar que la Auditoría del SGM será,

<sup>330</sup>AENOR. Norma UNE-EN ISO 14001. *Sistemas de gestión medioambiental. Especificaciones y directrices para su uso.* (ISO 14001:1996), Madrid, 1997.

<sup>331</sup>AENOR. Norma UNE-EN ISO 14011. *Directrices para la auditoría medioambiental. Procedimientos de auditoría. Auditoría de los sistemas de gestión medioambiental.* (ISO 14001:1996), Madrid, 1997.

<sup>332</sup>Fuente: Elaboración propia

sin duda, un instrumento dinamizador de la política medioambiental de la organización, por cuanto facilitará la introducción de nuevas técnicas y avances que permitirán a esta perfeccionar su SGM, contribuyendo por ello a la mejora de la gestión medioambiental de la empresa.

La periodicidad del proceso de Auditoría medioambiental vendrá dada por las propias necesidades de la organización, de tal modo que una empresa con un alto riesgo de incidencias medioambientales, un alto nivel de residuos generados, un alto consumo de energía y materias primas o un historial de conflictos medioambientales anteriores, realizará frecuentes revisiones de su SGM, mientras que otra empresa donde estas circunstancias no se den, podrá dilatar más en el tiempo las revisiones.

#### **IV.3.2 Instrumentos y beneficios**

A la hora de establecer una Auditoría del SGM, deberemos definir claramente los siguientes aspectos:<sup>333</sup>

1. El plan de Auditoría: ha de estar perfectamente establecido, indicando con claridad el calendario, el alcance y el objetivo de la Auditoría. Puede optarse por auditar todos los procesos o actividades que desarrolla la empresa o sólo aquellos cuya incidencia medioambiental sea más grande. En la mayoría de los casos, el objetivo de la Auditoría del SGM es comprobar si se dan las condiciones exigidas por la norma ISO 14001.

---

<sup>333</sup>ROBERTS, H., ROBINSON, G.: *ISO 14001 EMS: Manual de Sistemas de Gestión Medioambiental*, Opus Cit. Pgs. 250 a 251.

2. Procedimientos de Auditoría interna: el plan de Auditoría debe indicar los procedimientos y la metodología para realizar la Auditoría del SGM, expresando asimismo la composición y experiencia del equipo auditor. Como ya dijimos anteriormente, el equipo auditor debe ser un equipo multidisciplinar, con unos conocimientos suficientemente amplios del SGM que se pretende auditar y con unos altos niveles de independencia y objetividad.
3. Informe de Auditoría: debe contener la información precisa para informar y difundir las conclusiones de la Auditoría del SGM a todos los agentes que puedan estar interesados en esta información. Deberá ser riguroso y estar fechado. Es responsabilidad del auditor jefe y contendrá, al menos, información acerca de los siguientes aspectos:
  - Descripción detallada del equipo auditor
  - Ámbito, alcance, duración y objetivos de la Auditoría
  - Plan de Auditoría seguido
  - Recomendaciones propuestas en base a las conclusiones obtenidas
  - Firma del auditor jefe
4. Difusión del informe: Una vez realizado el informe, debe dársele la correspondiente difusión para general conocimiento de los agentes implicados.
5. Seguimiento de la Auditoría: la Auditoría del SGM nos va a proporcionar información, como ya hemos visto, del cumplimiento de los objetivos medioambientales de la organización, así como las pautas necesarias para solucionar las desviaciones sobre los objetivos previstos. Por ello, es preciso contar con un programa de acción que



permita implantar las recomendaciones de la Auditoría y llevar a cabo las acciones correctivas necesarias.

Una vez definidos los aspectos que hay que tener en cuenta a la hora de realizar una Auditoría del sistema de gestión medioambiental, podemos establecer los siguientes pasos en la realización de este proceso:

1. Reunión de apertura: en esta primera reunión, el auditor jefe establecerá las pautas de actuación, los objetivos a cumplir y el calendario de trabajo y asignará las responsabilidades correspondientes a cada miembro del equipo.
2. Recogida de evidencias: en esta fase, el trabajo consiste en recopilar pruebas suficientes que permitan valorar la adecuación del sistema a los objetivos previstos. Obviamente, todas las pruebas obtenidas han de estar válidamente contrastadas. No olvidemos que el proceso de Auditoría del sistema de gestión medioambiental debe ser un proceso objetivo, y por tanto ha de estar basado en información fidedigna.

La recopilación de las pruebas se hará mediante diferentes procedimientos, bien sea a través de cuestionarios, de entrevistas con el personal, de inspecciones visuales de los procesos, etc.

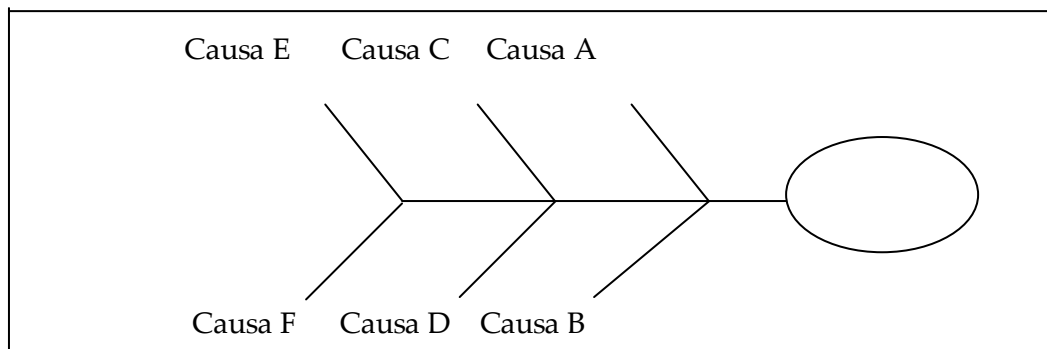
Especialmente importantes como medio de obtención de evidencias son las listas de comprobación, los rastreos de Auditoría, los diagramas de raspa y los muestreos.

Las listas de comprobación son unas listas de preguntas escritas que se usan en las entrevistas con el personal y en las inspecciones visuales de los

procesos y que permiten ir reflejando por escrito las incidencias detectadas en la Auditoría.

Los rastreos consisten en seguirle la pista a un proceso del SGM con el fin de comprobar si toda la documentación referida a tal proceso está en regla y localizada, de tal modo que no pueda producirse ningún mal funcionamiento del sistema por ausencia o inexactitud de la documentación.

Un diagrama de raspa<sup>334</sup> es una exposición gráfica de las posibles causas de las disfunciones del sistema. De esta forma, identificado el efecto no deseado, se mira hacia las causas probables de su aparición como método para detectar la más probable:



**Ilustración 14: Diagrama de raspa**

Por último, la técnica de los muestreos supone ir tomando muestras de los procesos que se desean testar para ir haciendo comprobaciones.

3. Evaluación de las pruebas y conclusiones de la Auditoría: el equipo auditor revisará los resultados de la Auditoría y elaborará las

---

<sup>334</sup> Fuente: Elaboración Propia

conclusiones, prestando especial interés a las discrepancias encontradas, que, de ser poco relevantes no afectarán a tales conclusiones, pero que, de ser importantes conformarán lo que se denomina “no conformidades”. Estas no conformidades suponen un obstáculo al eficaz funcionamiento del SGM y por tanto la organización se marcará como reto el corregirlas o prevenirlas.

La no-conformidad es, pues, la situación en la que los componentes esenciales del SGM están ausentes o funcionan incorrectamente, o cuando aun estando presentes y funcionando adecuadamente, no existe un control suficiente de las actividades o procesos, de tal forma que se compromete gravemente el funcionamiento correcto del SGM.

Las no conformidades han de ser investigadas para averiguar qué las motivó y establecer así medidas de control y prevención para que no vuelvan a ocurrir. Ha de definirse a la persona o personas responsables de su detección y su prevención, las cuales mantendrán un registro actualizado de tales disconformidades.

4. Reunión final o de cierre: consistente en un encuentro entre el equipo auditor y los responsables del área auditada, a los que se les mostrarán los resultados de la Auditoría con el fin de que expresen su opinión o aporten información adicional que sea útil para la redacción del informe final.

Es importante asegurarse de la perfecta comprensión de las conclusiones previas por parte de los responsables del área auditada. Si las conclusiones

resultan ser ininteligibles para quienes han de ponerlas en práctica, difícilmente vamos a asegurar la efectividad del SGM.

5. Informe de Auditoría: esta fase del proceso, que ya hemos desarrollado, consiste en la emisión de un informe documentado de las conclusiones del proceso de Auditoría del SGM. Su finalidad es dejar constancia por escrito de tales conclusiones y servir como instrumento de toma de decisiones para la dirección de la organización.

El último paso que debemos dar en el proceso de Auditoría del SGM de una organización es la revisión de la gestión.

La revisión de la gestión consiste en la evaluación de las conclusiones de la Auditoría y el grado en que es adecuada la política medioambiental, los objetivos, las metas y los procedimientos como herramientas para mejorar la actuación medioambiental.

En definitiva, con la revisión de gestión trataremos de averiguar si estamos cumpliendo con nuestro objetivo inicial fijado cuando establecimos el SGM de la organización: la adecuada interacción entre la empresa y el medio ambiente.

**CAPITULO V. MEDIO  
AMBIENTE Y TURISMO,  
CONCEPTOS UNIDOS POR  
EL DESARROLLO  
SOSTENIBLE**



El turismo es una de las actividades económicas que más aporta al Producto Interior Bruto (PIB) de España. Igual ocurre con la Comunidad Autónoma de Murcia, prácticamente un 12% del total. Al tiempo, el sector turístico se configura como uno de los más intensivos en mano de obra, lo que unido al dato del PIB hace de este sector uno de los más atractivos de cuantos existen en el sistema productivo. Sin embargo, y en el polo opuesto, son numerosos los impactos negativos tanto medioambientales, como sociales, culturales e incluso económicos que provoca la actividad turística.

A lo largo del presente capítulo planearemos sobre el origen de la actividad turística y el nacimiento de la empresa turística y su incardinación en el concepto de desarrollo sostenible, en sus versiones económica, ecológica y social. Hablaremos sobre la piedra angular del presente trabajo de investigación: el turismo sostenible y responsable y sus múltiples impactos sobre el entorno natural, mostraremos los principales indicadores macroeconómicos que sustentan la precitada pujanza del sector turístico y concluiremos con una revisión de las tendencias actuales y futuras de la actividad turística, con la mirada puesta siempre en la sostenibilidad ambiental.

## V.1 EL CONCEPTO DE TURISMO DE MASAS

Etimológicamente, el término “*turismo*” procede del verbo latín “*tornare*” (girar). Algunos autores, como HAULOT <sup>335</sup> afirman que la palabra “*tour*” tiene un origen hebreo y que ya aparece en la Biblia como sinónimo de viaje de reconocimiento o exploración.

Es en el siglo XVIII cuando surge en el idioma inglés, como un galicismo, el término “*tour*”, para definir aquellos viajes que tenían como destino final el propio punto de partida.

En el año 1800 aparece la primera definición de “*turista*”, en “*The Shorter Oxford English Dictionary*”, para el cual *Turista* es “*la persona que hace una o más excursiones, especialmente por recreación; alguien que viaja por placer o cultura, visitando varios lugares por sus objetos de interés, paisajes, etc.*”<sup>336</sup> Este mismo diccionario inglés define, en 1811, el término “*turismo*” como “*la teoría y la práctica de viajar, viajando por placer*” <sup>337</sup>.

En 1905 GUYER y en 1911 SCHULLERN se aproximan al concepto de turismo pero lo hacen más bien describiendo el hecho turístico que dando una definición formal del mismo. Así, SCHULLERN definirá el turismo como “*el concepto que comprende todos los procesos, especialmente los económicos, que se*

---

<sup>335</sup> HAULOT, A. :“Le tourisme el le Bible” en *Revue d l’Academie Internationale*, París, 1991 Cito por DE LA TORRE PADILLA, O.: *El turismo, fenómeno social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Pgs 30 y ss.

<sup>336</sup>*The Shorter Oxford English Dictionary*. Editorial Oxford University Press.Oxford. Reino Unido. 1933.

<sup>337</sup> *Ibidem*



*manifiestan en la afluencia, permanencia y regreso del turista hacia, en y fuera, de un determinado municipio, estado o país*<sup>338</sup>.

En 1929 GLÜCKSMANN<sup>339</sup> da la siguiente definición de turismo: *“es el vencimiento del espacio por otras personas que afluyen a un sitio donde no poseen lugar fijo de residencia”*. Ese mismo año, MONGKENROTH lo define como:

*“el tráfico de personas que se alejan temporalmente de su lugar fijo de residencia, para detenerse en otro sitio con objeto de satisfacer sus necesidades vitales y de cultura, o para llevar a cabo deseos de diversa índole, únicamente como consumidores de bienes económicos y culturales”*<sup>340</sup>.

BORMANN en 1930, define el turismo como *“el conjunto de viajes cuyo objeto es el placer o los motivos profesionales, comerciales u otros análogos y durante los cuales la ausencia de la residencia habitual es temporal”*<sup>341</sup>.

Poco más tarde, en 1936, es NORWAL quien describe al turista como: *“la persona que entra en un país extranjero con una finalidad completamente diferente a la de fijar su residencia en él, o a la de trabajar ahí regularmente, y que gasta en ese país, de residencia temporal, dinero que ha ganado en otra parte”*<sup>342</sup>.

---

<sup>338</sup>SCHULLERN ZU S., H.: *Turismo y economía nacional*, editorial Jena, Munich, 1911, Pg 433 y 491.

<sup>339</sup>GLÜCKSMANN, R.: *Allgemeine Fremdenverkehrskunde*, Verlag von Stämpfli & Cie., Berna, 1935. Pg.40.

<sup>340</sup>GLÜCKSMANN, *Ibidem* .

<sup>341</sup>BORMANN, S. : *Die Lehre von Fremdenverkehr. Wirtschaft und statistik, hg.v. statistischen reichsamt, 11, 550f, insb ,Berlin. 1931*Pgs. 35, 68 y 145

<sup>342</sup>NORWAL, A.J.: *La industria del turismo*. Editorial Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd. 1936Pg.

Nuevamente GLÜCKSMANN afirmará que el turismo es *“la suma de las relaciones existentes entre las personas que se encuentran pasajeramente en un lugar de estancia y los naturales del lugar”*<sup>343</sup>.

En 1942, los profesores de la Universidad de Berna HUNZINKER y KRAPF considerados por muchos como los padres de la ciencia turística, definen el turismo como *“el conjunto de las relaciones y fenómenos producidos por el desplazamiento y permanencia de personas, fuera de su lugar de domicilio, en tanto dichos desplazamientos y permanencias no estén motivados por una actividad lucrativa”*<sup>344</sup>.

Ya en 1955, DE ARRILLAGA afirma que turismo es *“todo desplazamiento temporal, determinado por causas ajenas al lucro; el conjunto de bienes, servicios y organización que en cada nación determinan y hacen posible esos desplazamientos, y las relaciones y hechos que entre estos y los viajeros tienen lugar”*<sup>345</sup>.

Finalmente, y para concluir con esta sucesión de definiciones sobre el fenómeno del turismo, acudimos a la que enunció en 1991 la Organización Mundial del Turismo (OMT), máximo órgano de referencia en la materia, y que fue adoptada por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 1993, y que describe el turismo como *“las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios o por otros motivos”*<sup>346</sup>.

---

<sup>343</sup>GLÜCKSMANN, *Ibidem*.

<sup>344</sup> HUNZINKER y KRAPF :. *Grundriss der Allgemeine Fremdenverkehrslehre*, Plygraphischer Verlag, Zurich, 1942. Pg. 36

<sup>345</sup>ARRILAGA, J.I.: *Sistema de política turística*, Aguilar, Madrid, 1955. Pgs 42

<sup>346</sup>Organización Mundial del Turismo“*Conferencia Internacional de Estadísticas de Turismo y Viajes*”, Ottawa, Canadá, 1991, s.p.

Podemos apreciar, pues, como a lo largo de los años se ha ido perfilando la definición de turismo, ampliando los primigenios conceptos relacionados con movimientos migratorios o con meros actos de consumo fuera de las propias fronteras, hasta llegar a una definición más amplia que llega a abarcar aspectos como las relaciones entre los viajeros y los residentes del país de destino e incluso la circunscriben a un horizonte temporal determinado.

Una vez definido el marco conceptual del término “Turismo”, vamos a adentrarnos en su origen y evolución histórica, haciendo un breve repaso desde sus albores hasta los tiempos actuales.

Según todos los autores consultados, los orígenes del fenómeno del turismo deben situarse en la Grecia antigua. Sabido es que la civilización helénica amaba el ocio por encima de todas las cosas. El trabajo era considerado por los griegos como una ocupación destinada a esclavos y gentes de baja clase. Por el contrario, los miembros de la alta sociedad y los intelectuales y artistas dedicaban gran parte de su tiempo libre a la cultura, los deportes, las diversiones, la religión y los viajes. Autores clásicos como HOMERO <sup>347</sup> y HERODOTO <sup>348</sup>, nos hablan en

---

<sup>347</sup>El poeta griego HOMERO, nacido en el siglo VIII a.C., es el autor de dos de las obras que inauguraron la literatura griega y occidental, la *Iliada* y la *Odisea*. La primera de las obras relata el último año de la Guerra de Troya y la disputa entre los héroes griegos Ulises y Agamenón. Por su parte, la *Odisea*, considerada como una narración de aventuras marinas, describe las aventuras de Ulises en su viaje de regreso desde Troya hasta su país, Itaca. A lo largo de ambas obras se reflejan, además de aspectos militares y de estrategia y astrología, cuestiones morales y de comportamiento de los seres humanos.

<sup>348</sup>Por su parte, el pensador griego HERODOTO, nacido probablemente en el año 484 a.C. y cuya principal obra, “*Historias*”, es un relato de las Guerras Médicas, que enfrentaron a Grecia frente al Imperio Persa, fue un incansable viajero, que frecuentó diversas ciudades griegas, principalmente Atenas, así como Egipto, Mesopotamia y Fenicia, siempre con el deseo de aumentar sus conocimientos tanto en cuestiones geográficas como etnográficas,

sus obras de las costumbres y de las formas de organización política de otros pueblos, costumbres aprendidas probablemente en sus múltiples viajes.

Conocidos son también los desplazamientos de los griegos a la ciudad de Olimpia, con motivo de la celebración de las Olimpiadas, evento mitad deportivo, mitad religioso, que se celebraba cada cuatro años y que congregaban a gentes llegadas de todo el mundo helénico.

Los romanos, herederos de la cultura griega, eran asiduos visitantes de las termas, famosas por sus propiedades curativas y relajantes. Termas como las de TITO, de TRAJANO, de CONSTANTINO y, especialmente las Termas de DIOCLECIANO, ubicadas donde se halla actualmente el Museo Nacional Romano y la Iglesia de Santa María de los Ángeles, con una extensión de 13 hectáreas, y las famosas Termas de CARACALLA, con 11 hectáreas, congregaban a multitud de ciudadanos romanos llegados de todos los rincones del imperio<sup>349</sup>.

Igualmente eran frecuentes sus visitas, esta vez por motivos lúdicos, a teatros, como el de Pompeya, con capacidad para 27.000 personas o el de

---

de tal forma que llegó a configurarse como un referente para todos los historiadores del mundo antiguo. De hecho, el jurista, político y filósofo CICERÓN llegó a decir de él que era el "*padre de la Historia*".

<sup>349</sup>La palabra "*Terma*", aún de origen griego, asocia el concepto romano de palestra, o lugar donde se moldea el cuerpo, con el del baño, o lugar donde se purifica. Su origen es situado a mediados del siglo III a.C., cuando los romanos copiaron la costumbre griega de incorporar un cuarto de baño a sus *domus* de la ciudad. De ahí, fueron evolucionando a baños públicos (*balnea*) y baños privados (*balneae*). En realidad, no eran únicamente edificios donde tomar baños. Jardines, gimnasios, salones de reposo, tiendas e incluso bibliotecas y museos jalonaban los pórticos de las instalaciones. Antes de las Termas de Tito, se construyeron las Termas de Agripa y posteriormente, en el Campo de Marte, las Termas de Nerón. Por su parte, las Termas de Caracalla empezaron a construirse en el 206 de nuestra era y fueron inauguradas por Alejandro Severo entre los años 222 y 235.

MARCELLUS, donde se daban cita 14.000 personas y a circos, como el Circo Máximo, de Roma, que disponía de una capacidad de hasta 225.000 personas<sup>350</sup>.

Es importante reseñar estos datos porque nos dan una idea del importante flujo de visitantes (turistas, al fin y al cabo) que se movían en torno a estos centros lúdicos. Como contraste, podemos citar que la Opera de París tiene un aforo de poco más de 2.000 personas, 3.600 el Teatro de la *Scala* de Milán y 5.000 el Teatro Colón de Buenos Aires <sup>351</sup>.

En las épocas estivales, los romanos se desplazaban hacia la costa o hacia el campo, en la antesala de lo que hoy sería el turismo vacacional. Estancias temporales junto al Mar Tirreno y la costa de Campania, por la zona de Baias, eran frecuentes entre las clases acaudaladas de Roma. Estos desplazamientos, largos para la época, eran factibles gracias a la extensa red de calzadas existentes y que comunicaban prácticamente todas las urbes del imperio y gracias, como no, al heredado gusto por el ocio y el tiempo libre, facilitado además por la incipiente prosperidad económica propia del periodo de tiempo en el que nos situamos <sup>352</sup>.

---

<sup>351</sup> CARCOPINO, J.: *La vida cotidiana en Roma en el apogeo del Imperio*, Temas de Hoy, Madrid, 1989-2001. Pg. 263.

<sup>352</sup>Fue en la época del emperador ADRIANO en el siglo II d.C, cuando se generalizaron los periodos de descanso estival, produciéndose el desplazamiento de las familias patricias hacia las *domus* o villas de verano. La villa de referencias para las vacaciones de estas acomodadas familias romanas era la ciudad de Ostia, ubicada en el Tirreno y considerada como la “playa de Roma” y que llegó a considerarse como una ciudad balneario, en la que se congregaban hasta 50.000 personas en los meses estivales. Puede verse más información en: LARA MARTÍNEZ, M.: *El velo de la Promesa*, Alfonsipolis, Madrid. 2013.

Con la caída del imperio romano, en el 476 d.C., la entonces incipiente actividad turística se paralizó. Las calzadas romanas, fundamentales como elementos favorecedores de los desplazamientos, fueron abandonadas. Los pocos caminos existentes eran incómodos e inseguros. Los Germanos únicamente se desplazaban de un lugar a otro por cuestiones bélicas. Los Bizantinos de Asia Menor lo hacían por negocios, al igual que los musulmanes de Arabia, de la Península Ibérica y del Norte de África.

Las únicas noticias que se tienen de la época sobre desplazamientos colectivos, hacen referencia a las peregrinaciones a Tierra Santa y sobre todo a Santiago de Compostela, sobre todo desde que en el año 813 fue descubierta la tumba del Apóstol Santiago en esta ciudad. En el mundo árabe, también son conocidas y numerosas las peregrinaciones a La Meca.

Como vemos, el denominador común de estos viajes era el hecho religioso, pues la situación económica y social no propiciaba ningún otro tipo de "turismo".

Sería injusto no mencionar en esta época a uno de los más grandes viajeros que ha dado la historia, el veneciano MARCO POLO<sup>353</sup>, si bien no es menos cierto que la raíz de sus viajes era eminentemente comercial.

---

<sup>353</sup>El explorador y mercader MARCO POLO, nacido en Venecia en el año 1254, pertenecía a una acomodada familia de mercaderes que inició en el año 1255 una expedición hacia el entonces poco conocido Oriente. Durante catorce años permanecieron en tierras mongoles hasta que, en 1271 iniciaron un Segundo viaje que les llevó, atravesando Israel y Armenia, hasta Georgia y el Golfo Pérsico, desde donde cruzaron Persia en dirección hacia China, donde llegó, bajo la protección del emperador, a ser incluso gobernador de una ciudad. Posteriormente, ya en 1295, regresó junto con su familia a Italia, donde, al mando de una galera veneciana fue apresado en la Guerra entre la flota de Genova y la de Venecia. Fue en su reclusión en prisión donde, ayudado por un compañero preso, escribió lo que conoce como uno de los primeros libros de viajes, el *Libro de las Maravillas del Mundo*.

Con el Renacimiento resurgen con fuerza los viajes de turismo. Las peregrinaciones religiosas son cada vez más numerosas. En torno al camino de Santiago surgen multitud de hospederías, rutas, guías como la Guía Turística de Santiago de *Picaud*<sup>354</sup>, etc. Los transportes marítimos son más frecuentes y el transporte por carretera se agiliza con la aparición de las carrozas, en 1605, que sustituyen a los pesados e incómodos carros medievales.

A principios del siglo XVII se pone de moda la costumbre entre la burguesía inglesa de mandar a los hijos de viaje por Europa para complementar su formación y sus estudios. Este "*gran tour*" parece ser el origen de la palabra "*turista*", pues así eran conocidos quienes lo realizaban.

También por esa época se produce un nuevo auge del turismo llamado de "*salud*", en forma de baños termales, que tan en el olvido estaban en la tardía Edad Media como consecuencia de las plagas de peste y cólera que azotaron toda Europa y que desaconsejaban el uso de estas zonas comunes por ser caldo de cultivo de estas terribles enfermedades.

La Revolución Industrial supuso, sin duda, una antes y un después en la historia del turismo de masas. La invención por parte de WATT de la máquina de vapor y su posterior aplicación por STEPHENSON al transporte por ferrocarril y por SYMINGTON al transporte marítimo favoreció el aumento espectacular de los desplazamientos masivos. El transporte por carretera adquiere una nueva

---

<sup>354</sup>El monje francés Aymeric PICAUD, autor de la "*Guía del peregrino de Santiago de Compostela*" escrita hacia el año 1140 es considerado como uno de los primeros peregrinos de la Ruta Jacobea. Su obra está considerada como la primera guía turística del mundo. Visto en [www.caminodesantiago.com](http://www.caminodesantiago.com).

dimensión con la invención en 1770 por CUGNOT del primer automóvil con motor a vapor. En 1886, BENZ, y especialmente en 1908 FORD revolucionan el mundo de la automoción.

En 1841, el británico THOMAS COOK promueve el primer viaje colectivo, al fletar un tren con 570 pasajeros desde Leischester a Loughborough con motivo de la celebración en esta última localidad de un congreso nacional contra el alcohol, gran lacra de esa época. Ante el éxito de esta su primera altruista convocatoria, Cook decide centrar su carrera en la organización de viajes y excursiones privadas y para ello crea en 1851 la que será la primera agencia de viajes de la historia: “*Thomas Cook & Son*”, agencia que aún pervive, incluso dentro del gigante empresarial del sector *American Express* <sup>355</sup>.

Paralelamente, COOK desarrolla nuevos proyectos en el ámbito de los desplazamientos turísticos. A él son también atribuibles los viajes “*todo incluido*”, tan de moda en la actualidad, los cheques de viaje y los talones de hotel, así como la organización del primer viaje alrededor del mundo y las excursiones desde el continente europeo hasta Norteamérica.

Otros personajes relevantes del periodo que contribuyeron de manera decisiva al desarrollo del turismo fueron WELLS, quien junto con FARGO, creó la anteriormente nombrada *American Express*, el suizo RITZ, célebre por ser considerado uno de los padres de la hotelería y *alma mater* del grupo hotelero de

---

<sup>355</sup> En 1845 COOK organizó el primer viaje colectivo con fines lucrativos, con destino a Liverpool. Con motivo de este viaje, editó un folleto explicativo de 60 páginas, que puede considerarse como el primer folleto de vacaciones moderno. Hoy en día, Thomas Cook Group es uno de los grupos de viajes de ocio más importantes del mundo, con más de 20 millones de clientes y 27.000 empleados en 17 países. Puede verse más información [www.thomascook.com/thomas-cook-history](http://www.thomascook.com/thomas-cook-history).



fama mundial que lleva su nombre, el norteamericano PULLMAN, creador del “coche-cama” en los trenes y NAGELMACKERSy ALLPORT, fundadores de la compañía *Wagons-Lits*<sup>356</sup>, propietaria de una de las principales agencias de viajes del mundo, y promotores del conocido tren *Orient Express*.

Un amplio mercado turístico empezaba a consolidarse justo antes de la Primera Guerra Mundial. La gente viajaba ahora no ya por negocios, sino por placer. Se desarrollan importantes complejos turísticos, se diseñan viajes especializados y las empresas empiezan a poner en práctica modernas técnicas de marketing. En 1890 se crea en Francia el *Touring Club* y en 1898 la *Alliance Internatinonale de Tourisme*<sup>357</sup>.

Con el inicio del conflicto bélico, la industria turística entró en una fase de recesión de la que no saldría hasta acabada la Segunda Guerra Mundial, en 1945. Un factor tremendamente negativo en la recuperación del turismo tras la primera guerra fue, sin duda, la crisis del 29, que cercenó el crecimiento de la industria justo en el momento en que empezaba a recuperarse de los devastadores efectos del primer conflicto.

---

<sup>356</sup> La compañía *Wagons-Lits* fue creada en 1876, tras la fusión de la compañía original fundada por NAGELMACKERS bajo la inspiración de los trenes nocturnos de los hermanos PULLMAN y la compañía *Mann's Railway Sleeping Carriage*, que había puesto en funcionamiento un sistema de ocho compartimentos con literas transversales. En 1892 la compañía incorporó a sus trenes el servicio de comidas y más tarde, en 1890 se lanzó a la construcción y gestión de hoteles.

<sup>357</sup>La Alianza Internacional de Turismo (AIT) es una organización sin ánimo de lucro que representa los intereses de las asociaciones nacionales de automóviles y clubes de turismo. Fue creada en 1898 en Luxemburgo por diecisiete clubes de Europa y América que comenzó como la primera organización internacional de los turistas. Tiene como misión promover un viaje seguro y la libertad de la movilidad personal en todo el mundo. Puede verse más información en <http://iftta.org/spanish/content/international-touring-alliance-alliance-internationale-de-tourisme>.

Tras la Segunda Guerra Mundial se inició un periodo que ha sido calificado por los autores como una segunda revolución industrial. Al desarrollo tecnológico se le unió un incremento de la riqueza y del poder adquisitivo en los países industrializados. La televisión como elemento difusor de la existencia de otros países y otras culturas, el acceso masivo a la propiedad de los automóviles y el auge del transporte aéreo supusieron un importante espaldarazo a los viajes transfronterizos.

Este “boom” del sector turístico, iniciado en 1950 y que alcanzará hasta 1973, se vio favorecido adicionalmente por otros factores, como los que destacan VOGELER y ARMAND <sup>358</sup> y es que, según ambos autores el nuevo orden internacional y la paz posterior al periodo de guerras facilitaron la regulación del transporte aéreo y la creación de multitud de organismos internacionales relacionados con el turismo.

Al mismo tiempo, resultó decisiva la recuperación económica de Alemania y Japón, muy tocadas tras la guerra, y la consolidación de las clases medias, principales clientes de la industria turística.

Por otra lado, las mejoras de las infraestructuras y de los medios de transporte, especialmente, y como hemos reseñado con anterioridad, de los automóviles y del avión, con la sustitución de los aviones de hélices por los de reacción coadyuvó al auge de negocio turístico, de la misma forma que la mejora de las condiciones laborales, con la reducción de la jornada de trabajo a cinco días semanales y cuarenta horas efectivas y las vacaciones pagadas y las nuevas

---

<sup>358</sup> VOGELER RUIZ, C. y HERNANDEZ ARMAND, E.: *El mercado turístico. Estructura, operaciones y procesos de producción*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995. Pgs. 25-26.

técnicas comerciales y de marketing, con la estandarización de los viajes y los vuelos *chárter*.

Añadimos nosotros además como factores motivadores, el aumento del nivel educativo, que genera un mayor deseo de conocer lugares nuevos, y la mayor posibilidad de acceso al crédito, lo que permite el acceso a los viajes a todo tipo de clases sociales.

La conjunción de todos estos factores provoca que el número de viajeros mundiales pase de 25 millones en 1950 a 190 millones en 1973, un incremento del 760% en sólo 23 años.

La crisis del petróleo de 1973 supone un fuerte varapalo para el sector turístico. No obstante, importantes avances en los transportes, como la aparición del Concorde o de los trenes de alta velocidad hacen que la cifra de recepciones turísticas crezca más de un 200% entre 1973 y 1988.

La firma del Tratado de Maastricht, en Febrero de 1992, y posteriormente la entrada en vigor del acuerdo de Schengen, que permiten la libre circulación de personas y eliminan los controles en frontera entre España, Portugal, Francia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, favorecen los flujos de turistas entre los países emisores y receptores y mejoran las ya de por si importantes cifras desplazamientos turísticos.

En la actualidad, asistimos a una mayor fragmentación del mercado turístico, fruto del proceso de globalización en que nos encontramos inmersos. Nuevos destinos, como las repúblicas bálticas o los países de la Europa del Este, hacen frente a los destinos tradicionales, al tiempo que determinados destinos en

países árabes viven bajo la incertidumbre del terrorismo islámico. En España, y muy especialmente en la costa mediterránea, se ha producido un espectacular incremento del turismo residencial<sup>359</sup>.

Al mismo tiempo, otra tipología de turismo poco desarrollada hasta la fecha, conoce sus mejores momentos: el turismo rural. Se mantiene la fortaleza del turismo de salud, sube el turismo de aventura e incluso se habla ya de turismo espacial.

¿Y en España? ¿Cuál ha sido la evolución del concepto de turismo a lo largo de la historia? Podríamos distinguir varias etapas diferenciadas en la historia del turismo en nuestro país.

La primera de ella nos llevaría desde principios del siglo XX hasta el final de la Guerra Civil. En los primeros años del siglo, asistimos a la creación por parte del Conde de Romanones, en 1905, de uno de los primeros organismos oficiales en toda Europa relacionados con el turismo, La Comisión Nacional de Turismo. Previamente, en 1902 se había creado en San Sebastián el primer Centro de Iniciativas Turísticas de España.

En 1911 se sustituye la Comisión Nacional de Turismo por la Comisaría Regia del Turismo, cuyos objetivos cita FERNÁNDEZ FUSTER<sup>360</sup>, y que podemos resumir en que pretendía vigilar la conservación del patrimonio español y facilitar el conocimiento de España, procurando la comodidad en los

---

<sup>359</sup>Véase HUETE IBAÑEZ, N.: "Tendencias del turismo residencial. El caso del Mediterráneo español" en *El periplo sustentable. Espacio de análisis y reflexión sobre Turismo Sustentable*, Universidad Autónoma del Estado de México, Julio de 2008, núm. 14.

<sup>360</sup>FERNÁNDEZ FUSTER, L.: *Historia General del Turismo de Masas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

alojamientos, la seguridad y la rapidez de las comunicaciones y el acceso a las bellezas naturales y artísticas del país.

Esta Comisaría tuvo una incesante actividad durante los años que se mantuvo en vigor, auspiciando la promoción en el exterior de las bondades de nuestro país como destino turístico, organizando diversos eventos relacionados con el turismo y promulgando las primeras leyes y reglamentaciones sobre la materia.

Interesante resaltar la creación en 1921 de la primera línea aérea española, la Compañía Española de Tráfico Aéreo (CETA), en 1925 la segunda, la Unión Aérea Española (UAE) y en 1927 la conocida IBERIA. Estas tres compañías se fusionarían en 1928.

En ese año de 1928, la Comisaría Regia es sustituida por el Patronato Nacional de Turismo, cuya actividad fue muy intensa a pesar del convulso momento social, político y económico en que se desarrolló. Se abrieron numerosas oficinas de turismo tanto en España como en el extranjero. Se creó la primera guía oficial de hoteles y la Red de Paradores Nacionales y se prestó especial interés a la catalogación y restauración de monumentos. El Patronato, que incorporó como novedad, y entre otras cosas, la creación de escuelas de turismo, tenía la obligación de “atender, provocar y ayudar cuantas iniciativas tiendan a mejora el turismo” y hacía igualmente un especial hincapié en el desarrollo de la industria hotelera. Como afirma MORENO GARRIDO<sup>361</sup>, por

---

<sup>361</sup>MORENO GARRIDO, A.: “Turismo de élite y administración turística de la época (1911-1936) en *Revista de Estudios Turísticos*, N° 163-164. 2005. Pgs. 31-54.

primera vez en la historia turística española, el estado parecía entender lo que es verdaderamente la industria del turismo.

La Guerra Civil paraliza toda esta intensa actividad turística. En el lado nacional se crea en 1938 el Servicio Nacional de Turismo, de efímera existencia, pues será sustituido un año más tarde por la Dirección General de Turismo. Es una época de grandes penurias y, por ende, poco dada al desarrollo del sector turístico.

En 1951 se crea el Ministerio de Información y Turismo, con el objetivo, entre otros, de conseguir ingresos por divisas procedentes del turismo exterior y favorecer la creación de las correspondientes infraestructuras que permitiesen ofrecer unos servicios de calidad.

En 1962 nace el Instituto de Estudios Turísticos y en 1963 la primera Escuela Oficial de Turismo, signo inequívoco de la fortaleza de un sector en constante crecimiento.

Es la época del desarrollo de importantes zonas turísticas, como Benidorm, las Baleares, Marbella y la Costa Brava.

En 1973 España recibía ya más de 34 millones de visitantes, que dejaban en las arcas del país una cifra próxima a los 3.000 millones de dólares. Triunfa el modelo de sol y playa, especialmente entre británicos y alemanes, como afirma VASALLO <sup>362</sup>.

---

<sup>362</sup>VASALLO, I.: *50 Años del Turismo Español. Un análisis histórico y estructural*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2015.

Los años siguientes fueron años de incertidumbre, incertidumbre propia del proceso de transición democrática en que estaba inmerso el país tras la muerte en 1975 de Franco.

Con la aprobación en 1978 de la Constitución Española, las competencias en materia de turismo pasan a las recién creadas Comunidades Autónomas.

Los primeros años de los 90 también son años importantes para el turismo español. La Expo de Sevilla, los Juegos Olímpicos de Barcelona y el nombramiento de Madrid como capital cultural de Europa congregan en nuestro país a un número importante de visitantes extranjeros.

En la actualidad, España ha recibido en 2015 más de 68 millones de turistas no residentes, estando en el segundo puesto mundial tras Francia, en el ranking de países receptores mundiales de turismo<sup>363</sup>.

Las competencias estatales se encuentran en manos de la Secretaría General de Turismo, enmarcada dentro de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Podemos pues, y siguiendo a FERNÁNDEZ FUSTER<sup>364</sup>, dividir, como hemos visto, la evolución del turismo en cinco períodos, a saber el turismo de despegue o Belle Époque (1900 a 1914), periodo en que aparece el ferrocarril como medio de transporte capaz de transportar a grandes cantidades de viajeros, la primera guerra mundial (1914 a 1918), período caracterizado por la depresión del

---

<sup>363</sup>Instituto Nacional de Estadística. Nota de Prensa de 29 de Enero de 2016. Visto en <http://www.ine.es/daco/daco42/frontur/frontur1215.pdf>.

<sup>364</sup>FERNÁNDEZ FUSTER, L.: *Historia General del Turismo de Masas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991. Pg. 26.

turismo debido al retroceso en la economía. El segundo periodo abarcaría el intervalo existente entre guerras (1919 a 1939), caracterizado por la incorporación de las clases medias, el periodo de la segunda guerra mundial (1939 a 1945) período en se dificultaron considerablemente los desplazamientos turísticos y por último el periodo a partir de 1945, tras la segunda guerra mundial, donde puede considerarse que despegó el turismo conocido como “de masas”.

En efecto, y como hemos visto, el enorme aumento del turismo que se produjo desde mediados del siglo XX generó la extensión del uso de un nuevo concepto, el *turismo de masas*, que buscaba describir las nuevas características de esta actividad y se popularizó entre los años 1950 y 1970, cuando los turistas internacionales duplicaban su número cada siete años <sup>365</sup>.

El origen del concepto de “*turismo de masas*”<sup>366</sup> es posible encontrarlo en la confluencia de circunstancias tales como el nacimiento, en Estados Unidos y en parte de Europa, de un derecho laboral hasta entonces nuevo: las vacaciones remuneradas.

Por otro lado, tras la segunda guerra mundial y el surgimiento del llamado Estado de Bienestar, las condiciones de vida mejoraron sustancialmente, lo que asociado a una mayor esperanza de vida, propició un claro incremento de las disponibilidades de tiempo de ocio, que, sin duda, favorecieron este auge de los desplazamientos turísticos masivos.

---

<sup>365</sup> BOYER, M.: *Histoire du tourisme de masse*, Presses Universitaires de France, París, 1999.

<sup>366</sup> VALLS, J. F.: *Las claves del mercado turístico*, Publicaciones de Deusto, Bilbao, 1996.



En cualquier caso, y por lo general, la noción de turismo de masas se utiliza al menos en dos sentidos diferentes.

Una primera acepción del término refiere principalmente a la cantidad de turistas. En este sentido, el turismo de masas sería aquel que presenta, aunque se trate de una definición redundante, un carácter masivo, es decir, que comprende a un importante número de personas. Suele asociarse entonces la idea del turismo de masas a aquellos destinos que atraen a un gran número de turistas, como por ejemplo los destinos tradicionales de sol y playa, frente a otro tipo de opciones (el turismo rural, el turismo cultural, el ecoturismo, el turismo religioso) que suelen ser elegidas por un menor número de personas.

Sin embargo, actualmente se han producido avances en el análisis de la actividad turística y existe cierto consenso en que medir el turismo numéricamente puede ser problemático. La cantidad de llegadas internacionales a un determinado destino es importante, pero sería posible señalar como tanto o más importante la cantidad de dinero gastada, el número de puestos de trabajo creado, etc<sup>367</sup>.

Por otra parte, la diversificación de destinos turísticos y perfiles de turista que se ha producido en los últimos años es una nueva tendencia que obliga a revisar este concepto. Por un lado, porque la cantidad de turistas no cesa de incrementarse, obligando a mantener para esta actividad la noción de masividad. Por otro, porque si bien los destinos de sol y playa siguen siendo hegemónicos, se viene produciendo una diferenciación cada vez mayor de la demanda turística

---

<sup>367</sup>VIARD, J.: *Court traité sur les vacances, les voyages et l'hospitalité des lieux*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigües, Francia, 2000.

que hace menos clara la frontera entre los destinos masivos y aquellos que no lo son. En este sentido, la calificación de determinado tipo de turismo como de “*masas*” puede oscurecer tendencias importantes dentro de ese gran flujo, que es preciso considerar.

El otro sentido en el que suele utilizarse el término “*turismo de masas*” hace referencia a un tipo de turismo poco responsable con el medioambiente y con el contexto socio-cultural del lugar de destino, lo que ha generado no pocos debates en cuanto a la necesidad de tornar de un turismo denominada de masas a un turismo renombrado “*alternativo*”. Las diferencias entre ambos modelos pueden visualizarse en la siguiente tabla<sup>368</sup>:

Característica	Turismo de masas	Turismo Alternativo
<b>Tipo de turista</b>	Pasivo, estático, ajeno, con bajo nivel de formación	Activo, dinámico, participativo, imaginativo, culto
<b>Motivo principal del viaje</b>	Sol y playa, nieve, precios bajos	Contacto con la naturaleza, cultura, gastronomía local
<b>Tipo de demanda</b>	Organizada por operadores turísticos	Individual, dirigida a grupos muy específicos
<b>Objeto de la promoción</b>	Instalación turística	Actividades y experiencia
<b>Comportamiento del turista</b>	Observar sin interactuar	Experimentar en la región
<b>Tipo de frecuentación</b>	Masificada estacional	Exclusividad y privacidad, repartida a lo largo del año, controlada según la capacidad de carga
<b>Tipo de alojamiento</b>	Estandarizada, hoteles grandes y sofisticados, apartamentos, residencias	Alojamientos turísticos (casas rurales, eco-campings, cabañas)
<b>Actividad realizada en el destino turístico</b>	Concurrencia a bares nocturnos, excursiones en grupo, descanso en la playa	Observación de flora y fauna, senderismo, caminatas, visitas a museos, visitas a áreas naturales protegidas
<b>Costes</b>	Altos para la creación de infraestructuras y equipamientos	Necesarios para facilitar experiencias, equipamientos adecuados

<sup>368</sup>FERNÁNDEZ FÚSTER, L.: *Historia general del turismo de masas, Ibidem.*

<b>Comportamiento e impacto sobre el medio</b>	Explotación incontrolada de recursos, crecimiento expansivo, beneficios a corto plazo	Valoración controlada y preservación de los recursos. Desarrollo. Beneficios a medio y largo medio plazo
<b>Desarrollo</b>	Exógeno	Endógeno o local

**Ilustración 15: Turismo de masas vs. Turismo alternativo**

Según este modelo, el turismo masivo sería aquel que presenta un carácter estacional y estandarizado, con un perfil del turista pasivo y poco formado, que se caracteriza por la explotación incontrolada de los recursos ambientales. Frente a este modelo, se contrapondría el turismo alternativo, caracterizado por un turista participativo y culto, que elegiría destinos no-tradicionales y cuyo impacto sobre el medio ambiente sería controlado, basado en la preservación y el uso responsable de los recursos.

Sin embargo, a nuestro entender, este modelo simplifica la realidad y opone dos tipos de turismo cuando en realidad lo que sucede es que desde hace un tiempo ha habido una evolución y transformación de la actividad turística en su conjunto, que no tiene que ver con su carácter “masivo” o “no-masivo”.

Si sostenemos, como pretende este modelo, que el turismo masivo por definición se caracteriza por la explotación no controlada de los recursos naturales, condenamos entonces a los modelos de turismo sostenible a la marginalidad de las propuestas “alternativas”, que seguirían siendo, según este esquema dicotómico, para un público privilegiado, culto y minoritario.

Desde nuestra perspectiva, en cambio, lo que se denomina turismo masivo (es decir, el que comprende a grandes cantidades de personas) puede presentar

sin problemas algunos rasgos que aquí se presentan como exclusivos del turismo alternativo: a saber, un comportamiento más participativo, responsable con el medio ambiente y el contexto socio-cultural, con intereses más diversificados<sup>369</sup>. En todo caso, la oposición debería hacerse entre un turismo “*responsable/sostenible*” versus un turismo “*no-responsable*”, independientemente de la escala del mismo.

De este modo, si evitamos las polarizaciones innecesarias, podemos prescindir del concepto de “*turismo de masas*” que entorpece el análisis más de lo que aclara. De tal forma que podemos concluir que las transformaciones que han tenido lugar en el seno de la sociedad así como los cambios en la organización espacial de las actividades productivas han afectado la lógica y el contenido del turismo masivo. En este marco, la modificación del modelo turístico tradicional conlleva una adaptación del consumo de masas a una pluralidad de prácticas turísticas que van más allá de los destinos tradicionales.

## V.2 LA EMPRESA TURÍSTICA Y LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Para considerar la responsabilidad medioambiental de las empresas turísticas, es preciso primero definir brevemente lo que se conoce como “*responsabilidad social empresarial*”, dentro de la cual se enmarca la responsabilidad ambiental.

La responsabilidad social empresarial es definida por el Libro Verde de la Comisión Europea como la “*integración voluntaria, por parte de las empresas, de las*

---

<sup>369</sup> GOODALL, B. Y STABLER, M.J.: “Principles influencing the Determination of Environmental Standards for Sustainable Tourism”, en STABLER, M.J.: (Ed) *Tourism and Sustainability: Principles to Practice*, CAB International, Wallingford, Reino Unido. 1997.

*preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y las relaciones con sus interlocutores*<sup>370</sup>.

Por su parte, la responsabilidad medioambiental es definida en Libro Blanco de la Comisión Europea como *“la responsabilidad por los daños provocados a la naturaleza”* que *“constituye una condición sine qua non para lograr que los agentes económicos asuman las repercusiones negativas que pueden derivarse de sus actividades para el propio medio ambiente”*. De acuerdo con esta concepción, *“la responsabilidad medioambiental tiene por objeto obligar al causante de daños al medio ambiente a pagar la reparación de tales daños”*<sup>371</sup> lo que implica la aplicación del principio de que quien contamina, paga.

En este mismo sentido, la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales establece que *“el principio de responsabilidad se aplica a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de tales daños cuando se produzcan por causa de actividades profesionales, cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de que se trate”*<sup>372</sup>.

Ahora bien, si analizamos específicamente la importancia de la responsabilidad medioambiental en el caso de las empresas turísticas, podemos

---

<sup>370</sup>COMISIÓN EUROPEA. *Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comisión Europea, Bruselas. 2001. Pg. 2.

<sup>371</sup>COMISIÓN EUROPEA. *Op. Cit* Pg. 1.

<sup>372</sup> Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

señalar ciertas razones por las que estas empresas deben tener en cuenta la sostenibilidad.

En primer lugar, la actividad turística tiene impactos considerables sobre el medio ambiente, en particular sobre el medio atmosférico, acuático, terrestre, biótico y antrópico. En este sentido, si las empresas abocadas al desarrollo de la actividad turística no tienen en cuenta estos factores, y no establecen las acciones necesarias para minimizar su impacto, es probable que se genere una degradación creciente del entorno natural que incluso puede llegar a sobrepasar, en ciertos casos, los límites de la capacidad de adaptación de los ecosistemas. En esta misma línea, la responsabilidad medioambiental de las empresas turísticas puede ser un factor fundamental para la preservación del entorno y de la vida de las comunidades de los distintos destinos turísticos.

Por otra parte, la responsabilidad medioambiental de las empresas turísticas es importante para el desarrollo mismo de la actividad: un entorno bien preservado tiene un valor real para la actividad turística, y por ende también para la economía local y nacional.

Sin embargo, sabemos que las empresas no siempre funcionan de acuerdo a lo que es mejor para su entorno, sino que generalmente las preocupaciones por su propio desarrollo y rentabilidad ocupan un lugar privilegiado en sus planificaciones. En este sentido, MIDDLETON <sup>373</sup> señala el beneficio potencial que puede brindarle a una empresa la adopción de una actitud responsable con el medioambiente, como ya hemos hablado en un capítulo anterior del presente trabajo.

---

<sup>373</sup>MIDDLETON, V. :*Sustainable Tourism. A Marketing Perspective*", Oxford Press, 1998.

Así, según PORTER y VAN DER LINDE <sup>374</sup> la innovación ambiental ofrece a las empresas oportunidades para un uso más eficiente de los recursos naturales, lo que conlleva una reducción de costos y un aumento de la calidad del producto que mejora su posición competitiva.

Por el lado de la fuerza laboral, siendo habitualmente cierto que los trabajadores no suelen manifestar un interés propio en que las empresas se preocupen por cuestiones ambientales, la respuesta usual a este tipo de iniciativas tras un periodo de sensibilización y formación suele ser muy positiva, lo que genera un aumento de la motivación personal que contribuye al rendimiento laboral dentro de la empresa<sup>375</sup>.

Por último, si bien todavía se trata de una tendencia incipiente, es posible señalar la creciente repercusión del factor medioambiental en lo que refiere a las fuentes de financiación de las empresas. Como vimos anteriormente, la incorporación del factor medioambiental en la estrategia empresarial está comenzando a ser considerada como un factor relevante a la hora de optar a financiación ajena, al margen de ser, en el caso de determinados contratos públicos, condición regulada.

Ahora bien, si nos centramos en las disposiciones de la Comisión Europea sobre la responsabilidad medioambiental de las empresas turísticas, podemos hacer referencia a la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, el

---

<sup>374</sup>PORTER Y VAN DER LINDE P.: *Towards a new conception of the environment-competitiveness relationship*, Draft Paper, 1995.

<sup>375</sup>AYUSO SIART G.: *Gestión Sostenible en la Industria Turística*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2003.

Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones <sup>376</sup> en la cual se enuncian las orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo.

Según este documento el turismo sostenible conlleva la optimización de los beneficios en materia de empleo y sociales, es decir, la consideración en el ámbito empresarial del concepto de responsabilidad social empresarial <sup>377</sup>.

Entre otras cuestiones, esta comunicación propone el fomento del Sistema comunitario de gestión y Auditoría medioambientales (EMAS), del que hemos hablado ampliamente, por parte del sector turístico.

### V.3 DESARROLLO SOSTENIBLE: RECURSOS Y VIDA

Los conceptos de sostenibilidad y desarrollo sostenible se caracterizan por ser muy utilizados en las investigaciones contemporáneas pero presentan la dificultad de que, simultáneamente, son ambiguos y controvertidos. Específicamente, el término “desarrollo sostenible” ha ganado relevancia en las últimas décadas, y hoy podemos encontrarlo en investigaciones de las disciplinas más diversas: economía, comercio, finanzas, agronomía, planes de desarrollo, sociología, ecología, etc. Sin embargo, en numerosos casos aún quedan pendientes

---

<sup>376</sup>Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones (2003). Recuperado el 04 de Abril de 2013, en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0716:FIN:ES:PDF>.

<sup>377</sup> Según la Comisión Europea, la responsabilidad social de las empresas (RSE) viene dada por las iniciativas voluntarias de estas, más allá de sus obligaciones legales, para lograr objetivos sociales y ambientales en su actividad cotidiana. Abarca una serie de ámbitos tales como Europa 2020 (en particular, nuevas cualificaciones y empleos, juventud y desarrollo local), empresa y derechos humanos, información sobre la RSE y contratación pública socialmente responsable.



muchos debates fundamentales sobre su definición, su contenido y su aplicación práctica.

Como el concepto de turismo sostenible es, en gran medida, un concepto derivado de la noción de desarrollo sostenible, en este apartado nos proponemos analizar qué se entiende por desarrollo sostenible y que dimensiones implica la sostenibilidad. Con este objetivo se repasará brevemente la historia de este concepto.

### V.3.1 Aproximación al concepto de desarrollo sostenible

El concepto de sostenibilidad surge originalmente en la década de los 70 en el campo de la gestión forestal. La premisa originaria promovía la limitación de la tala de árboles condicionándola a la efectiva capacidad de reforestar los espacios que tuviera la industria de la madera. Tal como afirma MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE *“lo cierto es que inicialmente fue un concepto de aplicación muy acotada, que definía una forma de explotación forestal”*<sup>378</sup>.

En 1980, un informe de la World Conservation Union extenderá el uso del concepto de sostenibilidad a una escala global, definiendo el *“desarrollo sostenible”* en los siguientes términos:

*“Desarrollo sostenible –mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas de soporte de vida, la conservación de la diversidad genética y la utilización sostenible de las especies y ecosistemas” (...) “Este es el tipo de desarrollo que supone una auténtica mejora de la calidad de la vida humana y*

---

<sup>378</sup>MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R.: “Todo (o casi) lo que siempre quiso saber sobre el desarrollo sostenible y nunca se atrevió a preguntar”, en *Gaceta Sindical* 6, Noviembre, 2005. Pgs.71-92 y pg.5.

*simultáneamente conserva la vitalidad y diversidad de la Tierra. El objetivo es un desarrollo sostenible. Hoy puede parecer algo propio de un visionario, pero es alcanzable. Y cada vez a más y más gente le parece la única opción racional*<sup>379</sup>.

Esta noción de desarrollo sostenible se expresaba, a su vez, como el concepto que sintetizaba las principales metas de la *World Conservation Union*.

Estas metas eran, en palabras de ESCHENHAGE, por un lado, el sostenimiento de procesos ecológicos vitales en regiones utilizadas económicamente para la agricultura y la silvicultura, en sistemas ecológicos de costas y agua potable, en vista de los peligros originados por erosión, resistencia de los insectos (aquellos que son vistos como “*plaga*” para la agricultura) contra los pesticidas, por deforestación, como también contaminación de aguas y costas, la conservación de la biodiversidad de animales y plantas domésticas y silvestres, con el fin de asegurarse contra enfermedades de plantas y de conservar el gran potencial del futuro para un uso múltiple <sup>380</sup>(por ejemplo para la fitogenética o para la elaboración de medicinas) y por último el funcionamiento sostenible de especies y sistemas ecológicos, especialmente de las poblaciones de peces, especies de plantas silvestres que puedan ser utilizadas para la alimentación, los bosques, las tierras de producción maderera y las tierras para el pastoreo <sup>381</sup>.

---

<sup>379</sup> IUCN, UNEP and WWF (1980 *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. Este documento fue elaborado por la *World Conservation Union* (IUCN, con anterioridad denominada *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources* en cooperación con el Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas (UNEP) y la *World Wildlife Fund* (WWF). Su elaboración exigió tres años de trabajo y la participación de más de 450 agencias gubernamentales, organismos internacionales y ONG de más de 100 países.

<sup>380</sup>ESCHENHAGE, M.L.: “Evolución del concepto de desarrollo sostenible y su implantación política en Colombia” en *Revista de Ciencias Ambientales y Sociales* Enero-Julio. 1998.

<sup>381</sup>BRUCKMEIER, K.: *Strategien globaler Umweltpolitik*, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster, 1994. Pg. 158.

Esta noción de desarrollo sostenible se encuentra mucho más cerca de las nociones que se manejan actualmente. Sin embargo, su aceptación y utilización a nivel de la gestión pública se producirá prácticamente siete años más tarde, a raíz del informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como *Comisión Brundtland*.

De acuerdo con el informe elaborado por esta Comisión, el desarrollo sostenible se plantea como la *“forma de superar el conflicto entre los objetivos de conservación del medio ambiente y los de crecimiento económico que se habían presentado en su forma más cruda en el primer informe del Club de Roma “Los Límites del Crecimiento Económico”*. En otras palabras: *“el desarrollo sostenible es desarrollo que permite hacer frente a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades”*<sup>382</sup>.

Como podemos ver, en este caso el desarrollo sostenible está definido casi exclusivamente en función de las necesidades del ser humano. El respeto por el medioambiente no es considerado como un valor en sí mismo, sino que su cuidado se plantea como necesario sólo cuando su sobre explotación puede restar posibilidades de bienestar a las generaciones futuras. La ecología sólo se constituye en una preocupación en la medida que el deterioro del medioambiente afecte a la capacidad de las generaciones futuras de cubrir sus propias necesidades<sup>383</sup>.

---

<sup>382</sup> CMMAD (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo) *Nuestro futuro común (Informe Brundtland)*, Alianza Editorial, Madrid, 1988. Pg.42.

<sup>383</sup>MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R.: Opus Cit. Pgs.71-92.

Por otra parte, el informe parte de la premisa de que se debe resolver, en primera instancia, el problema de la pobreza: “*un mundo en el que la pobreza y la desigualdad son endémicas estará siempre predispuesto a las crisis ecológicas y de otro tipo*”<sup>384</sup>. De este modo, la necesidad de eliminar la pobreza constituye uno de los núcleos de esta noción de desarrollo sostenible.

En este sentido, es posible sintetizar el concepto de desarrollo sostenible de la Comisión Brundtland a partir de dos grandes ejes, ambos relacionados con las necesidades humanas. Por un lado, el principio de justicia intergeneracional, al considerar el interés de las generaciones futuras y por otro el principio de justicia intrageneracional, al reconocer que el objetivo del desarrollo es satisfacer las necesidades de los más desfavorecidos de la Tierra.

Ahora bien, el último momento importante en la historia del concepto de desarrollo sostenible, a partir del cual se globalizó definitivamente su utilización en el marco de la política ambiental internacional, fue la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llamada también la Cumbre de la Tierra, que se efectuó en el año 1992 en Río de Janeiro (Brasil) y fue organizada por las Naciones Unidas. A ésta Conferencia asistieron 120 jefes de Estado y delegaciones de 171 países<sup>385</sup>.

Actualmente, a más de 20 años de la Conferencia de Río, es preciso señalar que las perspectivas de trabajo en lo que refiere a la sostenibilidad han cambiado con el paso de los años.

---

<sup>384</sup>CMMAD *Ibidem*.

<sup>385</sup>RÖMPCZYK, E.: *Política ambiental, Conferencia de Río: Espectáculo apenas mediano?*, LOM Ediciones Ltda, Chile, 1992.

Inicialmente, la política internacional para el desarrollo sostenible atendía casi exclusivamente a los efectos visibles de la contaminación y la degradación ambiental, lo que implicaba elaborar políticas muy específicas para minimizar el deterioro. Esto consistía, básicamente, en actuar sobre los síntomas y no sobre las causas del problema.

Posteriormente, se consensuó que el tratamiento de los síntomas no podía ser eficaz si no se trataban simultáneamente las causas del deterioro medioambiental, que se debían buscar en otros lugares. Estas se encontraban fundamentalmente en los modelos de desarrollo y en las estructuras económicas que generan, simultáneamente, un nivel de vida demasiado elevado con patrones de consumo muy perjudiciales para el medio ambiente (intensivos en materias primas, energía , etc.) y una pobreza muy marcada en ciertos sectores de la sociedad, lo que obliga a muchas personas a causar graves deterioros el medio ambiente para poder sobrevivir (deforestando o sobrecultivando las tierras, generando salinación, compactación, erosión, etc.)<sup>386</sup>.

### **V.3.2. Las dimensiones del desarrollo sostenible: económica, ecológica y social**

En la actualidad, y en nuestra opinión, todavía no es posible ofrecer con exactitud una definición consensuada de desarrollo sostenible, y de hecho existen distintas corrientes que hacen hincapié en distintos aspectos de la sostenibilidad.

---

<sup>386</sup>MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R.: "*Opus Cit.* Pg.71-92.

Así, mientras que algunos autores centran su atención en la necesidad de sostener los recursos naturales<sup>387</sup>, otros se preocupan principalmente por sostener los niveles de consumo<sup>388</sup> o los niveles de producción<sup>389</sup> y otros ponen especial énfasis en la necesidad de lograr la sostenibilidad de todos los recursos: capital humano, capital físico, recursos ambientales, recursos agotables<sup>390</sup>.

Sin embargo, actualmente existe cierto consenso entre los autores acerca de que una noción completa de sostenibilidad debe incluir al menos tres dimensiones: la dimensión ecológica, la dimensión económica y la dimensión social.

Así, el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 recalca *"la voluntad de la Unión Europea a favor de un desarrollo sostenible, cuyas tres dimensiones, la económica, la social y la medioambiental, son indisolubles"*<sup>391</sup>.

---

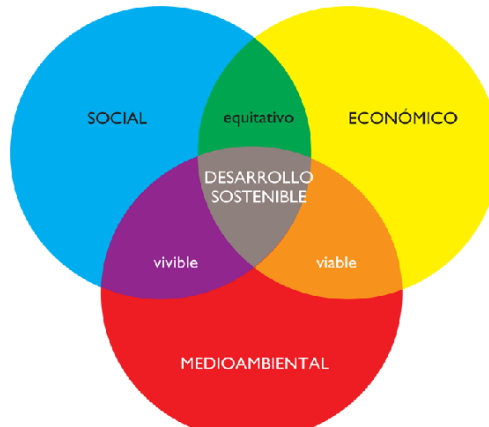
<sup>387</sup> CARPENTER, S.R.: "Inventing Sustainable Technologies", Ed. J. Pitt y E. Lugo, *The Technology of Discovery and the Discovery of Technology, Proceedings of the Sixth International Conference of the Society for Philosophy and Technology*. Blacksburg, 1991.

<sup>388</sup> REDCLIFT, M.: *Sustainable Development: Exploring the Contradictions*, Methuen, London 1987.

<sup>389</sup> NAREDO, J. M.: "La economía y su medio ambiente", *Ekonomiaz*, número 17, 1990.

<sup>390</sup> BOJO, J., MALER, K.G. Y UNEMO, L.: *Environment and development: an economic approach*, Dordrecht, Kluwer, 1990.

<sup>391</sup> En PEREZ BUSTAMANTE, R.: *Los consejos europeos 1998-2001. Edición y estudio preliminar*, Dykinson, Madrid, 2005.



**Ilustración 16: Las tres dimensiones del desarrollo sostenible**

A continuación, analizaremos brevemente estas tres dimensiones del desarrollo sostenible de las que estamos hablando:

Por una parte, nos referimos a la dimensión económica del desarrollo sostenible. La preocupación por la sostenibilidad económica surge a partir de la crisis económica internacional de 1973, que manifestó los problemas del modelo económico de crecimiento según el cual los recursos naturales resultaban de acceso ilimitado y puso en cuestionamiento también la compatibilidad de este modelo de desarrollo con la conservación del medio ambiente.

En palabras de REDCLIFT, "*los efectos externos, entre los que destaca el efecto invernadero y la destrucción de la capa de ozono, no son consecuencia de la escasez, sino de la imprudencia e insostenibilidad características de los sistemas de producción*"<sup>392</sup>. A

---

<sup>392</sup>REDCLIF, M.: "Desarrollo sostenible: ampliación del alcance del debate", en *Agroecología y Desarrollo*, nº 10, 1996. Disponible a 19/10/01 en: <http://www.clades.org/r10-art9.htm>

partir de esta preocupación, hubo un viraje conceptual que permitió pasar de la noción de crecimiento económico, medido exclusivamente en función del PIB, a la noción de desarrollo económico, un concepto más cualitativo que refiere también a la calidad de vida.

Así, en 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo elaboró el denominado *Índice de Desarrollo Humano*. Este índice permitía, a través de una serie de indicadores, medir el progreso de un país. Los principales indicadores que se usaban tenían que ver con la renta per cápita de la zona, la esperanza de vida y el nivel de formación de los individuos <sup>393</sup>. Posteriormente, y como consecuencia de la elaboración del índice citado, se los llamados *Indicadores de Desarrollo Sostenible*, cuya finalidad era la de determinar y evaluar el posicionamiento respecto al denominado Desarrollo Sostenible.

Una segunda dimensión, siempre siguiendo a REDCLIFT, sería la dimensión social, y así, podemos sostener que *"la gestión y los conflictos ambientales están relacionados con dos procesos: la forma en que las personas dominan la naturaleza y la dominación ejercida por algunas personas sobre otras"*<sup>394</sup>.

En este sentido, la dimensión social de la sostenibilidad estaría asociada con dos cuestiones: por un lado, la evidente influencia que ejercen los seres humanos sobre el medio ambiente, y por otro el poder que ejercen sobre los países en vía de desarrollo los desarrollados en relación al uso de los recursos naturales. De este modo, podemos decir que la dimensión social de la sostenibilidad aparece indisolublemente unida al concepto de igualdad.

---

<sup>393</sup>PNUD. *Informe sobre el desarrollo Humano, Op.Cit.* 1990.

<sup>394</sup>REDCLIF, M.: *Ibidem*.



Podemos decir, así, que es posible distinguir, hablando de equidad, tres tipos de igualdad: el primer tipo es la denominada equidad intergeneracional propuesta por el Informe BRUNDTLAND, que supone considerar las necesidades de las generaciones futuras, implícitas en la propia definición de desarrollo sostenible; la segunda tipología de equidad es la intrageneracional, también presente en el informe de BRUNDTLAND, que implica la inclusión de los grupos más desfavorecidos en la toma de decisiones que afecten a tantos a los aspectos económicos como los sociales y los ecológicos y la tercera y última equidad es la que se da entre países<sup>395</sup>.

La tercera y última dimensión del desarrollo sostenible, sería la Dimensión Ecológica. Garantizar el flujo circular de la economía productiva, donde únicamente se utilicen recursos y energías renovables y que por tanto no generen residuos, es el objetivo último de esta denominada Dimensión Ecológica.

La sostenibilidad ecológica tiene como objetivo reducir los efectos ambientales de los productos durante su ciclo de vida. Hablamos por un lado la aplicación del famoso principio de "*quien contamina paga*", para que el productor asuma su responsabilidad integrando en los precios el costo ecológico, del etiquetado ecológico y por último el diseño ecológico del producto<sup>396</sup>.

Las herramientas utilizadas serán, de una parte los *Inventarios del Ciclo de Vida* (ICV) y de otra el *Análisis del Ciclo de Vida* (ACV).

---

<sup>395</sup>ARTARAZ, M.: "Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible" en *Ecosistemas* Nº 2, 2002.

<sup>396</sup>COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Libro Verde sobre Política Integrada del Producto*. Bruselas, 2001. URL: [http://europa.eu.int/lex/es/com/gpr/2001/com2001\\_0068es01.pdf](http://europa.eu.int/lex/es/com/gpr/2001/com2001_0068es01.pdf)

Ahora bien, la contemplación integrada de estas tres dimensiones de la sostenibilidad supone considerar el sistema económico dentro de los sistemas naturales, aplicando una interpretación global y no unidimensional del desarrollo.

Este es el concepto de desarrollo sostenible que a nuestro entender resulta más completo, y es por eso que nos parece el mejor antecedente para comprender la noción de turismo sostenible. Además, si bien no existe un consenso acerca de su definición, consideramos que esta manera de entender el desarrollo sostenible es la que mayor aceptación ha tenido hasta el momento.

En este sentido, en el informe de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas del año 2001 al que hacíamos referencia anteriormente, podemos encontrar los siguientes indicadores, clasificados en sociales, económicos, medioambientales e institucionales<sup>397</sup>. En este sentido gráficamente se expresa del siguiente modo <sup>398</sup>:

SOCIALES	MEDIOAMBIENTALES	ECONÓMICOS	INSTITUCIONALES
Equidad	Atmósfera	Estructura Económica	Sistema Institucional
Salud	Tierra	Sistema Institucional	Capacidad Institucional
Educación	Océanos, Mares, Costas	No figura	No figura
Alojamiento	Agua Dulce	No figura	No figura
Crimen	Biodiversidad	No figura	No figura
Población	No figura	No figura	No figura

**Ilustración 17: Temas analizados por los indicadores del desarrollo sostenible**

<sup>397</sup>COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente. Bruselas, 2001. URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es\\_501PC0031.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es_501PC0031.pdf)

<sup>398</sup>*Indicators of Sustainable Development. Ibidem.*

#### V.4 TURISMO SOSTENIBLE

##### V.4.1. Turismo sostenible: concepto y políticas

Desde comienzos de la década de los 70 surgen en relación al turismo nuevas aproximaciones al tema desde perspectivas críticas en relación con los problemas medioambientales<sup>399</sup>. Desde entonces, tuvieron lugar en distintas partes del mundo diversas reuniones, congresos, foros, etc., que se propusieron debatir los aspectos vinculados al impacto ambiental del turismo mundial.

En esta línea, surgió un primer modelo de turismo pensado para solucionar este problema, que se acercaba a la noción de turismo alternativo como contrapuesta a la de turismo masivo, en los términos que comentábamos unas páginas atrás.

Sin embargo, como ya hemos mencionado anteriormente, la evolución de la industria turística ha demostrado que este tipo de turismo, pensado en términos de turismo no masivo, no tiene la capacidad de dar respuesta a la creciente demanda del sector. En este sentido, esta primera aproximación a la idea de turismo sostenible no daba respuesta a un problema que, necesariamente, involucra a grandes contingentes de personas <sup>400</sup>.

Posteriormente, a partir de la popularización del concepto de desarrollo sostenible a finales de la década de los 80, la noción de turismo sostenible

---

<sup>399</sup>LÓPEZ LÓPEZ, A.: "El medio ambiente y las nuevas tendencias turísticas: referencia a la región de Extremadura" en *Observatorio Medioambiental*. Revistas científicas complutense, Ediciones Complutense, Madrid, N<sup>o</sup>4. 2001

<sup>400</sup>CLARKE, J. "A Framework of Approaches to Sustainable Tourism", en *Journal of Sustainable Tourism*, N 5 (3)1997 .Pgs 224-233.

adquiere dimensiones más realistas, en tanto comienza a ser pensada como un objetivo deseable para todos los tipos de turismo existentes, independientemente de la escala de la actividad turística <sup>401</sup>.

Las primeras referencias concretas a este tema datan del 41º Congreso de la Asociación Internacional de Expertos Científicos del Turismo (AIEST) celebrado en 1991. En dicho Congreso, el turismo sostenible fue caracterizado como aquél que mantiene un equilibrio entre los intereses sociales, económicos y ecológicos.

En 1993, la OMT (Organización Mundial del Turismo) elaboró un documento titulado *Tourism the year 2000 and beyond qualitative aspects*, en el cual definió el concepto de turismo sostenible de la siguiente manera:

*“el desarrollo turístico sostenible responde a las necesidades de los turistas actuales y las regiones receptoras, protegiendo y agrandando las oportunidades del futuro. Se le representa como rector de todos los recursos de modo que las necesidades económicas, sociales y estéticas puedan ser satisfechas manteniendo la integridad cultural de los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas en defensa de la vida”<sup>402</sup>.*

Más tarde, en el año 1995 tuvo lugar en Lanzarote la I Conferencia Mundial para el Turismo Sostenible, donde se promulga la Carta del Turismo Sostenible compuesta por 18 principios que sientan las bases para una estrategia turística mundial basada en el desarrollo sostenible. Estos principios proponen, entre otras cuestiones, que el desarrollo turístico ha de ser ecológicamente soportable a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una

---

<sup>401</sup> GOODALL, B. Y STABLER, M.J.: “Principles influencing the Determination of Environmental Standards for Sustainable Tourism”, en STABLER, M.J. (Ed) *Tourism and Sustainability: Principles to Practice*, CAB International, Wallingford, Reino Unido. 1997.

<sup>402</sup>OMT. *Tourism the year 2000 and beyond qualitative aspects*, París, 1993.

perspectiva ética y social para las comunidades locales y que el turismo tendrá que contribuir al desarrollo sostenible, integrándose en el entorno natural, cultural y humano<sup>403</sup>.

También abogan por que el reconocimiento de las tradiciones de las comunidades locales, y el apoyo a su identidad, cultura e intereses deben ser referentes obligados, así como porque la contribución activa del turismo al desarrollo sostenible implica la participación de todos los actores implicados en el proceso y a todos los niveles, local, regional, nacional e internacional.

A nivel de desarrollo local, el turismo debe coadyuvar a mejorar la calidad de vida de habitantes de la zona, favoreciendo el desarrollo económico local y procurando mejorar los ámbitos socioculturales.

Se entiende que una política turística de carácter sostenible requiere estudios de viabilidad que permitan la transformación del sector así como igualmente requiere de la cooperación internacional, lo que obliga igualmente a que la industria turística, en colaboración con organizaciones no gubernamentales y organismos públicos se marque como objetivo el emprendimiento de todo tipo de acciones dirigidas a la prevención del deterioro medioambiental y la proactividad.

El sector del transporte debe ser un sector estratégico, por sus altos efectos contaminantes, igual que se debe fomentar el uso de energías y recursos renovables, procurando la reducción al mínimo tanto de residuos y el fomento de

---

<sup>403</sup> CARTA DE TURISMO SOSTENIBLE DE LANZAROTE. Disponible: <http://turismo-sostenible.net/documentos/carta-del-turismo-sostenible/>. 1995. pp.1.

las actividades de reciclaje, adoptándose y poniéndose en práctica, al tiempo, códigos de conducta y medidas que permitan informar sobre el contenido, la evolución y los objetivos de la Conferencia de Lanzarote.

Sólo a partir de finales de los 90 es cuando el concepto de sostenibilidad pasa a ocupar un papel preponderante en el sector turístico, focalizándose la atención en aquellos espacios naturales que, por su propia naturaleza, resultan más frágiles, como las costas, las islas y las zonas rurales <sup>404</sup>.

Ahora bien, actualmente se pueden distinguir diversas interpretaciones del concepto de *turismo sostenible* en la bibliografía turística. COCCOSSIS<sup>405</sup> analiza cuatro interpretaciones principales de esta noción, que hacen énfasis en distintos aspectos de la sostenibilidad.

De una parte, en cuanto al aspecto económico del turismo en relación, como hemos dicho, a la sostenibilidad, centrado en viabilizar la actividad, a través de innovaciones fundamentalmente tecnológicas que, respetando los parámetros de sostenibilidad y respeto al entorno natural, hagan del destino turístico un negocio empresarialmente rentable

La segunda de las interpretaciones nos lleva, necesariamente, a la limitación de la actividad turística como única vía para preservar los espacios naturales. Ya no hablamos de un turismo que resulte económicamente sostenible, sino que lo sea desde un punto de vista meramente ecológico. Un ejemplo en la Región de

---

<sup>404</sup>SMITH, M.K.: *Issues in Cultural Tourism Studies*, Routledge, Londres, 2003. Pg. 77.

<sup>405</sup>COCCOSSIS, H.: "Tourism and Sustainability: Perspectives and Implications" en *Sustainable Tourism? European Experiences*, G. K. Priestley, J. A. Edwards y H. Coccossis, Reino Unido: CAB Internacional-Oxon. 1996.Pgs 1-21.

Murcia lo tenemos en la restricción de acceso a turistas en el Parque Natural de Calblanque implementada en el verano de 2015.

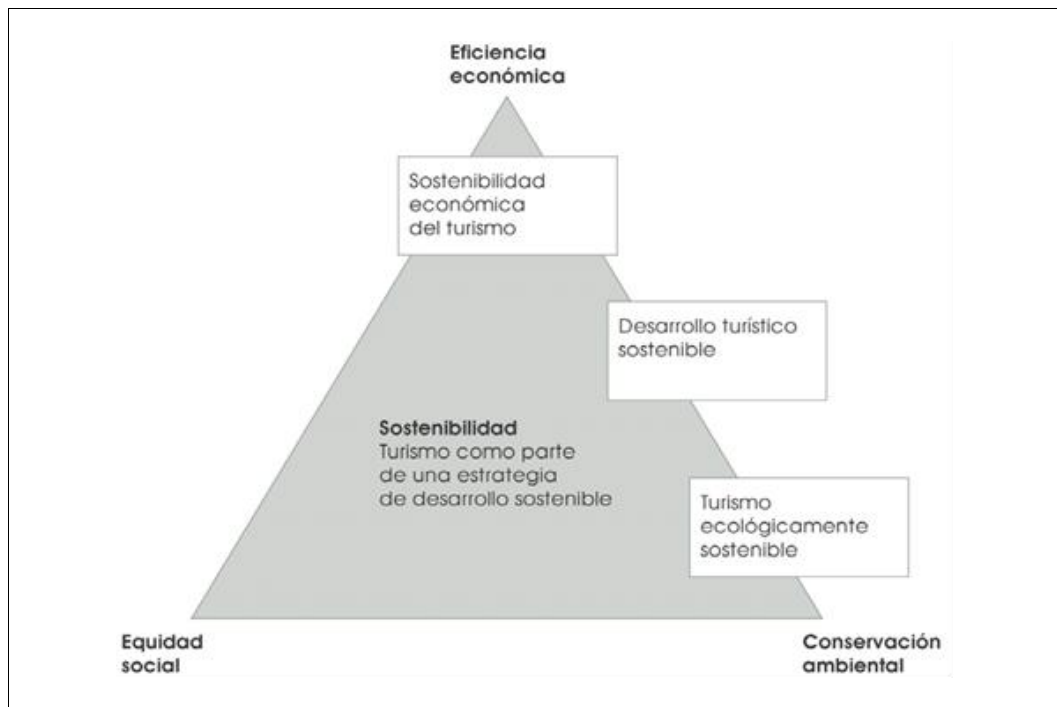
Como amalgama de las dos visiones anteriores, COSCCOSSIS destaca un tercer aspecto relativo a turismo y sostenibilidad y es el que hace referencia al desarrollo turístico sostenible, posición que cuenta con más adeptos en la actualidad. Este enfoque basado en una perspectiva económica reconoce la calidad ambiental como un factor estratégico que mejora la competitividad en el mercado.

En último lugar, se plantea una cuarta estrategia que postula la integración del necesario desarrollo turístico dentro de un concepto más amplio y abierto de sostenibilidad que incluye connotaciones de igualdad social y que podríamos definir como un desarrollo económico que resulte sostenible ecológicamente.

Para ilustrar estas cuatro interpretaciones trabajadas por COCCOSSIS<sup>406</sup>, las mismas pueden situarse en un triángulo donde los vértices representan los objetivos idealizados de conservación ambiental, eficiencia económica y equidad social.

---

<sup>406</sup>*Ibidem*



**Ilustración 18: Distintas Interpretaciones del concepto de turismo sostenible**

En el presente trabajo, consideramos que una conceptualización completa de la noción de turismo sostenible debe contemplar, simultáneamente, aspectos económicos, sociales y ambientales. Según AYUSO SIART la sostenibilidad ambiental y sociocultural está vinculada con el cuidado de los recursos físicos y culturales involucrados en actividad turística.



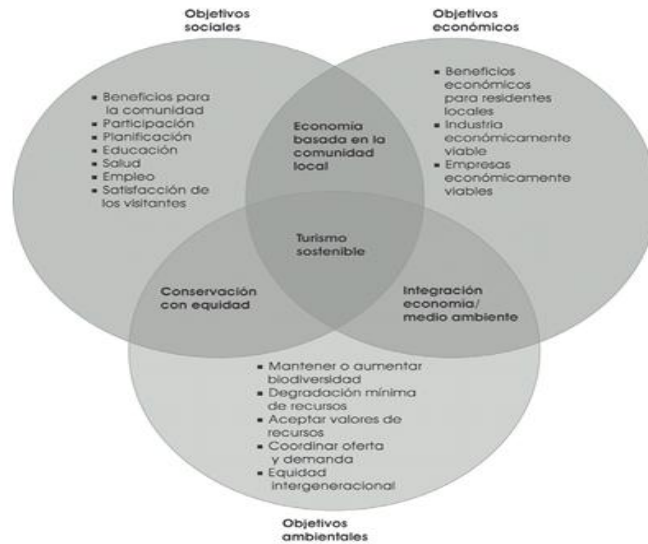


Ilustración 19: Aspectos sociales, ambientales y económicos del turismo sostenible.

Como vemos en el cuadro anterior, la sostenibilidad económica se ocupa mantenerse las estructuras de la comunidad, el empleo y los recursos humanos <sup>407</sup>.

Para concluir, consideramos que HUNTER y GREEN ofrece una definición del turismo sostenible que recoge lo fundamental de los puntos anteriores, lográndose este modo un concepto acabado:

*“El desarrollo turístico sostenible reconoce la interdependencia entre la viabilidad a largo plazo de la inversión económica en proyectos turísticos y la gestión exitosa de los recursos naturales, las construcciones y los recursos humanos. Por lo tanto, el desarrollo turístico sostenible persigue mantener y mejorar la calidad de vida, y la calidad de la experiencia turística en los centros turísticos, mediante la promoción de desarrollos económicos que conserven los recursos naturales, arquitectónicos y culturales. Además, el desarrollo turístico sostenible reconoce los*

<sup>407</sup>Fuente:AYUSO SIART T.: *Gestión Sostenible en la Industria Turística*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2003.

*vínculos existentes entre los destinos y el medio ambiente global y, por lo tanto, procura contribuir a la conservación de los recursos regionales, nacionales y globales, y a las medidas conservacionistas en aras a avanzar hacia las equidades intra e intergeneracionales”<sup>408</sup>.*

Ahora bien, si analizamos los instrumentos políticos que se pueden utilizar para lograr el desarrollo de un turismo sostenible, podemos diferenciarlos según dos categorías.

En primer lugar, existen instrumentos políticos obligatorios que pueden implementarse desde alguna instancia gubernamental. Las administraciones nacionales, regionales o locales disponen de una amplia gama de herramientas para imponer condiciones a empresas, turistas y residentes de destinos turísticos, con el objetivo de lograr un turismo sostenible.

Siguiendo a AYUSO SIART<sup>409</sup> podemos subdividir estos instrumentos en cuatro clases. De una parte, los instrumentos de regulación directa son regulaciones legales o de planificación que dictan un comportamiento. Se trata de autorizaciones y normas que obligan o prohíben determinadas acciones, o bien fijan límites a las mismas. Su incumplimiento genera multas o sanciones.

En segundo lugar, los instrumentos de inversión complementan a los de carácter reglamentario, ya que mediante los mismos las administraciones públicas incurren en gastos para garantizar el suministro de infraestructura (transporte público, recogida de residuos, etc.) que ayudan a proteger y conservar los lugares turísticos.

---

<sup>408</sup> HUNTER Y GREEN. *Turismo y Medioambiente: ¿una relación sustentable?*, Routledge, Londres, 1995.

<sup>409</sup> AYUSO SIART. *Ibidem*.

En tercer lugar, los instrumentos de incentivos económicos, por su parte, se orientan a la fijación de precios o tasas, desgravaciones fiscales, programas de subvenciones o ayudas de financiación. Los precios y tasas constituyen impuestos al impacto ambiental del producto turístico, que puede ser reinvertido para el mantenimiento del entorno. Mientras que las desgravaciones fiscales, subvenciones o financiaciones están destinadas a compensar los costes adicionales en los que incurren empresas y consumidores para llevar adelante un comportamiento de cuidado del medio ambiente.

Y por último, los instrumentos de apoyo, finalmente, pretenden aumentar la concienciación de empresarios, turistas y residentes sobre los problemas ambientales asociados con la actividad turística. Estas iniciativas incluyen actividades de difusión, educación y formación profesional, así como asistencia técnica a empresas que opten por prácticas de turismo sostenible. Gráficamente<sup>410</sup>:

CLASES DE INSTRUMENTOS OBLIGATORIOS	
<b>Regulación directa</b>	Permisos y licencias
	Normas con obligaciones, prohibiciones y límites
	Cuotas o moratorias
<b>Inversión</b>	Suministro de infraestructura
	Medidas de protección y/o conservación
<b>Incentivos económicos</b>	Precios y tasas
	Desgravaciones fiscales
	Programas de subvenciones
	Financiación
<b>Apoyo</b>	Difusión
	Educación

<sup>410</sup>Fuente: Elaboración propia a partir de BRAMWELL *Opus cit.*

	Formación Asistencia técnica
--	---------------------------------

**Ilustración 20: Instrumentos políticos obligatorios para un turismo sostenible**

Por otro lado, se encuentran los instrumentos de carácter voluntario, también llamados autorregulatorios. Se trata de iniciativas voluntarias por parte de la industria turística que van más allá de la legislación vigente en su compromiso por mejorar el comportamiento ambiental.

Siguiendo a BRAMWELL<sup>411</sup> este tipo de instrumentos puede dividirse en tres clases:

Por un lado, existen las iniciativas promovidas por la industria, que representan compromisos unilaterales, bien de compañías a nivel individual, o bien de la industria en su conjunto. Son las propias compañías las que, en base a su decidido compromiso medioambiental, toman las decisiones que consideran oportunas en cuanto a los objetivos que han de cumplir, así como las acciones que van a llevar a cabo para implementar medidas de protección y mejora del entorno natural.

Por otro lado, cabe la posibilidad de que sean bien instituciones públicas o bien terceros los que desarrollen tales medidas y gestionadas por los gobiernos o por terceros (como ONGs, sindicatos o empresas). Estas entidades (públicas o

---

<sup>411</sup>BRAMWELL *Opus cit.* Pgs 46-56.

privadas) establecen los estándares deseables y proveen la estructura y los incentivos necesarios para que las empresas decidan sumarse a esta iniciativa.

Por último, también existen iniciativas conjuntas de gobiernos e industria, que se plasman en acuerdos elaborados entre la administración y compañías individuales o asociaciones empresariales. Pueden reflejarse en convenios con validez de contratos, acuerdos voluntarios o bien acuerdos negociados. En estos casos, la industria se compromete a cumplir los objetivos y métodos acordados y los gobiernos se comprometen a posponer legislaciones o medidas reguladoras, o bien a brindar incentivos, asistencia técnica, reconocimiento público, etc. Gráficamente <sup>412</sup>:

CLASES DE INSTRUMENTOS VOLUNTARIOS	
Iniciativas promovidas por la industria, por los gobiernos o por terceros.	Códigos de conducta
	Guías de buenas prácticas
	Auditorías y diagnósticos
	Premios y reconocimientos
	Programas corporativos o sectoriales
	Sistemas de etiquetado
	Sistemas de gestión
	Informes corporativos
	Indicadores y benchmarking
Iniciativas conjuntas de gobiernos e industrias	Convenios o pactos
	Acuerdos voluntarios
	Acuerdos negociados

**Ilustración 21: Instrumentos políticos voluntarios para un turismo sostenible**

<sup>412</sup>Elaboración propia a partir de AYUSO SIART, *Opus cit.*Pg 38.

Este tipo de iniciativas presenta algunas ventajas con respecto a los instrumentos obligatorios. En primer lugar, comportan un cambio cultural a largo plazo, que no se garantiza mediante medidas de orden normativo o coercitivo. Por otro lado, posee una mayor flexibilidad que las regulaciones para contextos complejos o cambiantes. Por último, suelen ser de implementación más rápida que las regulaciones públicas.

No obstante, también presentan algunas limitaciones que no tienen las regulaciones obligatorias, sobre todo por su alcance. Los instrumentos voluntarios sólo son aplicables a áreas en las que hay un interés empresarial de llevarlas adelante. Y ello porque fundamentalmente no establecen ni obligan al cumplimiento de límites de contaminación. Y, sobre todo, no aseguran su aplicación global, ya que deben ser adaptadas a cada caso particular.

Ahora bien, cabe preguntarse qué tipo de iniciativas políticas han sido implementadas hasta el momento para lograr un turismo sostenible. A continuación se enumeran algunas de las iniciativas internacionales más importantes. Gráficamente <sup>413</sup>:

AÑO	DECLARACIONES INTERNACIONALES SOBRE TURISMO SOSTENIBLE
1980	Declaración de Manila sobre el turismo mundial (OMT)
1982	Documentos de Acapulco sobre los derechos a las vacaciones (OMT)
1985	Declaración de Derechos del Turismo y Código del Turista de Sofía (OMT)
1989	Declaración de La Haya sobre el Turismo (OMT)
1995	Carta del Turismo Sostenible de Lanzarote de la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible (OMT, UNEP, UNESCO, UE)
	Guías para un Turismo ambientalmente responsable (UNEP)
	Declaración de El Cairo sobre la Prevención del turismo sexual organizado (OMT)

<sup>413</sup>Fuente: Elaboración propia.

1996	Agenda 21 para la industria de viajes y turismo (OMT, WTTC, EC)
1997	Declaración de Berlín sobre diversidad biológica y Turismo Sostenible (Convenio sobre la diversidad biológica)
	Declaración de Manila sobre el impacto social del turismo (OMT)
	Declaración de Calvia de la Conferencia Mundial sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en el Mediterráneo.
1998	Declaración de las ONGs del Mediterráneo sobre Turismo Sostenible y participación de la sociedad civil (MED FORUM)
1999	Decisión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible: "Turismo y Desarrollo Sostenible" (UN)
	Código Ético Mundial para el Turismo (OMT)
2000	Principios para la implantación del Turismo Sostenible (UNEP)
2001	Carta de Rímni de la Conferencia Internacional de turismo Sostenible
	Directrices Internacionales sobre Turismo Sostenible (Convenio sobre la diversidad biológica)
2002	Declaración de Quebec sobre el Ecoturismo (OMT, UNEP)
	Pla de aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (UN)
2003	Declaración de Djerba sobre Turismo y cambio climático (OMT)
2004	El Turismo es cosa de todos. Declaración sobre el turismo, la diversidad cultural y el desarrollo sostenible (Fórum Universal de Culturas)
2005	Declaración el Turismo al servicio de los objetivos de desarrollo del milenio-OMT
2007	Declaración de Davos-Cambio Climático y Turismo: Responder a los retos mundiales (OMT)
2008	Declaración de Kebala sobre Turismo Responsable
2011	Declaración de Lusaka sobre Turismo Sostenible, cambio climático y paz
2011	Declaración de Sihanoukville sobre la Cooperación Multilateral para el Desarrollo del Ecoturismo
2013	Declaración de Isla Reunión sobre Turismo Sostenible en Islas (OMT)
2013	Declaración de Ninh Binh sobre Turismo Espiritual para el Desarrollo Sostenible (OMT)
2014	Declaración de Phnom Pehn sobre Desarrollo Comunitario mediante el Turismo (OMT)
2014	Declaración de Nassau sobre Turismo como un Factor Clave para el Desarrollo de los Estados Insulares (OMT)
2015	Declaración de Belén sobre el Turismo Religioso como Medio de Estimular el Desarrollo Socioeconómico de las Comunidades Receptoras (OMT)

**Ilustración 22: Principales declaraciones internacionales sobre turismo**

Si nos centramos en la Unión Europea y evaluamos su intervención política destinada a lograr un turismo sostenible, es cierto que no habido un desarrollo específico a nivel de política ambiental focalizada en el turismo.

Los Seis Programas que ha implementado para la protección del medio ambiente, y de los que hemos hablado en un apartado anterior del presente trabajo, han tenido escasas referencias al sector turístico. Exclusivamente el V Programa hace una mención concreta del turismo como sector prioritario para la integración de los problemas ambientales en las políticas de la Unión Europea.

AYUSO SIART <sup>414</sup> resume en los siguientes puntos las principales iniciativas planteadas en el V Programa en relación con el turismo:

V PROGRAMA DE LA UNION EUROPEA. INICIATIVAS PARA EL SECTOR TURÍSTICO
Solicitar a los gobiernos nacionales que elaboren relaciones de sus recursos turísticos y que las utilicen para configurar nuevas políticas de planificación y desarrollo turístico.
Fomentar la cooperación entre los profesionales de distintas regiones con problemas similares, para compartir soluciones.
Fomentar el establecimiento de redes de información en las que los hoteles, restaurantes y transportistas turísticos puedan compartir ideas sobre cómo hacer que el turismo sea más ecológico.
Financiar investigaciones sobre turismo sostenible.

**Ilustración 23: Principales iniciativas planteadas en el V Programa UE**

Es posible sostener entonces que el surgimiento de las preocupaciones de la Comunidad Europea por el turismo y su impacto medioambiental es relativamente reciente, y aún más el de las relacionadas con la sostenibilidad de

<sup>414</sup>AYUSO SIART *Ibidem*.



su desarrollo<sup>415</sup>. Existen una serie de documentos comunitarios -relativamente recientes- en materia ambiental que explícitamente se refieren al turismo y que son recogidos por BENGOCHEA<sup>416</sup> en los siguientes cuatro grandes puntos <sup>417</sup>:

Turismo sostenible	Plan de Acción de la Unión Europea para el sector turístico: mejora de las medidas de apoyo para un turismo sostenible (Febrero de 2002). Este documento analiza el proceso de transición hacia el turismo sostenible, estudia brevemente los efectos de los atentados del 11 de Septiembre y traza brevemente una perspectiva general del sector turístico europeo y su lugar en la economía mundial.
Futuro del turismo europeo	Resolución del Consejo del 21 de Mayo de 2002 sobre el futuro del turismo europeo. Este documento contiene una serie de consideraciones sobre el peso económico del turismo y anima a los agentes implicados a observar determinadas conductas que favorezcan la expansión un turismo sostenible.
Etiqueta ecológica comunitaria para alojamientos turísticos	Decisión de la Comisión 2003/287/CE de 14 de Abril de 2003, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los servicios de alojamiento turístico. Cualquier operador de servicios de alojamiento turístico, desde una gran cadena hotelera hasta un pequeño camping o una pequeña granja de agroturismo, pueden solicitar la etiqueta ecológica comunitaria.
Política turística	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la política turística y la cooperación entre los sectores público y privado. Documento 2005/C74/03, DOUE 23 de Marzo de 2005. Este dictamen propone métodos de cooperación entre las administraciones públicas y la empresa privada con miras a conseguir mejorar la competitividad y la sostenibilidad del sector turístico europeo. Por último, cabe resaltar que en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Bruselas finales del 2004) en la parte II capítulo V sección 4ª, artículo III.281, el turismo es, por primera vez mencionado en la norma fundamenta comunitaria con motivo de la modificación del Tratado, firmado el 7/02/1992, en Maastricht. Según Borrell Merlín (2005), éste establece que, en la actuación de la Comunidad europea deben incluirse, en las condiciones y ritmos previstos en el Tratado, "medidas" en el ámbito del turismo (apartado t del artículo 3). El citado Tratado no enuncia, sin embargo, de manera explícita, ni los objetivos asignados a, ni las modalidades de

<sup>415</sup>BORREL MERLÍN M. D.: "Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible en el Mediterráneo", en *Revista electrónica Observatorio Medioambiental*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Instituto de Ciencias Ambientales, Nº 8, 2005. Pgs 305-330.

<sup>416</sup>BENGOCHEA, A.; MAGADÁN, M.; RIVAS, J.: *Actividad turística y medio ambiente*. Septem Ediciones, Oviedo. 2006.

<sup>417</sup>Fuente: Elaboración propia a partir de BENGOCHEA *Opus cit.*

	ejecución de, dichas medidas.
--	-------------------------------

**Ilustración 24: Otros documentos comunitarios vinculados con el turismo**

En el caso concreto de España, desde que el turismo adquirió niveles masivos a comienzos de la década de los 70 el Gobierno español ha apoyado el desarrollo de esta industria. Ahora bien, de acuerdo con BOSCH Et Al<sup>418</sup> podemos diferenciar tres fases en lo que refiere a las políticas del Gobierno español hacia el turismo:

En primer lugar, una fase inicial “*de desarrollo*” que comprende las décadas de los 60 y 70, en la cual el Gobierno español trató principalmente de incrementar el número de turistas y maximizar los ingresos de este sector mediante programas promocionales y apertura de nuevos mercados. Este crecimiento, y en palabras de la profesora BEAS SECALL “*se realizó de manera improvisada, desordenada, sin casi ningún tipo de planificación que contemplara las necesidades de infraestructuras y servicios*”<sup>419</sup>.

Luego, en la década de los 80, hubo una segunda fase, llamada “*de estabilización*”, en la cual se intentó adoptar medidas desde la administración pública que facilitaran el bienestar de los residentes, creándose los instrumentos legales, económicos y financieros que permitieron mejorar la actividad.

<sup>418</sup> BOSCH CAMPRUBÍ, R.; PUJOL MARCO, LL.; SERRA CABADO, J. Y VALLESPINÓS RIERA, F. *Turismo y medio ambiente*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid. 1998.

<sup>419</sup> BEAS SECALL, L.: “Los Planes de Excelencia Turística en España (1992-2006). Una apuesta por la revitalización de los destinos. Revisión de su implantación e impactos” en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XVI, núm. 411. Agosto de 2012.

Finalmente, en los años 90 comenzó la fase “*de calidad*”. Desde entonces, la administración pública orientó su política a crear y mantener un marco adecuado para la competitividad empresarial del sector turístico. Se formularon los Planes Marco de Competitividad del Turismo Español (1992-1995), también llamado Plan FUTURES I<sup>420</sup> y el Plan FUTURES II <sup>421</sup>(1996-1999), que luego fueron sucedidos por el Plan Integral de Calidad del Turismo Español<sup>422</sup> o PICTE 2000 y por el Plan de Turismo Español. En esta fase se atiende por primera vez al desafío de la sostenibilidad sociocultural y medioambiental de la actividad turística.

Detallaremos a continuación algunos de los instrumentos más importantes que se han desarrollado en esta última etapa. En primer lugar, en el año 1998 se firmó un Plan de Turismo Sostenible con el objetivo de proteger los espacios naturales, incrementar la competitividad del sector turístico español y reducir la

---

<sup>420</sup>El propósito principal del Plan Futures I, consistía en “*establecer las estrategias necesarias para que el turismo mantenga su posición como sector económico de gran relevancia en España, adaptándose a los consumidores cada vez más exigentes y atentos a los requerimientos sociales sobre su funcionamiento y los impactos que genera, con especial atención a los de índole medioambiental*”. Plan Futures. Revista Estudios Turísticos, nº 119-120. Instituto de estudios turísticos. Dirección general de política turística, Madrid, 1992. Pg. 2.

<sup>421</sup>Los principios rectores del Plan Futures II se configuraban entorno a la sostenibilidad, la corresponsabilidad de todos los agentes, la concentración de las actuaciones por productos o destinos y la integración de las iniciativas empresariales en proyectos comunes con las administraciones. Publicado en BOE núm. 105, de 1 de mayo de 1996, páginas 15452 a 15457.

<sup>422</sup>El PICTE establecía como objetivos generales la consolidación de la posición de liderazgo del turismo español a medio y largo plazo, el Incrementar la rentabilidad, la sostenibilidad sociocultural y medioambiental de la actividad turística, la diversificación de la oferta y la demanda, la mayor distribución de los flujos turísticos, el aumento de la calidad del trabajo en el sector, la consecución de indicadores completos de la actividad turística y el reconocimiento del sector turístico por el resto de sectores económicos e integración del mismo en los esquemas de financiación, exportación, etc.

estacionalidad de la actual oferta turística española. Este Plan contiene a su vez diversos programas diferentes.

Por un lado, Turismo y Planificación, programa que tenía como finalidad el *“coordinar las actuaciones de abastecimiento y saneamiento de las poblaciones de interés turístico, estableciendo objetivos que mejoren la garantía en el suministro de agua y en la depuración y reutilización de aguas residuales”*<sup>423</sup>. En segundo lugar el programa denominado turismo y gestión medioambiental, pretendía fomentar *“la incorporación por parte de la industria y de los municipios de sistemas de gestión ambiental, con medidas que permitieran obtener mejoras en cuanto a la eficiencia en instalaciones y equipos a nivel ambiental”*. En tercer lugar, turismo y espacios naturales protegidos, para *“conseguir el equilibrio entre el desarrollo turístico y la conservación de la naturaleza”*. En cuarto lugar, el programa de formación en turismo sostenible, focalizado en la fuerza laboral dedicada a la planificación de los espacios turísticos y en el diseño de los productos y su comercialización. En quinto y último lugar, el programa de relaciones internacionales tenía como objetivo el *“trabajar conjuntamente en el campo de las relaciones internacionales y acrecentar la presencia de España en todos aquellos foros internacionales de temática relacionada con el turismo”*<sup>424</sup>.

Por otra parte, también se desarrollan desde 1992 Planes de Excelencia y Dinamización Turística, que son iniciativas compartidas entre los tres niveles de administración pública: la central, la autonómica y la local. Su objetivo es

---

<sup>423</sup> Véase en este sentido AVILA BERCIAL. R: *Turismo Sostenible*, Edt. Iepala, Madrid, 2002, Pg. 39.

<sup>424</sup> *Ibidem*

promover inversiones públicas de apoyo a la actividad turística en destinos piloto e impulsar proyectos.

En este sentido, el profesor IVARS dirá que los Planes de Excelencia y Dinamización Turística resultan ser *“figuras de interés en la consolidación de un modelo turístico competitivo y sostenible”* afirmación que refutará el profesor LLUL al añadir que:

*“suponen un salto cualitativo sobre los planeamientos tradicionales, excesivamente centrados en la promoción e información turística, al tiempo que incorporan en algunos casos una visión de intervención estratégica en el territorio, fomentan la aplicación de instrumentos de planificación orientados, vinculados a políticas de renovación de destinos turísticos maduros y desarrollo de áreas turísticas emergentes y refuerzan el reconocimiento de la escala local como ámbito preferente de actuación pública-privada”*<sup>425</sup>.

Por otro lado, otro de los objetivos de estos Planes de Excelencia y Dinamización Turística era impulsar el principio de corresponsabilidad en la intervención de los diferentes niveles administrativos, al tiempo que se generaban nuevas formas organizativas en torno al turismo local, si bien, muchas de sus aplicaciones prácticas han puesto de manifiesto un importante déficit en la consecución de sus objetivos, debido a causas tales como la escasa participación del sector privado en su implementación y la dificultad en la gestión de los planes, motivada por la baja actitud de liderazgo de algunos ayuntamientos así como por la escasa formación de los gestores <sup>426</sup>.

---

<sup>425</sup>IVARS BAIDAL, J.A.: “Política local y gestión de los espacios turísticos” en *La Geografía y la gestión del turismo*. Actas del VIII Coloquio de Geografía del turismo, ocio y recreación. Universidad de Santiago de Compostela, 2003, Pgs. 17-55.

<sup>426</sup> Véase BRUNET ESTARELLAS ET AL: “Los planes de excelencia y dinamización turística (PEDT). Un instrumento de cooperación a favor del desarrollo turístico” en *Boletín de la A.G.E.* N.º 39 – 2005.Pgs. 201-226.

En esta misma línea, también se desarrolló el Proyecto Municipio Turístico Sostenible, con el objetivo de proporcionar una metodología para la implantación de Sistemas de Gestión Ambiental en municipios turísticos. La finalidad de este proyecto es ofrecer asistencia técnica para ayudar a los responsables municipales a implantar de forma voluntaria un Sistema de Gestión Ambiental basado en el Reglamento EMAS.

Por último, la Agenda 21 Local es un plan de acción diseñado por las autoridades locales con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible a escala municipal. Entre los municipios turísticos que han implementado la Agenda 21 Local, el caso más conocido es el municipio mallorquín de Calvia, que fue premiado como Ciudad Europea Sostenible en el año 1997<sup>427</sup>.

---

<sup>427</sup>El municipio de Calvia decidió, en 1996, reorientar su modelo turístico hacia un nuevo modelo más sostenible y equilibrado, alejado de los parámetros clásicos del sol y playa. Para ello, y atendiendo a los principios de la Agenda 21, definió una serie de objetivos específicos basados en evitar la ocupación de nuevos espacios buscando alternativas dentro del desarrollo sostenible, definir un modelo de desarrollo urbanístico que potenciara los valores ecológicos y ambientales, reforzar las actuaciones que se venían realizando en materia de reciclaje de residuos, conseguir el consenso entre los agentes sociales y las administraciones para la realización del proyecto, buscar vías de creación de empleo dentro de actividades económicas que apuesten por el desarrollo sostenible y fomentar la implicación de los jóvenes en la conservación del entorno. Entre otros logros, el municipio incrementó en un 15% el número de visitantes en temporada invernal.

#### **V.4.2 Turismo y sostenibilidad: entre Escila y Caribdis. Análisis del impacto social, económico, cultural y medioambiental del turismo**

Como en aquel estrecho de Mesina por el que transitó Ulises en su viaje de regreso a Ítaca<sup>428</sup>, el barco del turismo se debate entre dos extremos cuál de ellos más peligroso. De una parte, el necesario desarrollo económico al que contribuye decisivamente la actividad turística, cuál Escila, es capaz de devorar ingentes cantidades de recursos naturales, resquebrajando el ya de por sí frágil equilibrio ambiental. De otra parte, en el lado opuesto del estrecho, el remolino de Caribdis, en forma de estricto conservacionismo puede cercenar el crecimiento económico del que hablábamos antes, al restringir la realización de determinadas actividades y el acceso a ciertos recursos.

De esta forma, la actividad turística se enfrenta a una procelosa navegación, no exenta de dificultades, que vamos a tratar de desarrollar en el presente apartado.

---

<sup>428</sup> Las figuras de ESCILA y CARIBDIS aparecen en la obra de HOMERO "La Odisea". Homero describe a Escila de la siguiente manera: "Allí mora Escila, que aúlla terriblemente, con voz semejante a la de una perra recién nacida, y es un monstruo perverso a quien nadie se alegrará de ver, aunque fuese un dios el que con ella se encontrase. Tiene doce pies, todos deformes, y seis cuellos larguísimos, cada cual con una horrible cabeza en cuya boca hay tres hileras de abundantes y apretados dientes, llenos de negra muerte. Está sumida hasta la mitad del cuerpo en la honda gruta, saca las cabezas fuera de aquel horrendo bártro y, registrando alrededor del escollo, pesca delfines, perros de mar, y también si puede cogerlo, alguno de los monstruos mayores que cría en cantidad inmensa la ruidosa Anfritrite. Por allí jamás pasó embarcación cuyos marineros pudieran gloriarse de haber escapado indemnes; pues Escila les arrebató con sus cabezas sendos hombres de la nave de azulada proa". Por su parte Caribdis es representado como un monstruo marino que succionaba agua tres veces al día, las mismas que las devolvía, generando así un remolino capaz de atrapar a toda embarcación que navegara cerca del extreme en que se ubicaba.

El turismo es, como hemos dicho, una actividad económica que supone, sin duda, un alto impacto sobre el lugar en que se desarrolla.

En términos generales, y en una primera aproximación, podemos decir que los impactos más relevantes son la calidad del agua, del aire y del hábitat para los seres vivos; los impactos demográficos, sociales, culturales o de imágenes; y, por supuesto, los impactos económicos. Estos impactos, asociados normalmente con efectos negativos, pueden generar también efectos considerados como positivos, y en gran medida esto depende de la planificación y del esmero que se tome a la hora de desarrollar la actividad turística en una región, lo cual, como bien sabemos, no siempre es suficientemente comprendido por quien ha de tomar tales medidas.

Podemos resumir los principales impactos, tanto positivos como negativos del turismo, en la siguiente tabla<sup>429</sup>:

AREA	IMPACTOS POTENCIALES POSITIVOS	IMPACTOS POTENCIALES NEGATIVOS
<b>ECONOMÍA</b>	Ingreso, empleo, nivel de vida de la población local, atracción de inversiones.	Inflación, especulación inmobiliaria, concentración de las inversiones, pérdida de inversiones alternativas, costes en infraestructuras.
<b>COMERCIO</b>	Reconocimiento de la región, nuevas infraestructuras, mayor accesibilidad	Precios más elevados, desarrollo descontrolado del comercio local.
<b>SOCIEDAD Y CULTURA</b>	Más empleo para los residentes, refuerzo de los valores y tradiciones	Alteración de las costumbres provocadas por el turismo, costes sociales (prostitución, drogas,

<sup>429</sup>MAMBERTI, M.S. y BRAGA, R.: "Arranjos produtivos turísticos e desenvolvimento local" en *Anais do X Colóquio Internacional sobre Poder Local*. Salvador de Bahía, 2006.



	locales.	alcohol).
<b>PSICOLOGÍA</b>	Orgullo de la identidad local, reconocimiento de la riqueza producida en el intercambio con el otro	Actitudes defensivas frente a otras culturas, hostilidad por la dificultad en la comunicación
<b>POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN</b>	Desarrollo local integrado	Mala planificación, segregación socio-espacial
<b>MEDIO AMBIENTE</b>	Nuevas infraestructuras, conservación de algunas áreas, estrategias de gestión sostenible.	Degradación ambiental, contaminación, cambio de hábitos alimentarios, producción excesiva de residuos.

**Ilustración 25: Impactos potenciales positivos y negativos del turismo**

Cada uno de estos impactos puede evaluarse sobre la base de diversos elementos y análisis. En el presente apartado centraremos nuestro análisis en tres ejes: el impacto económico del turismo, su impacto sociocultural y su impacto medioambiental.

*V.4.2.1 El impacto económico del turismo*

El estudio del impacto económico del turismo ha experimentado un crecimiento exponencial en los últimos años, y ello a pesar de los múltiples factores que intervienen en su determinación.

El punto de inflexión a la hora de conceptualizar este tipo de impacto podemos situarlo en la celebración de la Conferencia Mundial sobre la Medición del Impacto Económico del Turismo, que tuvo lugar en Niza en junio de 1999,

tras la cual se publicó el documento de la denominada Cuenta Satélite del Turismo <sup>430</sup>.

Ahora bien, si analizamos los efectos económicos del turismo sobre las economías receptoras, podemos señalar importantes efectos positivos del turismo.

En primer lugar, no cabe duda que el turismo constituye para un gran número de países una importante fuente de divisas que permite, en muchos casos, paliar total o parcialmente los déficits por cuenta corriente. Claro es el caso de España, donde en la década de los sesenta, los ingresos recibidos por turismo junto con las remesas enviadas por los emigrantes desde Europa se conformaron como partidas fundamentales para equilibrar la, por entonces maltrecha, balanza por cuenta corriente <sup>431</sup>. En países como Cuba, Ecuador o incluso Marruecos, la entrada de divisas procedentes de los no residentes constituyen sin duda una gran fuente de riqueza.

Por otra parte, el desarrollo turístico suele atraer la inversión y, en este sentido, puede funcionar como un generador de empleo en el destino (baste nuevamente el ejemplo de España), permitiendo aumentar las disponibilidades líquidas de las familias, por un lado, y generando ingresos públicos, vía impuestos, por otro.

---

<sup>430</sup> NACIONES UNIDAS, OCDE, OMT y COMISIÓN DE LA UE: *Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework*, Nueva York, 2001.

<sup>431</sup> BLAKE, A.: *The Economic Effects of Tourism in Spain*, Cristel DEHAAN Tourism and Travel research institute, Nottingham University, Discussion Paper Series 2000/2.

Además, la infraestructura creada específicamente para el desarrollo turístico puede tener un efecto positivo sobre otras actividades económicas y suele ser utilizadas por la población local mejorando su calidad de vida.

En la literatura económica, es frecuente, para explicar la importancia económica del turismo el uso del denominado “*multiplicador de la renta*”, según el cual, el gasto turístico es considerado como una entrada directa para todos aquellos sectores económicos que están relacionados de un modo más directo con el turismo (alojamiento, restauración, viajes) al tiempo que también propicia un efecto indirecto sobre otros sectores “*anexos*” a la actividad turística. En un segundo estadio, y atendiendo al flujo circular de la renta al que hacíamos referencia, se produce una redistribución de la renta en forma, por ejemplo, de salarios, impuestos <sup>432</sup>.

No obstante, no que hay que dejar de lado los posibles efectos negativos de la actividad turística a nivel económico, y así, en determinados países es frecuente que para atender y sostener este importante sector han de acometerse, no sólo ya cuantiosas inversiones, sino compras corrientes de bienes que no son generados dentro del país. Estamos hablando de la necesidad de acudir a las importaciones.

En este sentido, y siguiendo nuevamente a LLUL, es posible observar distintas clases de impactos económicos de la actividad turística, dependiendo

---

<sup>432</sup>FLETCHER, J. E. y ARCHER B. H.: “The Development and Application of Multiplier Analysis”, en COOPER, E. (ed.), *Progress in Tourism, Recreation and Hospitality Management*, volumen 3, Belhaven Press, Londres, 1991. Pgs 28-47.

de cuál sea el grado de desarrollo económico la diversificación de la economía del destino y otras circunstancias de carácter sociopolíticas y geográficas <sup>433</sup>.

Así, en economías de países en vías de desarrollo o poco desarrollados el efecto multiplicador del turismo será reducido debido a las altas cuotas de importaciones que deberán realizar. Podríamos incluir en esta categoría a países altamente dependientes del sector turístico como Cuba o República Dominicana.

De otro lado, en países con una economía más diversificada, el efecto multiplicador del turismo será muy considerable, con altas entradas de recursos y bajas salidas, originándose así un importante superávit en la balanza turística. En este grupo podríamos incorporar países con los Estados Unidos.

Por último, un tercer grupo estaría conformado por aquellos países que disponen de economías altamente diversificadas, con elevadas entradas y salidas de recursos y en los que el efecto multiplicador dependerá de cuán altas sean unas y otras. Quizás podríamos incorporar en este tercer grupo a España.

En este marco, para las economías poco desarrolladas y con escasa diversificación en su sistema económico, uno de los principales, sino el principal, objetivos de la política turística debe ser la sustitución de importaciones. Del mismo modo, se hace altamente recomendable impulsar que

---

<sup>433</sup>WAGNER, J.E.: "Estimating the Economic Impacts of Tourism", *Annals of Tourism Research*, Vol. 24, No. 3, 1997. Pgs 592-606.

las empresas extranjeras empleen mano de obra nacional, para aprovechar los potenciales efectos multiplicadores de la actividad turística.

Ahora bien, hasta el momento nos hemos referido principalmente a los impactos positivos del turismo, pero, como hemos indicado anteriormente, no hay que dejar de lado los impactos negativos.

La masiva afluencia de turistas a un determinado destino puede llevar aparejada, en primer lugar, una subida de los precios y por ende un generar un proceso inflacionista, como consecuencia del mayor poder adquisitivo de los turistas y visitantes en relación con el nivel adquisitivo de la población local<sup>434</sup>.

De otra parte, la actividad turística puede generar un elevado coste de oportunidad respecto a determinados recursos naturales escasos. Como bien sabemos, habrá que plantearse el coste de dejar de utilizar ese recurso en otro sector o sectores potencialmente más eficientes<sup>435</sup>. En este sentido, la Región de Murcia, en cuanto a la gestión del agua, es un ejemplo paradigmático de lo que aquí se expone, por cuanto no son pocas las voces que critican la utilización de un recurso tan escaso y a la vez tan necesario para la agricultura en la actividad turística.

Es cierto que en muchos casos es difícil encontrar una actividad económica alternativa y de mayor rentabilidad que el turismo, especialmente

---

<sup>434</sup>*Ibidem*.

<sup>435</sup>ANDERSSON, T.: "Opportunity Costs of Tourism". Ponencia presentada a la Conference on *Tourism Satellite Accounts: Credible Numbers for Good Business Decisions*, Canadian Tourism Commission, Vancouver, Canadá, Mayo de 2001.

por lo intensiva en mano de obra que resulta esta actividad. Por eso en general, en las zonas turísticas consideradas destinos masivos, la rentabilidad de las actividades turísticas puede provocar el abandono de las actividades económicas que venían desarrollándose tradicionalmente y que, comparativamente, ya no son rentables, aún a riesgo de quedar sometidos a eventuales oscilaciones de la demanda turística que, como sabemos, presenta cierta elasticidad respecto a factores políticos y económicos.

#### *V.4.2.2 El impacto socio-cultural del turismo*

En una revisión de la literatura sobre los impactos socio-culturales del turismo es moneda común encontrar argumentos de corte negativo sobre los tales impactos. En caso concreto de España, tanto GREENWOOD, como SANTANA TALAVERA como AGUDO han diseccionado cuáles los principales efectos negativos.

Ahora bien, desde una perspectiva sociocultural se dan también, sin duda, muchas consecuencias positivas de la actividad turística. En primer lugar, el desarrollo de una actividad de carácter intensivo como es la turística permite aumentar la ocupación de la población y las infraestructuras, equipamientos o facilidades creados para el turismo suelen ser utilizados también por la población local. Esto implica que la calidad de vida de los residentes aumenta.

A su vez, el contraste con otras culturas suele repercutir positivamente en la recuperación de tradiciones antiguas, recursos naturales o edificios

históricos, generando una revalorización de la cultura propia y cierto orgullo por el patrimonio histórico <sup>436</sup>.

Sin embargo, el turismo también genera en muchos sentidos un impacto socio-cultural negativo, en forma por ejemplo de abandono de las costumbres y tradiciones de las que hablábamos antes, que son sustituidas por otras adoptadas.

Puede ocurrir entonces que tanto la identidad propia, como los valores sociales y culturales como incluso las propias formas de organización, la religión o la propia percepción del medio sean modificadas por la acción de estos impactos negativos del turismo <sup>437</sup>.

Ahora bien, este impacto puede darse tanto positiva como negativamente. Si analizamos los casos de efectos positivos, podemos ver que muchas fiestas y ceremonias tradicionales se han salvado de la desaparición debido al interés turístico. A sensu contrario, ciertas costumbres y rituales han sido absolutamente desvirtuados de tal forma que sirvan para divertimento como fenómenos exóticos <sup>438</sup> y típicos, pasando a ser productos sacados de contexto que son ofrecidos a los turistas como parte de la experiencia viajera.

---

<sup>436</sup>FERNÁNDEZ, G; GUZMÁN RAMOS, A.:*El patrimonio historico-cultural revalorizado en el marco de un desarrollo sustentable del turismo*,Equipo Naya, Argentina, 2001.

<sup>437</sup>BRETT, D.:“The representation of culture”en: KOCKEL, U. (ed.) *Culture, Tourism and Development: the Case of Ireland*. Liverpool: Liverpool University Press, 1994. Pgs 117-129.

<sup>438</sup> COHEN, E.: “Traditions in the qualitative sociology of tourism” en *Annals of Tourism Research*, 1988, 15,Pgs. 29-46

Lo expuesto hasta aquí evidencia que es preciso tener en cuenta los cambios y transformaciones socio-culturales que puede provocar el turismo en las comunidades receptoras.

Por otra parte, también hay que intentar generar conciencia en el turista de las consecuencias que su actuación y ya sólo su propia presencia en un territorio puede acarrear. Evidentemente, la situación será muy diferente si se trata de destinos masificados o de destinos incipientes. Pero en cualquier caso es necesario atender y respetar la capacidad de carga del lugar. En todos los casos existe un umbral de tolerancia que marca los límites de la expansión de la actividad turística. Traspasado tal umbral, la reacción de la comunidad y el impacto sobre ella casi siempre son negativos.

#### V.4.2.3 *El impacto medioambiental del turismo del turismo*

Resulta meridianamente claro que la actividad turística por si misma origina, en mayor o menor medida, un inevitable y casi siempre negativo impacto ambiental. Por ello, en los últimos tiempos se ha prestado especial atención al análisis de estas variables dentro de los estudios destinados al turismo<sup>439</sup>.

Se hace necesario, pues, que las empresas del sector refuercen decididamente su comportamiento medioambiental, desde el punto de vista de la ética y la responsabilidad<sup>440</sup>.

---

<sup>439</sup>BENGOECHEA, A., MAGADÁN, M. Y RIVAS, J.: *Actividad turística y medio ambiente*, Septem Ediciones, Oviedo, 2006.

<sup>440</sup> VARGAS, M.; MONDÉJAR, J. Y MESEGUER, M. L. "Sensibilidad medioambiental de la oferta turística en Castilla-La Mancha" en FERRARI, G.; MONTERO, J. M.; MONDÉJAR,



No cabe duda, pues, que la actividad turística está ciertamente relacionada con el entorno natural. Los daños provocados al medio ambiente tienen lugar propiamente en el mismo espacio físico en el que se genera la actividad turística, lo que genera un progresivo deterioro de tal entorno. El caso de la contaminación del Mar Menor es un ejemplo manifiesto de lo que aquí exponemos. Se hace pues necesaria e imprescindible, la conservación de una calidad ambiental óptima como condición fundamental para la sostenibilidad del modelo de crecimiento<sup>441</sup>.

En términos generales, podemos mencionar seis grandes impactos que genera la actividad turística sobre el medioambiente. Gráficamente <sup>442</sup>:

IMPACTO MEDIOAMBIENTAL	EFECTOS
CAMBIO CUALITATIVO DEL PAISAJE	Disonancia con el entorno natural originario
PROBLEMÁTICA ECOLÓGICA	Cambios bruscos en ecosistemas
MODELO DE CONSTRUCCIÓN	Posibles impactos irreversibles en el sustrato
SUMINISTRO DE AGUA	Escasez y coste de oportunidad para otros usos que estaban implantados anteriormente
RIESGOS POTENCIALES DE CONTAMINACIÓN	Contaminación del aire, el agua y otros recursos naturales
IMPACTOS INDIRECTOS	Otros impactos derivados como la contaminación acústica, producción de basura, etc.

**Ilustración 26: Impactos medioambientales del Turismo**

---

J. y VARGAS, M. (coord.): *Impacto ambiental de las actividades económicas* Septem Ediciones, Oviedo, 2009. Pgs. 111-126.

<sup>441</sup>BOSCH, R; PUJOL, LL; SERRA, J. Y VALLESPINÓS, F.: *Turismo y medio ambiente*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998.

<sup>442</sup>Elaboración propia en base a ROMERO, Q.: *Modelo para la evaluación del comportamiento medioambiental: una aplicación a los campos de golf españoles*, Tesis Doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canarias, 2005.

Ahora bien, la gran cantidad de impactos medioambientales del turismo permite plantear diversos criterios para su clasificación, que pueden establecerse desde el signo del impacto generado (positivo o negativo), el alcance del mismo (local, nacional...), el efecto (a corto/largo plazo), etc.

En el presente apartado intentaremos dar cuenta de los distintos impactos que genera el turismo en el medio ambiente en cada una de sus fases de desarrollo.

En primer lugar, y siguiendo a LLUL, analizaremos los impactos que se producen en la fase de construcción de equipamientos e infraestructuras. Evidentemente, y en primer lugar, la actividad turística va a promover un cambio en el uso del suelo, por la propia construcción de las infraestructuras. Así, determinadas extensiones de terreno se verán afectadas en su disposición y naturaleza original para albergar tales infraestructuras. El primer impacto es claro, pues los desarrollos turísticos se concretan, habitualmente, en zonas de alto valor ecológico, bien sean zonas de costas o zonas de montaña, o bien en zonas anteriormente destinadas a otros usos, que, después de la intervención urbanística necesaria es obvio que difícilmente podrán volver a su estado inicial.

RIVAS y MARINERO describen con meridiana claridad este tipo de impacto y así afirmarán que *“el impacto ambiental urbanístico se caracteriza por ser un impacto directo, permanente, local, sólo parcialmente recuperable, sinérgico y,*

*generalmente, de efecto crítico respecto de la conservación de ecosistemas naturales*"<sup>443</sup>.

De igual manera, hemos de analizar los impactos del turismo para con el medioambiente ya no en la fase de implantación de infraestructuras, sino el en propio día a día y que afectarán a elementos tales como el paisaje, la fauna, la flora, etc.

En el primero de los casos, no cabe duda que la actividad turística generará un importante impacto sobre el paisaje, si bien es cierto, como dirá LLUL, que *"la transformación turística del entorno en ocasiones se ha hecho con resultados que potencian su atractivo"*, refutando tal afirmación en los diversos trabajos que enfatizan la importante labor de la actividad turística en la preservación de determinados espacios naturales <sup>444</sup>.

En cuanto a la flora y la fauna, también está exento de discusión la cuestión sobre los perjuicios que sobre la biodiversidad del lugar puede provocar la actividad turística. En este línea, HUNTER y GREEN afirman que el equilibrio ecológico de una zona puede verse no sólo menoscabado sino absolutamente arrasado por la actividad turística en un muy corto período de tiempo <sup>445</sup>.

Por último, la incidencia del turismo sobre el agua, sobre todo en aquellas regiones como es el caso de nuestra región de Murcia donde resulta un bien

---

<sup>443</sup>Cito por FERNÁNDEZ CUESTA, C.: *Planificación, presupuestación y control económico a posteriori de la gestión ambiental en la empresa*", Universidad de León, 1994. Pg. 134.

<sup>444</sup>HUNTER, C.J. "Sustainable tourism as an adaptive paradigm", *Annals of Tourism Research*, 1997, 24(2).Pgs. 850-867.

<sup>445</sup> HUNTER, C.J. Y GREEN, H.: *Tourism and the Environment*", Routledge, Londres y Nueva York, 1995. Pg.13.

valiosísimo se configura como un grave problema medioambiental, habida cuenta que el sector del turismo es un sector tradicionalmente intensivo en el consumo de este recurso escaso<sup>446</sup>. Baste recordar la agría polémica suscitada en nuestra región en torno a la desalación de agua marina ante la carestía de agua dulce y la controversia entre su uso en el sector agroalimentario frente al uso en sectores como el turístico.

En esta misma línea, resulta indubitado que la actividad turística genera un importante impacto ambiental en cuanto a la generación de aguas residuales, que requieren para su eliminación de costosos equipos de depuración<sup>447</sup>. La generación de residuos, en general, se conforma como otro de los impactos medioambientales que más comprometen el débil equilibrio ecológico, a los que debemos unir el efecto del ruido generado por la actividad turística y que afectará tanto a los habitantes como al propio ecosistema.

Al mismo tiempo, la calidad del aire se ve igualmente afectada, fundamentalmente por la actividad de transporte de los visitantes. Y es que, en general, y como afirma LLUL, el transporte es uno de los factores que más contribuyen a la creación de problemas medioambientales, como la utilización de recursos no renovables o la generación de gases de efecto invernadero <sup>448</sup>.

---

<sup>446</sup>BENGOECHEA, A., MAGADÁN, M. Y RIVAS, J.: *Actividad turística y medio ambiente*, Septem Ediciones, Oviedo, 2006.

<sup>447</sup> Baste recordar en este sentido la problemática surgida en el verano de 2016 a costa de la contaminación por vertidos de productos fitosanitarios en la laguna del Mar Menor.

<sup>448</sup>LARRINAGA GONZÁLEZ, C.: *La relación entre las prácticas contables y el medio ambiente*, Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, 1995.Pg.191.

## V.5 ANÁLISIS DEL SECTOR TURÍSTICO Y SUS IMPACTOS ECONÓMICOS.

### **V.5.1 Análisis del sector turístico mundial.**

La notable importancia que ha adquirido la industria turística dentro del mercado internacional en las últimas décadas puede visualizarse a partir del análisis dos variables: la evolución experimentada por las llegadas de turistas internacionales y el crecimiento de los ingresos por turismo internacional.

En el Gráfico N°3 se puede apreciar cómo ha crecido, desde principios de la década de los sesenta hasta la actualidad, la demanda turística internacional tanto en llegadas de turistas como en ingresos por turismo. En efecto, el ritmo de las tasas de crecimiento de la industria turística es exponencial, con la excepción de ciertos períodos particulares (FLORES RUIZ y otros, 2012).

Así podemos distinguir, por un lado, el periodo que abarca desde finales de los años 70 hasta la primera mitad de la década de los 80, como consecuencia de la crisis económica internacional, un segundo periodo que va desde el fin de la década de los 90 hasta los primeros años del siglo XXI, como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de Septiembre, la crisis financiera del Sudeste asiático y la incertidumbre económica mundial y finalmente, el periodo que abarca la grave crisis económico-financiera actual, de la cual parece que el turismo internacional comienza a recuperarse lentamente.

En efecto, después de los retrocesos en las llegadas internacionales a nivel mundial durante 2008 y 2009, la OMT publicó una tasa de crecimiento interanual

en 2010 del 6,5% que se consolidó en 2011, según los últimos datos, con un incremento del 4,4%. Gráficamente <sup>449</sup>:

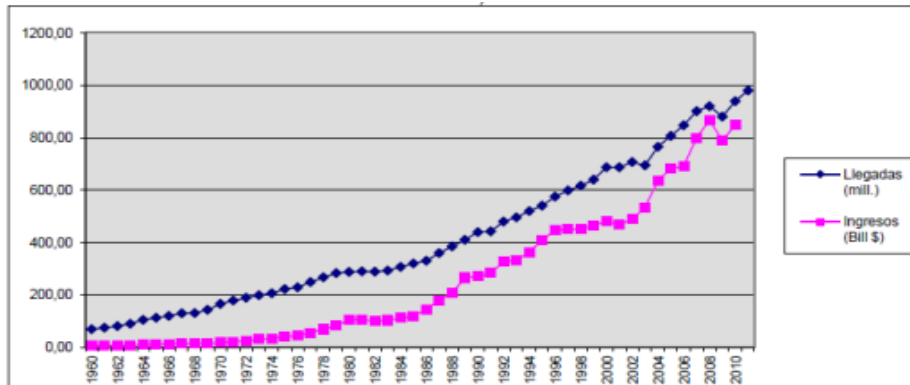


Ilustración 27: Evolución de las llegadas e ingresos por turismo internacional.1960-2011

De todas formas, como puede visualizarse, si bien la industria turística ha mantenido un crecimiento sostenido y notable desde la década de los 60, lo cierto es que actualmente las tasas de ingresos por turismo internacional, y en mayor medida las tasas de crecimiento de llegadas de turistas internacionales, se han ido ralentizando en los últimos tiempos, sobre todo a partir de la década de los 90.

Según FLORES RUIZ<sup>450</sup> esto puede explicarse por diversos factores. El primero de ellos es la madurez que va adquiriendo el mercado turístico internacional, el cual lleva creciendo más de medio siglo a una tasa media anual superior al 5,4% en llegadas de turistas internacionales y 10,4% en ingresos por turismo internacional. El segundo factor estaría justificado por las sucesivas crisis económico-financieras que comienzan a experimentarse con gran intensidad a

<sup>449</sup>FLORES RUIZ Y OTROS. *La demanda turística internacional. Medio siglo de evolución*, Editorial de la Universidad de Huelva, 2012

<sup>450</sup>*Ibidem*.

partir de la década de los noventa, haciendo que se ralentice el crecimiento de la renta mundial.

No obstante, es importante destacar que a pesar de todos estos factores, la demanda turística internacional continúa creciendo a tasas superiores al 3 y 4%, tanto en llegadas como en ingresos por turismo internacional, lo cual prueba el carácter estructural, y no coyuntural, de su desarrollo.

Paralelamente, la industria turística mundial viene manifestando una serie de cambios cualitativos que resultan de importancia para explicar y prever su comportamiento. Siguiendo a BARROSO y FLORES<sup>451</sup>, podemos mencionar los cambios más destacados en lo que refiere a la demanda turística internacional. Por un lado, y en primer lugar, como ya hemos mencionado, la ralentización de sus tasas de crecimiento como consecuencia de la madurez que viene experimentado el sector y de las sucesivas crisis económicas internacionales.

En segundo lugar, se han producido también cambios demográficos que inciden significativamente en el comportamiento de la demanda turística. El aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de natalidad en los países desarrollados ha provocado un incremento en la edad de la demanda lo que genera, a su vez, que el turista tenga un perfil más experimentado y exigente. Esto ha dado lugar a la configuración de nuevos productos turísticos y nuevas tipologías de turismo.

---

<sup>451</sup> BARROSO GONZÁLEZ, M.O. Y FLORES RUIZ, D. "La competitividad internacional de los destinos turísticos: del enfoque macroeconómico al enfoque estratégico", en *Cuadernos de Turismo*, 17,. 2006.Pgs 7-24.

Por otra parte, las mejoras en las tecnologías de la información y la comunicación y su aplicación al turismo han provocado un cambio en las funciones tradicionales de producción y distribución del sector, de tal forma que los viajes actualmente son más personalizados, ampliándose la participación del cliente en el diseño y elaboración de su propia experiencia turística.

Otro elemento importante es que, en general, las sociedades han sufrido cambios culturales en su formación y sensibilidad ante ciertos problemas sociales (como la agudización de las desigualdades o el deterioro del medio ambiente) lo cual provoca cambios en los estilos de vida que inciden en la demanda turística diversificándola. Todo ello, conlleva el desarrollo de nuevas tipologías de turismo y productos turísticos.

De otra parte, la progresiva fragmentación de las vacaciones que se viene produciendo en el ámbito laboral ha generado un aumento de la demanda de viajes especializados y temáticos por parte de una clientela que forma nichos de mercados cada vez más amplios. Paralelamente, esta fragmentación ha disminuido la estancia del turista en el destino, aumentando su número de salidas, lo cual repercute en la desestacionalización de la demanda turística.

Por último, la demanda turística en la actualidad se distribuye por un mayor número de países y regiones.

Estos factores, en su conjunto, han tendido a generar una diversificación cada vez mayor de la demanda turística que se ha vuelto simultáneamente más exigente, personalizada y flexible, lo que ha elevado los niveles de competencia en el sector.



Un dato sin duda relevante es que ya en el ejercicio 2012 se alcanzó por primera vez en la historia la cifra de un billón de turistas. Las últimas cifras publicadas, correspondientes al ejercicio 2015 hablan de más de 1.184 millones de turistas en todo el mundo <sup>452</sup>.

### **V.5.2 Análisis del sector turístico nacional.**

El modelo turístico español se inició en la década de los 60 con un carácter desordenado y segmentado, cuya oferta se centraba en el binomio “sol y playa”. En los últimos años, se ha producido una interesante diversificación en la oferta turística española, si bien aún puede percibirse una elevada focalización del turismo en las zonas costeras y las islas, que concentran cerca del 85% de los flujos turísticos. Simultáneamente, el tradicional modelo turístico español se caracterizaba por una fuerte concentración temporal de la demanda durante la temporada estival. Sin embargo, ya desde 1995 se ha producido cierto crecimiento del flujo turístico por fuera del periodo estival <sup>453</sup>.

Es importante reseñar que, según los últimos datos disponibles, del total de turistas extranjeros que nos visitan, más de un 85% lo hacen por ocio o vacaciones, registrándose un 38% del total de entradas en los meses de verano.

Sin duda otro dato importante es que el 80% de los turistas que nos visitan ya habían estado anteriormente en nuestro país, dándose la circunstancia que casi

---

<sup>452</sup>Barómetro de la Organización Mundial del Turismo. 18 de Junio de 2016. Visto en [www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416875](http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416875).

<sup>453</sup>Subdirección General de Estudios sobre el Sector Exterior y la Competitividad (2004). “España como destino turístico: una comparativa internacional” en *Boletín Económico del ICE*, N°2825, Noviembre de 2004. 2004

un 40% han estado diez veces o más, lo que nos da una muestra del importante grado de fidelidad del turista extranjero que visita España.

En lo que refiere a las áreas de procedencia, la mayor parte de los turistas que llegan a España provienen del Reino Unido, Alemania y Francia, lo que genera que la industria turística nacional tenga un alto nivel de dependencia respecto a la situación coyuntural de estos países<sup>454</sup>.

Ahora bien, a pesar del impacto de la crisis internacional y de la necesidad de diversificar más la oferta turística, lo cierto es que la evolución de la industria turística nacional en las últimas décadas ha sido muy positiva, convirtiendo a España en el segundo país que mayores ingresos turísticos percibe (después de Estados Unidos) y en el segundo país que mayor número de turistas recibe a nivel mundial (después de Francia)<sup>455</sup>.

Desde principio de los años noventa, la entrada de turistas en nuestro país se incrementó notablemente. Desde 1990 hasta 1993 el turismo en España creció a una tasa media de 3,4% como consecuencia, entre otros factores, de acontecimientos de renombre mundial como la Exposición Universal de Sevilla y los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992. Posteriormente, en 1994 y 1995, se produjo una breve crisis provocada por la atonía de la economía mundial. La recuperación a la crisis se inició en 1996, produciéndose una gran expansión del sector turístico entre 1997 y 1999 con tasas de crecimiento de hasta el 9,7%<sup>456</sup>.

---

<sup>454</sup> SORIANO VILAR L.: *Impactos de la crisis económica en España en el sector hotelero*, Universidad Politécnica de Valencia. 2010.

<sup>455</sup> Subdirección General de Estudios sobre el Sector Exterior y la Competitividad. "España como destino turístico: una comparativa internacional" en *Boletín Económico del ICE*, N°2825, Noviembre de 2004.

<sup>456</sup> *Ibidem*.

Posteriormente, desde el año 2000 el sector ha experimentado incrementos de los flujos de entrada de turistas, tendencia que se vio revertida por la crisis económica.

El sector turístico español se vio relativamente afectado por la crisis. La refracción del PIB de las principales áreas de procedencia como Alemania y Reino Unido afectó la demanda del turismo. EXCELTUR (empresa que aglutina a los operadores españoles del sector) confirmó que durante el año 2008, la industria turística se contrajo un 4% mientras que en 2009 los ingresos por actividades turísticas cayeron un 6% aproximadamente. Sin embargo, a pesar de la crisis, el turismo continuó siendo en este período uno de los sectores más pujantes de la economía española. De hecho, el turismo y el sector exportador son los sectores económicos que mejor resisten en el marco de la crisis internacional <sup>457</sup>.

Actualmente, durante estos últimos años, la industria turística española viene mostrando fuertes signos de recuperación. Según FRONTUR, en el año 2011 España recibió 56,7 millones de turistas internacionales con un incremento del 7,65% respecto a 2010. En este mismo año, el gasto turístico ascendió a 52.795,7 millones de euros, lo que supuso un incremento del 7,9% respecto al año anterior<sup>458</sup>.

---

<sup>457</sup>SORIANO VILAR. *Ibidem*.

<sup>458</sup> FIRA, B. *El turismo como motor de la economía: algunos datos*. Recuperado el 04 de Abril de 2013, en:[http://media.firabcn.es/content/S029012/premsa/Datos%20sector%20turistico\\_SITC%202012.pdf](http://media.firabcn.es/content/S029012/premsa/Datos%20sector%20turistico_SITC%202012.pdf) 2012.

En 2012 visitaron España 57.700.713 turistas y 41.494.760 excursionistas, prácticamente un 2,7% más que en 2011. El gasto turístico generado por los turistas internacionales ascendió a 55.594 millones de euros, superior en un 5,7% al de 2011.

Según las últimas encuestas publicadas, en el año 2013 visitaron España un total 60.661.073 turistas, con un incremento respecto al año precedente de un 5,6%. Esta cifra constituyó, hasta ese momento, un record histórico de visitantes, superando con creces el registro del, hasta ahora mejor año, 2007. El gasto turístico ascendió al 59.082 millones de euros, con una variación de un 9,6% respecto a 2012.

Para 2014, la cifra de visitantes subió hasta los 64.995.275, lo que supuso un 7,1% más que en el mismo periodo del año anterior. Los datos acumulados relativos a 2015 ofrecen una cifra en cuanto a la llegada de turistas internacionales de 68.215.225, un 5,05% más que en el ejercicio anterior, al tiempo que los avances para el año 2016 prevén una variación interanual para todo el año de en torno al 8%.<sup>459</sup> Este fuerte aumento se ha visto alentado por los recientes atentados de Turquía y los actos terroristas de París y Bruselas, unido a la recuperación del turismo de negocio y la recuperación de la demanda nacional.

En este marco, la importancia de la industria turística en la realidad social y económica española se da en diferentes niveles. En primer lugar, en la esfera económica, donde el sector turístico es, directa o indirectamente, responsable de la generación del 11% del PIB y del 12,2% del empleo, hecho que lo ha configurado como el primer sector productivo nacional en el marco de la crisis.

---

<sup>459</sup> Estadística de movimientos turísticos en frontera (FRONTUR). Instituto Nacional de Estadística. 2015.

La aportación del turismo al PIB de la economía española se cifró en el año 2011 en 114.965 millones de euros, un 2,2 % más que en el ejercicio 2010, según datos de la Cuenta Satélite del Turismo<sup>460</sup>, mientras que los datos del ejercicio 2012 apuntaban hacia una cifra de 112.035 millones de euros.

En Comunidades Autónomas tradicionalmente receptoras de importantes flujos de turistas como Baleares, la aportación del turismo al PIB regional alcanza la cifra del 44,8%. En Canarias, otro clásico destino turístico, esta cifra se eleva al 31,4%, siendo la media para el conjunto del territorio nacional, como podemos ver en el siguiente cuadro, del 10,9%<sup>461</sup>:

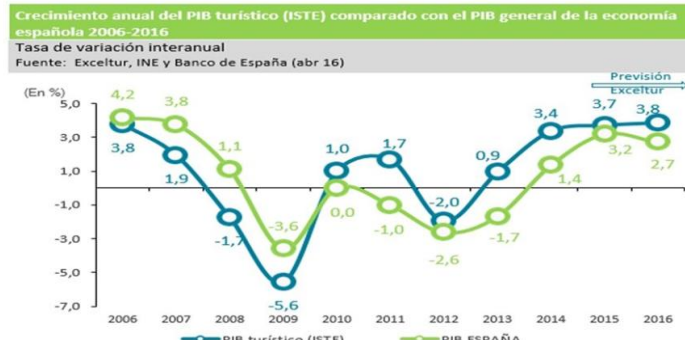
	Islas Baleares	Andalucía	Canarias	Cantabria	Valencia	C.Madrid	Galicia	C.Murcia	España
PIB	44,8%	12,5%	31,4%	10,9%	12,6%	6,3%	10,6%	9,8%	10,9%
EMPLEO	32,0%	11,9%	35,9%	11,4%	13,4%	5,9%	11,5%	10,2%	11,9%

**Ilustración 28: Aportación del turismo al PIB por Comunidades Autónomas**

Los datos provisionales correspondientes al primer trimestre de 2016 auguran un crecimiento del PIB turístico en el entorno de un 3,8% más que el del ejercicio 2015 y superior al crecimiento del PIB general de la economía, como podemos ver en el siguiente gráfico:

<sup>460</sup> Balance del Turismo año 2012. Publicación del Instituto de Estudios Turísticos. Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Pg.88

<sup>461</sup> Estudio del impacto económico del turismo sobre la economía y el empleo de las Illes Balears. Impactur 2014. Puede ampliarse la información en <http://www.exceltur.org/wp-content/uploads/2015/10/IMPACTUR-Baleares-2014-informe-completo.pdf>



**Ilustración 29: Evolución del PIB turístico 1º trimestre 2016**

En cuanto al empleo, en el ejercicio 2012 se encontraban ocupadas en las diferentes ramas turísticas un total de 2.485.310 personas. En concreto, en la rama de actividad de comidas y bebidas se concentraba el 49,4 % del total de ocupados en actividades de alquiler de vehículos, actividades recreativas, artísticas, espectáculos, culturales y deportivas un 20,3 %, en servicios de alojamiento un 15,5 %, en el transporte de viajeros un 12,2 % y en la rama de agencias de viajes un 2,6 %.

Según las encuestas publicadas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el año 2013 había un total de 1.936.225 personas afiliadas en alta laboral en las actividades características del turismo, en hostería y agencias de viajes 1.344.271, en servicios de alojamiento 256.540, en servicios de comidas y bebidas 1.038.158 y en agencias de viajes y operadores turísticos 49.573 personas.

Para el año 2014, la cifra de personas afiliadas en alta laboral en las actividades características del turismo ascendió a 2.001.448, mientras que los datos provisionales de 2015 arrojan una cifra de 2.093.334 personas, distribuidas

en 1.620.330 asalariados y 473.004 trabajadores autónomos. En servicios de hostelería y agencias de viajes se encontraban ocupadas 1.468.376 trabajadores,

En algunos destinos, como los insulares, el turismo ocupa a más del 30% del total de empleados. En concreto, en Canarias el 35,9% de los ocupados (116.110 trabajadores en datos de 2013) trabaja en el sector turístico, mientras que en Baleares es, en datos de 2014, el 32% (150.346 trabajadores).

En el año 2014, más del 70% de los empleados en el sector turístico se concentraban en las comunidades autónomas de Cataluña, Madrid, Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana y Baleares.

Los asalariados vinculados al turismo supusieron el 11,2% del total de asalariados de la economía española y el 14,7% del total de asalariados del sector servicios. En el sector turístico, un 81,1 % de los activos están ocupados frente al 18,2 % que estaban parados en 2013 (último año publicado). Otro dato relevante indica que el 66,8 % de los asalariados tenía un contrato indefinido, frente al 33,2% que tenían un contrato temporal, al tiempo que el 72,2 % de los asalariados trabajaban a tiempo completo.

La tasa de paro en el sector turístico se situó para 2014 en un 16,11 %, frente al 23,70% de promedio de la economía española en para ese mismo año.

Los datos provisionales del primer trimestre de 2016 hablan de un incremento del 6,5% respecto al mismo periodo del año 2015, con un aumento del número de nuevos afiliados a la seguridad social de casi 90.000 trabajadores <sup>462</sup>.

Por otro lado, de estos 93.081.001 visitantes extranjeros, entre turistas y excursionistas que visitaron España en 2015, el 63% se alojaron en alguno de los 14.553 hoteles y hostales existentes en España, los 163.578 apartamentos turísticos disponibles, en 1.242 acampamientos turísticos y en los 18.359 establecimientos de turismo rural disponibles, optando el 37% restante por el alojamiento no hotelero.

El número total de plazas hoteleras existentes en España en 2015 fue de 1.838.958, como podemos ver en el siguiente cuadro <sup>463</sup>:

Tipo	Establecimientos Datos absolutos	Plazas
<b>Campings</b>	<b>1.242</b>	<b>766.142</b>
<b>Apartamentos</b>	<b>163.578</b>	<b>603.359</b>
<b>Hoteles y similares</b>	<b>14.553</b>	<b>1.838.958</b>
<b>Alojamientos turismo rural</b>	<b>18.359</b>	<b>169.099</b>
<b>TOTAL</b>	<b>197.732</b>	<b>3.377.558</b>

**Ilustración 30: Oferta turística de alojamientos: Establecimientos y Plazas año 2015**

Entre este alojamiento no hotelero, destaca el 13,1% de visitantes que se hospedan en viviendas de familiares o amigos, el 8,1 % que lo hace en viviendas alquiladas y el 9,1 % que se hospeda en viviendas adquiridas en propiedad<sup>464</sup>.

<sup>462</sup>*Ibidem*

<sup>463</sup>Directorio de alojamientos turísticos (INE).



Por otra parte, el turismo se ha convertido también en una fuente importante de entrada de divisas y en un contribuyente neto de recursos que ha permitido compensar gran parte del desequilibrio comercial de la economía española. Y por último, la actividad turística constituye actualmente un vehículo de integración regional.

En la Balanza de Pagos, los ingresos por turismo alcanzaron, en el año 2011 la cifra de 43.026 millones de euros, los pagos por turismo 12.422 millones de euros y el saldo por turismo fue claramente positivo por la cantidad de 30.604 siendo el país que mayor *superávit* por turismo registró en ese año, último del que se disponen datos, a mucha distancia de Italia, Grecia y Francia, que fueron los siguientes.

Para el ejercicio 2012, los ingresos por turismo supusieron en la Balanza de Pagos la cifra de 43.521,10 millones de euros, un 1,2 % más que en 2011, mientras que los pagos por turismo alcanzaron los 11.911,10 millones de euros, un 3,5 % menos que en 2011. El *superávit* turístico ofrece una tasa de cobertura del déficit comercial del 122,5 % y del déficit por cuenta corriente del 280,5 %, datos sin duda, muy relevantes en el contexto económico nacional.

En el ejercicio 2013, los ingresos por turismo contribuyeron al saldo de la Balanza de Pagos en la cifra de 47.109.000 millones de euros, un 4,1 % superior a la cifra de 2012. Los pagos por turismo ascendieron 12.359 millones de euros, un

---

<sup>464</sup>En cuanto a las viviendas alquiladas, es importante hacer mención al auge del alquiler vacacional, que solamente en el verano de 2016 ha acogido a más de 2,2 millones de visitantes. Fuente: [www.hosteltur.com](http://www.hosteltur.com)

2,9 % más que el año anterior. El saldo por turismo fue, pues, de 34.750 millones de euros, por encima del 4,5 % más respecto al 2012.

Los datos provisionales de 2015 ofrecen una cifra de superávit turístico de la Balanza de Pagos de 34.947 millones de euros, que permiten una cobertura del 156,6% del déficit comercial español.

Por Comunidades Autónomas, podemos afirmar que existe un claro grupo de comunidades que se sitúan, año tras año, a la cabeza del número de recepciones turísticas. El 90% de los visitantes extranjeros se decantan por las siguientes comunidades, por orden de receptores:

- Cataluña, con un 25 % del total
- Baleares, con un 18,1 %
- Canarias, con un 17,6 %
- Andalucía, con un 13,1 %
- Comunidad Valenciana, 9,3 %
- Madrid, con un 7,8 %

El 10% restante se divide entre el resto de comunidades autónomas, como podemos ver en el siguiente detalle<sup>465</sup>:

	Nº turistas	% 2015/2014
<b>TOTAL</b>	68.215.225	5,05
Cataluña	17.446.046	3,88
Baleares	11.650.246	2,66
Canarias	11.589.377	1,0
Andalucía	9.321.676	9,68
Comunidad Valenciana	6.495.633	4,33
Madrid	5.135.479	12,97
Galicia	1.209.969	15,36
Castilla-León	1.057.200	6,19
País Vasco	1.611.127	2,69
Murcia	862.295	7,07

<sup>465</sup> IET. Movimientos turísticos en Fronteras (Frontur)

Aragón	415.339	27,13
Cantabria	402.560	8,81
Castilla La Mancha	212.350	16,29
Extremadura	199.635	1,72
Asturias	242.923	3,60
Navarra	253.373	-3,09
La Rioja	87.626	37,05

**Ilustración 31: Turistas no residentes según comunidad autónoma de destino principal**

De la lectura de este cuadro, podemos inducir que, de las Comunidades Autónomas que reciben el 90 % de los turistas extranjeros, es Madrid la que más crecimiento porcentual experimenta, con un 12,97 %, seguida de Andalucía, con un 9,68%, mientras que del resto de comunidades que acogen al 10 % restante de los turistas, es La Rioja la que crece espectacularmente con un incremento del 37,05 %, al tiempo que Aragón crece a un 27,13 %. Significativa es la apuesta por el turismo en la comunidad de Aragón que para el periodo 2011 decrecía en cuanto al número de visitantes a un -7,0 %<sup>466</sup>.

En cuanto al origen de los visitantes extranjeros, es claramente el mercado británico, como hemos dicho anteriormente, el que más turistas aporta, seguido por el mercado alemán. Ambos conjuntamente suman prácticamente el 40 % del total de turistas que visitan nuestro país.

---

<sup>466</sup> En el mes de Septiembre de 2014, último del que se dispone de datos mensuales publicados, Cataluña recibió el 25,7% del total de turistas que visitaron España en ese mes y Canarias un 12% mientras que Baleares experimentó un crecimiento del 3,1%, al igual que otras comunidades autónomas como la valenciana, Andalucía y Madrid.

Podemos ver la distribución de los turistas que visitan España por sus países de origen en la siguiente tabla<sup>467</sup>:

	TURISTAS	% 2015/2014
<b>TOTAL</b>	<b>68.215.225</b>	<b>5,05</b>
Reino Unido	15.724.449	4,82
Alemania	10.293.964	-1,21
Francia	11.552.680	9,0
Italia	3.916.118	6,39
Países Nórdicos	4.992.836	-1,01
Países Bajos	2.945.975	6,56
Portugal	1.893.993	0,94
Bélgica	2.275.8914	4,50
Irlanda	1.377.965	6,70
Suiza	1.779.241	9,04
EE.UU	1.504.156	23,60
Resto Europa	3.388.707	8,33
Resto América	2.135.798	11,51
Resto Mundo	3.471.883	25,46

**Ilustración 32: Número de turistas según país de residencia**

Los datos publicados relativos al primer trimestre de 2016 refieren que el mercado emisor del Reino Unido ha crecido en casi un 20%, mientras que los mercados francés e italiano continúan la línea ascendente iniciada en años anteriores, confirmando el trasvase desde en Norte de África hasta España y creciendo en tasas cercanas al 9,3% y al 14,6% respectivamente. Por su parte, el mercado alemán recupera lentamente su presencia, creciendo su presencia en torno al 0,3%, mientras que los Países Nórdicos, Irlanda y los Países del Este se configuran como los emisores más dinámicos para este primer trimestre, con tasas de crecimiento del 9,7%, 22,6% y 14,1% respectivamente. Igualmente, y ayudado por la depreciación del dólar, el mercado de EE.UU. ha crecido un 16,3%<sup>468</sup>.

<sup>467</sup> IET. Movimientos turísticos en Fronteras (Frontur).

<sup>468</sup> Informe de Perspectivas Turísticas. Balance empresarial del primer trimestre de 2016. Número 56. Abril 2016. Pg.8. EXCELTUR.

Dentro de la categoría del resto del mundo es importante reseñar la afluencia de visitantes japoneses (601.488), chinos (399.741), coreanos (311.172), turcos (251.157) e israelitas (243.761), mientras que en la categoría de resto de américa prevalece la llegada de turistas argentinos (405.757), brasileños (454.772), mejicanos (345.973) y canadienses (302.729).

Los británicos, fieles amantes del turismo de sol y playa, son asiduos visitantes de los archipiélagos balear y canario. Más de un 40 % de los que llegan a España lo hacen directamente a estos dos destinos. En general, el 60 % de los turistas británicos utilizan los establecimientos hoteleros para hospedarse.

Al igual que los británicos, los turistas alemanes se decantan mayoritariamente por Baleares y Canarias, siendo también los establecimientos hoteleros sus preferidos para hospedarse, incluso en mayor proporción que los británicos. Los franceses, en cambio, prefieren como destinos turísticos Cataluña y Andalucía, por este orden, y son los que muestran una mayor propensión (un 45 %) a hospedarse en establecimientos no hoteleros.

Podríamos encontrar la explicación a este mayor aumento del hospedaje en establecimientos no hoteleros en el incremento de la adquisición de viviendas en propiedad en distintos destinos, especialmente en la costa mediterránea, por parte de británicos y alemanes. En general, del total de visitantes extranjeros, más de 11 millones se alojan en viviendas propias o de familiares, lo que supone un 19,2% del total.

Es importante señalar que el 80 % de las llegadas internacionales a nuestro país se realizan por vía aérea, aspecto este en el que tiene una decidida

importancia el auge de las compañías de bajo coste, que operan prácticamente en todos los aeropuertos del territorio nacional. Así, del total de turistas que llegaron a los aeropuertos españoles en 2015, el 44,1 % lo hicieron a través de compañías de bajo coste<sup>469</sup>, siendo seis las comunidades autónomas que concentraron el 96% de las llegadas aéreas de estas compañías, en concreto Baleares, Cataluña, Canarias, Andalucía, la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid.

Por su parte, un 17,7 % de los turistas que llegan a nuestro país lo hacen por carretera.

Por último, indicar que el 69% de los turistas extranjeros que nos visitan lo hacen sin paquete vacacional, mientras que sólo un 31% lo hace acogiéndose a algún tipo de paquete de vacaciones organizadas.

A nivel mundial, España ocupa el cuarto puesto en el ranking de países con más visitantes, tras Francia, Estados Unidos y a muy poca distancia de China.

Entre los países que compiten con España en el entorno mediterráneo Europeos, Croacia se sitúa a la cabeza con una subida del 4,5 %, siguiendo a continuación Portugal, con un 3,8 %, Francia con un 3,3 % y Chipre con un 3%, manteniéndose Italia y cayendo con fuerza Grecia <sup>470</sup>.

Fuera del entorno mediterráneo, países que nos habían recuperado terreno como Egipto, con una tasa de crecimiento hace unos años del 17 %, Túnez con casi un 30% y Turquía con un 2%, han sufrido un importante retroceso consecuencia

---

<sup>469</sup>Las compañías aéreas de bajo coste Ryanair, Easyjet y Vueling acapararon el 33% del flujo de viajeros internacionales.

<sup>470</sup> En cuanto a Francia, los recientes atentados de París y diversos episodios terroristas en suelo galo han reducido en cerca de un 15% la afluencia de visitantes extranjeros.

de los recientes atentados terroristas, al punto que Egipto ha sufrido un descenso en el número de llegadas de turistas extranjeros del 46,1% para un 17,7% de Túnez, hasta Enero de 2016.

En cuanto al turismo emisor, España no es un país que se caracterice por unas elevadas tasas de desplazamientos exteriores, si bien en los últimos años estamos asistiendo a un considerable aumento en la cifra de viajes realizados por residentes españoles. En 2015, el 91,5% de los viajes que realizaron los residentes en España tuvieron como destino el propio país, al tiempo que se realizaron 15,1 millones de viajes al extranjero, la cifra más elevada desde que existen registros, máxime teniendo en cuenta que en 2011 la cifra fue de 13,4 millones, por los 11,2 millones de 2013 y los 11,8 millones de 2014. Sólo en el primer trimestre de 2016, la cifra de desplazamientos ha ascendido a 3,4 millones, lo que ha supuesto un incremento interanual de prácticamente un 24%. Significativa es la caída en un 13,8 % de los viajes de negocios y el aumento en un 45,5 % de los viajes que obedecen a motivos de ocio, recreo o vacaciones<sup>471</sup>.

Dentro de los desplazamientos exteriores, los españoles nos dirigimos mayoritariamente (77 %) a otros países europeos. En concreto, un 18 % de los turistas españoles se dirigen hacia Francia, un 13 % a Portugal, un 8,1 % a Italia, un 6 % a Alemania y un 8 % a Reino Unido <sup>472</sup>.

Un 6 % de los viajes realizados por residentes en España al extranjero tuvieron como destino países de América del Sur y un 3 % de América del Norte. A países africanos se dirigieron un 9 % de todos los desplazamientos, con especial

---

<sup>471</sup> Fuente: [www.nexotur.com](http://www.nexotur.com). Visto el 27 de septiembre de 2016.

<sup>472</sup> Datos de 2014. Fuente: [www.tourspain.es](http://www.tourspain.es)

énfasis en Marruecos, con un 6,5 % del total, mientras que a Asia se dirigieron un 4,0 % del total de los residentes que se desplazaron fuera de las fronteras españolas, como podemos ver en el siguiente cuadro<sup>473</sup>:

País	Número de viajes	% Variación Interanual	% Vertical
Europa	9.077.982	-9,1	78%
Francia	2.123.701	-3,9	19,1%
Portugal	1.503.014	-17,3	11,1%
Italia	1.284.517	-15,3	10,5%
Reino Unido	992.760	-22,1	7,3%
Alemania	688.463	-18,2	5,1%
América	1.135.255	-17,7	9,9%
América del Sur	764.018	-22,2	6,8%
América del Norte	371.237	-5,6	3,1%
África	1.029.215	-13,2	8,1%
Marruecos	787.381	-4,1%	6,5%
Asia	519.626	19,9	4,0%

**Ilustración 33: Viajes emisores de los residentes en España según destino**

Los desplazamientos interiores mantienen una pauta prácticamente constante a lo largo de los últimos años. Así, podemos ver los principales destinos dentro de España en el cuadro siguiente<sup>474</sup>:

% Sobre el Total	2014
Andalucía	17,0
Cataluña	15,0
Comunidad Valenciana	12,0
Castilla y León	11,0
Castilla La Mancha	8,2
Comunidad de Madrid	7,0
Galicia	5,0

<sup>473</sup> *Ibidem*

<sup>474</sup> Elaboración propia a partir de IET. Movimientos turísticos en Fronteras (Frontur).



Murcia	2,0
--------	-----

**Ilustración 34: Comunidades autónomas por destino del viaje**

Por Comunidades Autónomas, los españoles más viajeros son los madrileños, seguidos de catalanes, andaluces y valencianos, como podemos apreciar en la siguiente tabla<sup>475</sup>:

% Sobre el Total	2014
Comunidad de Madrid	19,5
Cataluña	16,8
Andalucía	13,6
Comunidad Valenciana	10,7
Galicia	4,0
Castilla-León	5,8
Castilla-La Mancha	3,5
País Vasco	5,5

**Ilustración 35: Comunidades autónomas por origen del viaje**

Este turismo interior se caracteriza por hospedarse, fundamentalmente, en viviendas de familiares y amigos (40,5%), seguido del alojamiento en una vivienda propia (25,3 %) y del alojamiento en un establecimiento hotelero (21,2%).

Los turistas residentes optan mayoritariamente por viajar sin utilizar ningún tipo de paquete vacacional, en torno a un 69,6%, mientras que cerca de un 30,2 % opta por reservar el alojamiento.

Por último, indicar que los turistas residentes se decantan mayoritariamente por el transporte por carretera, como principal medio de transporte, con un 84,8 % del total de los desplazamientos frente al 9,3 % de los

<sup>475</sup> Elaboración propia a partir de IET. Movimientos turísticos en Fronteras (Frontur).

viajes por avión, siendo significativo el aumento de último tipo de modalidad, sin duda por el auge de las compañías aéreas *low cost*.

### V.5.3 Análisis del sector turístico de la Región de Murcia.

tras varios años de un crecimiento sostenido es posible decir que el turismo desempeña en la actualidad un papel estratégico en la economía regional como indica Ginesa MARTINEZ DEL VAS <sup>476</sup>. Las actividades turísticas son un importante generador de divisas y empleo y atraen a la inversión foránea que ayuda a impulsar obras de infraestructura <sup>477</sup>.

El turismo supuso para la Región de Murcia un impacto de 2.719 millones de euros de ingresos en 2011 (último del que se disponen datos publicados en este sentido), elevando la participación en el PIB regional al 9,8%. Este dato de contribución al PIB se cifra en un 10,1% para 2013.

En el año 2014 un total de 5.266.120 viajeros visitaron la Región de Murcia, de los cuales 4.120.126 fueron turistas nacionales y 1.145.995 fueron visitantes extranjeros.

---

<sup>476</sup> Para este punto de análisis resulta imprescindible el examen que realiza la Decana de Turismo de la UCAM en La planificación estratégica como instrumento de la política turística.:Estudio aplicado a la región de Murcia .Tesis doctoral dirigida por José Fernando Vera-Rebollo (dir. tes.). Universitat d'Alacant - Universidad de Alicante 2014.En ella va desbrozando toda la problemática que aquí se comenta a lo largo de las siguientes páginas.

<sup>477</sup>ORTEGA, M. Campañas de promoción turística e impacto en la región de Murcia. Recuperado el 04 de Abril de 2013, en: <http://repositorio.bib.upct.es/dspace/bitstream/10317/2914/1/tfm192.pdf> 2012

<sup>477</sup> Elaboración propia a partir de estadísticas de turismo del Instituto de Turismo de la Región Murciana

En cuanto a los turistas nacionales, podemos ver en la siguiente tabla<sup>478</sup> su procedencia:

Sobre el Total 2014	Viajeros (%)	Pernoctaciones (%)
Andalucía	14,10	13,01
Castilla y León	2,60	4,20
Castilla La Mancha	6,00	6,60
Cataluña	8,50	9,30
C.Valenciana	18,03	14,30
C.Madrid	18,04	24,02
Región Murcia	22,50	16,40
Resto España	9,70	11,90

**Ilustración 36: Turistas nacionales. Viajeros y pernoctaciones. Principales procedencias**

De los turistas extranjeros que visitaron la Comunidad Autónoma de Murcia en 2014, un 55,12 % de ellos son británicos, un 5,9% alemanes y un 10,4% franceses, repartiéndose en resto entre diferentes nacionalidades. En datos provisionales de 2015, el peso de los británicos ha caído casi dos puntos y medio respecto al año anterior, situándose en un 52,9% y ello debido al crecimiento de otros mercados, entre los que destaca el aumento de viajeros italianos que llegan a la región (un 23,6%), rusos (5,5%), irlandeses (10,1%) y viajeros provenientes de los Países Nórdicos (12,9%). En el momento actual y para el ejercicio 2016, está prevista la llegada a la región de 74.000 turistas noruegos.

Podemos ver, con detalle, en la siguiente tabla su procedencia<sup>479</sup>:

---

<sup>479</sup>*Ibidem*

Sobre el Total 2014	Viajeros (%)	Pernoctaciones (%)
Alemania	6,40	7,90
Belgica	2,90	2,90
Francia	11,00	7,00
Italia	5,50	4,10
Noruega	3,80	3,50
Portugal	3,90	4,20
Reino Unido	26,30	30,90
Rusia	2,50	2,60
Resto Países	31,40	25,20

**Ilustración 37: Turistas extranjeros. Viajeros y pernoctaciones. Principales procedencias**

El gasto medio por persona de los turistas extranjeros durante su estancia en nuestra región ascendió en 2014 a 1.086,67 euros, lo que supuso un gasto total de 875 millones de euros para el año 2014, aproximadamente 85,70 euros diarios, frente a los 970,74 € de gastos medio para el conjunto de España.

En lo que refiere al empleo, según datos correspondientes al año 2014, el número de establecimientos activos en el sector turístico aumentó un 1,7%, dando trabajo, de media a 47.121 personas en la Región, la mayor parte de ellas en el sector de la restauración. La cifra se eleva a 55.000 trabajadores si se consideran los empleos indirectos. Asimismo, el peso del empleo turístico sobre el total regional no deja de crecer, habiendo pasado del 8,3% en 2010 al 8,6% en 2011 y al 9,6% de 2014. Considerando los empleos indirectos, la contribución del empleo turístico al empleo regional se sitúa en el 11,2%.

A lo largo del año 2013, se registraron en las oficinas del Servicio Público de Empleo 124.497 nuevos contratos relacionados con el alojamiento turístico y la restauración, lo que supuso un incremento del 29,4% respecto del año anterior, frente a un 17,8% de incremento para el conjunto de la economía regional en general y un 30,1% a nivel nacional para este mismo sector.

El empleo turístico se caracteriza por la alta proporción de mano de obra femenina, 59,7% en hostelería y agencias de viajes, que supera ampliamente a la del conjunto de actividades de la economía regional, 47,3%<sup>480</sup>.

La previsión para el ejercicio 2016 es que el empleo en el sector turístico se incremente en 3.000 personas respecto a 2015, hasta alcanzar los 49.500 empleos directos, lo que supondrá un 6% más que en 2015. Por su parte, las empresas turísticas representan actualmente el 12,5% del volumen total de empresas de la Región, con un total de 16.356 empresas relacionadas con el turismo y más de la mitad de estas empresas, concretamente el 57%, cuentan con personal empleado a su cargo, cifra superior a la media del conjunto de actividades económicas.

Actividad económica	Nº establecimientos	Variación interanual 2012/2013	Empresas sin asalariados	Empresas con asalariados
Establecimientos hoteleros	219	-0,9%	28,9%	71,1%
Campings, apartamentos turísticos y alojamientos rurales	3.268	5,2%	60,3%	39,7%
Total alojamiento turístico	3.487	4,8%	44,7%	55,3%
Restaurantes y cafeterías	2.671	2,7%	21,5%	78,5%
Bares	5.686	-1,6%	42%	58%
Comedores colectivos y otros	488	-1,8%	4,4%	56,6%
Total Restauración	8.845	-0,4%	37,8%	62,2%
Total Alojamiento turístico y restauración	12.332	1%	38,1%	61,9%

<sup>480</sup>Unidad de Estadística- Región de Murcia Turística. "Ocupación laboral en el Sector Turístico de Murcia. Informe 2013". Recuperado el 04 de Abril de 2016, en: [www.murciaturistica.es](http://www.murciaturistica.es) (2013a)

Agencias de viajes mayoristas y minoristas	215	-5,7%	43,1%	56,9%
Transportes de viajeros	2.361	-2,4%	53,6%	46,4%
Servicios culturales	463	4,3%	66,3%	33,7%
Servicios deportivos	569	8,6%	41,1%	58,9%
Servicios recreativos	416	-0,7%	57%	43%
Total Actividades Turísticas	16.356	0,7%	43%	57%

**Ilustración 38: Registro de empresas y actividades turísticas de la Región de Murcia**

En lo que refiere al perfil de turista que visita la región de Murcia, podemos señalar que, a la Costa Cálida, principal centro receptor del turismo de sol y playa con una afluencia para 2014 de 3.472.137 viajeros, arriban fundamentalmente turistas de entre 40 y 50 años, originarios de zonas de España tales como Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla la Mancha, Cataluña y Castilla León o provenientes de Francia, Inglaterra, Alemania y Países Nórdicos y que viajan en familia o en pareja para periodos superiores a 15 días, realizando un gasto de 60,01 euros por persona y día.

En cuanto al tipo de alojamiento elegido, en los 5.266.120 viajeros que visitaron la Región de Murcia predomina la elección de viviendas propias o alquiladas (3.797.056 viajeros), con los establecimientos hoteleros en segundo lugar (1.111.188 viajeros). Este aspecto sin duda es de suma importancia, por cuanto de elemento dinamizador de mercado inmobiliario regional ha supuesto.

Piénsese que, en cifras de 2014, del total de los 1.145.995 visitantes extranjeros, 844.066 se alojaron en viviendas propias o alquiladas <sup>481</sup>.

En concreto, en 2014, 1.111.188 turistas eligieron los establecimientos hoteleros en su estancia en la Región de Murcia, mientras que 113.206 eligieron camping, 108.463 eligieron apartamentos turísticos, 29.189 eligieron alojamientos rurales y el resto, casi 3.800.000 viajeros optaron por alojarse en residencias privadas. Según los datos provisionales de 2015, en el conjunto de los establecimientos turísticos de la región se registraron un total de 1.381.957, lo que supuso un incremento del 2,6% respecto al año anterior.

Gráficamente <sup>482</sup>:

Mes	Estab. Hotelero	Apart.Turístico	Camping	Vivienda Propia/Alquilada	Total
Enero	56.987	2.070	5.954	117.513	187.140
Febrero	75.360	3.320	5.489	174.449	265.640
Marzo	82.159	4.848	6.244	223.846	325.457
Abril	99.564	7.819	11.154	339.101	472.669
Mayo	107.703	7.795	7.120	383.456	517.243
Junio	100.215	12.807	11.024	403.240	540.226
Julio	105.551	18.009	16.208	549.598	707.651
Agosto	128.065	25.711	19.764	644.203	841.875

<sup>481</sup>ARROYO, P y VEGAS, A.: *Turismo en la Región de Murcia 2014*, Instituto de Turismo de la Región de Murcia, Unidad de Estadística, Murcia, 2014.

<sup>482</sup>Unidad de Estadística- Región de Murcia Turística.

Septiembre	106.847	11.354	10.241	378.557	519.607
Octubre	99.184	6.088	8.678	271.844	395.183
Noviembre	77.243	4.501	5.837	165.359	259.989
Diciembre	70.310	4.141	5.493	145.890	233.380
<b>Total</b>	<b>1.111.188</b>	<b>108.463</b>	<b>113.206</b>	<b>3.797.056</b>	<b>5.266.120</b>

**Ilustración 39: Estimación número de viajeros en la Región de Murcia según el tipo de alojamiento en Murcia**

Por otra parte, si analizamos la temporalidad de la demanda, y habida cuenta de que la Región de Murcia es un clásico destino de sol y playa, la mayor afluencia de turistas se registra principalmente, como podemos ver en la siguiente tabla, entre los meses de Abril y Septiembre, concentrando su punto máximo en el mes de Agosto, dato lógico si tenemos en cuenta que la región es un destino mayoritariamente de vacaciones. Como vemos en el siguiente cuadro<sup>483</sup>:

Mes	Total 2014
Enero	187.140
Febrero	265.640
Marzo	325.477
Abril	472.669
Mayo	527.243
Junio	540.266
Julio	707.651
Agosto	841.875
Septiembre	519.607
Octubre	395.183
Noviembre	259.989
Diciembre	233.380
<b>Total</b>	<b>5.266.120</b>

**Ilustración 40 Región de Murcia. Evolución del número de viajeros por meses**

<sup>483</sup>Unidad de Estadística- Región de Murcia Turística.



Por esta misma razón y, en lo que refiere a las zonas de afluencia, la mayor parte de los turistas se concentran en la zona de costa, en concreto en las zonas de La Manga, el Mar Menor, Mazarrón y Águilas, con un número de viajeros anual de 3.401.553, según el siguiente detalle<sup>484</sup>:

ZONA	NÚMERO DE TURISTAS
Águilas	283.737
Mazarrón	552.309
Mar Menor	1.605.703
La Manga	1.030.388
Total	3.472.137

**Ilustración 41: Región de Murcia. Distribución del número de viajeros por zonas de costa**

En cuanto a las vías de llegada de turistas a la Región de Murcia, los viajeros nacionales lo hacen mayoritariamente en su propio vehículo, mientras que la práctica totalidad de los visitantes británicos optan por el Aeropuerto de San Javier, seguidos por irlandeses, noruegos, belgas, franceses y alemanes. Es de destacar el importante retroceso que ha experimentado la cifra de llegadas a este aeropuerto, que ha pasado a gestionar una cifra de viajeros de 1.876.255 en 2008 a 1.067.576 en 2015<sup>485</sup>, al tiempo que el cercano aeropuerto de Alicante ha visto incrementada sus cifras de llegadas en un 4,7% respecto a 2013, mientras que el también cercano aeropuerto de Almería ha hecho lo propio en un 6,3%. En este punto, es de importancia señalar el deseado efecto positivo que se espera de la

---

<sup>484</sup> *Ibidem*.

<sup>485</sup> Puede verse el detalle en <http://www.aena.es/csee/Satellite/Aeropuerto-Murcia-San-Javier/es/Page/1047570399269//Presentacion.html>. Visto el 24 de Abril de 2106.

puesta en funcionamiento del aeropuerto internacional de Corvera, cuya inauguración se prevé para el ejercicio 2017. Según la siguiente tabla <sup>486</sup>:

PAÍS	2013	2014
Reino Unido	478.729	452.650
Irlanda	41.609	40.921
Bélgica	16.311	14.984
Noruega	10.865	11.285
Holanda	-	9.526
República Checa	2.354	6.241
Francia	76	543

**Ilustración 42: Llegada de pasajeros al Aeropuerto de Murcia-San Javier según país de procedencia**

Por su parte, hemos de destacar el incremento de llegadas en el número de turistas que arriban a través del Puerto de Cartagena, que ha pasado de 34.985 viajeros en 2008 a 137.985 en 2014 y a 151.226 en 2015 con un espectacular incremento de viajeros procedentes de EE.UU y Reino Unido, merced a los encomiables esfuerzos de las autoridades regionales por conseguir que el citado puerto se configure como un puerto de escala e incluso puerto base para grandes cruceros, como se aprecia gráficamente <sup>487</sup>:

PAÍS	2013	2014
Reino Unido	71.423	57.886
EE.UU	50.561	54.685
Alemania	11.688	19.603
Italia	-	5.502

**Ilustración 43: Llegada de pasajeros al Puerto de Cartagena según país de procedencia**

<sup>486</sup>Elaboración propia.

<sup>487</sup>*Ibidem*

#### V.6 TENDENCIAS ACTUALES EN EL SECTOR TURÍSTICO.

Como argonauta entre los mares de desarrollo científico, los nuevos vientos marcan un continuo crecimiento cuantitativo de la industria turística a nivel internacional está siendo acompañado en las últimas décadas de profundos cambios cualitativos <sup>488</sup>. Tales cambios están obligando a reconfigurar la oferta turística de manera que sea atractiva a las nuevas demandas de los consumidores.

Los turistas presentan, actualmente, una creciente capacidad de elección. La mejora de los medios de transporte, la posibilidad en el uso de las nuevas tecnologías, la distribución y comercialización turística, los cambios demográficos en la población y otros factores han contribuido a configurar un perfil de turista más exigente <sup>489</sup>.

Estos cambios que se han producido en el tipo de demanda han generado, a su vez, una necesidad de replantear la organización de la actividad objeto de producción y consumo. Para dar respuesta a estas transformaciones, el primer paso consiste en comprender que ya no se produce para consumidores indiferenciados, sino que el perfil actual del turista es un consumidor activo, autónomo y perfectamente diferenciado. Este nuevo perfil del turista está obligando a las empresas del sector a diseñar productos con un alto grado de especificidad.

---

<sup>488</sup> BARROSO GONZÁLEZ, M.O. Y FLORES RUIZ, D.: "La competitividad internacional de los destinos turísticos: del enfoque macroeconómico al enfoque estratégico", en *Cuadernos de Turismo*, 2006. Pgs 7-24.

<sup>489</sup> *Ibidem*.

El desafío actual, consiste, pues, en ofrecer productos turísticos diferenciados e innovadores capaces de satisfacer las necesidades de estos nuevos turistas. En esta línea, el reto actual al que se enfrenta la industria turística, en palabras de AVILA y BARRADO consiste precisamente en “ofrecer productos segmentados, de calidad, temáticos<sup>490</sup>, que sólo puedan ser experimentadas en el lugar en el que se crearon y que se reinventen continuamente con el fin de mantener y fidelizar a los clientes”<sup>491</sup>.

Frente a esto, un informe del Centro de Información y Documentación Turística <sup>492</sup> sostiene que si se tienen en cuenta los avances en las tecnologías de la comunicación y la información, así como las características propias de los nuevos turistas que forman parte de la categoría de “nativos digitales”, los principales desarrollos que hay que tener en cuenta para el futuro de la industria son en primer lugar, otorgar una gran importancia a las estrategias multicanal.

Una tendencia clave para el desarrollo futuro del turismo es el uso de tecnologías móviles e Internet para reservar, modificar y verificar información en cualquier lugar<sup>493</sup>. Estamos asistiendo, fruto de la sociedad en la que vivimos, a un auge de la contratación de todo tipo de servicios vía internet y, obviamente, el sector de los viajes no podía quedarse atrás. Así, las agencias están adaptando su

---

<sup>490</sup> Baste como ejemplo la estrategia de turismo deportivo de la CC.AA. de Valencia, que atrajo durante el año 2013 a más de 3,1 millones de visitantes.

<sup>491</sup> ÁVILA, B. Y BARRADO, T.: “Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión”, en *Cuadernos de turismo* Nº15, 2005.Pgs 27-43.

<sup>492</sup> CIDTUR (2011). “Evolución y Tendencias de la Industria Turística” en *Boletín CIDTUR*, Año 14, No. 1, enero 2011.

<sup>493</sup> Véase, en este sentido : *VVAA Impacto de la innovación y las nuevas tecnologías en los hábitos del nuevo turista en España*, Instituto Tecnológico Hotelero, Secretaria de Estado de Turismo, Enero. 2015.

modelo de negocio a esta imparable tendencia y, además de ofrecer productos innovadores han de ofrecer soluciones tecnológicas dirigidas a ese nuevo perfil de turista.

En este mismo sentido, es importante reseñar la reciente aparición en escena de empresas que, vía internet, comercializan alojamientos turísticos de particulares<sup>494</sup>, entrando en franca competencia con las tradicionales agencias de viaje que ya de por sí habían visto mermada su cuota de mercado con el surgimiento de numerosos portales de internet que ofrecen servicios turísticos.

En segundo lugar, es preciso avanzar en el desarrollo de servicios personalizados, desarrollando lo que se denomina “*marketing de nicho*”. Los nuevos turistas quieren un servicio a la carta y requieren ofertas de nicho que, sobre todo, puedan personalizarse<sup>495</sup>. Por lo tanto, si se logra otorgar mayor participación al cliente durante el proceso de compra, las agencias de viajes pueden ejercer plenamente su papel de asesoría para orientar al viajero. Por eso resulta importante poder flexibilizar y *desestandarizar* las ofertas, a fin de hacer que cada viaje se configure en una experiencia única.

Por otra parte, se torna importante la presencia en las redes sociales, ya que cada vez más, los turistas hacen uso de las mismas para buscar sugerencias, información sobre destinos u opiniones de otros viajeros, a la hora de decantarse por un destino u otro. Por esto es importante involucrarse en la “*gestión de las*

---

<sup>494</sup>Portales como Windu.es o Airbnb.es ofrecen multitud de apartamentos y viviendas propiedad de particulares a precios ciertamente más reducidos de lo podría costar el alojamiento hotelero.

<sup>495</sup> El turismo gay, por ejemplo, supuso para la ciudad de Sevilla unos ingresos de cerca de 69 millones de euros en 2012. Fuente: [www.hosteltur.com](http://www.hosteltur.com).

*comunidades online*”, estar presente en estas redes y entablar conversaciones con los nuevos turistas con total transparencia. Se hace pues necesario disponer de las herramientas idóneas para aglutinar todas esas experiencias y ponerlas a disposición del potencial clientes y en ello vuelve a tomar decisiva importancia la presencia digital.

Por último, y al hilo del presente trabajo de investigación, la industria turística no puede ni debe perder de vista el aspecto de la sostenibilidad. Cada vez son más los *touroperedores* que a la hora de contratar servicios turísticos con empresa oferentes valoran la actitud de estas hacia el medio ambiente y la solidaridad <sup>496</sup>, en términos, por ejemplo de la certificación de su actuación medioambiental, por lo que se hace imprescindible el fomento y la puesta en práctica de instrumentos y mecanismos de protección medioambiental como los que hemos expuesto en el presente trabajo, bien sea de manera voluntaria o de manera coercitiva. Tales instrumentos contribuirán decididamente a mejorar la percepción de los destinos turísticos por parte de los clientes actuales y los potenciales, al tiempo que, no cabe duda, coadyuvaran a la mejora de nuestro tan deteriorado entorno natural.

---

<sup>496</sup> En este sentido se manifiesta Ginesa MARTÍNEZ DEL VAS en “La Administración pública como impulsora del desarrollo turístico” dentro de la Obra colectiva *Cooperación para el desarrollo local. responsabilidad ambiental y socioeconómica como elementos clave de la sostenibilidad del turismo: Cooperación entre España y Costa Rica para el análisis de normativa, política turística y escenarios turístico desde la perspectiva del desarrollo sostenible, orientado a la puesta en marcha de iniciativas para la creación de un turismo solidario*, Coord.por Pilar Juana García Saura, Ed. Fundación San Antonio, Murcia. 2009 Pas. 164 y ss.

**CAPITULO VI.LOS  
SISTEMAS DE GESTIÓN Y  
AUDITORÍA AMBIENTAL  
EN EL TURISMO DE LA  
REGIÓN DE MURCIA PARA  
LA EFICAZ Y EFICIENTE  
PROTECCIÓN AMBIENTAL.**





Finalizando el discurso que hasta ahora se ha presentado, retomando las herramientas propias de la metodología de premisas que se está utilizando en el presente trabajo, para lo cual se recuerdan las partes ya tratadas con el objeto de guiar la lógica deductiva y configurar propuestas sobre extremos ya firmes en sus contenidos. De esta manera si a continuación únicamente esbozamos una propuesta, ésta se construye sobre las bases de la argumentación deductiva. Así pues volviendo la vista a los capítulos anteriores en primer lugar nos encontramos con el significado y alcance del medio ambiente y su naturaleza jurídica que se perfila por la doctrina como un concepto multidisciplinar y antropocéntrico que adecua el desarrollo de la persona conectándolo con la calidad de vida mediante la utilización racional de los recursos naturales<sup>497</sup>. De hecho, así se indica en su expresión normativa fundamental, la del derecho consagrado en el artículo 45 de la Constitución que lo adjetiva estableciendo el término de derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona<sup>498</sup>.

---

<sup>497</sup>MARTIN MATEO se refiere a la condición inevitablemente antropocéntrica del derecho en MARTIN MATEO, R.: *El hombre una especie en peligro*, Campomanes, 1998. Pgs 89 a 90. Igualmente se manifiesta la jurisprudencia, específicamente la STS de 11 de marzo de 1992 (Sala 2ª) (RJ 1992 ,4319) lo indica en tales términos. Resumimos aquí con Pedro DE MIGUEL GARCÍA, las características del medio que examinamos en el primer capítulo, y que a su entender son: la indeterminación de sus límites conceptuales. Su novedad; el fallo de las normas que rigen en la economía clásica de mercado ,el tratamiento de los problemas ambientales; la imprescindible participación ciudadana para la defensa del medio; la multidisciplinariedad; la diversidad de contenido que se manifiesta espacio y temporalmente; La inexistencia de barreras para los problemas ambientales y la interrelación entre sus elementos en “La organización administrativa para la defensa del medio ambiente” en *Conservación del medio ambiente, Revista de la Universidad Complutense* n° 105,septiembre-octubre 1976, Madrid,1976.Pgs 24 a 30.

<sup>498</sup> PEREZ LUÑO, A.E.: *Comentarios a las Leyes Políticas*, Dirigidos por Oscar Alzaga Villaaamil, *Constitución española de 1978*, Editorial Revista de Derecho Privado, Tomo

Por su parte el legislador ordinario entiende el medio de forma sectorial, lo que ha determinado una pléyade normativa que con la pretensión de proteger la "Naturaleza" regula sus más importantes elementos a través de las leyes de protección de las aguas, de la atmósfera, de la biodiversidad que el entorno alberga y de las actuaciones relativas a la contaminación y sus consecuentes resultados<sup>499</sup>. Con esta perspectiva el precepto ambiental posee una "*cualificación finalista*" en cuanto a la clase de medio que se pretende acompañada por una habilitación general a los poderes públicos para potenciar y exigir actividades positivas en el uso y protección de medio<sup>500</sup>. Por su parte, en la legislación sectorial, se pone de manifiesto que no existe un derecho subjetivo al ambiente *ex contitutione* sino derecho subjetivos típicos y reaccionales provenientes de dicha legislación<sup>501</sup>.

Desde los años 70 la protección ambiental se integra en el mundo jurídico a todos los niveles, desde el internacional al local, con una progresiva toma de conciencia del significado del vínculo indisoluble y las interrelaciones que los

---

IV, Madrid, 1997 "*la expresión "medio ambiente" dista mucho de ser precisa y unívoca .Puede hablarse de un medio natural o abierto integrado por la biosfera, el aire, el agua y el suelo, que constituyen el supuesto de la vida ,y por los ecosistemas producto de la interacción entre los seres vivos y el medio*"pg 251. La alusión constitucional se refiere a "*al conjunto de condiciones externas que conforman el contexto de la vida humana*"pg 252.

<sup>499</sup>A juicio de HENNING "*los aspectos ambientales no coinciden con las jurisdicciones administrativas clásicas. Por tanto, es inútil pretender la autosuficiencia de cualquier nivel administrativo y político. Todos, cuando operan aislados, precisan complementos a sus acciones, que sólo los mecanismos de cooperación pueden aportar*" Cit por ORTEGA ALVAREZ, L.; "*Derecho ambiental y derecho administrativo*" en *Reflexiones sobre el medio ambiente. Fundación Friedrich Ebert*, Simposio celebrado en Madrid, los días 27-29 septiembre de 1989, Madrid, pg 366.

<sup>500</sup>GÁLVEZ MONTES, P.: "*Comentario al artículo 45 de la Constitución*", en *Comentarios a la Constitución*. Dirigidos por GARRIDO FALLA, Civitas 2ª edición, Madrid, 1985. Pg 812.

<sup>501</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FÉRNANDEZ, T. R.: , *Curso de Derecho Administrativo*, Vol II 4º edición, Civitas, Madrid, 1993. Pgs 37 y ss.

elementos anteriores tienen respecto al concepto de medio ambiente y su conexión con el sector industrial y económico<sup>502</sup>. En nuestro país actualmente la normativa ambiental se referencia desde la sostenibilidad y se vincula la acción de la sociedad y la productividad a un necesario equilibrio con el medio natural<sup>503</sup>.

Por su parte la descripción de la estructura alcance y aplicaciones de las normas de gestión ambiental en sus modalidades de ISO y del reglamento comunitario EMAS ponen de manifiesto que con las herramientas y procesos tanto de producción como de gestión de servicios voluntarias, a pesar de no fijar metas ambientales ni determinar mínimos de la contaminación, sus consecuencias son la reducción de recursos naturales en las fases productivas y el fomento de consumo de productos verdes o ecológicos, lo que supone una indudable protección ambiental en la fase de prevención<sup>504</sup>.

---

<sup>502</sup>Al respecto véase NAREDO, J. M.: "El proceso industrial visto desde la economía ecológica" en *Economía Industrial : El reto industrial del medio ambiente (1)*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Industria y energía, Madrid, Agosto -septiembre 1991. Pgs 67 a 81. LLEONART Y AMSELEM realiza un estudio en el que divide el estado de la cuestión en tres periodos. El primero lo sitúa entre 1952 y 1962 que a su entender son los años decisivos en la concienciación ambiental. La segunda etapa al cifra en la siguiente década (1962.1972) donde se realiza una diversificación de objetivos y finalmente, la tercera etapa la situa entre el 1972 y el año 1974 donde se producen las nuevas estrategias. LLEONART Y AMSELEM, A.J.: *Derecho de los Estados a disponer libremente de sus recursos naturales*, "Estudios internacionales", Serie 1 Problemas actuales, nº7). Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Francisco de Vitoria. Madrid, 1976. Pgs 392 a 408.

<sup>503</sup> Ejemplo claro de estas consideraciones son la ley de economía sostenible y las actuaciones dirigidas a la separación de residuos y reciclaje fomentado por políticas de los gobiernos europeos de la última década, el ejemplo más notorio son los programas de desarrollo dentro del marco 20 /20 de la Unión Europea.

<sup>504</sup>En este sentido destacan las consideraciones de CAIRNCROSS que indica que se plantean como "el desafío del gobierno y de los ambientalistas es enfocar métodos para desarrollar los incentivos correctos de forma que las industrias los consideren lucrativos y baratos". CAIRNCROSS

Superando la separación entre los extremos del mundo empresarial e industrial y el medio ambiente, no debe olvidarse que el fiel de la balanza no está en equilibrio. Ciertamente, la tensión se reduce como consecuencia de la normativa ambiental, la preocupación y conciencia ecológica e iniciativas como las de las normas de gestión ambiental que incorporan al coste de producción el respeto por el medio<sup>505</sup>. La vinculación de las preocupaciones de salud y ambientales a las actividades empresariales las hacen más competitivas y atractivas a los consumidores cuando a través de las normas de gestión ambiental optimizan y mejoran su procesos productivos reduciendo el impacto ambiental negativo en el medio y los recursos naturales.

Ello se manifiesta en los criterios que guían su aplicación que pasan por la obtención de una mejor gestión ambiental, el desarrollo de un interés por los estándares ambientales, han de ser aceptablemente viables en relación con el coste de producción , el criterio innovador y la flexibilidad, elementos que son fundamentales en estas normas no prescriptivas , así como su control que se manifiesta en que están sujetas a verificación tanto interna como externa y fundamentalmente han de ser útiles y utilizables por cualquier estructura empresarial con independencia de su tamaño o dedicación.

Establecido un estudio sobre el significado, naturaleza y alcance jurídico del medio y a continuación una aproximación a las normas de gestión ambiental, en tercer lugar se ha centrado el análisis en el sector del turismo por las implicaciones económicas y ecológicas que este sector posee y que por ello se concreta como un

---

<sup>505</sup> La implementación de la normativa de gestión ambiental asegura el cumplimiento de la normativa ambiental y posee un efecto promotor de las compañías, sus productos y servicios en el mercado global.

ámbito de estudio idóneo para proponer medidas eficaces y eficientes desde la estructura jurídica, tanto normativa como institucional que procure un fomento y desarrollo de un sector turístico ecológicamente sostenible.

Así, se ha revisado la importancia del sector turístico y sus consecuencias a lo largo de las páginas que preceden y sin olvidar el impacto negativo de carácter antrópico que opera sobre el medio natural. Debido a que el turismo constituye un sector de desarrollo económico se plantean posibilidades de aplicar herramientas como el sistema de gestión ambiental a este sector con la intención de reducir los impactos y aplicar medidas de promoción y mejora de los medios naturales degradados. Para ello planteamos únicamente como un esbozo teórico la posibilidad de incorporar la nota de obligatoriedad a las normas de gestión ambiental.

Consciente quien escribe de las dificultades y objeciones que pudieran hacerse a esta posibilidad, resulta necesario indicar que siendo este un trabajo científico, la motivación que guía el discurso es una aproximación que diseccione esta posibilidad poniendo de manifiesto tanto los elementos que la imposibilitan como aquellos que la podrían hacer viable.

#### VI.1 APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA INCORPORACIÓN DE LA NOTA DE OBLIGATORIEDAD A LAS NORMAS VOLUNTARIAS DE GESTIÓN AMBIENTAL EN EL SECTOR DEL TURISMO

En el ámbito jurídico existen determinaciones que dotan de valor, coherencia y sistematicidad al Derecho como conjunto de normas e instituciones que regulan la vida en sociedad, dentro de ellas la lógica fija el discurso para dotar de validez las consideraciones del propio Derecho. Desde las reflexiones sobre el

significado y alcance de la ciencia del Derecho que hundían sus raíces en las disposiciones divinas para mantener la paz en la organización de un grupo humano hasta la actualidad donde en Harvard se estudian posibilidades de derechos y obligaciones extraterrestres y derechos fundamentales de *ciborgs* es propio de la reflexión jurídica una potencia que la anima, la de los valores que pretenden la mejora de la vida y la convivencia humana bajo postulados de Justicia.

En el ámbito del humanismo iusnaturalista donde los valores encuentran un papel fundamental y fundamentador del Derecho<sup>506</sup>, desarrollaremos el estudio teórico sin desdeñar otras posturas iuspositivistas cuyo análisis y discurso exceden del objetivo de la temática que nos ocupa.

Para incorporar la nota de obligatoriedad a las normas voluntarias de gestión ambiental en el sector del turismo en primer lugar estudiaremos la posibilidad de las aporías en el ámbito jurídico que, igual que en la física cuántica, hace que ser y no ser al mismo tiempo sea posible, para lo que nos apoyaremos en una humilde revisión de la validez, la obligatoriedad y la eficacia del derecho en el caso del medio ambiente. En segundo lugar utilizaremos la *dinamogénesis de los valores* para concretar la posibilidad de incorporar la nota de validez con el ánimo de proponer una posibilidad para reducir los impactos que el turismo procura al medio natural.

---

<sup>506</sup>Sobre el iusnaturalismo crítico, iuspersonalista y comunitario Cfr LUCAS VERDÚ, P.: "Dimensión axiológica de la Constitución" en *Anales de la Real Academia de Ciencias morales y Políticas*, año XLIX, nº74, Curso académico 96/97, Madrid. 1997. Pgs 143 a 150.

## VI.2 LA VALIDEZ, LA OBLIGATORIEDAD Y LA EFICACIA DEL DERECHO EN EL CASO DEL MEDIO AMBIENTE

Como es de todos conocido, las normas regulan múltiples aspectos de la vida del hombre, podría decirse que son pocas las actividades que están fuera de su alcance, organizan la sociedad con dictados que dentro de los sistemas democráticos representan el querer de la mayoría de la soberanía popular. Así, los Estados usan las normas para promover, ordenar y establecer un sistema pacífico de convivencia donde el derecho da solución a los conflictos que genera la vida en sociedad. Desde ROSSEAU la validez del cuerpo normativo en los Estados democráticos se fundamenta en el desarrollo del pacto social que nivela la tensión entre la libertad y el poder con la seguridad y la paz social como referentes.

En el caso que no ocupa, la supervivencia del hombre y la humanidad se incorporan a las finalidades que el Derecho poseía tradicionalmente<sup>507</sup>. Efectivamente la protección de los ecosistemas, finalidad última del derecho ambiental viene determinada por una visión antropocéntrica del Derecho que determina la consciencia del lugar que el *homo sapiens sapiens* tiene en la Naturaleza y su vínculo vital con ella. La consciencia a principios el siglo XX de la finitud de los recursos naturales y la verificación científica de los resultados que la contaminación ejerce en los diferentes *hábitats* del planeta han dado carta de naturaleza a la necesidad de establecer reglas de comportamiento en relación con el

---

<sup>507</sup> Para revisar la Finalidad el Derecho remito a LUIS PRIETO SANCHIS, "Fines el Derecho y satisfacción de necesidades. A propósito de una razón práctica sobre intereses generales", en *Funciones y Fines del Derecho "Estudios en honor de Profesor Mariano Hurtado Bautista"*, Universidad de Murcia, Secretariado de Publicaciones 1992.

medio en el que las sociedades se asientan<sup>508</sup>. En un primer momento, se prestó atención a los entornos que no habían sido transformados por el hombre entendiéndose que estos espacios por sus características y singularidad debían conservarse o gestionarse de forma tal que no se ejerciera sobre ellos la degradación que la contaminación o el impacto antrópico implican<sup>509</sup>.

Como explica MENDEZ ROCASOLANO, a lo largo de todo el siglo anterior se ha ido dando una suerte de transformación en el planteamiento de la cuestión y como consecuencia de los datos que la realidad viene arrojando se ha dado un cambio de paradigma que entiende como natural todo lo que el planeta contiene. La aceptación de este planteamiento tiene consecuencias revolucionarias en el modo de entender el mundo y la vida. Coincidimos con la profesora cuando entiende que estamos en los albores de un cambio radical en las formas de relacionarnos con el entorno.

Si la balanza se inclina hacia la incorporación de medidas reales y efectivas de respeto por la Naturaleza, puede haber una esperanza poniendo la razón, la inteligencia y la creatividad humana al servicio de la restauración y recuperación de la Tierra, si al contrario continuamos con un impacto exponencialmente

---

<sup>508</sup> En este sentido debemos de indicar todo la normativa ambiental, en los ámbitos internacional, comunitario, estatal, autonómico y local, respecto a las actuaciones de la economía destacan las consideraciones de BILLÓN CURRÁS, M.: en "Comercio y medio ambiente en los países de la OCDE" en *Economía Industrial: El reto industrial del medio ambiente (1)*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Industria y energía, Madrid, Agosto-septiembre 1991. Pgs 51 a 65.

<sup>509</sup> PEREZ MORENO, A.: "Tensión medio ambiente y desarrollo económico. Ordenación del territorio y medio ambiente. Espacios naturales" en *Protección administrativa del medio ambiente*, Dir. J.L. Requero Ibañez. Consejo General del Poder Judicial, Septiembre, Madrid, 1994.



consumidor de recursos y multiplicador de residuos, la Naturaleza se adecuará haciendo solo viable la supervivencia de los más fuertes de nuestra especie<sup>510</sup>.

Estas consideraciones establecen los parámetros bajo los cuales se van a examinar la validez, la obligatoriedad y la eficacia de la normativa ambiental, hace no tanto tiempo hubiera que haber probado con datos y mediciones la veracidad de las afirmaciones arriba indicadas, hoy convivimos con tales verdades hasta tal punto que resulta cotidiano y de todos conocido el efecto invernadero, la reducción de la biodiversidad, el deshielo de los polos y la contaminación de las aguas.

En este estado de la cuestión no se propone dentro del sistema normal de producción normativa estructuras que constriñan la voluntad fuera del sistema democrático, sino se propone la asimilación de nuevas formulaciones a través del impulso que las reglas principales, promotoras, interpretadoras y potenciadoras de los valores ambientales. La adhesión a la axiología aquí es manifiesta y en este sentido el estudio queda sometido a todas las críticas que desde una visión positivista del Derecho se hacen a los planteamientos que tienen los valores como objeto. En este sentido HART con un claro influjo de KELSEN maestro del positivismo y la visión práctica que el utilitarismo británico comporta mantiene una perspectiva socialdemocrática que se conjuga con la realidad de nuestro tiempo, haciéndose el autor y sus consideraciones actuales y oportunas para el presente análisis<sup>511</sup>.

---

<sup>510</sup>Explicaciones de la Doctora MENDEZ ROCASOLANO en el curso de Derecho Ambiental en la Universidad Católica San Antonio de Murcia en el año 2016.

<sup>511</sup> A obra más conocida de Herbert Liones Adolphus HART, es *The concept of law*, Clarendon Press 1961, aquí se ha consultado la traducción de R CARRIO 2 edición. Ed Editora Nacional de Mexico de 1980. De sus múltiples publicaciones se han consultado "¿Hay derecho naturales?" En *Derecho y Moral contribuciones a su analisis*, Traducido

A continuación nos adentramos en el estudio de la posible incorporación del carácter de obligatoriedad a las normas de carácter voluntario que como las de la ISO 14.000 procuran una efectiva protección ambiental. Ciertamente las normas jurídicas están formadas tanto por un supuesto que es la descripción de un hecho, una actuación o actividad o su omisión y la disposición que en la norma indica un resultado en forma de consecuentes derechos y obligaciones que se derivan del mencionado supuesto.

La aplicación normativa puede ser pública o privada, siendo el segundo caso el que nos interesa. En el caso de las normas privadas no hay una parte dispositiva en la que una autoridad impone las consecuencias, su ejecución a lo sumo se hace de forma privada entre iguales, no existiendo la capacidad sancionadora que caracteriza a las normas públicas, que se ven auxiliadas por los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en la misión de hacer cumplir con las normas.

Podemos indicar sin temor a equivocarnos que son más efectivas y eficaces<sup>512</sup>. Se ha elegido a HART para dar motivos que superen los obstáculos normativistas y sistemáticos que entienden que el Derecho es un conjunto de

---

también por Genaro R CARRIO, editado por Depalma en 1962. "El nuevo desafío al positivismo jurídico" en *Sistema* n 36 1980 pg 3-18 traducido por L HIERRO y F LAPORTA y J. R PARAMO también "Derechos Naturales Bentham John Stuard Mill" en *Anuario de Derechos humanos* n° 3 1985 pg 137-162.

<sup>512</sup> Sirva de ejemplo la fijación de un límite de velocidad en una urbanización privada como consecuencias del órgano de decisión y el reglamento de seguridad vial que indica las velocidades máximas. Infringidas ambas normas mientras que no hay sanción en forma de multa ni retirada de puntos por parte de la empresa de seguridad privada es evidente que si la habrá cuando los agentes de la Guardia Civil de tráfico realicen la misma operación.

normas organizadas independiente de cualquier contenido ético y con una débil relación con los valores o la moral. Como las teorías de KELSEN, el ser y el deber ser no deben de estar relacionados<sup>513</sup>.

De la mano de Cristina FUERTES PLANES que hace una magnífica condensación del pensamiento del filósofo el derecho británico más importante del siglo XX, para proponer la incorporación de la obligatoriedad a las normas de gestión ambiental se han de incorporar al Derecho, para ello partamos en primer lugar del sistema de fuentes, para establecer si sería posible y cómo incorporarlas y en segundo cuál sería su naturaleza y alcance , con la intención de mostrar que si bien en el caso del Derecho ambiental la necesidad de la supervivencia , inspira los valores ecológicos que el Derecho incorpora a través de la normas, la realidad demuestra que son ineficaces e insuficientes.

Nos preguntamos si dotando de obligatoriedad a instrumentos extrajurídicos que garantizan una producción y desarrollo ecológico y afectan al corazón del sistema empresarial, en concreto la normativa voluntaria de gestión ambiental en el sector del turismo se podría recuperar la eficacia de la normativa ambiental<sup>514</sup>.

---

<sup>513</sup>En opinión de KERCHOVE, a través de Cristina FUERTES PLANES, cuyo artículo "Validez, obligatoriedad y eficacia del derecho en H.L.A.HART, en *Anuario de Derechos humanos*, Nueva Epoca Vol 8 págs 131-186, 2007. Sirve de referente y guía a todo el punto que estamos desarrollando. La cita se corresponde con la nota 2. Pag 133. KERCHOVE, M. y OSTF *El Sistema jurídico entre orden y desorden* Trad. I HOYO SIERRA , Servicio de publicaciones Facultad de derecho Universidad Complutense de Madrid, 1997. Pg 61.

<sup>514</sup> En el estudio del medio como bien económico es interesante la lectura de uno de los primeros artículos sobre el tema de Gabriel SOLÉ VILLALONGA, "Problemática económica en la defensa del medio ambiente" en *Conservación del medio ambiente, Revista de la Universidad Complutense* n<sup>o</sup> 105, septiembre-octubre 1976, Madrid. Pgs 49 a 61.

El planteamiento sería el siguiente expresado en forma de silogismo

1. El impacto del hombre en la Naturaleza la está degradando y el Derecho ambiental intenta protegerla imponiendo normas de conducta que la evidencia pone de manifiesto que son ineficaces porque van en contra del modelo económico y productivo actual. En el caso de España y en concreto en el sector del Turismo el impacto antrópico es supercontaminante pero genera desarrollo económico y social (puestos de trabajo).
2. Existen herramientas que, impulsadas por los criterios de diferenciación competitiva y eficacia y eficiencia productiva, determinan la gestión ambiental en la empresa, a través de un sistema de diagnosis, actuación por objetivos y metas bajo el marco de una política ambiental. Con la implementación de estos procedimientos que están sometidos a un control continuo se cumple con la legislación ambiental. En el caso del Turismo, la implementación de sistemas de gestión ambiental en las empresas aseguran el cumplimiento con la legislación ambiental
3. La implementación de sistemas de gestión ambiental pueden actuar como mecanismo de eficacia para el Derecho ambiental en tanto limita la actuación empresarial al cumplimiento de la normativa ambiental en vigor. En el caso el turismo, la implementación de sistemas de gestión ambiental en toda la cadena del sector turístico supondría el cumplimiento de todas las normas referentes a la protección ambiental lo que establecería una protección ambiental real y efectiva.

La cuestión reside es si esto posible jurídicamente. La regla de reconocimiento que determina el sistema de fuentes de un ordenamiento jurídico, tiene un “núcleo de buen sentido”<sup>515</sup>(en el caso del Derecho natural) que contiene las “señas de conducta” que toda organización social tiene que contener para ser viable. Tales reglas constituyen de hecho, un elemento común al derecho y a la moral convencional (o social) de todas las sociedades que han alcanzado el punto en que uno y otra se distinguen como formas de conducta universalmente conocidas (...) tales principios de conducta universalmente conocidos, que tienen una base en verdades elementales referentes a los seres humanos, a sus circunstancias naturales y a sus propósitos pueden ser considerados como el contenido mínimo del Derecho Natural. La finalidad última es la supervivencia y las condiciones en las que esta se da<sup>516</sup>. Para HOBBS será una obligación moral previa a la obligación de la norma y que supone el contenido básico del deber de cumplir el pacto político <sup>517</sup> (la obligación), se encuentra en el fin o bien que ha de tenerse en cuenta <sup>518</sup>.

Con HART superando las relaciones causa efecto de las normas, se buscan las razones para aceptar u obedecer voluntariamente las normas y exigencias del ordenamiento jurídico, así como los parámetros que hagan razonables su finalidad

---

<sup>515</sup>HART *Opus Cit* pág 330.

<sup>516</sup> Indica HART “que los hombres en general desean vivir es un mero hecho contingente que podría ser de otra manera, y que todo cuanto podamos querer decir al calificar la supervivencia de meta o fin humano es que los hombres efectivamente la desean”. *El concepto de derecho. Opus cit.* Pg 330.

<sup>517</sup> Resulta fundamental revisar el concepto de obligación basado en el pacto social del HOBBS. En este sentido la obra de H WARRENDER, *the political philosophy of Hobbes. His theory of obligation*, Oxford, 1957 representa un notable exponente. Pg 238 -239.

<sup>518</sup>HART mantiene una visión teológica de la naturaleza y en este sentido indica que no es lo bondadosa que se mantiene, recordemos que el estado natural presenta una faceta de crueldad bárbara frente a la debilidad.

en conexión directa con los valores que fundamentan su validez. En este sentido, ALEXY<sup>519</sup> REALE<sup>520</sup> y en España los constitucionalistas de la escuela de Salamanca con LUCAS VERDÚ como referente mantienen la vinculación entre Moral y Derecho como elementos de una misma realidad en una relación de interdependencia bajo el parámetro de validez jurídica.

Así pues podemos indicar que la validez del derecho conecta directamente no sólo con la forma en que dentro del sistema de fuentes surgen las normas dentro del ordenamiento jurídico, también de acuerdo con el contenido, cuya validez se considera por la mayoría, intrínsecamente valioso.

Respecto a la obligatoriedad, cuestión ampliamente debatida con criterios actuales a lo largo de todo el siglo XIX donde el porqué debe cumplirse el derecho abre las ventanas de la fundamentación hermética del positivismo, ésta surge de la validez. Desde la explicación que KELSEN da a la *Grundnorm* que supone el constreñimiento a una actuación dirigida a preservar aquello que la sociedad estima valioso contenido en la norma fundamental, hasta posiciones situadas en el iusnaturalismo, todas ellas coinciden en la necesidad de criterios de validez y organización sistémica del Derecho.

La textura abierta del Derecho, aceptada por toda la doctrina, hace a FUERTES LA PLANA indicar de las reglas que son "*criterios o pautas a seguir para que la solución del caso, y en, particular, la decisión interpretativa sea válida*"<sup>521</sup>. La clasificación tradicional de IHERING de normas de conducta y normas de sanción,

---

<sup>519</sup>ALEXY Robert: *El concepto y la validez del Derecho*, Gedisa, Barcelona, 1994.

<sup>520</sup> REALE Miguel, *O direito como experiencia*, Saraiva, Sao paulo 1968. Pgs 100 y ss.

<sup>521</sup>FUERTES LA PLANA citado por Pablo LUCAS VERDÚ *Estimativa y política constitucional*. *OPus Cit* Pg 150

para HART normas primarias que imponen deberes y secundarias de potestad, respecto a las primarias (normas de reconocimiento, de cambio y de adjudicación) dotan de sistematicidad al Derecho. La regla de reconocimiento de HART (*Rule of recognition*) es la que establece la validez y permanencia de las normas en el sistema jurídico<sup>522</sup>.

Esta regla “*solo existe como practica compleja, pero normalmente concordante, de los tribunales, funcionarios y particulares, al identificar el Derecho por referencia a ciertos criterios. Su existencia es una cuestión de hecho*”<sup>523</sup>. Así para el británico, no toda norma existente es válida, aunque toda norma valida es existente, en este sentido nos apoyamos en FALCON Y TELLA<sup>524</sup> cuando indica que decir que Derecho obligatorio no significa que sean jurídicas solo las normas que de un modo u otro, directa o indirectamente impongan obligaciones.

En el caso de las normas voluntarias relativas a los sistemas de gestión ambiental nos encontramos, por una parte en que están cargadas de un contenido existencial concreto y que es incorporación de herramientas y procesos dentro de la actividad empresarial que consiga una mejor y mayor eficacia productiva en

---

<sup>522</sup>El concepto de regla de reconocimiento, ha sido ampliamente estudiado por la doctrina, su tratamiento oportuno sería el de un estudio concreto y detallado por el significado y alcance que posee, aquí únicamente referimos algunos autores que han reflexionado sobre su contenido, advirtiendo que la dimensión de una apropiada reflexión sobre *la rule of recognition* superaría totalmente el discurso que se mantiene y el objetivo de la presente investigación. Alf ROSS y Joseph RAZ la entienden como hecho sociológico, las consecuencias de no poseer sanciones es estudiada por PARAMO ARGUELLES en JRL A HART y CRACOGNA “Regla de reconocimiento y norma básica en HLA HART y el concepto de Derecho” en *Revista de Ciencias sociales*, Valpariso n 28 1986 cit por LA FUENTE, *Opus cit* pag 173 y ss.

<sup>523</sup>HART *Opuscit* pag 137

<sup>524</sup>FALCON Y TELLA M.J.: *Concepto y fundamento de la validez del derecho*, Madrid, Civitas 1994. Pg 49 y ss.

equilibrio (como mínimo y mejora de los recursos y el medio natural. En este sentido la profesora de Filosofía de la Complutense indica *“la efectividad es un concepto formal, que solo implica que se cumpla la norma. En cambio la eficiencia tiene contenido material, al conllevar que se logre el fin perseguido por dicha norma”*<sup>525</sup>.

Así pues parece que podría justificarse el planteamiento de incorporación de la obligatoriedad, es decir la obediencia a este tipo de normas cuya validez resulta probada desde la perspectiva de la eficacia y eficiencia de la protección de los valores que las inspiran. De esta forma FUERTES-PLANA indica que aparece una situación en la que HART mantiene la existencia de un Derecho como sistema normativo en el que los ciudadanos se encuentran ante la norma no en una situación de *“tener una obligación”* sino de la de *“verse obligado”*.

Las consideraciones sobre las normas principales de DWORKIND en la década de los 80 del siglo pasado enriquecieron las aportaciones de HART sobre las normas que forman parte del sistema jurídico y los criterios de validez, existencia y obligatoriedad.

La concepción del Derecho del presente trabajo de investigación se adhiere a la visión sistemática de LUHMAN<sup>526</sup> que lo entiende como un sistema autopoietico y dinámico que da soluciones adecuándose a las necesidades sociales que la historia y la cultura demanda. Así, en el caso que nos ocupa dentro del marco democrático, son los valores del desarrollo sostenible los que fundamentan

---

<sup>525</sup>FALCON Y TELLA *Opus cit* .Pg 58.

<sup>526</sup> LUHMAN N.:“ El enfoque sociológico del derecho” en *Anales de la Cátedra Francisco Suarez* n 25 1985 páginas 93 y siguientes en ellas se dedica a explicar que pese a ser un sistema cerrado posee elementos de apertura a los condicionamientos sociales. Respecto a la referencia cultural, Vease la Ciencia del Derecho como ciencia cultural en LUCAS VERDÚ, P.: *Teoría de la Constitución como Ciencia Cultural*. 2ªedición, Dykinson, Madrid,1998 .



el movimiento de las herramientas jurídicas que aseguren tal finalidad<sup>527</sup>. De manera tal que en el caso del Turismo se establezcan modelos de equilibrio entre la protección ambiental y el desarrollo económico que la sociedad en su mayoría demanda.

A continuación veremos como podría ser posible a través de la utilización de la “*dinamogénesis de los valores*” de la Profesora MENDEZ ROCASOLANO.

### VI.3 DINAMOGÉNESIS DE LOS VALORES COMO VÍA PARA CONCRETAR LA POSIBILIDAD DE INCORPORAR LA NOTA DE OBLIGATORIEDAD A LAS NORMAS VOLUNTARIAS DE GESTIÓN AMBIENTAL EN EL SECTOR DEL TURISMO

A partir de la teoría tridimensional por la que el derecho tiene tres dimensiones vinculadas entre sí : hecho, norma y valor<sup>528</sup> como hemos visto líneas arriba y con el ánimo de procurar una posibilidad para reducir los impactos que el turismo ocasiona al medio natural, revisamos a continuación cómo es posible

---

<sup>527</sup> Acerca del significado del reconocimiento del derecho a un medio sano y sus relaciones con el desarrollo sostenible concebido como derecho humano. Cfr CANÇADO TRINDADE A.A.: “Environment and Development: Formulation and Implementation of the Right to Development as a Human Right” en *Derechos humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente*, 2ª edición Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1995. Pgs 39 a 64. Realizando un defensa de la globalidad como la vía en al que se realizan los valores de los derechos económicos sociales y culturales destaca la aportación de ORDOÑEZ, J.: “Derechos Humanos y Globalidad: Notas para una perspectiva Holística y Sistémica” en *Derechos humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente*, 2ª edición Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1995. Pgs 159 a 162.

<sup>528</sup> Aconsejo la consulta de REALE, M.: *Teoría tridimensional do direito*, Saravia, São Paulo, 1968. Para el autor “el derecho es un hecho, una obra humana, estimulada por la conciencia de unas necesidades en la vida social, obra producida bajo la forma normativa; y que en su función para satisfacer esas necesidades intenta hacerlo de acuerdo con la realización de unos valores específicos” Pgs 97 y ss.

incorporar la nota de obligatoriedad cuando una expresión normativa como la normas de la familia ISO 14000 expresan valores que la sociedad demanda y que la razón impone al estar ligados a la supervivencia del hombre. De la mano de DEL VECCIO para quien *“una idea preliminar se encuentra implícita en todas las doctrinas del jus naturae : que el Derecho responde a una necesidad del hombre y es inseparable de la vida humana Ubi homo ubi jus* de forma que no sólo debe proteger a la persona en su existencia material, sino también en su ser espiritual; es fácilmente comprensible que el maestro concluya que tienen carácter jurídico aquellas relaciones vitales que se verifican entre diversos sujetos e implican una correlación de sus voluntades, aunque indica:

*“les falten algunos elementos exigidos por las leyes positivas para su validez,... como tales relaciones son reales y surgen con ocasión de aquellas mismas exigencias reconocidas y consagradas por las normas jurídicas positivas, no pueden ser simplemente ignoradas por éstas, ni colocadas sin más en la categoría de lo ilícito, sino que deben ser reconocidas de algún modo en cuanto a su existencia y en cuanto a los efectos que normalmente producen. Adviértase en esto la labor incesante y al crisis perpetua del derecho positivo, que teniendo necesidad de una base dogmática para sostenerse, es conducido por la naturaleza misma de las cosas a superar en cierto modo sus propios dogmas, para reunir en una más amplia esfera de verdad aquellos principios de donde ha surgido y que permanecen, en sí mismos, inagotables”<sup>529</sup>*

En este marco se aplicará la *dinamogénesis de los valores* para ver qué consecuencias obtendríamos, teniendo como referente el principio rector de la política social y económica del artículo 45 que se expresa en términos de un

---

<sup>529</sup>VECCIO, G.: del: *Los principios generales del derecho*, Trad F. Clemente de Diego, Bosch, Barcelona, 1979. Pgs 49, 76 y 122.

derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo<sup>530</sup>.

En primer lugar debemos recordar que el artículo 45 contiene un mandato dirigido a los poderes públicos de aplicar dicho principio en sus actuaciones administrativas o normativas<sup>531</sup> y que si efectivamente debido a su naturaleza de principio rector precisa de una ley de desarrollo para ser alegado ante los tribunales ordinarios como indica el dictado el artículo 53.3 de la Constitución, puede mantenerse con SERRANO MORENO que:

*“el artículo 45 es alegable y aplicable ante los tribunales. Lo que el 53.3 quiere decir y no dice es que por sí mismo este artículo no otorga derechos subjetivos públicos y generales, cosa muy distinta es que nos encontrásemos ante una prohibición de alegación y/o aplicación”<sup>532</sup>.*

En este sentido se manifiesta parte de la doctrina que mantiene la nota de fundamentalidad <sup>533</sup>de este derecho y especialmente MENDEZ ROCASOLANO que a través de la ya mencionada *dinamogénesis de los valores* consigue justificar la

---

<sup>530</sup> En este sentido se manifiestan BELTRAN DE FELIPE, y CANOSAUSERA que consideran el medio como *“un interés que, por mandato constitucional, han de proteger los poderes públicos par que lo disfruten los ciudadanos, últimos beneficiarios en su dignidad, de la preservación del entorno”* BELTRAN DE FELIPE, M. y CANOSAUSERA R.: *“Relevancia constitucional del medio ambiente”* en *Noticias de la Unión Europea* nº 122 marzo, CISS, Valencia, 1995. Pg 42

<sup>531</sup> ORTEGA ALVAREZ *ibidem* Igualmente COBREROS MENDAZONA, E.: *“Reflexiones sobre la eficacia normativa de los principios rectores de la política social y económica del Estado”*, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 19, 1988.

<sup>532</sup> SERRANO MORENO, J.L.: *“La Constitución ambiental”* en *Anuario de Derecho Público y estudios políticos. Monográfico: Los derechos fundamentales.* nº2. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1989-90. Pg 206

<sup>533</sup> Desde el campo de la filosofía del derecho Vicente BELLVERCAPELLA realiza una notable defensa del derecho al medio como derecho fundamental aceptando la renuncia que debe hacerse a la concepción estricta de tales derechos en *Ecología: de las razones a los derechos*, Granada, 1994. Pgs 185-301.

naturaleza de derecho exigible respecto al medio ambiente “*traspasando las barreas del positivismo jurídico y ajustar el Derecho a los exigencias del paradigma ecológico*”<sup>534</sup>.

La “*dinamogénesis de los valores*” en una herramienta que describe el proceso de reconocimiento de los derechos cuando expresan valores que no se encuentran regulados pero que la sociedad siente como tales y por tanto demanda su protección

La secuencia es la siguiente:<sup>535</sup>

Mundo abstracto de los valores	El valor <i>es una entidad absoluta</i>
Sentimiento axiológico de la sociedad	El valor <i>es</i> valioso, el valor <i>es</i> en la realidad social. <i>Valen</i>
Juridificación del valor (inclusión del mismo en el ordenamiento jurídico)	El valor <i>se protege y garantiza</i> a través del Derecho. <i>Los valores debenser</i>

**Ilustración 44: Expresión gráfica de la dinamogénesis de los valores de María Méndez Rocasolano**

<sup>534</sup>MENDEZ ROCASOLANO *Opus,cit* pág 406.

<sup>535</sup> Esta secuencia ha sido ya utilizada en varias ocasiones para justificar la exigencia de otros derechos como el Derecho al Desarrollo Sostenible por Vladimir OLIVEIRA DA SILVEIRA, y en relación con la soberanía por Alba FLORES GAXIOLA, la profesora MENDEZ ROCASOLANO también lo ha utilizado para fundamentar la exigencia de los derechos de los niños en “Dignidad de la infancia y derechos fundamentales a la luz de la teoría de la dinamogénesis de los valores” en *Revista de Direito Brasileira* , Revista dos tribunais vol 1 , São Paulo. 2011.

En palabras de la directora de este trabajo se cumple la afirmación siguiente:

*“la cultura contiene valores que cuando son sentidos como tales por la sociedad se convierten en valiosos y el Derecho se encarga de protegerlos y garantizarlos cuando los incluye en el ordenamiento jurídico... así avanza la sociedad que va adecuando la cultura al devenir histórico de forma tal que “si el sentimiento axiológico de la sociedad no tiene un reflejo dentro del Derecho podemos decir que ese Derecho es obsoleto o no satisface los intereses que la sociedad exige, no cumple con su función”<sup>536</sup>.*

Con la profesora volvemos al discurso anterior incorporando a los conceptos de validez, obligatoriedad y eficacia el de vigencia. En este sentido MENDEZ ROCASOLANO apunta :

*“puede que nos encontremos con un plexo de valores que “son” porque han sido desvelados por las circunstancias, pero algunos sólo valen y otros deben ser. ...El Derecho capta los valores “sentidos” como tales por la sociedad y los traduce en principios axiológicos normativizados que se imponen a la sociedad a través de las reglas de eficacia validez y vigencia. Lo que socialmente vale lo convierte en un deber ser valioso. Así pues el deber ser valorativo, sería el propio de la eficacia, que significa que los mandatos contenidos en las normas deben ser cumplidos”<sup>537</sup>.*

De este modo concluye la profesora parafraseando a su maestro “emerge la función jurídica protectora de los valores adoptando medidas preventivas y represivas contra su violación”<sup>538</sup>.

Resuelve la cuestión de la existencia de los valores superando su vinculación con el Derecho indicando que un “valor es cuando la sociedad lo

---

<sup>536</sup> MENDEZ ROCASOLANO M.: *Opus, cit.* Pág 145.

<sup>537</sup> *Ibidem.*

<sup>538</sup> LUCAS VERDÚ. *Opus, cit.* Pg 21.

siente, cuando *tiene valor* para la comunidad, cuando *vive* en la conciencia social”.

El Derecho es un medio que lo garantiza y exige.

La labor instrumental que da al Derecho toma pleno sentido en el caso del conflicto de intereses no normativizados que resuelve superando la laguna legal a partir de los principios y la fundamentación axiológica. En este sentido la profesora indica<sup>539</sup>:

*“El ordenamiento constitucional, mediante el artículo 45 reconoce la existencia formal de tal derecho que es de todos. Además, en su dimensión principal el ambiente, cumple con la importante labor de ser objetivo final que dirige la acción de los poderes públicos y condiciona la interpretación del ordenamiento jurídico<sup>540</sup>. Es decir, el Estado queda afectado por el compromiso ambiental a través del mandato directo y finalista que se impone a los poderes públicos. En definitiva, aceptando lo anterior se pondría de manifiesto que “el ordenamiento jurídico, por su propia naturaleza, se resiste a ser congelado en un momento histórico determinado: ordena relaciones de convivencia humana y debe responder a la realidad social de cada momento, como instrumento de progreso y perfeccionamiento” (STC de 16 de marzo de 1981 F jco 5), y por ello se cumple así la secuencia que antes apuntábamos:*

<i>Mundo abstracto de los valores</i>	<i>El valor ecológico es una entidad abstracta</i>
<i>Sentimiento axiológico de la sociedad que a partir de los años 50 se adhiere al valor ecológico.</i>	<i>El valor ecológico o ambiental se siente valioso, el valor es en la realidad social. Surge el interés y la problemática ambiental.</i>
<i>Juridificación del valor (inclusión del mismo en el ordenamiento jurídico)</i>	<i>El valor se protege y garantiza a través del Derecho. La Constitución española lo recoge en el art. 45.</i>

Pudiera parecer contradictoria la posición que mantenemos de incorporar una norma voluntaria al grupo de las disposiciones obligatorias cuando está probado que éstas no se cumplen, aporía que se supera con los beneficios sociales y

<sup>539</sup>MENDEZ ROCASOLANO M.: *Ibidem*.

<sup>540</sup>STC 83/1984 de 27 de julio.

principalmente económicos que su eficacia produciría y sobre todo cumpliéndose con el valor ecológico o que las normas de gestión ambiental en el sector del turismo representan en su aplicación práctica.

Mantenemos con BOBBIO que los valores y principios impregnan las reglas jurídicas tanto a nivel estructural como funcional<sup>541</sup>, así el proceso al que estarían sujetas las normas de gestión ambiental para poder obtener de ellas un resultado normativo de carácter obligatorio sería el siguiente<sup>542</sup>:

MUNDO ABSTRACTO DE LOS VALORES	El valor de desarrollo sostenible que vincula la eficiencia y eficacia productiva a la protección ambiental y el valor ecológico es un entidad abstracta	Los valores vinculados al turismo como fenómeno democrático son igualmente entidades abstractas
SENTIMIENTO AXIOLÓGICO de la sociedad que a partir de los años 70 especialmente en el marco internacional con el informe Brutland se adhiere al valor de desarrollo sostenible.	El desarrollo sostenible se siente valioso, el valor es en la realidad social. Surge el interés y la problemática de incorporar medidas reductoras de la contaminación y los recursos naturales en los procesos productivos.	Se sienten valiosos, los resultado de la actividad turística fijados principalmente en el desarrollo económico y la puesta en valor de destinos
JURIDIFICACIÓN DEL VALOR (inclusión del mismo en el ordenamiento jurídico)	El valor se protege y garantiza a través del Derecho. En España en desarrollo del art. 45 CE se dicta la ley de Economía sostenible. Y se fomenta a través de	Como consecuencia del impacto antrópico se buscan mecanismos que procuren un eficaz equilibrio entre el

<sup>541</sup> Cfr BOBBIO, Nomberto: *Dalla struttura alla funzione*, Di Comunità, Milan. 1977. También PECES BARBA, G.: *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984. VILAS NOGUEIRA, J. "Los valores superiores del ordenamiento jurídico" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 4, nº 12, septiembre- diciembre, Madrid, 1984.

<sup>542</sup> Fuente propia a partir de la dinamogénesis de los valores de MENDEZ ROCASOLANO. *Opus cit*

	políticas de desarrollo sostenible la implementación de normas de gestión ambiental en el sector productivo (ISO 14.000 Y REGLAMENTO EMAS)	desarrollo del turismo y la protección ambiental donde la implementación de la normativa de gestión tiene protagonismo
--	--	--

**Ilustración 45: Aplicación del proceso dinamogénico al turismo y al desarrollo sostenible**

El siguiente paso consiste en definir que tipología de norma sería aquella que no violentara el proceso legislativo democrático a través del cual regimos nuestro comportamiento por los dictados generados por los representantes de la soberanía popular en el seno de las instituciones creadas a tal efecto. Aquí proponemos la fórmula de la delegación legislativa a través de la cual las instituciones locales podrían importar bajo la forma de reglamentos los dictados de las normas voluntarias de Gestión ambiental. De esta forma las exigencias que se dan para el cumplimiento de la normativa ambiental quedarían resueltas. Ciertamente queda responder a la siguiente cuestión ¿Si la normas ambientales no se cumplen con eficacia, porqué incorporamos una más al ordenamiento jurídico? ¿Por qué se considera que estás normas a diferencia de las otras si se van a cumplir?

Estas cuestiones se resuelven con la particularidad propia de las normas de gestión ambiental que no sólo protegen al medio sino que promocionan la productividad de las empresas. Aquí el valor económico actúa como un potente elemento que fomenta la protección del medio natural de los destinos turísticos que no sólo cuentan ya con el valor ecológico sino con un valor económico en cuanto generan empleo y riqueza.



El trasfondo sociológico y económico de los valores e intereses en juego participan en el proceso de desarrollo de creación normativo, en la esfera práctica y en la positivización de forma que *“la norma jurídica aparece en relación con una determinada realidad social- que le sirve de orden y sobre la cual, a su vez aquella opera-y en relación con una determinado sistema de valores -que orienta a esa normatividad y pretende, en su caso servirle como fundamento y razón legitimadora”*<sup>543</sup>.

En un Estado social y democrático de Derecho, corresponde cumplir con los compromisos adquiridos en las campañas electorales y a la sociedad civil <sup>544</sup> su exigencia para instar a los poderes públicos a realizar actuaciones encaminadas a la transformación social y al cumplimiento con los valores básicos de proteger el medio ambiente <sup>545</sup>, es decir los hábitats donde los ciudadanos desarrollamos nuestras vidas <sup>546</sup>. El impacto del turismo puede ser reconducido hacia un impacto

---

<sup>543</sup>DIAZ, E.: *Sociología y filosofía del derecho*, Taurus, Madrid, 1982. Pgs. 125 y 126.

<sup>544</sup>GONZALEZ BERNALDEZ hace unas interesantes consideraciones sobre la tecnocratización del medio, que a su juicio se presenta como un grave peligro. Considera necesaria la participación del *“hombre de la calle”* en los temas ambientales Cfr *“Problemas ecológicos de la conservación de medio ambiente”* en *Conservación del medio ambiente, Revista de la Universidad Complutense* nº 105, septiembre-octubre 1976, Madrid, 1976. Pgs. 171 y 172.

<sup>545</sup> A juicio de Tomás Ramón FERNANDEZ RODRIGUEZ el derecho al medio es *“un elemento dinamizador, un factor de cambio y de transformación social de un estado de cosas”* FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R.: *“Derecho medio ambiente y desarrollo”*, REDA nº 24. Madrid, 1980. Pgs. 6 y 7.

<sup>546</sup> CANOSA USERA, R.: *“Aspectos constitucionales del derecho ambiental”* en *Revista de Estudios Políticos, (Nueva Epoca)* nº 94 Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. Octubre diciembre 1996. Pg 92, destaca su dimensión social al indicar que *“Un entorno deteriorado impide a todos disfrutarlo y, a la inversa, un medio adecuado beneficia a todos tal y como acontece en los derechos económicos y sociales, la proyección uti socius a compañía a su dimensión uti singulis.*

positivo del medio a través de procedimientos y procesos que gestionen adecuadamente la actividad turística.

## **VII.CONCLUSIONES**



## CONCLUSIONES

### PRIMERA.-

Después de analizar pormenorizadamente el término y su significado y, a pesar de que son numerosos los autores que afirman, no sin acierto, que el concepto "*medio ambiente*" es un concepto por sí mismo redundante, por cuenta ambos vocablos referencian, de uno u otro modo, el conjunto de circunstancias o condiciones físicas o químicas en que se desenvuelve un ser vivo, desde un punto de vista jurídico como el que da enfoque al presente trabajo de investigación, creemos conveniente continuar utilizando esta expresión, dado que, por un lado, entendemos que está suficientemente arraigada, no sólo en la literatura jurídica sino también en el lenguaje cotidiano y además porque entraña, en sí misma, parte del significado conceptual que conlleva. Creemos que el término "*medio ambiente*" supera en su propia conceptualización a la consideración exclusiva de los factores naturales de titularidad común, tradicional en la literatura incluso jurídica, al compendiar también aquellos otros factores que forman parte de entorno vital del ser humano y que son, de una u otra forma imprescindibles para su desarrollo. Así, además de componentes puramente biológicos, químicos o físicos y ecológicos que interactúan de una u otra manera con el ser humano e influyen en su desarrollo, el patrimonio, la cultura, las costumbres, en definitiva todos aquellos factores que rodean la existencia del hombre forman parte de su medio ambiente y han de ser estudiados y entendidos, desde una posición holística-epistemológica, en su conjunto, procurando su protección, por cuanto valores integrados en la propia condición humana.

## SEGUNDA.-

El ser humano necesita de un entorno natural idóneo para su desarrollo vital, así lo contempla el artículo 45 de la Constitución Española, que establece el derecho a un medio ambiente adecuado así como el deber de conservarlo. Su configuración de principio rector de la política social y económica insta a los poderes públicos a promover un uso racional de los recursos naturales. La implicación con la actividad productiva que el uso de los recursos naturales supone hace que nos encontremos pues ante un precepto constitucional que entra en frecuente colisión con las cada vez más estrechas relaciones entre el entorno natural y las organizaciones y sus procesos. Y es que, de una parte, los factores naturales utilizados en la producción de bienes y servicios son ilimitados, careciendo el hombre de capacidad para regenerarlos. Y de otro lado, el necesario progreso económico genera una serie de impactos sobre el entorno natural que ponen en dificultad el ya de por sí frágil equilibrio ecológico. Se hace pues necesario insistir, de una parte, en fomentar la conciencia ecológica de los individuos y las organizaciones en pro de entorno natural. En este sentido, la promoción a la que se refiere el artículo constitucional debe centrarse en la educación ambiental, que pretende la formación de individuos medioambientalmente responsables. Para ello resultan interesantes herramientas vinculadas con la afectividad y la percepción, herramientas que, pulsando los resortes que ofrece la psicología ambiental a través de la consideración no sólo de los aspectos cognitivos, basados en procesos racionales de toma de decisiones sino especialmente de aspectos afectivos basados en la afinidad hacia la sostenibilidad y la biodiversidad y el

sentimiento de rechazo al deterioro ambiental, condicionen las futuras relaciones del grupo humano con el entorno natural. Estas actuaciones determinarán, a su vez, actuaciones responsables con el ambiente, tanto individuales como colectivas, donde se enmarcarán las organizaciones productivas. El Estado debe, pues, ser elemento dinamizador de ese necesario cambio de paradigma tendente al fomento de una forma de vida y de producción sostenible, dotando, en cuanto su responsabilidad regulatoria, de matices ambientales al resto de políticas estatales, al tiempo que propiciando, desde las edades más tempranas una clara orientación hacia el respeto y el cuidado del entorno natural a través de un comportamiento sostenible tanto de individuos como de organizaciones, basado en un nuevo modelo orientado hacia la sostenibilidad. Resulta necesario, igualmente, continuar con la senda de desarrollo legislativo a través de herramientas normativas adicionales que cumplan con el precepto constitucional, dotando de efectividad al derecho que depende de una legislación de desarrollo para superar la naturaleza de principio rector y ubicarse en la bancada de los derechos que la constitución protege y garantiza. En este sentido destaca la abundancia de legislación en materia medioambiental, fruto de la cada vez mayor concienciación con el respeto del entorno natural. Multitud de directivas, leyes, reales decretos, disposiciones, reglamentos, jalonan la geografía jurídica en un intento, casi siempre estéril, de ofrecer una protección normativa al medio ambiente que, en algunas ocasiones, no logra por el incumplimiento impune de muchos de sus preceptos. En consecuencia, y a pesar de la coercitividad de las normas, resulta del todo imprescindible desarrollar, por una parte, el derecho enunciado en la constitución y trabajar, por otra parte y de la más temprana

edad, en la generación de una mayor conciencia ecológica y ambiental, a través de un proceso paulatino pero intenso de “alfabetización ambiental”, inserta en los planes de estudio, que afecte a los valores más personales del ser humano y que pretenda, bajo una consideración ecodependiente, la consecución de una sociedad más justa y equitativa a través de un medio ambiente armónico.

### TERCERA.-

La preocupación internacional por la protección del medio ambiente está fuera de toda duda. A pesar de ello, las primeras medidas normativas de carácter estrictamente ambiental no surgieron hasta 1972. Los Programas de Actuación Comunitaria en materia de Medio Ambiente (PACMA), surgidos tras la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente de Estocolmo como interpretación de alguna de las disposiciones del Tratado de Roma, han sido considerados por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, pese a carecer de fuerza vinculante, como antecedentes legislativos de normas de carácter medioambiental posteriores. Hasta ese momento existía un importante vacío legal en cuanto la protección legal del entorno. En la actualidad existen una gran cantidad de tratados cuyo objeto o contenido es la protección ambiental, como el recientemente firmado Acuerdo de París, considerado como el más importante en materia ambiental para la humanidad y rubricado por representantes de 196 gobiernos de todo el mundo. Este histórico tratado ha gozado por primera vez del carácter de jurídicamente vinculante. Resulta, sin ningún género de duda, el camino a seguir, habida cuenta que, hasta la fecha, la gran mayoría de las declaraciones y resoluciones de derecho ambiental internacional no



han gozado de tal carácter de obligatoriedad. Esta carencia de poder imperativo ha condicionado su eficacia, al no haberse podido exigir prácticamente responsabilidad alguna derivada de su incumplimiento, quedándose así en el universo de las meras declaraciones de intenciones. No obstante el hecho de que exista un abundante desarrollo normativo e institucional es indicativo de un consenso internacional respecto al carácter de patrimonio común del ambiente y el derecho al mismo, desde su protección jurídica. Esta circunstancia debe llevarnos a una flexibilización de algunos conceptos tradicionales de derecho internacional público, de tal forma que se permita que, a través de la necesaria tutela del derecho a un medio ambiente adecuado normas convencionales puedan convertirse en normas consuetudinarias. El referenciado Acuerdo de París y su carácter vinculante ha iniciado la línea de lo que deben ser nuevos instrumentos de regulación ambiental en el ámbito internacional que vengán a reforzar, desde el pleno convencimiento, el rígido cuerpo normativo que ofrece cobertura legal al medio ambiente.

#### CUARTA.-

Las fuentes del Derecho Internacional y en especial los tratados, acuerdos y convenios son los principales instrumentos normativos regulatorios a nivel internacional con carácter dispositivo sobre el medio ambiente. Al margen de estas fuentes, que han pasado por todas las fases previstas en el ordenamiento internacional y que están, por tanto, enmarcadas dentro de denominado *Hard Law*, como elemento que complementa y dota de dinamismo a la normativa medioambiental, el denominado *Soft Law*, bajo cuya tutela es posible encontrar desde un amplio elenco de resoluciones

no obligatorias de organismos internacionales como Naciones Unidas hasta códigos de conducta pactados por actores no estatales pasando por acuerdos interestatales no normativos, puede conformarse como una valiosa herramienta regulatoria que, enmarcada actualmente dentro de las relaciones internacionales y manteniendo su carácter originario no vinculante y no obligatorio, participe en la producción de normas, tanto en el ordenamiento jurídico internacional como en el comunitario, que puedan llegar a dotarse de plena validez jurídica a través del consentimiento otorgado por las partes que intervienen en su formulación, dado su contenido axiológico y de normas de incitación. A pesar de las numerosas críticas que recibe el *Soft Law*, tales normas podrán ayudar, en un futuro, a alcanzar una mayor eficacia productiva bajo el parámetro de la sostenibilidad y la protección ambiental, al dotarlas de la pertinente validez jurídica, sin estar sometidas a las rígidas exigencias de la normativa convencional, permitiendo así una mayor dinamicidad en el ámbito legal de la protección medioambiental. Un mecanismo interesante de protección está siendo la potenciación de este tipo de normativa nacida del consenso y de la preocupación por la protección del medio y proponemos su implantación paulatina en la regulación medioambiental.

#### QUINTA.-

Uno de los actores cuyo comportamiento genera un mayor impacto medioambiental es, sin duda, el sector empresarial. Fruto del cada vez más indisimulado interés de las organizaciones por mantener una actividad proactiva frente al entorno natural, condicionado en la mayoría de las ocasiones por la existencia de consumidores más sensibilizados con el

respeto medioambiental, es posible acudir, para adecuar el comportamiento medioambiental de las organizaciones a las exigencias del denominado desarrollo sostenible, a una serie de normas voluntarias de carácter ambiental, materializadas en los denominados Sistemas de Gestión Medioambiental (SGM) y Normas ISO 14000. Estas normas, situadas fuera de cualquier rango normativo, posibilitan la implantación y el mantenimiento de una política medioambiental en la empresa, favoreciendo la generación de un adecuado comportamiento medioambiental en el ámbito de las relaciones productivas. La implantación de un SGM, que supondrá, de una parte, que la empresa pueda ser considerada como una organización respetuosa con el medio ambiente y de otra que haya de introducir cambios productivos y organizativos tendentes a la reducción en el consumo de recursos naturales, adquiere una especial relevancia en el sector turístico de la Región de Murcia, donde los clientes provienen de países en los que la concienciación por el medio ambiente es más acusada, al tiempo que una estrategia común en el sector en materia de certificación del SGM refuerza la posición como destino responsable medioambientalmente. Si bien resulta una tarea procelosa que requiere una considerable inversión inicial, en términos de tiempo y dinero, a medio plazo resulta ser, y la evidencia así lo avala, una decisión óptima en aras del mantenimiento de una adecuada relación con el entorno. No obstante, su implementación debe ser el inicio de un cambio de actitud en la consideración de los factores naturales como estratégicos y no en un mero cumplimiento de cara a la galería y así, deberá ser revisado periódicamente para evaluar su eficacia y para detectar posibles desviaciones de la política y de los objetivos

medioambientales fijados. El último paso para la implantación de un SGM será su certificación, verificación y registro. La certificación o validación de un SGM, que supone el reconocimiento por una entidad autorizada e independiente de la adecuación de los procesos, productos o servicios a una norma específica puede ser llevada a cabo bien a través de la Norma Internacional ISO 14001 o bien a través del Reglamento Comunitario 1221/2009 de Ecogestión o EcoAuditoría (EMAS). Si bien ambos sistemas presentan multitud de similitudes, resulta más complejo de aplicar el Reglamento EMAS, por su mayor grado de concreción y porque, en otros requisitos, exige una mejora continua del comportamiento medioambiental vinculada a la mejor tecnología disponible, además de requerir la publicación tanto de los objetivos medioambientales de la organización como de sus resultados a través de la denominada declaración medioambiental, lo que, tratándose de normas voluntarias, resulta, en el estado actual de la cuestión, en cierto modo inhibitorio. La realidad es que, en España, las certificaciones mediante ISO 14001 superan de manera abrumadora a los registros en el EMAS, dándose la circunstancia que muchas organizaciones certifican su SGM mediante ISO 14001 como paso previo para obtener el registro EMAS, de tal forma que ambos sistemas se convierten en complementarios. Una vez integrados los factores medioambientales en la estructura de gestión de las organizaciones, y como mecanismo de control de los posibles efectos negativos y/o positivos o de mejora sobre el entorno de los procesos, actividades y productos o servicios de la organización es posible acompañar la actividad empresarial con el respeto por el entorno a través del proceso voluntario de Auditoría medioambiental, que permite conocer

el estado medioambiental de la empresa e identificar sus puntos débiles y fuertes, proporcionando cobertura legal en cuanto al cumplimiento de la legislación medioambiental vigente y detectando ahorros potenciales de recursos, gracias a la mejora en la gestión y el control de los costes medioambientales, al tiempo que facilita el acceso a ayudas y subvenciones, aumenta la conciencia medioambiental de directivos y empleados y mejora la imagen de la empresa.

#### SEXTA.-

La actividad turística genera importantes impactos sobre el medio ambiente, en particular sobre el medio atmosférico, acuático, terrestre, biótico y antrópico. Tomando como referencia el concepto de Desarrollo Sostenible como forma de superar la brecha entre los objetivos de conservación del medio ambiente y el desarrollo económico, se hace necesario, por parte de todos los actores implicados en el proceso, un viraje hacia un modelo de desarrollo turístico sostenible que, resultando viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social en cuanto a una utilización más racional de los recursos naturales, sea ecológicamente soportable a largo plazo. La industria turística, en aras de mantener la calidad de la experiencia turística mediante la preservación del entorno natural donde esta se realice, y en un claro ejercicio de responsabilidad ambiental, debe emprender acciones dirigidas a la prevención del deterioro del medio ambiente, al tiempo que favorece el desarrollo económico local, ayudando a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona e incidiendo en la promoción de los aspectos socioculturales. Se debe promover en el sector turístico, en el que un

entorno bien conservado es un importante valor real, el uso de energías y recursos naturales renovables, fomentar el reciclaje, la minimización de los recursos y los efectos ambientales de los productos durante su ciclo de vida, limitando incluso la actividad turística en aquellos espacios naturales especialmente sensibles.

#### SÉPTIMA.-

Aplicando las consideraciones de los sistemas de gestión y la auditoría ambiental al sector turístico en España, observamos que, aunque este se muestra como un sector maduro y consolidado, especialmente en la Comunidad Autónoma de Murcia, donde es en la actualidad y junto con el sector agroalimentario, uno de los motores de la economía regional, favorecido por su característica orografía que le hace ser un destino altamente demandado por turistas extranjeros, resulta ser un sector que presenta altísimos impactos medioambientales en el entorno natural donde se desarrolla. Tales impactos, provocados fundamentalmente por la intensa afluencia de turistas (más de un millón en 2015) y relatados ya, en términos generalistas, por la literatura económica, están provocando cambios en los ecosistemas, escasez de recursos ya de por sí muy limitados en la Región de Murcia como el agua, contaminación atmosférica, vertidos residuales o simplemente degradación de espacios naturales. La tremenda degradación sufrida en el verano de 2016 en un espacio natural único en el mundo, como es el Mar Menor, principal atractivo turístico de la región, fruto de los vertidos incontrolados de sulfitos y otros compuestos químicos procedentes de la actividad agrícola, unida a su sobreutilización para actividades turísticas altamente

contaminantes ha llevado a la laguna a una situación crítica y debe suponer un punto de inflexión en la política medioambiental regional, provocando que en la regulación de la actividad turística se produzca la introducción de nuevos parámetros normativos llamados a reforzar la urgente y muy necesaria protección del ambiente. Las nuevas tendencias en el sector turístico generan, además, un nuevo perfil del turista comprometido con el medio ambiente que exige el cumplimiento de estrictos parámetros de sostenibilidad a las empresas proveedoras. La administración regional debe así, redoblar sus esfuerzos en pro de promover en el tejido empresarial, fomentando el sentido de pertenencia y protección, la implementación de sistemas de gestión medioambiental en todas aquellas organizaciones relacionadas con el sector turístico susceptible de generar algún tipo de impacto medioambiental. El uso tanto de instrumentos regulatorios de corte político, en forma de autorizaciones o normas que prohíban determinadas acciones (véase la restricción de acceso al Parque Natural de Calblanque), junto a un programa de incentivos económicos que permita a las empresas del sector turístico mayores desgravaciones por las inversiones en materia medioambiental y a una mayor inversión pública destinada a la protección y conservación de lugares turísticos, unido a la promoción de una mayor concienciación ambiental tanto a nivel individual como, especialmente, a nivel empresarial coadyuvará a que la Región de Murcia no deje pasar el tren del desarrollo económico auspiciado por la actividad turística y favorecido por un entorno natural privilegiado, a través de estrategias de crecimiento en actuaciones medioambientalmente sostenibles que puedan potenciar su atractivo turístico.

## OCTAVA.-

La normativa ambiental vigente ha dado suficientes muestras de su ineficiencia e ineficacia en la protección del entorno natural. El episodio anteriormente referido de degradación del Mar Menor o los recientes repuntes de contaminación atmosférica en ciudades como Madrid son claro ejemplo de ello. En el ámbito empresarial, las actuales normas voluntarias de gestión ambiental, configuradas básicamente en torno a las normas ISO 14000 y al Reglamento CE EMAS, a pesar de no fijar metas ambientales ni determinar mínimos de contaminación a alcanzar, han acreditado contribuir a la reducción del consumo de recursos naturales y propiciar la introducción por las organizaciones en sus sistemas de gestión de la protección del medio ambiente como objetivo estratégico. Por esta razón, se hace necesaria la implementación de sistemas de gestión ambiental que, ciertamente, limiten la actuación de las organizaciones a la normativa ambiental, más allá del mero cumplimiento normativo, dotando para ello a tales de normas voluntarias de la oportuna validez jurídica. Esta implementación en toda la cadena del sector turístico supondrá, dado el proceso continuo de revisión y auditoría al que las mismas están sujetas, el cumplimiento exhaustivo de la legislación ambiental, lo que provocará un aumento de la protección del entorno natural y por ende dotará de eficiencia y eficacia a dichas normas, por cuanto habrán servido para garantizar la protección de los valores que las inspiran, esto es la protección el entorno natural. De esta forma, las normas voluntarias de gestión ambiental se reputarán como válidas y, como válidas, resultaran reconocidas por el derecho obligatorio. Así,



desde el momento en que se configuren como normas válidas, es posible considerar su obligatoriedad tal como sugerimos en el presente trabajo de investigación, convirtiéndose así el Derecho en un sistema dinámico que se adecua a la necesidad de promover un desarrollo más sostenible.

#### NOVENA.-

A pesar que el artículo 45 de la Constitución establece el derecho a un medio ambiente adecuado, se da la circunstancia que tal precepto no otorga derechos subjetivos generales si no es por la vía del artículo 53.3, lo que implica que no pueda un importante derecho ser alegado por cualquier individuo ante la jurisdicción ordinaria si no es a través de una ley de desarrollo. Hemos acudido a un posicionamiento iusnaturalista para, al hilo de los valores que impregnan las normas jurídicas, obtener un reconocimiento de obligatoriedad para las normas voluntarias de gestión ambiental. Y ello es posible a través de un proceso (Dinamogénesis de los Valores) de reconocimiento de aquellos derechos que, sin encontrarse regulados normativamente, tienen su base en valores que la sociedad demanda como valiosos. Cuando los individuos sienten que la protección del entorno natural, la gestión sostenible de los destinos turísticos y el desarrollo económico asociado al turismo son valores que les van a conducir a una situación futura mejor, convierten estos valores, a través de un sentimiento axiológico colectivo, en valores que se sienten como valiosos y que, por tanto, como valiosos, han de ser garantizados y protegidos normativamente por el Estado, legitimándose así la aparición de una norma jurídica, a través de, en el caso objeto del presente trabajo de investigación, un mayor protagonismo de la normativa de gestión

---

medioambiental. Esta incorporación al plano normativo podría materializarse a través de la forma jurídica de la delegación legislativa, que permitiría la habilitación de potestad a la administración local para que, en el uso de su capacidad reglamentaria, complemente la actual normativa ambiental con normas, hasta ahora voluntarias, de gestión ambiental. Los innegables beneficios económicos para las organizaciones y especialmente sociales para la colectividad que podría suponer la integración de estas normas en el aparataje legal, fomentaría la protección del entorno natural de los destinos turísticos, reconduciendo los impactos ambientales de este tan importante sector hacia impactos positivos sobre el medio que garanticen de forma indubitada la mejora de nuestro entorno natural.

## **VIII.BIBLIOGRAFÍA**



**BIBLIOGRAFÍA**

- ABBAGNANO, N.: *Historia de la Filosofía Tomo III .La filosofía del Romanticismo.La filosofía entre los siglos XIX y XX*. Tradc. J. ESTELRICH y J. PEREZ BALLESTAR, Hora S.A, Barcelona 1982.
- AJZEN, I. y MADDEN, T. J.: "Prediction of goal-directed behavior: The role of intention, perceived control, and prior behavior", *Journal of Experimental Social Psychology*, 1986.
- ALEXY R.: *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- ALFONSO, L.: *Los valores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Civitas. Libro Homenaje al Prof.Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.
- ALFONSO, L: *Constitución y valores del ordenamiento*, Estudios sobre la Constitución española, 1990.
- ALONSO AYALA, M. y ALONSO CAMPOS, G.: "El auditor ante contingencias de carácter ambiental en la empresa", IV Conferencia Internacional sobre Industria y Medio ambiente. Madrid, 28-29 de Mayo, 1996.
- ALVAREZ, P. y VEGA, P.: "Actitudes ambientales y conductas sostenibles. Implicaciones para la educación ambiental", *Revista de Psicodidáctica*, Volumen 14, nº 2, 2009.
- ALVAREZ, P. y VEGA, P.: "Actitudes ambientales y conductas sostenibles. Implicaciones para la educación ambiental" en *Revista de Psicodidáctica*. Año 2009. Volumen 14, nº 2.2009.
- AMERIGO, M., ARÁGONES, J.J., DE FRUTOS, B., SEVILLANO, V y CORTES, B.: "Underlying dimensions of ecocentric and antropocentric environmental beliefs", *The Spanish Journal of Psychology*, Nº 10. 2007.

- AMERIGO, M.: "Concepciones del ser humano y la naturaleza desde el antropocentrismo y el biosferismo", *Revista Medio Ambiente y Comportamiento Humano*, Editorial Resma, Madrid, 2009.
- ANDERSSON, T. "Opportunity Costs of Tourism", *Conference on Tourism Satellite Accounts: Credible Numbers for Good Business Decisions*, Canadian Tourism Commission, Vancouver, Canadá, Mayo de 2001.
- ANTUNEZ SANCHEZ, A.F.: "La Auditoría ambiental, nexo con la empresa amigable con el ambiente", *Revista Auditoría Pública*, Nº 65. 2015.
- ARANA, G., DIAZ DE JUNGUITU, A., ESPÍ, M. y MOLINA, J.F.: *Los Sistemas de Gestión Medioambiental y la competitividad en las empresas de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Instituto Vasco de Competitividad-Fundación Deusto, 2008.
- ARANGUENA PERNAS, A.: *Auditoría medioambiental en la empresa*, Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 1994.
- ARANGUENA PERNAS, A.: *Auditoría Medioambiental en la empresa*, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A, Madrid, 1994.
- ARCE Y FLÓREZ-VALDES, J: *Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional*, Cuadernos de Civitas, Madrid, 1990.
- ARCHEL DOMENCH, P.: "El nuevo marco medioambiental europeo: implicaciones para la contabilidad", *Revista Partida Doble*, Nº 125, Septiembre 2001.
- ARRILAGA, J.I.: *Sistema de política turística*, Aguilar, Madrid, 1955.
- ARTARAZ, M.: "Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible", *Ecosistemas* Nº2, 2002.
- AVILA ORIVE, J.L: *El suelo como elemento ambiental*, Universidad de Deusto, Bilbao.1998.
- ÁVILA, B. Y BARRADO, T.: "Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión", *Cuadernos de turismo* Nº15. 2005.

- 
- AYUSO SIART, S: *Gestión Sostenible en la Industria Turística*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2003.
  - AZNAR, P.: "Participación de las agencias educativas en el desarrollo sostenible a nivel local: hacia una Agenda 21 escolar", *Revista Española de Pedagogía*, Madrid, 2003.
  - AZZONE, G. y MANZINI, R.: "Measuring strategic environmental performance", *Business Strategy and the Environment*. Vol. 3 ,2014.
  - BABAKRI, K., BENNET, R., RAO, S. y FRANCHETTI, M.: Critical factors for implementing ISO 14001 standard in United States industrial companies, *Journal of cleaner production*. Vol. 12. Nº 6. 2003.
  - BALABASTRO REGUERA, D.: *Los valores jurídicos*. Conferencia dictada con motivo de la iniciación del año lectivo.1958. Publicaciones Corrientes. República de Argentina. 1958.
  - BALLESTEROS, J.: "Ecoperpersonalismo y derecho al medio ambiente" en *El Derecho Humano al medio ambiente, Persona y Derecho Suplemento Humana Iura de Derechos Humanos nº6*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, Pamplona, 1996.
  - BARREIRA, A., OCAMPO, P. y RECIO E.: *Medio Ambiente y Derecho Internacional: una guía práctica*, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, Obra Social de Caja Madrid, Madrid, 2007.
  - BARROSO GONZÁLEZ, M.O. Y FLORES RUIZ, D.: "La competitividad internacional de los destinos turísticos: del enfoque macroeconómico al enfoque estratégico", *Cuadernos de Turismo*, 17, 2006.
  - BELADIEZ ROJO, M: *Los principios jurídicos* .Prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Tecnos, Madrid.1994.
  - BELLOMO, SALVATORE J.: "Environmental assessment guidelines for HUD Interim summary", *Journal of the Urban Planning and Development Division*, ASCE, 104 (UPI), 1978.
  - BELLVER CAPELLA, V.: *Ecología: de las razones a los derechos*, Ecorama, Granada, 1994.

- BELTRAN DE FELIPE, M. Y CANOSA USERA R.: "Relevancia constitucional del medio ambiente" en *Noticias de la Unión Europea* nº 122 marzo. CISS. S.A. Valencia. 1995.
- BENGOCHEA, A.; MAGADÁN, M.; RIVAS, J.: *Actividad turística y medio ambiente*, Septem Ediciones, Oviedo, 2006.
- BERENGUER, J.M., CORRALIZA, J.A., MARTÍN, R. y OCEJA, L.: Preocupación ecológica y acciones ambientales. Un proceso interactivo. En *Estudios de Psicología*, nº 22, 2000.
- BEWS, J.W.: *Human ecology*. Oxford U Press. 1937.
- BLAKE, A.: *The Economic Effects of Tourism in Spain*, Cristel DeHaan Tourism and Travel research institute. Nottingham University, Discussion Paper Series, 2000/2.
- BLANCO DOPICO, M.I.: *Contabilidad de costes. Análisis y control*, Piràmide, Madrid, 1994.
- BLOCK, M. y MARASH, R.: *Integración de la ISO 14001 en un sistema de gestión de la calidad*, FC, Madrid, 2007.
- BOBBIO, N.: "Norma" en *Enciclopedia de Einaudi* Tomo IX. Turín. 1980.
- BOBBIO, N.: "Principii generali di Diritto" En *Novissimo Digesto italiano*, T.VIII.
- BOJO, J., MALER, K.G. Y UNEMO, L.: *Environment and development: an economic approach*, Dordrecht, Kluwer, 1990.
- BONILLO PRIEGO, M.J.: "La contabilidad de costes medioambientales: Un estudio empírico", *Revista Partida Doble*, Nº 125, Septiembre. 2001.
- BORMANN, S.: *Die Lehre von Fremdenverkehr*. 1930.
- BORREL MERLÍN M. D. "Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible en el Mediterráneo", en *Revista electrónica Observatorio Medioambiental*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Instituto de Ciencias Ambientales, Nº 8, 2005.



- BOSCH CAMPRUBÍ, R.; PUJOL MARCO, LL.; SERRA CABADO, J. Y VALLESPINÓS RIERA, F.: *Turismo y medio ambiente*, Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1998.
- BOULLÓN, R.: *Planificación del espacio turístico*, Trillas, 1985.
- BOYER, M.: *Histoire du tourisme de masse*, Presses Universitaires de France, París, 1999.
- BREMOND y TRIANA, L.: "El sistema comunitario de ecogestión y Auditoría ambiental hoy", *Observatorio Medioambiental*. Nº 1, Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1998.
- BRETT, D.: "The representation of culture", en KOCKEL, U. (ed.) *Culture, Tourism and Development: the Case of Ireland*, Liverpool University Press, 1994.
- BRIO GONZÁLEZ DEL, J.A. y JUNQUERA CIMADEVILLA, B.: *Medio ambiente y empresa. De la confrontación a la oportunidad*, Civitas, Madrid, 2001.
- BRUCKMEIER, K.: *Strategien globaler Umweltpolitik*, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster. 1994.
- BRUNDTLAND, G.H. : *Informe Brundtland: Nuestro futuro común*, ONU, Alianza Editorial, 1987.
- CABANILLAS SÁNCHEZ, A.: *La reparación de los daños al medio ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1996.
- CANOSA USERA, R.: "Aspectos constitucionales del derecho ambiental". en *Revista de Estudios Políticos, (Nueva Epoca)*, nº 94, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Octubre-Diciembre 1996.
- CANOSA USERA, R.: "Protección jurídica del medio ambiente", en *Papeles del Instituto de Ecología y Mercado* nº4, Madrid, 1995.
- CAÑIBANO CALVO, L.: *Curso de Auditoría Contable (I)*, ICE. Madrid, 1995.
- CARCOPINO, J.: *La vida cotidiana en Roma en el apogeo del Imperio*, Temas de Hoy, Madrid. 1989-2001.

- CARMONA IBAÑEZ, P.: "La contabilización de los costes actuales y futuros de carácter medioambiental en las cuentas anuales", *Revista Técnica Contable*, Agosto-Septiembre. 1995.
- CARPENTER, S.R.: *Inventing Sustainable Technologies*, J. Pitt y E. Lugo, The Technology of Discovery and the Discovery of Technology. Proceedings of the Sixth International Conference of the Society for Philosophy and Technology, Blacksburg, 1991.
- CASALS CREUS, R., GASSÓ VILAFRANCA, J.M. y SORIA SENDRA, C.: *Fundamentos de Auditoría*, Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España, Madrid. 1998.
- CASCIO, J., WOODSIGE, G., MITCHELL, P.: *Guía ISO 14000* (Versión en castellano)", McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- CASTAN TOBEÑAS, A.: *Derecho Civil español, común y foral Vol I*, Reus. Madrid, 1962.
- CASTELLÓ TALIANI, E.: *Contabilidad de costes*, Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España, Madrid, 1998.
- CASTRO, P. y LIMA, L.: *Old and new ideas about the environment and science: an exploratory study. Environment an Behavior*, nº 33, 2001.
- CENDREO UCEDA, A.: "¿Qué fue de Río 92?", en *Medio Ambiente y desarrollo, antes y después de Río 92*, Serie Ciencia y Economía nº 1. Fundación Marcelino Botín, Santander.1993.
- CHINKIN, C.: "Normative Development in the international legal system" en SHELTON, D. (ed): *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*. Oxford University Press, 2000.
- CLARKE, J. "A Framework of Approaches to Sustainable Tourism" en *Journal of Sustainable Tourism*, 5(3) 1997.
- CLAUSEN, J., KEIL, M. y JUNGWIRTH, M.: *The state of EMAS in the UE. Eco Management as a tool for sustainable development,Literature Study*, Institute for Ecological Economic Research, Berlin. 2002.

- CLEMENTS, R.B: *Guía completa de las normas ISO 14000*, Gestión 2000. 1997.
- COCCOSSIS, H.: "Tourism and Sustainability: Perspectives and Implications" en *Sustainable Tourism? European Experiences*, G. K. PRIESTLEY, J. A. EDWARDS y H. COCCOSSIS, 1-21. Reino Unido: CAB Internacional-Oxon. 1996.
- COHEN, E.: "Traditions in the qualitative sociology of tourism", *Annals of Tourism Research*, 1988.
- COMMOMER, B.: *Ciencia y supervivencia*, Plaza y Janés; Barcelona, 1970.
- COMMOMER, B.: *El círculo que se cierra*, Plaza y Janés, Barcelona, 1973
- COMMOMER, B.: *La Escasez de energía*, Plaza y Janés, Barcelona, 1977.
- CONESA FERNÁNDEZ-VÍTORA, V.: *Instrumentos de la gestión ambiental en la empresa*, Mundi-Prensa, Madrid. 1996.
- COOPER, C., Y LOCKWOOD, A.: "Progress in Tourism, Recreation and Hospitality Management," en *Belhaven Press*, vol. 3, Londres, 1991.
- CORRAL, V. y FRIAS, M.: "Normative beliefs, antisocial behavior and residential water conservation", en *Environment & Behavior*, nº 38, 2006.
- CORRAL, V., TAPIA, C., FRÍAS, M., FRAIJO, B. y GONZALEZ, D.: "Orientación a la sostenibilidad como base para el comportamiento pro-social y pro-ecológico", en *Medio Ambiente y Comportamiento Humano*, nº 10, Editorial Resma, 2009.
- CORRELLA MONEDERO, J.M.: "Función de las Diputaciones Provinciales en la defensa del medio ambiente" en *Revista de Estudios de la Vida Local* nº 188, Madrid, Octubre-diciembre de 1975.
- CRESPO, C., y RIPOLL, V.: *Costes y beneficios medioambientales*, Comunicación presentada al VI Encuentro de profesores universitarios de contabilidad, Madrid,. 1994. 26 al 29 de Mayo.
- DARWIN, C.: *El origen de las especies*, Brugera, Madrid, 1973.

- DE BUEN, D.: *Introducción al estudio del derecho civil*. Prólogo de Felipe SÁNCHEZ ROMÁN Y GALLIFA, Editorial Revista de Derecho Privado. Serie C.Vol.V .Madrid. 1932.
- DE CASTRO, F.: *Derecho civil de España*, Civitas, Madrid, 1984.
- DE LA TORRE PADILLA, O.: *El turismo, fenómeno social*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- DE LARA BUENO, M.I.: *Manual básico de revisión y verificación contable*, Dykinson, Madrid, 2007.
- DE LOS MOZOS, J.L.: *Derecho civil español I*, Servicio publicaciones u Salamanca, Salamanca, 1977.
- DE ZAROBÉ WATINE, M.: "La Auditoría medioambiental: Instrumentos y metodologías". *Master en ecoauditorías y planificación empresarial del medio ambiente. Módulo 3*, Instituto de Investigaciones Ecológicas, Málaga. 1996.
- DEGENHARDT, L.: "Why do people act in sustainable ways? Result of and empirical survey of lifestyle pionners" en P. SCHMUCK & W.SCHULTZ. *Psychology of sustainable development*, Boston Press, 2002.
- DEL BRÍO GONZÁLEZ, J.A. y JUNQUERA CIMADEVILLA, B.: *Medio Ambiente y Empresa: de la confrontación a la oportunidad*, Civitas, Madrid. 2001.
- DELGADO PIQUERAS, F.: "Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente" en *Revista Española de Derecho Constitucional* nº38, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Mayo-agosto 1993.
- DÍAZ, E.: *Sociología y filosofía del derecho*, Taurus, Madrid, 1982.
- DIÉZ NICOLÁS, J.: "Ecología humana y ecosistema social " en *Sociología y medio ambiente*, Serie monografías 12 CEOTMA, Madrid. 1982.
- DIEZ PICAZO L.: *La Constitución española y las fuentes del derecho*, IEF. Madrid, 1979.

- 
- DIEZ- PICAZO, L.: *Jurisprudencia constitucional" en La garantía constitucional de los derechos fundamentales. Alemania España, Francia e Italia*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho U.C.M. Madrid, 1991.
  - DIEZ-PICAZO, L. y GULLON,A.: *Sistema de Derecho civil*,Tecnos,Madrid, 1982.
  - DILTHEY, W.: *Crítica a la razón histórica*. Tradc y Prólogo de C. MOYA ESPÍ, Península, Barcelona, 1986.
  - DOMPER FERRANDO, J.: *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas .Vol. 1: Planteamientos Constitucionales*, Civitas, Madrid, 1992.
  - DUNCAN, O. D.: "Human Ecology and Population Studies" en AUSER Ph. y DUNCAN, O.D *The Study of Population*, The University of Chicago Press, Chicago, 1959.
  - DURAN, G., y RUESGA, S.: "Nuevos instrumentos para el análisis económico: la contabilidad ambiental", *Boletín económico del ICE*, Nº 2484, 1996.
  - DURÁN; M., ALZATE, M. y SABUCEDO, J. M.: "La Influencia de la Norma Personal y la Teoría de la Conducta Planificada en la Separación de Residuos", *Medio Ambiente y Comportamiento Humano* N10 (1y2), Eresma, Universidad de Santiago de Compostela, 2009.
  - DUVERGUER,M.: *Introducción a la política*. Tradc Jorge DE ESTEBAN, Ariel, Barcelona, 1968.
  - DWORKIN, R.: *Los Derechos en serio*, Ariel, Barcelona 1989.
  - EASTMAN, J. M.: *Constituciones políticas comparadas de América del Sur*. (Prólogo del Dr.Cesar GAVIRIA TRUJILLO,"Fondo de Publicaciones"), Ed.Parlamento Andino.Secretaria General Ejecutiva.Impresión y encuadernación Tercer Mundo editores, Santa Fe de Bogotá D.C (Colombia), 1992. 2ª edición.
  - ELORRIAGA ANCÍN, J.F.: "El coste de la operatividad de la gestión medioambiental de la empresa" en *Nuevas orientaciones de la contabilidad de gestión*, AECA, Madrid. 1995.

- ENGELS, F.: *Dialéctica de la naturaleza. Notas y fragmentos*, Dialéctica. Causalidad, Cartago, Buenos Aires. 1972.
- ESCANCIANO MONTOUSSE, L., RIESGO FERNÁNDEZ, P., POLA ALONSO, I.: "Encuadre y desarrollo de la Auditoría medioambiental: la ecoauditoría", *Auditoría Interna*. Número 37. Enero-Abril 1994.
- ESCOBAR ROCA, G.: *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 1998.
- ESSER H.: *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del derecho privado*. Trad. Valentí FIOL, Bosch, Barcelona, 1961.
- FAYOS-SOLÁ, E.: "Competitividad y calidad en la nueva era del turismo", en *Estudios Turísticos*, N° 123: 5-10. 1994.
- FERNÁNDEZ CUESTA, C.: *Planificación, presupuestación y control económico a posteriori de la gestión ambiental en la empresa*, Universidad de León, 1994.
- FERNÁNDEZ FÚSTER, L.: *Historia general del turismo de masas*, Alianza, Madrid. 1991.
- FERNÁNDEZ GIL M: *El ordenamiento jurídico y la idea de justicia*, Civitas, Madrid, 1980.
- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, M.T. Et Al: *La independencia del auditor. Justificación de la Auditoría de cuentas*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Madrid, 2013.
- FERNÁNDEZ ZAPICO, F., IGLESIAS PASTRANA, D., LLANEDA ALVAREZ, F. y FERNÁNDEZ MUÑIZ, B.: *Manual para la formación del auditor en prevención de riesgos laborales*, Lex Nova, Madrid. 2006.
- FERNÁNDEZ, G. y GUZMÁN RAMOS, A.: *El patrimonio historico-cultural revalorizado en el marco de un desarrollo sustentable del turismo*, Equipo Naya, Argentina, 2001.
- FERRER REGALES, M. y PELAÉZ LOPÉZ, A.: *Población ecología y medio ambiente*, EUNSA, Pamplona, 1996.

- 
- FLORES RUIZ A. Y OTROS. *La demanda turística internacional. Medio siglo de evolución*, Editorial de la Universidad de Huelva. 2012.
  - FOLCH, R.: *Ambiente, emoción y ética*, Ariel, Barcelona. 1998.
  - FONSECA LUNA, O.: *Sistemas de Control Interno para organizaciones. Guía práctica y orientaciones para evaluar el control interno*, Edt.Instituto de investigación en Accountability y Control-IICO, Lima. 2011.
  - FORSTHOFF, E.: "Problemas constitucionales del Estado social" en VVAA.: *El Estado Social*, C.E.C, Madrid. 1986.
  - FRONTI DE GARCÍA: "La Auditoría ambiental, un nuevo enfoque profesional", *XXV Simposio nacional de profesores de práctica profesional*, 2003.
  - GÁLVEZ MONTES: "Comentario al artículo 45 de la Constitución" en VVAA.: *Comentarios a la Constitución*, Dir. GARRIDO FALLA, Civitas 2ª edición, Madrid. 1985.
  - GARCÍA CANALES M.: "Principios Generales y Principios Constitucionales", en *Revista de Estudios Políticos* nº 64, en Homenaje al Prof Juan ROCA, Madrid. 1989.
  - GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Principio de legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución" en *Revista Española de Derecho Constitucional REDC* nº 10, Madrid. 1984.
  - GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FÉRNANDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Vol II 4ª edición, Civitas, Madrid. 1993.
  - GARCÍA MACHO, R.: *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, IEAL, Madrid. 1983.
  - GARRIDO ESCUDERO, A. y OTROS: *Manual para la implantación de Sistemas de Gestión Medioambiental según normas ISO 14000*, Diego Marín, Colección: Textos Docentes, Colegio Oficial de Químicos de Murcia, Murcia. 1998.
  - GARRIDO PEÑA F.: "La Ecología como política", en *Introducción a la Ecología Política*. Colección Ecorama. Editorial Comares. Granada. 1993.

- GENIS CARCHANO, R.: "La Auditoría Interna en la empresa", *Técnica Contable*, Número 503, Noviembre. 1990.
- GINER DE LOS RIOS, F.: *Obras Completas, (Principios de Derecho Natural)*, Madrid. 1916.
- GIUNTINI, R.: "An introduction to reverse logistics for environmental management: A new system to support sustainability and profitability", *Total Quality Environmental Management*. Volumen 5. Nº 3. 2016
- GOMESCANOTILHO, J. J.: *Constituição dirigente e vinculação do legislador. Contributo para a compreensão das normas constitucionais*. Editora Limitada. Coimbra. 1982.
- GONZÁLEZ BERNARDEZ, F.: "El medio ambiente y las ciencias de la naturaleza", en *Necesidades científico-técnicas del medio ambiente*, Cuadernos del CIFCA, Madrid. 1980.
- GONZALEZ BERNARDEZ, F.: "Problemas ecológicos de la conservación de medio ambiente" en *Conservación del medio ambiente. Revista de la Universidad Complutense* nº 105, septiembre-octubre 1976. Madrid. 1976.
- GONZÁLEZ DE MOLINA, M.: "Economía ecológica como Ecología Política" en *Introducción a la Ecología Política*, Comares, Granada. 1993.
- GOODALL, B. Y STABLER, M.J.: "Principles influencing the Determination of Environmental Standards for Sustainable Tourism", en STABLER, M.J. (Ed) *Tourism and Sustainability: Principles to Practice*, CAB International. Wallingford. Reino Unido. 1997.
- GORDILLO CAÑAS, A.: *Ley, Principios generales y Constitución: apuntes para una relectura, desde la Constitución, de la teoría de las fuentes del derecho*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid. 1990.
- HARDIN, G.: *The tragedy of the commons Science*, Oxford press, 1968.
- HAULOT, A.: "Le tourisme et le Bible", en *Revue de l'Académie Internationale*, 1991.
- HAWKINS, J.: *The Oxford Reference Dictionary1. Encyclopedias and dictionaries*, illustrations edited by LE ROUX, Susan, Clarendon



- Press.Printed in Great Britain at the Universty Printing House.Oxford. 1986.
- HAWLEY, A.H.: *Ecología humana*, Tecnos, Madrid. 1962.
  - HELLER, H.: *Teoría del Estado*. Trad.Luis TOBIO1ª edición. Fondo de Cultura Económica, México. 1942..
  - HERAS SAIZARBITORIA, I., ARANA LANDÍN, G. y MOLINA AZORÍN, J.F.: "EMAS versus ISO 14001: un análisis de su incidencia en la UE y España, *Boletín económico de Información Comercial Española*, núm. 2936, 2008.
  - HERING, R.: *El fin en el derecho*, Heliasta, Buenos Aires, 1990.
  - HERNANDEZ GIL, A.: "Sistema de valores en la Constitución" en *La Constitución en la Monarquía parlamentaria*, Fondo de Cultura Económica, Mexico-Madrid-Buenos Aires. 1983.
  - HERNÁNDEZ MARTÍN, R.H.:El impacto del turismo sobre las importaciones. Comunicación presentada a las *I Jornadas de Economía del Turismo. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universitat de les Illes Balears, 28-29 mayo 2004*
  - HEVIA VÁZQUEZ, E.: "*Concepto moderno de Auditoría Interna*", Instituto de Auditores Internos de España, Madrid. 1999.
  - HUETE IBAÑEZ, N.: "Tendencias del turismo residencial. El caso del Mesiterráneo español", en "*El periplo sustentable. Espacio de análisis y reflexión sobre Turismo Sustentable*", Universidad Autónoma del Estado de México. Julio de 2008, núm. 14. 2008.
  - HUNTER, C.J. Y GREEN, H.: *Tourism and the Environment*, Routledge. Londres y Nueva York. 1995.
  - HUNTER, C.J.: "Sustainable tourism as an adaptive paradigm", *Annals of Tourism Research*, 1997.
  - HUNZIKER Y KRAPF. *Grundriss der Allgemeine Fremdenverkehrslebre*, Plygraphicher Verlag, Zurich, 1942.

- JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S.: *El Derecho ambiental y sus principios rectores*, Dykinson, Madrid.,1991. 3ª edición.
- LAIN ENTRALGO, P.:“El conocimiento científico del medio ambiente”, en *Necesidades científico-técnicas del medio ambiente*,Cuadernos del CIFCA. Madrid. 1980.
- LAMARQUE, J.: *Droit de la protection de la nature el de l' environnement*, LGDJ, Paris. 1973.
- LAMPRECHT, L.: *ISO 14001:“Issues & implementation guidelines for responsible environmentmanagement”*, Hardcover, USA, 1996.
- LARA MARTÍNEZ, M.: *El velo de la Promesa*, Alfonsipolis, Madrid, 2013-
- LARENZ, K.: *Derecho justo.Fundamentos de ética jurídica*.Trac.DIEZ-PICAZO, Civitas. Madrid. 1985.
- LARENZ, K.: *Metodología de la ciencia del Derecho*, Tradc.GIMBERNAT, Ariel, Barcelona. 1966.
- LARRINAGA GONZÁLEZ, C.: “Es la contabilidad medioambiental un paso hacia la sostenibilidad o un escudo contra el cambio?. El caso del sector eléctrico español”, *Revista española de financiación y contabilidad*, Volumen XXVIII. Nº 101. Junio-Septiembre. 1999.
- LARRINAGA GONZÁLEZ, C.: *La relación entre las prácticas contables y el medio ambiente*, Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, 1995.
- LEFF, E.: “Hacia un proyecto de ecodesarrollo”, en *Comercio exterior*, vol. XXV, nº1. Enero 1976. Mexico. 1976.
- LLENA MACARULLA, F.: *La contabilidad en la interacción empresa-medio ambiente. Su contribución a la gestión medioambiental*, Tesis Doctoral, Universidad de Zaragoza. 1999.
- LLEONART Y AMSELEM, A. J.:“*Derecho de los Estados a disponer libremente de sus recursos naturales*”*Estudios internacionales*. Serie 1 Problemas actuales. nº7).Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Francisco de Vitoria., Madrid, 1976.

- 
- LLUL GILET, A.: *Contabilidad medioambiental y desarrollo sostenible en sector turístico*, Tesis Doctoral, Universitat de las Illes Balears, 2001.
  - LÓPEZ ALVAREZ, L.F. "La normalización, la certificación y las marcas de conformidad para la gestión ecológica de las empresas" en *Tratado de Derecho Ambiental*. Edt. CEF. 2014.
  - LOPEZ BUSTOS, F. L.: *La organización administrativa del medio ambiente*, Civitas y Universidad de Granada, Madrid. 1992.
  - LÓPEZ CASUCO, A.: "Normas de Auditoría: Cómo interpretarlas para su aplicación", Ediciones del Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España, Madrid. 1995.
  - LÓPEZ LÓPEZ, A.: "El medio ambiente y las nuevas tendencias turísticas: referencia a la región de Extremadura" en *Observatorio Medioambiental* N°4. 2001.
  - LÓPEZ MENUDO, F.: "Planteamiento constitucional del Medio Ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas", en *Protección administrativa del medio ambiente*, Consejo General del Poder Judicial. Madrid. Septiembre 1994.
  - LÓPEZ RAMON, F.: "Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente". En *DA*, n° 190, abril, junio. 1981.
  - LOZANO CUTANDA, B: *Derecho ambiental administrativo*,. Dykinson. Madrid, 2003.
  - LUCAS VERDÚ, P. *Curso de Derecho Político*. Vol. IV. *Constitución de 1978 y transformación político-social española*, Tecnos, Madrid. 1984.
  - LUCAS VERDÚ, P. y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: *Manual de Derecho Político*. Vol.1: *Introducción y Teoría del Estado*, Tecnos, Madrid. 1994.
  - LUCAS VERDÚ, Pablo: *Estimativa y Política constitucionales*, Servicio de Publicaciones de la Facultad Derecho, Madrid 1986.
  - LUHMANN, N.: *Rechtssoziologie*, tomo 1, Reinbek, 1972.

- MADRID LÓPEZ, A.: *La preocupación por la calidad del medio ambiente. Un modelo cognitivo sobre la conducta ecológica*, Tesis doctoral Universidad Complutense de Madrid, Madrid. 2002.
- MALTHUS, Thomas R: *Ensayo sobre el principio de la población*, Fondo de Cultura Económica, Madrid. 1951.
- MAMBERTI, M.S. y BRAGA, R.: "Arranjos produtivos turísticos e desenvolvimento local", en *Anais do X Colóquio Internacional sobre Poder Local*. Salvador de Bahía (Brasil), 2006.
- MARIN HERNANDEZ, S., DE LA VILLA SANZ, D. y CALVO-FLORES SEGURA, A.: "Empresas y auditores ante el medio ambiente. Un reto que afrontar" en *Revista de Economía y Empresa*, nº 50, Volumen XXI. 2º época. 1º cuatrimestre 2004.
- MARÍN HERNÁNDEZ, S.: "Contabilidad medioambiental: información de gestión", *Gestión Revista de economía*, Nº 14. Murcia. 2000.
- MARTÍN MATEO, R. "Tratado de Derecho Ambiental", Trivium, Madrid. 1991.
- MARTÍNEZ CONESA, I. y MACHOTA BLAS, M.: "El reto de la ecogestión-ecoAuditoría: Europa y España", *Revista Contabilidad y Tributación*, Centro de Estudios Financieros (CEF). Nº 154. Madrid. 1996.
- MARTÍNEZ DEL VAS, G.: *La planificación estratégica como instrumento de la política turística. : Estudio aplicado a la región de Murcia*. Tesis doctoral dirigida por José Fernando Vera-Rebollo (dir. tes.). Universitat d'Alacant - Universidad de Alicante 2014.
- MARTÍNEZ DEL VAS, G.: "La Administración pública como impulsora del desarrollo turístico" en *Cooperación para el desarrollo local. responsabilidad ambiental y socioeconómica como elementos clave de la sostenibilidad del turismo: Cooperación entre España y Costa Rica para el análisis de normativa, política turística y escenarios turístico desde la perspectiva del desarrollo sostenible, orientado a la puesta en marcha de iniciativas para la creación de un turismo solidario*, Coord. por Pilar Juana García Saura, Ed. Fundación San Antonio, Murcia. 2009.
- MARX K.: *Early Writings*, McGraw-Hill, Nueva York. 1964.

- MASIDE SANFIZ, J.M.: *Aproximación Microeconómica a la Contabilidad y Gestión Medioambiental: Un Enfoque de la Estrategia*, Tesis Doctoral. Departamento de Economía Financeira e Contabilidade, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariais. Universidade de Santiago de Compostela, 2014
- MELENDO, T.: *“Las claves de la eficacia empresarial”*, Rialp, Madrid. 1999.
- MENDEZ ROCASOLANO, M.: “ Un reto de Derecho Constitucional y la ecología política: el derecho fundamental al ambiente, *Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique*, 5 octubre 2000.
- MENDEZ ROCASOLANO, M.: “Algunas consideraciones sobre la fundamentación axiológica del derecho a un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*; Aranzadi y Servicio de Publicaciones de la facultad de Derecho de la U. Complutense, Madrid 2001.
- MENDEZ ROCASOLANO, M.: “La contaminación acústica y sus efectos sobre la vida, la salud y la biodiversidad desde el ordenamiento jurídico español”, *Direito Ambiental no Seculo XXI: Efetividade e Desafios*, Classica, Sao Paulo Brasil. 2013.
- MENDEZ ROCASOLANO, M.: *El derecho a un entorno vital adecuado para el desarrollo de la persona*, Rodela, Madrid, 2005 .
- MENDEZ ROCASOLANO, M.: “Significado y expresión normativa del derecho al acceso a la cultura”, en *Comentarios al Pacto Internacional. Los direitos, económicos, sociales e culturais*, Clássica, Curitiba, 2014.
- MIDDLETON, V.: *Sustainable Tourism. A Marketing Perspective*, Oxford. 1998.
- MONTANER FERNANDEZ, R.: “La posible responsabilidad penal el auditor ambiental”, en *Revista para el análisis del derecho*, Barcelona. 2012.
- MONTES MARTÍNEZ y SUBIRÁ BADOS J.M.: “El medio ambiente y las necesidades científicas” *Necesidades científico-técnicas del medio ambiente*, Cuadernos del CIFCA, Madrid, 1980.

- MONTESQUIEU. C.L.: El espíritu de las leyes ,Trad. Siro GARCÍA DEL MAZO.Tomo I, Librería General de Victoriano Suarez. Madrid. 1906.
- MORA RUIZ. M.: La gestión ambiental compartida. Función pública y mercado, Lex Nova, Madrid. 2007 .
- MORENO GARRIDO, A.: "Turismo de élite y administración turística de la época (1911-1936). en *Revista de Estudios Turísticos*. Nº 163-164, 2005
- MORENO TRUJILLO, E.: *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*, Bosch, Barcelona. 1991.
- MORIN, E.: *Ciencia de la Consciencia*, Anthropos, Barcelona. 1984.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R. "Todo (o casi) lo que siempre quiso saber sobre el desarrollo sostenible y nunca se atrevió a preguntar", en *Gaceta Sindical* 6, Noviembre 2005.
- NAREDO, J. M.: "La economía y su medio ambiente, en *Ekonomiaz*, número 17. 1990.
- NAVAS CASTILLO, A. y NAVAS CASTILLO, F.: *El Estado constitucional*, Dykinson, Madrid. 2009.
- NICHOLSON: *The Environment Revolution*. Pelican. London. 1972.
- NOGUERA LÓPEZ, A.: "Hacia un EMAS de alcance internacional en competencia con la ISO 14001: notas a la revisión del Reglamento EMAS", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2010.
- NOGUERA LÓPEZ, A.: *EcoAuditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- NORWAL, A.J.: *La industria del turismo*, S.Ed. 1936
- NOVO, M.: *La educación ambiental*, Anaya, Madrid. 1985.
- OGDEN ,C.K& RICHARDS,I.A: *The Meaning of Meaning*, Routledge and Kegan, London. 1960.
- ORR, D.: *Earth in the mind: ONE education, environment and the human project*. Washington: Island. Visto en ALVAREZ, P. y VEGA, P.: "Actitudes ambientales y conductas sostenibles. Implicaciones para la

- educación ambiental" en *Revista de Psicodidáctica*. Año 2009. Volumen 14, nº 2.
- ORTEGA ALVAREZ, L.: "Derecho ambiental y derecho administrativo" en *Reflexiones sobre le medio ambiente. Fundación Friedrich Ebert*. Simposio celebrado en Madrid, los días 27-29 septiembre de 1989. Madrid.
  - ORTEGA Y GASSET, J.: *Obras Completas*, Tomo III, Madrid. 1947.
  - PABLO De, I.: "La Auditoría operativa. Un nuevo campo en la práctica profesional," en *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. Vol. XV, Nº 51. Madrid. 1996.
  - PARSONS, H.: *Marx and Engels on Ecology*, Greenwood Press, Connecticut. (Estados Unidos), 1974.
  - PEREZ, A., ESCRIBANO, P., y LÓPEZ, J.: "Desarrollo legislativo de la Constitución en materia de medio ambiente," en *Revista de Administración Pública*, nº 103, 1984.
  - PÉREZ, A.: "Documentos sobre el Congreso Programático del Partido verde alemán," en *Mientras Tanto*, nº 2, enero- febrero. 1980.
  - PEREZ, R.: *Los consejos europeos 1998-2001, Edición y estudio preliminar*, Dykinson, 2005.
  - PIULATS, O.: "La economía del futuro: el programa del partido ecologista alemán Die Grünen," en *Cuadernos de Integral*, nº 3, Barcelona. 1984.
  - PORTER, M., y VAN DER LINDE, C.: "Towards a new conception of the environment-competitiveness relationship," en *Draft paper*, vol. 9, nº 4. 1995.
  - POUSA, X.: *La gestión medioambiental. Un objetivo común. Cómo reducir el impacto medioambiental de las actividades*, Ideas propias, Vigo, 2007.
  - PRADO, J., y GONZÁLEZ M.: "Hacia una formulación de la Auditoría no financiera: la Auditoría de gestión," en *Revista Técnica del Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España*, nº2, Madrid, 1993.

- PRATT, H.: *Diccionario de sociología*, Fondo de Cultura Económica. México, 1949.
- PRIETO, L.: "Sobre principios y normas. Problemas de razonamiento jurídico," en *Cuadernos y Debates*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, nº 49, 1992.
- PRIEUR, M.: *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris (Francia), 1984.
- QUINN, J.: *Human Ecology*, Prentice Hall, Inc. New York (Estados Unidos), 1950.
- Quintana, F.: *Interpretación, ratio iuris y objetividad*, Edeval, Valparaíso (Chile), 1994.
- RADBRUCH, G.: *Filosofía del Derecho*, Trad. J. MEDINA ECHEVARRÍA, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1933.
- REALE, M.: *Teoría tridimensional do direito*, Saravia, São Paulo, (Brasil), 1968.
- RECASENS, L.: *Experiencia jurídica, naturaleza de la cosa y lógica razonable*, Publicaciones Diánoia, Fondo de cultura económica U.N.A.M. México, 1971.
- RECASENS, L.: *Introducción al estudio del Derecho*, 6ª edición, Porrúa, México, 1981.
- REDCLIFT, M.: *Sustainable Development: Exploring the Contradictions*, Methuen, Londres (Inglaterra), 1987.
- RICKERT, H.: *Ciencia cultural y Ciencia natural*, Traducción, MORENTE. Prefacio J. ORTEGA y GASSET, Espasa Calpe, Buenos Aires, 1943.
- RIECHMANN, J.: "Die Grünen: diez años del partido verde germano occidental," en *Mientras Tanto*, nº 39, fecha
- ROBERTS, H., y ROBINSON, G.: *ISO 14001 EMS: Manual de Sistemas de Gestión Medioambiental*, Paraninfo, Madrid, 1999.



- 
- ROCA, J.: "Sobre el deber general del respeto a la persona (Derecho civil y medio ambiente)", en *Anuario de Derecho Civil*, vol. 39, nº3, 1986.
  - RODRIGUEZ VAZQUEZ DE PRADA, M.: "La Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente" en *Revista de Administración Pública*, nº 68. Madrid. 1972.
  - RODRIGUEZ, J., ALCAIDE, A., CASTRO, J. y RODRIGUEZ, P.: *Auditoría Ambiental*, UNED, Madrid, 2012.
  - ROMERO, Q.: *Modelo para la evaluación del comportamiento medioambiental: una aplicación a los campos de golf españoles*, Tesis Doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canarias, 2005.
  - RÖMPCZYK, E.: "Política ambiental, Conferencia de Río: Espectáculo apenas mediano?," nº 32 320, e-libro, en *LOM Ediciones*, Chile, 1992.
  - ROUTLEY R, y ROUTLEY, V.: "Against the inevitability of Human Chauvinism," en *Ethics & Problems of the 21st Century*. K.E. Goodpaster & K.M. Sayre, Indiana University, 1979.
  - RUIZ, J.: "El derecho al ambiente como derecho de participación," en *Colección Derechos Humanos "P. Francisco de Vitoria,"* nº1, Ararteko, Zarautz, 1990.
  - RUIZ, M., y RETOLAZA, J.: "La Auditoría social como instrumento de posicionamiento de la economía solidaria," en *Revista de economía social pública y colaborativa*, nº 53, 2005.
  - SANTAMARIA, R.: "Novedades, incentivos y problemas jurídicos del sistema europeo de gestión y Auditoría ambiental (EMAS III)," en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 2, 2013.
  - SCHLOSSER, R.: *The field of auditing*, Ed. Cashin's Handbook for auditors.lugar y fecha
  - SCHULLERN ZUS., H. V.: *Turismo y economía nacional*. S.Ed. 1911.
  - SCHYLANDER, E. y MARTINUZZI, A.: "ISO14001- Experiences, effects and future challenges. A national study in Austria," en *Business Strategy and the Environment*, vol. 16, nº 2, 2006.

- SEOÁNEZ, M., y ANGULO, I.: *Manual de gestión medioambiental de la empresa*, Mundi-prensa, Madrid, 1999.
- SERRANO, J.: "La Constitución ambiental," en *Anuario de Derecho Público y estudios políticos. Monográfico: Los derechos fundamentales*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, nº 2, Granada, 1989-90.
- SERRANO, J.: *Ecología y derecho: Principios de Derecho ambiental y Ecología jurídica*, Comares, Granada, 1992.
- SILVEIRA, V., y ROCASOLANO, M.: *Direitos humanos: conceitos, significados e funções*, São Paulo, (Brasil) Saraiva, 2010.
- SMITH, M.: *Issues in Cultural Tourism Studies*, Routledge, Londres (Inglaterra), 2003.
- SORIANO, M.: *Impactos de la crisis económica en España en el sector hotelero*, Universidad Politécnica de Valencia, Tesis Doctoral, 2010.
- STERN, P. C.: Toward a coherent theory of environmentally significant behavior. *Journal of Social Issues*, 56, 2000.
- STEVENS, W.: "The auditing profession and the Valdez Principles," en *Managerial Auditing Journal*, vol. 6, nº 5, 1991.
- SUAREZ, A.: *La moderna Auditoría: un análisis conceptual y metodológico*, Mcgraw-Hill de Management, Madrid, 1990.
- TAMAMES, R.: *Ecología y desarrollo. La polémica sobre los límites al crecimiento*, Alianza, Madrid, 1979.
- TAMBORINO M., y GONZALEZ, J.: "Auditoría interna medioambiental basada en la gestión del riesgo corporativo. Un caso de estudio," en *Revista Universo Contable*, vol. 4, nº 2, Abril- junio, 2008.
- TEJADA, A., y BONILLA, M.: "Análisis de la incidencia de los costes medioambientales en al función de costes totales de la empresa". *Comunicación presentada en la III Reunión sobre investigación en contabilidad social y medioambiental*, celebrada en Jaca los días 20 y 21 de Septiembre de 2001.

- 
- TEJADA, A.: *La gestión y el control socio-económico de las interacciones empresa-medioambiente. Contribuciones de la contabilidad a la gestión sostenible de la empresa*, Ministerio de Economía y Competitividad, 1999.
  - THOMPSON, S. y BARTON, M.: "Ecocentric and anthropocentric attitudes toward the environment," en *Journal of environmental psychology*, nº 13. 1994.
  - UBALDINI, S.: Should Internal Auditors Be Responsible for Environmental Auditing, *University of Tennessee*, Honors Thesis Projects, 1995.
  - URCELAY, J.: "Ecología, ecologismo y política," en *Crisis y revolución en la cultura*, Speiro. S.A., Valencia, 1986.
  - URÍA VALIENTE, J.: "Propuesta de una división de la Auditoría", *Técnica Contable*, Diciembre 1989.
  - URÍAS, J.: "Propuesta de una división de la Auditoría," en *Revista Técnica Contable*, 1989.
  - VALLS, J.: *Las claves del mercado turístico*, Deusto, Bilbao, 1996.
  - VARGAS, M.; MONDÉJAR, J. y MESEGUER, M.: "Sensibilidad medioambiental de la oferta turística en Castilla-La Mancha" en FERRARI, G.; MONTERO, J. M.; MONDÉJAR, J. y VARGAS, M. (coord.): *Impacto ambiental de las actividades económicas*, Septem Ediciones, Oviedo, 2009.
  - VASALLO, I.: *50 Años del Turismo Español. Un análisis histórico y estructural*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2012.
  - VECCIO del, G.: *Los principios generales del Derecho*. Traducción F. CLEMENTE DE DIEGO, Bosch, Barcelona, 1979.
  - VIARD, J.: *Court traité sur les vacances, les voyages at l'hospitalité des lieux*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigües (Francia), 2000.
  - VIDAL, J., y SACHICA, L.: *Aproximación crítica a la Constitución de 1991. Comentarios y texto*, Departamento de Publicaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá (Colombia) 2015.

- VOGELER, C., y Hernández, E.: *El mercado turístico. Estructura, operaciones y procesos de producción*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995.
- VVAA.: "La Contabilidad de Costes: concepto y metodología básicos", Asociación Española De Contabilidad Y Auditoría De Cuentas (A.E.C.A) Documento nº 3, Madrid. 1991.
- VVAA.: "Statement of Position 96-1. Environmental Remediation Liabilities". American Institute Of Certified Public Accountants (A.I.C.P.A),New York. USA. 1996.
- VVAA.:*Accounting for contingencies. Statement of financial accounting standards* Financial Accountings Standards Board (F.A.S.), Nº 5. 1975.
- VVAA.: AENOR. *Norma UNE-EN ISO 14001. Sistemas de gestión medioambiental. Especificaciones y directrices para su uso. (ISO 14001:1996)*, Madrid, 1997.
- VVAA.:*An introduction to environmental accounting as a business management tool: Key concepts and terms*, Environmental Proteccion Agency (E.P.A.) Washington, Junio. 1995.
- VVAA.: *Contabilidad de gestión medioambiental*, Documento nº 13. Ed. AECA. Madrid, 1996.
- VVAA.: *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia, Espasa Calpe S.A,Madrid,1995. Vigésima primera edición,Vol II.
- VVAA.: *Diccionario enciclopédico ilustrado de la lengua española*, Ramón Sopena S.A. Barcelona, 1955.
- VVAA.: *Diccionario Enciclopédico Salvat Universal*. Salvat editores S.A, Barcelona. 1975, Tomo 2.
- VVAA.:*Environmental cost and liabilities: Accounting and financial reporting issues*,CANADIAN INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS (C.I.C.A.), Toronto (Canadá), 1993.
- VVAA.: *Evolución y Tendencias de la Industria Turística*, CIDTUR, Año 14, No. 1, enero 2011.

- 
- VVAA.: *Guía para un proceso de Auditoría medioambiental eficaz*, Editorial ICC Publishing, 1991.
  - VVAA.: *Informe sobre el desarrollo Humano*, PNUD, 1990.
  - VVAA.: *Las Organizaciones No Gubernamentales de medio ambiente en Europa occidental.1*, Manuales Quercus.Coda Quercus, Madrid, 1991.
  - VVAA.: *Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comisión Europea, Bruselas, 2000.
  - VVAA.: *Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comisión Europea, Bruselas, 2001.
  - VVAA.: *Nuestro futuro común (Informe Brundtland)*, CMMAD (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo) ,Madrid, Alianza Editorial, 1988.
  - VVAA.: *Nueva Enciclopedia Larousse*, Planeta.S.A., Barcelona, 1981 Tomo1.
  - VVAA.: *Planning for amenity and tourism*, UNDP- Gobierno de Irlanda. publicado en: *Estudios y Perspectivas en Turismo*, volumen III.
  - VVAA.: *Registro de Economistas Auditores: Auditoría. Inventario de objetivos y procedimientos*, Consejo General de Colegios de Economistas de España, Madrid. 1987.
  - VVAA.: *Review of international accounting standards for environmental issues*, Fédération Des Experts Comptables Européens (F.E.E.), Bruselas, 1999.
  - VVAA.: *Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework*, Naciones Unidas, OCDE, OMT y Comisión de la UE, Nueva York, 2001.
  - VVAA.: ACCOUNTING ADVISORY FORUM: *"Environmental issues in financial reporting"*. Documento XV. Noviembre. 1995.
  - VVAA.: ACCOUNTING STANDARS BOARD: *"FRS 12: "Provisions, contingent liabilities and contingent assets"* ,*Management Accounting*, United Kingdom, Noviembre, 1998.

- 
- VVAA.:OMT. *Tourism the year 2000 and beyond qualitative aspects*, París. 1993
  - VVAA: *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia, Espasa Calpe, Madrid, trigésima primera edición.
  - WAGNER, J.: "Estimating the Economic Impacts of Tourism," en *Annals of Tourism Research*, vol. 24, nº. 3, 1997.
  - WATKINS, R., y GUTZWILER, E.: "Buying into ISO14001," en *Occupational Health & Safety*, vol. 68 nº 2, 1999.

# **IX.DIRECCIONES DE INTERNET**





**DIRECCIONES DE INTERNET**

- CARTA DE TURISMO SOSTENIBLE DE LANZAROTE. Disponible: <http://turismo-sostenible.net/documentos/carta-del-turismo-sostenible/>. 1995. pp.1
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro Verde sobre Política Integrada del Producto. Bruselas, 2001. URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/gpr/2001/com2001\\_0068es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/gpr/2001/com2001_0068es01.pdf)
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente. Bruselas, 2001. URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es\\_501PC0031.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es_501PC0031.pdf)
- *Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones (2003). Recuperado el 04 de Abril de 2013, en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0716:FIN:ES:PDF>*
- *FIRA, B. "El turismo como motor de la economía: algunos datos". Recuperado el 04 de Abril de 2013, en: [http://media.firabcn.es/content/S029012/premsa/Datos%20sector%20turistico\\_SITC%202012.pdf](http://media.firabcn.es/content/S029012/premsa/Datos%20sector%20turistico_SITC%202012.pdf) 2012.*
- *ORTEGA, M. Campañas de promoción turística e impacto en la región de Murcia. Recuperado el 04 de Abril de 2013, en: <http://repositorio.bib.upct.es/dspace/bitstream/10317/2914/1/tfm192.pdf> 2012*
- *REDCLIF, M. "Desarrollo sostenible: ampliación del alcance del debate". EN: *Agroecología y Desarrollo*, nº 10, 1996. Disponible a 19/10/01 en: <http://www.clades.org/r10-art9.htm>*
- *VVAA.: Unidad de Estadística- Región de Murcia Turística. "Ocupación laboral en el Sector Turístico de Murcia. Informe 2011". Recuperado el 04 de Abril de 2013, en: [www.murciaturistica.es](http://www.murciaturistica.es) (2011a)*

