

EL DOCUMENTO DE REFERENCIA SECTORIAL PARA EL TURISMO EN EL SISTEMA COMUNITARIO DE GESTIÓN Y AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL (EMAS) *

THE SECTORAL REFERENCE DOCUMENT FOR TOURISM IN THE EUROPEAN ECO-MANAGEMENT AND AUDIT SCHEME (EMAS)

Autor: René Javier Santamaría Arinas, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Rioja

RESUMEN:

Alojamientos turísticos y campings pueden acogerse desde hace años al sistema de etiqueta ecológica europea. También pueden, junto con el resto de los proveedores de servicios turísticos, adherirse al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS). Pero en el marco de este último acaba de aparecer el Documento de Referencia Sectorial para el turismo, aprobado por la Decisión (UE) 2016/611 de la Comisión, de 15 de abril de 2016; un documento que este trabajo se propone glosar destacando las principales novedades que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, a primera vista suscita.

ABSTRACT:

Since a while back, tourist accommodations and campings can take part in EU Ecolabel. They can also, among other tourist services suppliers, sign in The European Eco-Management and Audit Scheme (EMAS). But recently in this last field the Sectoral Reference Document for Tourism, approved by the Commission Decision (EU) 2016/611 of 15 April 2016 has appeared; a document this work tries to gloss emphasizing the main novelties that, from a legal point of view, causes at first glance.

* Este texto recoge la comunicación presentada por el autor, en relación a la ponencia “la ordenación jurídica del turismo”, en el XXI Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo, organizado por la Universidad de Alicante del 26 al 28 de mayo de 2016.

Palabras clave: Desarrollo sostenible, Autorregulación, EMAS, Organizaciones turísticas

Key words: Sustainable Development, Self-regulation, EMAS, Tourism organizations

Índice:

1. Introducción
 2. Los servicios turísticos en el sistema de etiqueta ecológica de la Unión Europea
 3. Las organizaciones turísticas en el EMAS
 4. El documento de referencia EMAS para el sector turístico
 - 4.1. Finalidad y ámbito de aplicación
 - 4.2. Las mejores prácticas de gestión ambiental (MPGA)
 - 4.3. Indicadores de comportamiento y parámetros comparativos de excelencia
 5. Conclusiones
- Bibliografía**

Summary:

1. Introduction
 2. Tourism services in EU Ecolabel system
 3. Tourism organizations in EMAS
 4. The EMAS Referencial Document for Tourism sector
 - 4.1 Aim and application field
 - 4.2 The best enviromental management practice (BEMP)
 - 4.3 Performance indicators and benchmarks of excellence
 5. Conclusions
- Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

Frente a las clásicas “soluciones de Estado”; en sustancia, técnicas de policía administrativa caracterizadas por su carácter coactivo, en Derecho ambiental se vienen experimentando desde hace casi un cuarto de siglo innovadoras “soluciones de Mercado” que, por encima de sus peculiaridades, comparten un rasgo común que es el de su voluntariedad. Tanto unas como otras pretenden servir para alcanzar los fines de la política ambiental avanzando

hacia el desarrollo sostenible por caminos diferentes. Pero en el entorno europeo se entiende que las primeras tienen que seguir subsistiendo puesto que las segundas no pueden sustituirlas sino que juegan respecto de aquéllas un papel complementario. Hay que tener en cuenta que los mecanismos voluntarios de mercado puros sólo serán eficaces si oferta y demanda se retroalimentan. Sin embargo, para ello existen dificultades vinculadas a la presencia de connotaciones valorativas ajenas al funcionamiento del propio mercado (comportamiento de empresas y consumidores), a la determinación objetiva de los requisitos que ha de cumplir un producto o servicio para poder ser considerado más “ecológico” que sus competidores (normalización) o a la credibilidad de los resultados de las tareas de comprobación del cumplimiento de tales requisitos (certificación).

Los instrumentos de mercado más conocidos y desarrollados son los que se configuran como distintivos de calidad ambiental en los que, además, se aprecia una penetración más o menos acusada de mecanismos de autorregulación. Pueden ser objeto de distintas clasificaciones y, por ejemplo, atendiendo a su procedencia, no sólo los hay de origen y titularidad privada sino también de carácter inequívocamente público. En este último caso se ha advertido que, por una parte, estos distintivos públicos no dejan de ser una modalidad adicional de la típica actividad administrativa de fomento y que, por otra parte, puesto que se les va a reconocer algún tipo de efectos públicos, suelen construirse mediante fórmulas de “autorregulación regulada” (sea en la fase de normalización, en la certificación o en ambas).

Junto a otros muchos de carácter sectorial sobresalen en este campo, por su ámbito europeo y por su alcance general, los sistemas comunitarios de eco-etiqueta y de eco-auditoría. Sus primeras regulaciones datan de la década de los noventa y han sido revisadas ya en dos ocasiones. En esta evolución se aprecian, entre otras cosas, esfuerzos de centralización y armonización que, en aras de la credibilidad, cada vez dejan menos huecos para sistemas nacionales públicos diferenciados en un contexto dominado por la libre circulación y el Derecho de la competencia. Desde otro punto de vista y, en este caso, para propiciar la adhesión masiva de empresas, no sólo se han ampliado sus respectivos ámbitos de aplicación iniciales sino también la gama de incentivos externos (económicos pero también jurídicos) disponibles. Baste pensar en la posibilidad de que, sin merma de su característica voluntariedad, las Administraciones Públicas tomen en cuenta la participación en estos sistemas, como requisito o como mérito, para el otorgamiento de ayudas o para la adjudicación de contratos públicos.

Aunque inicialmente ninguno de los dos contemplaba el turismo en su respectivo ámbito de aplicación, hace tiempo que se admitió la participación voluntaria de proveedores de servicios turísticos tanto en el sistema de eco-

etiqueta como en el de eco-auditoría. Se repasan a continuación brevemente sus respectivos antecedentes (2 y 3) para tomar contacto luego con la más reciente novedad relativa al EMAS (4) y concluir resaltando sus principales puntos de interés jurídico (5).

2. LOS SERVICIOS TURÍSTICOS EN EL SISTEMA DE ETIQUETA ECOLÓGICA DE LA UNIÓN EUROPEA

El primero de estos dos sistemas se rige en la actualidad por el *Reglamento 66/2010, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE*¹. Para la adaptación del Derecho interno aparece el Real Decreto 234/2013, de 5 de abril, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento 66/2010². Y también otras disposiciones autonómicas de contenido similar que, como es natural, se limitan a concretar aspectos organizativos y de procedimiento³. En síntesis, este conjunto normativo establece las condiciones para que determinados productos y servicios puedan presentarse voluntariamente en el mercado con la etiqueta ecológica comunitaria; es decir, un logotipo que representa una flor formada con las estrellas comunitarias y la letra E en el centro (tal como figura en el Anexo II del propio Reglamento).

A efectos prácticos, sólo pueden beneficiarse del logotipo los productos y servicios correspondientes a aquellas categorías para las que previamente se hayan fijado criterios específicos. Así, en un lento proceso, van apareciendo los criterios ecológicos específicos para diferentes categorías de productos y, entre ellas, para dos únicos “servicios” que son los de camping y de alojamientos turísticos. Cada una de estas categorías y sus respectivos criterios deben revisarse periódicamente para adaptarse al progreso tecnológico.

- Para poder utilizar este logotipo, los *campings* deben cumplir los requisitos minuciosamente establecidos hoy en la Decisión de la Comisión 2009/564/CE, de 9 de julio, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria al servicio de camping. Estos criterios tienen por objeto limitar los impactos ambientales más importantes de las tres fases del ciclo de vida del servicio de camping (compra, prestación del servicio y residuos). En particular, se quiere limitar el consumo de energía y de agua, reducir la producción de residuos, favorecer el uso de

¹ Sustituye al Reglamento 1980/2000, de 17 de julio, por el que se revisó el sistema comunitario de etiqueta ecológica que, a su vez, había derogado el Reglamento 880/1992, de 29 de noviembre, por el que se instauró un sistema de etiqueta ecológica de ámbito comunitario.

² Que deroga el inicial Real Decreto 598/1994, de 8 de abril.

³ Por ejemplo, entre los más recientes, pueden verse el Decreto riojano 10/2014, de 14 de marzo; o, en Navarra, la Orden Foral 253/2014, de 22 de julio.

recursos renovables y de sustancias menos peligrosas para el medio ambiente y promover la comunicación y la educación sobre temas ambientales.

- Para los *alojamientos turísticos*, los requisitos se encuentran en la Decisión de la Comisión 2009/578/CE, de 9 de julio, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los servicios de alojamiento turístico. El objetivo genérico de estos criterios es el mismo, con las adaptaciones pertinentes.

3. LAS ORGANIZACIONES TURÍSTICAS EN EL EMAS

En la actualidad, y tras dos regulaciones precedentes, rige en esta materia el Reglamento (CE) n° 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° 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión (en adelante, REMAS)⁴. Con él se sigue manteniendo la centralización comunitaria de las facultades normativas y la descentralización en los Estados miembros (y, en el caso español, en las Comunidades Autónomas) de facultades meramente ejecutivas (a través de procedimientos que debían adaptarse antes del 11 de enero de 2011). Con retraso, el Estado español cumple esta obligación mediante el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del REMAS⁵. Tiene carácter básico y, por tanto, es susceptible de desarrollo normativo que las Comunidades Autónomas están llevando a cabo con alcance desigual⁶.

El REMAS, que contemplaba su propia revisión, todavía inédita, “a más tardar el 11 de enero de 2015” a la luz de la experiencia adquirida, introdujo

⁴ Deroga y sustituye al Reglamento 761/2001 que, a su vez, había revisado el inicial Reglamento 1836/1993, de 29 de junio. Véase también la Decisión de la Comisión 2013/131/UE, de 4 de marzo, por la que se establece la Guía del usuario en la que figuran los pasos necesarios para participar en el EMAS con arreglo al REMAS. Se trata de un documento informativo que, en principio, carece de valor normativo pero que puede aclarar algunas dudas desde un punto de vista eminentemente práctico.

⁵ Deroga y sustituye al Real Decreto 85/1996, de 26 de enero. Su tratamiento de las competencias para la designación de entidades de acreditación de verificadores medioambientales suscitó un episodio conflictivo (STC 33/2005, de 17 de febrero y STC 20/2014, de 10 de febrero) que persiste puesto que el Real Decreto vigente también ha sido objeto de otro conflicto positivo de competencias, promovido por el Gobierno de Cataluña, que sigue pendiente de resolución.

⁶ En esa línea, puede verse el Decreto asturiano 39/2011, de 11 de mayo, y, superado ya el plazo de seis meses otorgado por el nuevo Real Decreto a las Comunidades Autónomas, el Decreto riojano 8/2014, de 7 de febrero.

innovaciones que giran en torno a dos objetivos principales. De un lado, pretende “crear un sistema único con credibilidad y evitar que se establezcan sistemas nacionales diferentes”. De otro lado, considera “esencial *fomentar una participación más amplia* en el sistema”. De hecho, el deseo de “aumentar el número de organizaciones que participan” en él explica la mayor parte de las novedades introducidas por la reforma y, entre ellas, la flexibilización de los requisitos exigidos a las denominadas “organizaciones pequeñas” (definidas en el artículo 2.28 REMAS).

Inicialmente la participación quedaba restringida a empresas del sector industrial. Pero tras la primera revisión se permitió la adhesión de "organizaciones" -concepto que no sólo incluye cualquier tipo de empresas del sector privado sino también del sector público- y hoy, incluso “de fuera de la Comunidad” (artículo 1 REMAS), “tenga o no personalidad jurídica” (artículo 2.21 REMAS)⁷. Por lo que aquí importa, aquella ampliación ya permitía que cualquier organización del sector turístico aprovechara las ventajas derivadas de la participación en el EMAS incluyendo el derecho a la utilización de un distintivo de calidad ambiental; el logotipo que la última reforma ha venido a simplificar (Anexo V REMAS). Para ello, tenían que cumplir exactamente los mismos requisitos formales que el resto de organizaciones pues tales requisitos no van referidos a productos sino a los procesos de gestión empresarial.

En líneas generales, puede decirse que las organizaciones que pretendan acogerse al sistema no sólo deben cumplir las obligaciones comúnmente impuestas por la normativa ambiental vigente en cada momento (“requisitos legales aplicables en materia de medio ambiente”), sino que deben comprometerse a alcanzar niveles de protección ambiental más elevados y que deben hacerlo dotándose de un “*sistema de gestión medioambiental*”. Esto implica, entre otras cosas, que deberán adoptar una “política ambiental de la empresa”; que, en ese marco, han de realizar una “evaluación ambiental” sistemática, objetiva y periódica de cada centro de producción y que, con los resultados obtenidos, definirán un “programa medioambiental” que fije objetivos concretos de mejora, plazos para su efectiva implantación y revisión, así como los medios materiales y humanos asignados al programa (donde además de designar responsables específicos se resalta la necesidad de formación del

⁷ El reconocimiento de estas “organizaciones extracomunitarias” así como de las “organizaciones que tengan centros situados en uno o varios Estados miembros o en terceros países” justifica los ajustes introducidos en cuanto a la presentación de solicitudes y determinación de los correspondientes “organismos competentes” (artículo 3 REMAS). Para la clarificación de estas reglas, se dictó la Decisión de la Comisión 2011/832/UE, 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 REMAS.

personal y de motivar al conjunto de los trabajadores para que se impliquen en la mejora ambiental de la empresa).

El sistema de gestión ambiental así entendido debe someterse a una auditoría inicial que se ha de repetir como mínimo, por lo general, cada tres años. Excepcionalmente, esa frecuencia puede ser ampliada a cuatro años a petición de “organizaciones pequeñas”. Se trata de intervalos mínimos previstos para la renovación ordinaria del registro pero operan sin perjuicio del análisis autónomo que ahora se exige también en caso de “cambios sustanciales”. El resultado de la auditoría se formaliza documentalmente. A la vista del informe de auditoría, la organización puede optar por desistir de participar en el sistema pero si mantiene su propósito, debe acabar formulando una “declaración medioambiental”, cuyo contenido mínimo detalla el Anexo IV del REMAS. A destacar la inclusión de “objetivos”, que en la medida de lo posible estarán cuantificados y “metas medioambientales” así como de “indicadores” que deben aparecer tanto en la “declaración medioambiental” como en la “declaración medioambiental actualizada” y que “permiten medir el comportamiento medioambiental de una organización” (artículo 2.11, 12 y 27 REMAS). La declaración medioambiental debe todavía ser validada por un “verificador medioambiental”. Finalmente, a solicitud de las organizaciones interesadas, los organismos competentes procederán a la inscripción en el Registro de aquellos centros que hayan validado su declaración ambiental previo abono, en su caso, de las tasas establecidas⁸. La inscripción ha de ser objeto de renovación periódica y, en línea con ello, estos organismos están también obligados a adoptar procedimientos para examinar las observaciones de las partes interesadas que pueden desembocar en la suspensión o en la cancelación de las inscripciones por causas sobrevenidas.

4. EL DOCUMENTO DE REFERENCIA EMAS PARA EL SECTOR TURÍSTICO

4.1. Finalidad y ámbito de aplicación

En aquel contexto marcadamente formalista ya se había advertido que nada parecía limitar desde un punto de vista material la creatividad de las organizaciones al elegir y concretar los compromisos que voluntariamente decidieran asumir. Sin embargo, la última reforma del REMAS introdujo a

⁸ A diferencia de lo que ocurre en materia de eco-etiqueta, el artículo 39.1 REMAS no establece cuantías sino que ofrece los criterios que han de tenerse en cuenta para la fijación de esas tasas de modo que no rebasen “una cuantía razonable” y sean “proporcionadas respecto del tamaño de la organización y de la labor que haya que realizar”. En el Estado español se ha optado por no exigir tales exacciones.

este respecto una novedad de alcance al exigir que el sistema de gestión medioambiental de la organización se diseñara “teniendo en cuenta, cuando se disponga de ellas, las mejores prácticas de gestión medioambiental para el sector específico” que, mediante “documentos de referencia sectorial” (DRS) había de ir aprobando la Comisión. El primero de aquellos “documentos” tardó en aparecer casi seis años y se refiere al sector del comercio⁹. El segundo, que es el que aquí importa, se acaba de aprobar mediante Decisión (UE) 2016/611 de la Comisión, de 15 de abril de 2016, relativa al documento de referencia sobre las mejores prácticas de gestión ambiental, los indicadores sectoriales de comportamiento ambiental y los parámetros comparativos de excelencia para el sector turístico en el marco del REMAS. Y, por cierto, en él se anuncia un tercer DRS para el sector de la construcción.

Tras un breve preámbulo (que recuerda que el del turismo se incluyó desde el primer momento entre los “sectores prioritarios” a estos efectos), el DRS aprobado por la Decisión 2016/611 consta tan sólo de tres artículos pero contiene un largo anexo que, a su vez, queda dividido en cuatro grandes apartados. El primero de ellos, denominado “introducción”, ofrece “un breve resumen de su marco jurídico y de la forma de aplicarlo”. En síntesis, hace saber que este DRS “se basa en un detallado informe científico y estratégico” (accesible en la web) elaborado por el Instituto de Prospectiva Tecnológica “con aportaciones de las partes interesadas”. Anuncia que tiene por finalidad “ayudar y apoyar a todas las organizaciones que tratan de mejorar su comportamiento ambiental, no solo con ideas e inspiración, sino también con recomendaciones prácticas y de carácter técnico”. Y explica “cómo deben tener en cuenta los DRS las organizaciones registradas en el EMAS” tanto “al desarrollar y aplicar sus sistemas de gestión ambiental” como “al preparar la declaración medioambiental” (con lo que también queda vinculado, en los términos que se verán, el control que de ella han de realizar los verificadores medioambientales).

El apartado segundo delimita el ámbito de aplicación del DRS acogiendo en él a las “organizaciones que prestan servicios de hostelería, que gestionan destinos turísticos o que ofrecen y reservan viajes, alojamiento o actividades turísticas (agencias de viajes y operadores turísticos)”¹⁰. Como puede apreciarse, este ámbito es más amplio que el del sistema de eco-etiqueta puesto que no sólo se aplica a los campings y alojamientos turísticos (a los que se “invita” a aprovechar las sinergias entre ambos sistemas) sino también a

⁹ Decisión 2015/801, de la Comisión, de 20 de mayo, relativa al documento de referencia sobre las mejores prácticas de gestión medioambiental, indicadores de comportamiento medioambiental y parámetros comparativos de excelencia para el sector del comercio al por menor.

¹⁰ Se advierte expresamente que este DRS no “aborda directamente el turismo de cruceros” aunque algunas de sus previsiones “pueden en alguna medida aplicarse también” a ellos.

otros proveedores de servicios turísticos (como los gestores de destinos turísticos, que, a su vez, cuentan, como también se hace constar, con el apoyo del “Sistema Europeo de Indicadores Turísticos (ETIS)”. Y no se ignora que estos agentes “están interconectados con otros sectores” que contribuyen a la “cadena de valor del turismo”.

4.2. Las mejores prácticas de gestión ambiental (MPGA)

De todos modos, el núcleo del DRS está en el apartado tercero del Anexo que es donde se van desgranando las “mejores prácticas de gestión ambiental, indicadores de comportamiento ambiental y parámetros comparativos de excelencia para el sector turístico”. Aparecen aquí ocho subapartados que, con una estructura común, y partiendo del dedicado a “temas transversales”, identifican cada uno de esos tres conceptos para “gestión de destinos”, “actividades de operadores turísticos y agencias de viajes”, “minimizar el consumo de agua en las instalaciones de alojamiento turístico”, “gestión de residuos y aguas residuales en las instalaciones de alojamiento turístico”, “minimizar el consumo de energía en las instalaciones de alojamiento turístico”, “cocinas de hoteles y restaurantes” y “campings”. En cada uno de estos subapartados se indican las correspondientes “*mejores prácticas de gestión ambiental*” (MPGA). Así:

- Son transversales dos MPGA (“aplicación de un sistema de gestión ambiental” y “gestión de la cadena de suministro”).
- Para la “gestión de destinos” se prevén tres MPGA (“planes estratégicos”, “conservación y gestión de la biodiversidad” e “infraestructuras y prestación de servicios”).
- Para los operadores turísticos y agencias de viajes se contemplan otras cinco (“reducir y mitigar el impacto ambiental de las operaciones de transporte”, “impulsar la mejora ambiental de las empresas de alojamiento turístico”, “impulsar la mejora de los destinos”, “desarrollar y promover paquetes turísticos adecuados y fomentar un comportamiento más sostenible de los turistas” y “operaciones más eficientes en tiendas y oficinas”).
- Para minimizar el consumo de agua en los alojamientos turísticos se ofrecen siete MPGA (“supervisión, mantenimiento y optimización del sistema de agua”, “dispositivos de ahorro de agua en las zonas de huéspedes”, “servicios de lavandería y limpieza eficientes”, “optimizar las operaciones de lavandería de pequeña escala” así como “a gran escala o externalizadas”, “gestión de piscinas” y “reciclado de aguas pluviales y aguas grises”) a las que hay añadir otras tres (“prevención de residuos”, “clasificación de los residuos y envío para su reciclado” y “tratamiento de aguas residuales”) y seis más relativas a la

energía (“sistemas de gestión y de supervisión de la energía”, “mejora de la envolvente de edificios”, “optimización de los sistemas HVAC”, “aplicaciones eficientes de calefacción y refrigeración geotérmicas y de bombas de calor”, “aparatos eléctricos y de iluminación eficientes” y fuentes de energía renovables”).

- Para cocinas de hoteles y restaurantes se señalan cuatro MPGA (“aprovisionamiento ecológico de productos alimenticios y bebidas”, “gestión de los residuos orgánicos”, “optimización del lavado de vajilla, la limpieza y la preparación de alimentos” y “optimización de la cocción, la ventilación y la refrigeración”).

- En fin, en relación con los campings, se indican seis MPGA (educación ambiental de los clientes, gestión ambiental de zonas al aire libre, eficiencia energética e instalación de energías renovables, consumo eficiente del agua, reducción de residuos y piscinas naturales).

4.3. Indicadores de comportamiento y parámetros comparativos de excelencia

Para cada una de estas MPGA, que hacen un total de 36, se ofrecen consideraciones sobre su “*aplicabilidad*” (en función del tamaño del operador, de los costes de inversión requeridos o de otras circunstancias¹¹). Y, a continuación, se concretan sus respectivos “*indicadores de comportamiento ambiental*” (normalmente mediante porcentajes o magnitudes objetivamente mensurables). Por ejemplo, entre los “indicadores” de las MPGA para alojamientos turísticos figuran “consumo de agua por pernoctación” (en litros), “consumo de energía para agua caliente” (en kWh por pernoctación), “consumo de productos químicos para la limpieza” (en gramos por pernoctación), “consumo de agua y de energía por kilogramo de ropa” lavada, “generación de residuos por pernoctación” (en kilogramos), porcentaje de ellos enviados para su reutilización o reciclado, “consumo específico de energía” (en kWh por metro cuadrado y año), “potencia lumínica instalada” (en W por metro cuadrado), etc..

Finalmente, se especifican los “*parámetros comparativos de excelencia asociados*” a cada indicador. Así, por ejemplo, la MPGA 3.5.1 “es prevenir la producción de residuos a través de la adquisición de productos según criterios ecológicos, teniendo en cuenta los impactos de su ciclo de vida –por ejemplo, evitando los artículos de un solo uso (alimentos, jabones, champús) y comprando productos de limpieza concentrados y a granel- y mediante una gestión

¹¹ En algún caso, incluso, con expresa referencia a las Administraciones Públicas (véase, por ejemplo, la MPGA 3.2.3 “infraestructuras y prestación de servicios”).

prudente de los volúmenes adquiridos”. Se considera que esta MPGA “es aplicable a todos los tipos de alojamientos turísticos de todos los tamaños, incluidas las pequeñas empresas”. Se propone como indicador de comportamiento ambiental la “generación de residuos por pernoctación (kg/pernoctación)”. Y el “parámetro comparativo de excelencia” con él asociado se expresa del siguiente modo: “el total de residuos generados (clasificados y sin clasificar) es inferior o igual a 0,6 kg/pernoctación”.

Por supuesto, no se trata de reproducir aquí los indicadores y parámetros de cada MPGA¹². Pero, desde un punto de vista estrictamente jurídico sí importa recalcar que “el cumplimiento de los parámetros comparativos de excelencia definidos en el DRS no es obligatorio para las organizaciones registradas en el EMAS, desde el momento en que el carácter voluntario del sistema confía a las propias organizaciones la evaluación de la viabilidad de tales parámetros en lo relativo a sus costes y beneficios” (artículo 3 de la Decisión 2016/611). Correlativamente, los verificadores medioambientales “no tienen que comprobar el cumplimiento de los parámetros comparativos de excelencia descritos, pero deben verificar las pruebas” que la organización les ha de facilitar “de cómo se ha utilizado el DRS”. Y “puesto que el EMAS y el DRS tienen un carácter voluntario, no deben imponerse cargas desproporcionadas a las organizaciones a la hora de presentar tales pruebas. En particular, los verificadores no deben exigir una justificación específica de cada una de las mejores prácticas, de cada uno de los indicadores de comportamiento ambiental específicos del sector ni de cada uno de los parámetros comparativos de excelencia mencionados en el DRS que la organización no haya considerado pertinentes a la luz de su análisis medioambiental. No obstante, podrían proponer a la organización que considerara en el futuro algunos elementos adicionales pertinentes como pruebas suplementarias de su compromiso de mejora constante de su comportamiento”.

5. CONCLUSIONES

A la espera de valoraciones más sosegadas, puede concluirse que este DRS debería ser atentamente considerado tanto por los agentes del sector como por las autoridades internas. Por los primeros porque, tanto si son “organizaciones ya registradas en el EMAS” como si están sopesando “la posibilidad de registrarse en él”, a partir de ahora han de tenerlo en cuenta

¹² El apartado cuarto y último del propio Anexo de la Decisión contiene un cuadro resumen que, para cada “indicador clave”, refleja su “unidad común”, “breve descripción”, “nivel mínimo de seguimiento recomendado”, “indicador básico asociado conforme al Anexo IV REMAS” y “parámetro comparativo de excelencia y mejor práctica de gestión ambiental asociada”.

“cuando desarrollen y apliquen su sistema de gestión medioambiental a la luz de los análisis medioambientales” y deberán “demostrar en sus declaraciones medioambientales cómo han aplicado los indicadores de comportamiento ambiental, las MPGA y los parámetros comparativos de excelencia específicos del sector que se describen en el DRS para identificar las diversas medidas y actividades y, en su caso, para definir las prioridades en la mejora de su comportamiento ambiental” (artículo 2 de la Decisión 2016/611). Esto significa que, a diferencia de lo que venía ocurriendo hasta ahora, existen por fin criterios sustantivos que condicionan la elección y, en cierto modo, la intensidad de los compromisos que las organizaciones turísticas decidan asumir para cada ciclo de auditoría. De este modo, el sistema gana en transparencia que puede redundar en una mayor credibilidad por parte de los usuarios. Además, la apelación a “la cadena de valor del turismo” abre sugerentes expectativas de futuro. Baste pensar, a este respecto, en las conexiones existentes entre la MPGA 3.3.2 contemplada para “operadores turísticos y agencias de viajes”¹³ y el conjunto de las previstas para los alojamientos turísticos que (incluidos los campings y sus restaurantes) tienen así un estímulo añadido para participar, por pequeños que sean, en sistemas “como la etiqueta ecológica de la UE” (sorprende un tanto que no se cite el propio EMAS) si no quieren quedar marginados en los circuitos generados por los “paquetes” de turismo sostenible.

Para las autoridades internas, en fin, y al margen de su posible condición de organizaciones registradas, se abre un doble proceso de reflexión. Por una parte, está por ver cómo van a afrontar los organismos competentes la aplicación del DRS a las organizaciones turísticas ya registradas en España. En este sentido, la Decisión 2016/611 carece de disposición transitoria alguna

¹³ Esta MPGA, denominada “impulsar la mejora ambiental de las empresas de alojamiento turístico” se define del siguiente modo: “imponer o fomentar la certificación ambiental de las empresas de alojamiento turístico, obligar a que se cumplan determinados criterios ambientales o exigir informes sobre el comportamiento ambiental que pueden utilizarse para la evaluación comparativa”. Sobre su “aplicabilidad” se explica que “todos los operadores turísticos pueden aplicar esta MPGA. A los operadores turísticos más pequeños puede resultarles más fácil seleccionar a los proveedores sobre la base de una certificación ambiental de terceros, y a los de mayor tamaño, aplicar sus propios criterios o realizar su propio proceso de evaluación comparativa. Esta MPGA es aplicable a las pequeñas empresas con algunas limitaciones, ya que puede ser difícil establecer criterios aplicables a los proveedores, pero las pequeñas empresas pueden utilizar certificaciones ambientales existentes (dando preferencia a certificaciones verificadas por terceros, como la etiqueta ecológica de la UE) para seleccionar a los proveedores”. Su único indicador de comportamiento ambiental se expresa en “porcentaje de empresas de alojamiento turístico (por pernoctaciones o valor de ventas) que cumplen determinados criterios medioambientales %”. Y el parámetro comparativo de excelencia a él asociado dice que “como mínimo, el 90% de las empresas de alojamiento turístico, sobre la base del valor de las ventas o de las pernoctaciones, cumple una serie de requisitos ambientales (preferiblemente reconocidos por una certificación de terceros)”.

pero también de plazos de adaptación. Así pues, todo parece indicar que, en un proceso escalonado, cada organización registrada se tendrá que ir adaptando de cara al siguiente procedimiento de renovación de su inscripción cuando corresponda. Pero, por otra parte, parece llegado el momento de afrontar un reto normativo más ambicioso que no conviene demorar por más tiempo. Una vez establecidas en el EMAS las MPGA para la práctica totalidad de los proveedores de servicios turísticos y señaladas sus conexiones con los criterios de la eco-etiqueta ecológica para campings y alojamientos turísticos, no parece que otros mecanismos públicos internos de mercado que persiguen fines similares puedan subsistir sin que antes sean sometidos, para evitar confusiones, a una profunda revisión¹⁴. Más aún, este escenario invita a pensar en fórmulas innovadoras que permitan integrar de algún modo estos contenidos en las leyes autonómicas de turismo que siguen operando las clasificaciones de los alojamientos turísticos con criterios todavía completamente ajenos a su comportamiento ambiental y, en definitiva, a su mayor o menor contribución al desarrollo sostenible del sector.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GARCÍA, V., “La recentralización de competencias en el ámbito de la designación de las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 40 (2015).

- “La recentralización de competencias en España por imperativo del Derecho Europeo”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 18 (2014).

AUDIVERT ARAU, R., *Régimen jurídico de la etiqueta ecológica*, Cedecs, Barcelona, 1996.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A. y LARRINAGA GONZÁLEZ, C., *EMAS: Análisis, experiencias e implantación*, Madrid, 2004.

DARNACULLETA i GARDELLA, M., “Autorregulación regulada y medio ambiente. El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental”, en J. Esteve Pardo (coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración local*, 2006, pp. 325-344.

ESTEVE PARDO, J., *El desconcierto de Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, 2009.

- *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, 2002.

¹⁴ Sirva como ejemplo la Orden 1/2015, de 9 de enero, por la que se regula el procedimiento para conferir licencias de uso de la marca La Rioja, Reserva de la Biosfera, que acoge “hoteles y restaurantes” en su ámbito de aplicación.

FERNANDEZ RAMOS, S., "Aproximación al sistema comunitario de etiquetado ecológico", *Revista de Derecho Ambiental*, 13, p. 71.

- "La ecoetiqueta comunitaria", *Noticias de la Unión Europea*, 153 (1997), p. 57.

FERNANDEZ RAMOS, S. (coord.), *Manual de Derecho Administrativo del sector turístico*, Tecnos, Madrid, 2013.

FUENTETAJA PASTOR, J.A., "El ecoetiquetaje comunitario", *Noticias de la Unión Europea*, 122 (1995).

LOZANO CUTANDA, B., "El futuro de la "flor europea": la nueva etiqueta ecológica de la UE", *RCEA*, Vol. I-Núm. 1 (2010).

MARTÍN MATEO, R., *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, Madrid, 1994.

MONTANER FERNÁNDEZ, R., "La posible responsabilidad penal del auditor ambiental", *InDret, Revista para el Análisis del Derecho*, 2/2012.

MORA RUIZ, M., *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

QUINTANA LÓPEZ, T., "El sistema comunitario de ecoauditoría. Aproximación a su puesta en funcionamiento", en el *Libro Homenaje al Profesor Martín Mateo*, Valencia, 2000, pp. 3503 y ss.

SANTAMARÍA ARINAS, R.J., *Curso básico de Derecho Ambiental general*, IVAP, Oñati, 2015, pp. 237-274.

- "Novedades, incentivos y problemas jurídicos del sistema europeo de ecogestión y auditoría ambiental (EMAS III)", *RADA*, 23 (2012), pp. 293-342.

- *Administración pública y prevención ambiental*, IVAP, Oñati, 1996, pp. 395-454.

SANZ RUBIALES, I., "Sobre la naturaleza jurídica de la etiqueta ecológica", en el *Libro Homenaje a Martín Mateo*, Valencia, 2000, pp. 3693-3710.