



## DOCTRINA

- **REFLEXIONES EN TORNO AL FUTURO DEL TURISMO ESPAÑOL DESDE EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**  
Antonio Villanueva Cuevas
- **ESTUDIO COMPARATIVO DE LA NORMATIVA ESPAÑOLA Y ECUATORIANA RESPECTO A LOS INTERESES MORATORIOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**  
Ángel Alonso Cano
- **LA TRANSPARENCIA DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN LA NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO**  
Jaime Pintos Santiago
- **RECENSIÓN DEL LIBRO LA REFORMA DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO EN MATERIA DE RECURSOS, WOLTERS KLUWER, LA LEY, MADRID, 2011**  
José Miguel Carbonero Gallardo

## CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA

- **GRABACIÓN POR UN GUARDIA CIVIL DE LA CONVERSACIÓN MANTENIDA CON UN CONDUCTOR SIN LESIONAR EL DERECHO A LA INTIMIDAD (STS de 15 de octubre de 2013)**
- **INTERPRETACIÓN CONFORME DEL PRECEPTO LEGAL QUE TIPIFICA COMO INFRACCIÓN MUY GRAVE LA COMISIÓN DE MÁS DE DOS FALTAS GRAVES EN UN AÑO SIN INCURRIR EN LA PROHIBICIÓN DEL BIS IN IDEM (STC 189/2013, de 7 de noviembre)**  
José Luis Martín Moreno

LIBERLEX  
2006-2013

Composición de portada a partir de la carta náutica de Piri Reis



---

*Aletheia*

CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO

**Comité Científico**

---

SOSA WAGNER, FRANCISCO	GONZÁLEZ ALONSO, BENJAMÍN
SANTA-BÁRBARA RUPÉREZ, JESÚS	GUILLÉN LÓPEZ, ENRIQUE
SAIZ DE MARCO, ISIDRO	GALÁN JUÁREZ, MERCEDES
RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL	ESPEJO GONZÁLEZ, MIGUEL ÁNGEL
REQUENA LÓPEZ, TOMÁS	CHECA GONZÁLEZ, CLEMENTE
PALMA LÓPEZ, CRISTINA	CAMY ESCOBAR, JESÚS
MOREU SERRANO, GERARDO	CAIADO AMARAL, RAFAEL
MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO	BORBÓN Y CRUZ, MILAGROS
MARTÍN MORENO JOSÉ LUIS	BELADÍEZ ROJO, MARGARITA
MARTÍN CRISTÓBAL, JOSÉ	ALMANSA MORENO-BARREDA, JAVIER
<b>SECRETARIO:</b>	<b>SECRETARIA ADJUNTA:</b>
RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL	PARERA CARRETERO, SOLEDAD

---

[Ver sumarios y archivos a texto completo desde 2006](#)

## SUMARIO

### DOCTRINA

#### Págs.

- 1-11 La Reflexiones en torno al futuro del turismo español desde el ámbito del Derecho Administrativo.  
Antonio Villanueva Cuevas
- 12-33 Estudio comparativo de la normativa española y ecuatoriana respecto a los intereses moratorios en la contratación pública.  
Ángel Alonso Cano
- 34-41 La transparencia de los contratos administrativos en la nueva Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno.  
Jaime Pintos Santiago
- 42-47 Recensión del libro de José Antonio Moreno Molina *La reforma de la Ley de Contratos del Sector Público en materia de recursos*, Wolters Kluwer, La Ley, Madrid, 2011.  
José Miguel Carbonero Gallardo
- 

### JURISPRUDENCIA

#### Págs.

- 48-65 Grabación por un guardia civil de la conversación mantenida con un conductor sin lesionar el derecho a la intimidad (STS de 15 de octubre de 2013).  
José Luis Martín Moreno
- 66 y ss. Interpretación conforme del precepto legal que tipifica como infracción muy grave la comisión de más de dos faltas graves en un año sin incurrir en la prohibición del *bis in idem* (STC 189/20013, de 7 de noviembre).  
José Luis Martín Moreno
-

---

# Reflexiones en torno al futuro del turismo español desde el ámbito del Derecho Administrativo

Antonio Villanueva Cuevas  
Profesor Ayudante Doctor. Universidad de Castilla-La Mancha

---

**RESUMEN:** Aunque el autor analiza los pasos que están dando las Administraciones Públicas en España para integrar la sostenibilidad en la regulación del turismo, señala también que en ocasiones sólo se contemplan objetivos programáticos con una plasmación real deficiente. El plan de turismo español "Horizonte 2020" y determinadas normas de las Comunidades Autónomas pretenden la integración de la sostenibilidad y la protección ambiental en la oferta turística, pero la sostenibilidad del turismo no se limita a la mera protección ambiental, sino que incluye un modelo de desarrollo turístico que integra también aspectos culturales, histórico artísticos, urbanísticos y paisajísticos; los cuales son factores esenciales para alcanzar una mayor calidad y competitividad de la oferta turística.

**ABSTRACT:** The author explained the steps being taken by the Public Administrations in Spain to integrate sustainability in tourism regulation, but also notes that sometimes only is possible to see programatic objectives, badly reflected. Spanish Tourism Plan "Horizon 2020" and certain rules of the Autonomous Communities seeks the integration of sustainability and environmental protection in the sustainable tourism, but it is not limited to mere environmental protection, because includes a model tourism development, which also integrates aspects cultural, historical-art, urban and landscape, which are essential to achieving greater quality and competitiveness of tourism ofert.

**PALABRAS CLAVE:** Turismo, sostenibilidad, protección ambiental, modelo turístico, aspectos culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, calidad y competitividad, oferta turística.

**KEY WORDS:** tourism, sustainability, environmental protection. model tourism, cultural, historical-art, urban, landscape, aspects, quality and competitiveness, tourism ofert.

**CDU:** 342.9 Derecho Administrativo. 338.4 Producción. Servicios. 379.85 Turismo. Organización. 349.6 Derecho de protección del medio ambiente. 7. Arte en general. 71 Urbanismo. Ordenación del territorio. 711.3 Ordenación rural. Desarrollo rural.

**REFLEXIONES EN TORNO AL FUTURO DEL TURISMO ESPAÑOL DESDE EL ÁMBITO DEL  
DERECHO ADMINISTRATIVO**



**SUMARIO:** 1.- La sostenibilidad del turismo como requisito necesario para un modelo de desarrollo turístico. 2.- El deficiente tratamiento de la sostenibilidad en la legislación española de ordenación del turismo. 3.- Primeros pasos hacia la integración de la protección medioambiental en el desarrollo del sector turístico. 4.- Bibliografía.

**1.- La sostenibilidad del turismo como requisito necesario para un modelo de desarrollo turístico**

En un país como España, cuyo desarrollo turístico se gestó, por puras razones históricas y económicas, en meros criterios cuantitativos, es decir, lo importante era el incremento de las



entradas de turistas como mecanismo para equilibrar la balanza de pagos en una época de aislamiento internacional –la década de los 50 del pasado siglo-, dejando en un segundo plano los efectos de todo tipo que ello pudiera ocasionar, lo que se ha llamado el modelo desarrollista del turismo español<sup>1</sup>, las repercusiones medioambientales que ello ha supuesto son fácilmente apreciables, sobre todo, en nuestro litoral costero. Es lo que BERMEJO VERA ha resaltado indicando que “se trataba del «turismo a cualquier precio» -...- que ha dejado huellas imborrables, especialmente en nuestras costas”<sup>2</sup>.

Y por ello, nuestra legislación tampoco ha sido, ni es, demasiado propicia para la implantación de un modelo de desarrollo turístico basado en la calidad y la sostenibilidad, pues la influencia de la legislación preconstitucional en esta materia -que ya hemos dicho, en modo alguno preveía introducir tales criterios en el modelo turístico que articulaba- todavía se puede apreciar en la legislación autonómica de ordenación del turismo<sup>3</sup>, que actualmente, y tras la distribución constitucional de competencias en esta materia, es la encargada de regular esta materia. Tal es así, que dicha legislación se encuentra asentada en la prestación/recepción de servicios turísticos, de naturaleza eminentemente privada, incluyendo sólo escasas referencias a la protección ambiental en el sector turístico.

En la actualidad, sin embargo, esta situación debe cambiar. La Unión Europea que, no se puede olvidar, ha sido el ámbito territorial donde nació el turismo y todavía es el principal destino turístico mundial, ha entendido desde finales del siglo XX y principios del actual, que la calidad de la experiencia turística debe ser la característica identificativa del turismo europeo, como único camino para mantener la competitividad del sector turístico comunitario, y ha considerado que ello sólo se puede conseguir introduciendo la sostenibilidad en el modelo de desarrollo turístico, haciendo, por tanto, de este concepto uno de los criterios esenciales de su intervención en materia de turismo<sup>4</sup>. Pero, es más, lo verdaderamente importante no son las medidas

---

<sup>1</sup> Tudela Aranda, J., "Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica", R.V.A.P., nº 45, 1996, pg. 293.

<sup>2</sup> Bermejo Vera, J., “Administración pública y turismo”, REVL, nº 223, julio-sept., pg. 219.

<sup>3</sup> Luengo Yuste, J., *Legislación Turística y Derecho Administrativo*, Ed. Universitas S.A., Madrid, 1992, pgs. 24 y 25.

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión, Europa, “Primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo”, Bruselas, 30.6.2010, COM 2010 352 final.

Para un estudio más profundo de la sostenibilidad del desarrollo turístico en la Unión Europea, ver Villanueva Cuevas, A., “Tourism and the environment: the main line of action for the European Union”, *International Journal of Management & Information Systems*, The Clute Institute, vol. 15, nº 3, third quarter, 2011, pgs. 53 a 60.



concretas que la Unión Europea ha adoptado para hacer que el turismo sea más sostenible, en muchas ocasiones escasamente novedosas, sino que la sostenibilidad ha dado un salto cualitativo en su tratamiento por la Unión. Aquélla no es una línea de actuación más que se une a otras para el fomento del sector turístico, al contrario, la sostenibilidad se integra en la propia naturaleza del turismo europeo, de manera que éste sólo es entendido si es sostenible. Para la UE, se identifica competitividad, calidad y desarrollo de la empresa turística europea con sostenibilidad, hasta el punto que considera que el futuro de este sector estará vinculado a la calidad de la experiencia turística, en la cual el factor sostenibilidad debe estar necesariamente integrado.

Y a este respecto, sin embargo, debemos incidir en que el concepto de sostenibilidad<sup>5</sup> aplicada al turismo tiene un contenido mucho más amplio que la mera protección ambiental. Como concreción del contenido general del mismo al que ya antes se ha hecho referencia, la Organización Mundial del Turismo (OMT), y en los mismos términos lo entiende la Unión Europea, considera que con ello se debe conseguir la conservación de los recursos naturales y culturales para su uso continuado en el futuro, y a la vez que sigan produciendo rentabilidad económica, para lo cual es necesario planificar y gestionar el desarrollo turístico de manera que evite problemas ambientales y socioculturales, conservando -y si es posible, mejorando- dichos recursos, lo que contribuirá a elevar el nivel de satisfacción de los visitantes y a que el destino turístico conserve su prestigio y potencial, y en definitiva, contribuyendo todo ello a que los beneficios del turismo se extiendan a toda la sociedad y no sólo a la estricta población receptora<sup>6</sup>. De esta manera, un desarrollo turístico sostenible es aquél que incluye elementos como, desde luego, la protección ambiental, pero también el respeto a la riqueza y diversidad cultural, social y patrimonial de las poblaciones y localidades receptoras -en muchas ocasiones

---

Para un análisis acerca de las conexiones entre las diversas planificaciones previstas por el ordenamiento jurídico con trascendencia para el territorio, resulta recomendable el trabajo de Moreno Molina, J.A., “Protección jurídica de los montes”, en AAVV, Derecho de los Bienes Públicos (Directores Parejo Alfonso, L. y Palomar Olmeda, A.), Aranzadi Civitas, Pamplona, 2009, tomo III, págs. 429 y ss., y “La imprescindible y decisiva concertación interadministrativa de instrumentos territoriales, urbanísticos y ambientales”, en AAVV Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla-la Mancha (coord. Jiménez Ibáñez, S., y Carrillo Morente, J.A.), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, págs. 153 y ss..

<sup>5</sup> El nacimiento del concepto de sostenibilidad, en la actualidad generalmente conocido, aceptado y utilizado es relativamente reciente, pues fue acuñado por primera vez en 1987, en el conocido “informe Brutland” -la denominación original del documento es “Nuestro Futuro Común”-, presentado por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas, y que lo definió como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.

<sup>6</sup> En concreto, la Organización Mundial del Turismo (OMT) entiende por desarrollo turístico sostenible “aquel que atiende a las necesidades de los turistas y de las regiones anfitrionas presentes, al mismo tiempo que protege y mejora las oportunidades para el futuro. Está enfocado hacia la gestión de todos los recursos de manera que satisfagan todas las necesidades económicas, sociales y estéticas, y a la vez que respeten la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas de soporte de la vida”.



difuminadas como consecuencia de la afluencia masiva de corrientes turísticas, y ponemos otra vez como ejemplo la situación de numerosos municipios del litoral costero mediterráneo de España-, y previendo aspectos como la utilización racional de los recursos energéticos o la planificación de las infraestructuras y servicios necesarios para satisfacer a esa población turística.

El problema, no obstante, se encuentra en que las competencias en materia de turismo en la Unión Europea las poseen tradicionalmente los Estados miembros, en cuanto que se ha considerado que son éstos los que pueden responder con mayor eficacia a los problemas generados en el sector turístico, en muchas ocasiones claramente locales, de manera que corresponde a aquéllos adoptar las medidas adecuadas para conseguir la sostenibilidad del modelo de desarrollo turístico, y a este respecto, como ya dijimos anteriormente, entendemos que la actual legislación turística española no responde adecuadamente a los requerimientos que provienen desde la Unión Europea.

## **2.- El deficiente tratamiento de la sostenibilidad en la legislación española de ordenación del turismo**

En el sistema jurídico español, y de acuerdo a nuestro modelo de organización territorial, la Constitución ha establecido que las competencias exclusivas en materia de promoción y ordenación del turismo corresponden a las Comunidades Autónomas que así lo asumieran en sus Estatutos de Autonomía (art. 148, apartado 1º, nº 18, de la Constitución) que, lógicamente, han sido todas, y por tanto, son estas las encargadas de definir, ordenar e implementar el modelo de desarrollo turístico para cada uno de sus territorios<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Para una mayor profundización en la distribución de competencias en materia de turismo en el sistema jurídico español, se pueden ver, por todos: Bayón Mariné, F., *Competencias en materia de turismo*, Ed. Síntesis, Madrid, 1992; Benzo Sainz, I., *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Turismo*, Colección: Informes y Documentos, Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, INAP, 1992; Fernández Rodríguez, F., *Derecho Administrativo del Turismo*, ed. Marcial Pons, 3ª edición, Madrid/Barcelona, 2005; Guillén, M.A., “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, publicado en la obra colectiva dirigida por Blanquer Criado, D., *I Congreso Universitario de Turismo*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.





Ello no significa que la Administración estatal no pueda intervenir en materia de turismo: no hay más que recordar la importancia del sector turístico para la economía nacional y su competencia sobre las bases y planificación general de la economía (art. 149.1, apartado 13) para destacar dichas posibilidades, siempre que ello no suponga una intromisión ilegítima en el esquema de distribución competencial que realiza la Constitución, tal y como ha resaltado el Tribunal Constitucional. En todo caso, el Estado retiene sus facultades de promoción y fomento del turismo de España como unidad de destino turístico, y precisamente, en desarrollo de dichas facultades, la Administración del Estado ha elaborado el Plan de turismo español Horizonte 2020, a través del cual se pretende definir nuestro modelo de desarrollo turístico futuro, y que se asienta en la sostenibilidad del modelo como uno de los ejes sobre los que se debe fundamentar el mismo, y con el que se busca, a través de la implementación de cuatro programas específicos, una gestión integral de los destinos turísticos, la integración de la sostenibilidad y la protección ambiental en la oferta turística española, y la desestacionalización de la demanda a través de la promoción de nuevos productos turísticos, lo que ayudará además a un reequilibrio socio-territorial de la riqueza.

En todo caso, no se puede olvidar que las Comunidades Autónomas son las que poseen las competencias exclusivas sobre esta materia, de manera que la intervención de las mismas es absolutamente necesaria en la articulación de un futuro desarrollo turístico sostenible. A este respecto, aquellas han promulgado sus correspondientes leyes de ordenación genérica del turismo, en las que la sostenibilidad aparece recogida en las mismas como un objetivo a conseguir por la intervención administrativa en este sector, entendiéndola además en un sentido amplio, es decir, no limitada a la mera protección ambiental, sino que incluiría todo un modelo de desarrollo turístico, en el que estarían presentes los aspectos ambientales pero también culturales, históricos-artísticos, urbanísticos o paisajísticos, y además, ello se considera un requisito necesario para alcanzar mayores niveles de calidad y, por tanto, de competitividad, de dicho modelo (por ejemplo, arts. 19 y 22 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana), intentado, además, implicar a todos los agentes con intereses en el sector, tanto públicos como privados, y también a los propios turistas (por ejemplo, arts. 20 y 22,

---



letra b, de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de turismo de Aragón, o en el art. 24, letra e, de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria).

En este sentido, si acudimos de manera específica a la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, pues a continuación nos centraremos en el tratamiento de la sostenibilidad que ha realizado esta Comunidad Autónoma, su art. 1, apartado 2º, letra f, indica que la misma tiene como objetivo “la protección del medio ambiente y conservación de la naturaleza, el paisaje y la cultura de Canarias, en cuanto objetos de atracción y recursos turísticos”, para posteriormente entender que es un deber general de toda actividad turística salvaguardar la riqueza natural de las islas, así como preservar la cultura y la forma de vida de la población local (art. 12 de la anterior Ley), siendo el Plan regional de infraestructuras turísticas el instrumento en el cual tendrá una especial consideración la protección y mejora del medio ambiente, así como la conservación de la naturaleza y aquellas medidas que garanticen la conservación de los recursos paisajísticos de las islas (art. 10, apartado 1º, letra a, de la misma). Además, y al margen de alguna previsión concreta sobre residuos, vinculada al cumplimiento de la normativa sanitaria general (art. 17 de la citada Ley), será en los arts 26 a 28 de aquella donde se regule la obligación de cumplimiento de la normativa medioambiental al desarrollarse actividades turísticas, y la responsabilidad de las empresas promotoras de tales actividades por los daños causados, junto con alguna alusión a la preservación de la cultura tradicional canaria. Igualmente, en el art. 56 de dicha Ley, se prevé la articulación de programas y acciones para la protección del medio natural en las zonas turísticas.

No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, las referencias realizadas en la legislación autonómica de ordenación del turismo, incluyendo la canaria, a la sostenibilidad en materia de turismo, en muchas ocasiones, no exceden de objetivos programáticos con una plasmación real en su articulado ciertamente deficiente. Como ha indicado la doctrina, la mayoría de veces la protección ambiental prevista en las mismas se limita a la necesidad de respetar la normativa medioambiental sectorial aplicable al desarrollo de su actividad por las empresas turísticas –a través de la obtención de autorizaciones previas-<sup>8</sup>, más que a integrar la sostenibilidad en el sector turístico. La razón de ello la encontramos en que tal legislación se preocupa, básicamente, de la regulación de la prestación y recepción de servicios turísticos, es decir, desde una perspectiva claramente empresarial y que proviene de la etapa desarrollista de nuestro sector

---

<sup>8</sup> Fernández Rodríguez, C., op. cit., pg. 22 y ss.



turístico, en la que lo importante era lograr una mayor entrada de turistas, sin tomar en consideración aspectos cualitativos, de manera que apenas se hace alusión en la misma a la necesidad de regular el turismo desde una perspectiva mucho más global, que abarque las múltiples conexiones que el turismo presenta con otros ámbitos materiales -ordenación del territorio, medio ambiente, cultura, patrimonio,...-, abandonando con ello la sectorialidad que tradicionalmente ha caracterizado la intervención administrativa en esta materia<sup>9</sup>. Ello ha obligado a algunas Comunidades Autónomas, como la Canaria, a abordar la sostenibilidad del turismo de manera separada a tales leyes, como seguidamente veremos.

### **3.- Primeros pasos hacia la integración de la protección medioambiental en el desarrollo del sector turístico**

Las deficiencias que presenta la normativa autonómica de ordenación general del turismo cuando pretendemos abordar cuestiones que exceden de la estricta relación mercantilista de prestación/recepción de servicios turísticos ha sido subsanada por la Comunidad Canaria a través de la promulgación de las Directrices de Ordenación del Turismo en dicha Comunidad (en adelante, DOTC), mediante la Ley 19/2003, de 14 de abril, en un intento de integrar la sostenibilidad dentro de la actividad económica principal del archipiélago, según se indica en la Exposición de Motivos de la citada Ley<sup>10</sup>. La razón que determina que nos detengamos brevemente en las mismas viene originada porque, para nosotros, dichas Directrices suponen un auténtico ejemplo de desarrollo turístico sostenible, precisamente, en una de las Comunidades Autónomas españolas que más sufre la presión del turismo de masas, y además, entendemos que es un camino que puede, y debe, ser seguido por el resto de territorios españoles, aunque el turismo no suponga para los mismos la base de su economía, como es el caso canario.

En este sentido, conviene primero determinar el concepto de Directrices de Ordenación que, tal y como se definen en el art. 15 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y

---

<sup>9</sup> Bouazza Ariño, O., *Ordenación del territorio y turismo (Un modelo de desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Libros Jurídicos, Barcelona, 2006, pg. 161 y ss.

<sup>10</sup> Para un análisis en profundidad de estas Directrices se puede ver, entre otros: Rodríguez González, M<sup>a</sup> P., “Las directrices de ordenación del turismo de Canarias como instrumento para el logro de un desarrollo turístico sostenible”, en la obra colectiva coordinada por Melgosa, F.J., *Derecho y Turismo*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, 2004, pgs. 437-460.



de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, son un instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias, que integra la ordenación de los recursos naturales y el territorio, referida a uno o varios ámbitos de la actividad social o económica de las islas. Según lo anterior, las Directrices de Ordenación General de Canarias (en adelante, DOGC) se configuran como un documento de ordenación generalista que requiere un mayor grado de especialización a través de las llamadas Directrices de Ordenación sectorial, de las cuales la específicamente referidas al turismo son uno de sus ejemplos (memoria de las DOGC, Anexo, punto III, apartado 2).

De hecho, el primer elemento que nos hace pensar en que en tal Comunidad se ha intentado avanzar realmente hacia un nuevo tratamiento del turismo, no sólo en relación a la estricta protección del medio ambiente, sino hacia la necesidad de una intervención pública en el mismo que aglutine la mayoría de políticas sectoriales que tienen influencia en el turismo y que, a su vez, se ven influidos por éste, lo podemos encontrar en que aquellas Directrices se aprueban a la vez –en la misma Ley- que las Directrices de Ordenación General de Canarias, que abarcan aspectos como los recursos naturales -donde se incluyen la biodiversidad, la calidad atmosférica, acústica y lumínica, las aguas y los recursos forestales y geológicos-, la energía y los residuos, la ordenación territorial, las infraestructuras y los transportes –que incluyen puertos, aeropuertos, red viaria, transporte colectivo, y telecomunicaciones y sociedad de la información-, patrimonio cultural y paisaje, y territorio y actividad económica, como se puede observar, todos ellos aspectos esenciales para el desarrollo turístico de un territorio, pero es más, la propia Exposición de Motivos indica que “la definición de un marco territorial y de los recursos naturales para el archipiélago, no podía ser eficaz, dada su evidente interacción, si simultáneamente no se diseñaba el marco para la principal actividad económica”, y se justifica indicando que es precisamente el rápido crecimiento del sector turístico, y los efectos sociales, ambientales y económicos que se derivan del mismo, el factor que demandaba con más urgencia una ordenación general y sectorial para la integración de la sostenibilidad (punto I, apartado 2º).

En definitiva, incluso de manera expresa, se está reconociendo que es necesario escapar de la sectorialidad que tradicionalmente ha caracterizado la actuación pública, para avanzar hacia la configuración de un modelo de desarrollo integral, en el cual se requiere la adopción de una pluralidad de acciones institucionales y sociales<sup>11</sup>, en las que se involucren todos los agentes con intereses en el sector turístico, tanto públicos como privados, y también los propios turistas,

---

<sup>11</sup> Bouazza Ariño, O., op. cit., pg. 161 y ss.



con el objetivo de alcanzar, no sólo un modelo de desarrollo más sostenible y duradero, que proteja el medio ambiente, sino también la riqueza patrimonial, cultural y el territorio, sino que, además, dicho modelo sea socialmente más equilibrado y justo, para lo cual, el turismo se configura como un instrumento esencial, hasta el punto de que, en Canarias, sin el mismo, tal modelo no sería posible.

Y, a este respecto, el mejor ejemplo lo constituye la propia definición del modelo de desarrollo turístico que se pretende implantar en dicha Comunidad, al indicar que el mismo debe ser “diversificado, diferenciado, competitivo y sostenible, que cubra las necesidades actuales de los turistas y de la sociedad canaria, protegiendo y mejorando las perspectivas de futuro, y que proyecte una imagen de integración de la gestión de todos los recursos, de modo que queden cubiertas las necesidades económicas, sociales y estéticas, admitiendo al mismo tiempo la identidad cultural, el paisaje, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas vivos” (Directriz 1, DOTC), en un sentido que claramente se amolda a la concepción de desarrollo turístico sostenible que se ha adoptado a nivel internacional y que excede de la mera protección medioambiental en la que, en muchas ocasiones, se encuentra anclada la normativa autonómica general de ordenación del turismo, como ya tuvimos ocasión de indicar anteriormente.

No obstante, lo importante es que ese objetivo se plasme en la realidad, y no se limite a ser un mero objetivo programático, como ha ocurrido en demasiadas ocasiones, y para ello, debemos analizar los instrumentos que para ello se recogen en las DOT, las cuales se estructuran en torno a tres grandes ejes o líneas de actuación conectadas entre sí para alcanzar el objetivo que arriba se ha expresado. Estos ejes se refieren al modelo de desarrollo turístico futuro, a la renovación edificatoria y rehabilitación urbana, y a las condiciones del crecimiento, y lógicamente, para garantizar su eficacia, no son ámbitos estancos sino que son interdependientes entre sí (Directriz 4, DOTC).

Muy brevemente, el modelo de desarrollo turístico futuro se basa en que sólo a través de la renovación y diversificación de la oferta turística, junto al aumento de la calidad de la misma, se podrá alcanzar un mayor nivel de competitividad que, no se puede olvidar, no deja de ser la finalidad última de la vertebración de un nuevo modelo de desarrollo turístico basado en la sostenibilidad (Directriz 6, apartado 1º, DPTC). Por su parte, la renovación edificatoria y la rehabilitación urbana se centran en la conservación de las características ornamentales y de funcionalidad de los inmuebles y la renovación de las edificaciones, con la finalidad de



incrementar la calidad y, en su caso, diversificar la oferta turística existente (Directriz 18, apartados 1 y 2, DOTC), pero siempre, sobre todo en el supuesto de la renovación edificatoria, intentando que ello no suponga un incremento de la capacidad alojativa. Además, esto último nos permite enlazar con las condiciones del desarrollo turístico, en cuanto que la Comunidad Canaria no pretende un crecimiento cuantitativo del turismo, sino cualitativo, a través del incremento de la competitividad de su sector turístico mediante el fomento y potenciación de sus recursos turísticos como seña de identidad, para lo cual las DOTC indican que es necesario lograr un crecimiento selectivo, creando nuevos productos que diversifiquen la demanda y supongan una innovación en el mercado, con la intención de atraer a otros segmentos de demanda, compitiendo con otros destinos, y suponiendo ello un crecimiento de la economía local y regional.

Lógicamente, las DOTC son ciertamente extensas y recogen una pluralidad de medidas e instrumentos mucho más concretos que no se pueden detallar en este momento, y que merecen un estudio individualizado, pero, no obstante, el ejemplo que suponen para la implementación de un modelo de desarrollo turístico sostenible, y en realidad, teniendo en cuenta la importancia del sector turístico en el conjunto de economía española, en la definición de nuestro modelo futuro de desarrollo económico, determinan que podamos considerarlas, con las adaptaciones que sean precisas, como el camino que nuestra legislación debe seguir para el logro del objetivo de sostenibilidad que, desde la Unión Europea o la OMT, se reclama insistentemente. Sólo de esta manera, en nuestra opinión, España podrá seguir siendo uno de los primeros destinos turísticos del mundo.

#### **4.- Bibliografía.**

- Almenar R., Bono, E., y García, E., “Los problemas espaciales del desarrollo sostenible: el caso de la Comunidad Valenciana”, *Revista Valenciana d’Estudis Autònoms*, nº 21.
- Bayón Mariné, F., *Competencias en materia de turismo*, Ed. Síntesis, Madrid, 1992.
- Benzo Sainz, I., *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Turismo*, Colección: Informes y Documentos, Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, INAP, 1992.
- Bermejo Vera, J., “Administración Pública y Turismo”, *REVL*, nº 223, julio-sept., 1984.
- Bouazza Ariño, O., *Ordenación del territorio y turismo (Un modelo de desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Libros Jurídicos, Barcelona, 2006.



- Fernández Rodríguez, F., *Derecho Administrativo del Turismo*, ed. Marcial Pons, 3ª edición, Madrid/Barcelona, 2005.
- Guillén, M.A., “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, publicado en la obra colectiva dirigida por Blanquer Criado, D., *I Congreso Universitario de Turismo*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- Luengo Yuste, J., *Legislación Turística y Derecho Administrativo*, Ed. Universitas S.A., Madrid, 1992.
- Martínez Jiménez, E., “Turismo y medio ambiente: las nuevas técnicas para un desarrollo sostenible”, en *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004.
- Melgosa Arcos, F.J., “Ordenación del territorio, urbanismo y turismo en Castilla y León”, en *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Sánchez Goyanos, E. (director), Ed. El Consultor, Madrid, 2000.
- “Integración del medio ambiente en el sector turístico”, *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario, 2001.
- Molés Molés, V.J., *El papel de la Comisión Europea en turismo: propuesta de misión, estrategias de futuro y estructura organizativa / tesis doctoral*. Director, Enrique de Miguel Fernández, Valencia : Universidad Politécnica de Valencia, 2003.
- Plan de Turismo Español Horizonte 2020, extraído de la página web oficial del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, consultada el día 22 de noviembre de 2013, [www.mityc.es/turismo/es-ES/Turismo2020/Paginas/Turismo2020.aspx](http://www.mityc.es/turismo/es-ES/Turismo2020/Paginas/Turismo2020.aspx)
- Rodríguez González, Mª P., “Las directrices de ordenación del turismo de Canarias como instrumento para el logro de un desarrollo turístico sostenible”, en la obra colectiva coordinada por Melgosa, F.J., *Derecho y Turismo*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, 2004.
- Villanueva Cuevas, A., “Tourism and the environment: the main line of action for the European Union”, *International Journal of Management & Information Systems*, The Clute Institute, vol. 15, nº 3, third quarter, 2011.

