

EL SIGNIFICADO Y FUNCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN LA NUEVA LEGISLACIÓN TURÍSTICA (*)

JOSÉ TUDELA ARANDA

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. CONCEPTO Y CLASES DE RECURSOS TURÍSTICOS. — III. LA FUNCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA. LA GENERACIÓN DE CORRIENTES TURÍSTICAS. — IV. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. — V. EL CONCEPTO DE RECURSO TURÍSTICO EN LA NUEVA POLÍTICA TURÍSTICA.

I. INTRODUCCIÓN

La política turística española ha transformado radicalmente sus premisas en los últimos diez años. Una situación de crisis y la necesidad de la consiguiente respuesta desde los poderes públicos llevó a la elaboración del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES), Plan que constituyó el asiento de un muy significativo cambio de valores y objetivos en la política turística (1). De manera harto reduccionista puede decirse que la citada transformación se ha apoyado en tres ideas básicas: desarrollo de un modelo turístico de calidad frente al tradicional modelo que subordinaba toda la política del sector al crecimiento y a la cantidad; inserción del concepto de calidad en el más amplio de turismo sostenible, como manifestación directa del protagonismo que a la política medioambiental y de ordenación del territorio corresponde en la nueva política turística; y, búsqueda de objetivos complementarios a los meramente

(*) El presente trabajo debe ser inscrito en el marco del proyecto de investigación financiado por el Consejo Superior de Investigación y Desarrollo de la DGA número P65/97, sobre «Espacios naturales protegidos y parques culturales. La preservación del medio ambiente y del patrimonio histórico en la gestión territorial».

(1) Véase, *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría General de Turismo, Madrid 1992. En relación con la significación de este Plan puede verse: JOSÉ TUDELA ARANDA, *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica*, RVAP n.º 45.1, 1996.

económicos (2). Lógicamente, no estamos ante un proceso rápido. La materialización del nuevo modelo turístico será tarea que lleve tiempo. Son muchos los sectores y agentes implicados y muchas las prácticas que tienen que modificarse. Por ello, no puede decirse que hoy, casi diez años después, la política turística responda plenamente a esas nuevas coordenadas. Sin embargo, sí se han producido ya notables alteraciones tanto en las formulaciones programáticas como en los hábitos sociales. Entre estos cambios no ocupan posición secundaria los que afectan a la regulación jurídica del turismo. Son éstos los que requieren nuestra atención y aquellos que explican la nueva dimensión adquirida por el concepto de recurso turístico.

No es lugar para examinar los antecedentes del Derecho del turismo actualmente vigente. Es suficiente recordar como características generales de las normas que regularon el turismo hasta la aprobación del plan FUTURES, su dispersión, su naturaleza esencialmente reglamentaria y su contenido básicamente organizativo. Unas características que, analizadas globalmente, explican la reiteradamente denunciada ajenidad del Derecho en relación con el turismo (3). Las referencias al derecho en el Plan FUTURES eran escasas pero significativas. Así, se contiene una importante declaración de principios al enunciar como objetivo del Plan:

«La adaptación del marco jurídico e institucional para la seguridad en la toma de las decisiones empresariales y la mayor efectividad de las mismas. Ello es especialmente relevante cuando se acometen proyectos a medio y largo plazo, situación característica en el proceso de redefinición del sector turístico en la actualidad.»

Si a estas nuevas directrices se une la multiplicación del poder normativo sobre el turismo que suponía la atribución de esta competencia a las Comunidades Autónomas, se comprende que una consecuencia más o menos inmediata habría de ser la aprobación de una

(2) Vid. Eugeni AGUILÓ PÉREZ, *Las transformaciones del actual modelo turístico. Desarrollo de nuevos segmentos de mercado*, Revista Valenciana D'Estudis Autònomicos n.º 21, extraordinario XXIII; José Luis SANTOS ARREBOLA, «Las nuevas tendencias de los consumidores-turistas», Estudios sobre el consumo n.º 23, abril 1992.

(3) Una ajenidad que hay que entender fundamentalmente referida al escaso contenido material de las normas, sobre todo en la época del desarrollo turístico. Más información sobre los antecedentes normativos del vigente derecho del turismo en: José TUDELA ARANDA, *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo...*, ob. cit., pp. 296-299; HERRÁIZ SERRANO, O., *Apuntes descriptivos de los aspectos fundamentales de la legislación preconstitucional en materia turística* en vol. col. *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, dirigido por José TUDELA ARANDA, Diputación Provincial de Huesca, 1997, pp. 7-72.

Ley general de turismo. Esto sucedió en 1994 al aprobarse la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del turismo del País Vasco. Desde entonces, otras diez Comunidades Autónomas han aprobado leyes sobre esta materia: Canarias, Madrid, Extremadura, Galicia, Murcia, Comunidad Valenciana, Baleares, Cantabria, Castilla y León y Castilla-La Mancha. De esta forma, no es arriesgado decir que el Derecho del turismo ha adquirido una nueva dimensión, un cambio cualitativo que altera de forma radical los presupuestos teóricos de su estudio. Un cambio que se traduce visualmente en el protagonismo de la Ley en la nueva regulación (4). El poder público materializa a través del máximo instrumento normativo su nueva visión de una actividad que considera esencial para el desarrollo económico y social, una visión integrada y articulada por unos valores que definen el cambio de modelo turístico.

Las consecuencias de la nueva relación entre Derecho y turismo no son pequeñas. No es éste lugar para analizarlas de manera exhaustiva. La finalidad de este trabajo nos acota imperiosamente el objeto. Así, entre las consecuencias de esa nueva relación debemos destacar el nacimiento de principios generales y la consolidación de conceptos esenciales del nuevo derecho. En efecto, la generalización de la regulación por Ley de esta materia y el incipiente interés doctrinal por la misma (5) facilita al estudioso la posibilidad de extraer de la obra del legislador los principios y conceptos que han de dar forma y consolidar el conjunto normativo relacionado con el turismo. Esta es la gran novedad frente a la situación preexistente. Frente a un conjunto de normas reglamentarias, esencialmente organizativas y disciplinarias,

(4) Sobre el dilema Ley/Reglamento en la normación turística, puede verse: AZNAR JORDÁN, D.A., *Disposiciones normativas en el ámbito turístico ¿Ley o Reglamento?*, en el vol. col. *Estudios sobre...*, ob. cit., pp. 169-210.

(5) De un tiempo a esta parte la bibliografía jurídica sobre el turismo se ha incrementado notablemente, aunque siga siendo escasa. Entre los trabajos publicados pueden citarse los volúmenes colectivos: *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, coordinado por TUDELA ARANDA, J., Diputación Provincial de Huesca, 1997; *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, coordinado por BLANQUER CRIADO, D., Tirant lo Blanch-Diputación Provincial de Castellón, Valencia, 1999. La monografía: *Derecho del Turismo*, BLANQUER CRIADO, D., Tirant lo Blanch, Valencia 1999. Y los artículos: TUDELA ARANDA, J., *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica*, RVAP n.º 45-I, pp. 291 y ss; SOCÍAS, J. M., *Evolución de la legislación turística en las Islas Baleares*, en esta REVISTA n.º 13, 1998, pp. 197-236; FERREIRA, J. y NOGUEIRA, A., *Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible*, en esta REVISTA n.º 13, 1998 pp. 341-378; SALGADO CASTRO, A., *La distribución de competencias en materia de turismo*, en esta REVISTA n.º 9, 1996; BLANCO HERRANZ, F.J., *Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español. Proceso, instrumentos y propuestas de futuro*, Estudios Turísticos n.º 137, 1998, pp. 67-86.

en la actualidad se levanta un edificio normativo con abundantes leyes y otras normas llenas de contenido material. Por ello, hoy es posible abordar el estudio del Derecho del turismo desde premisas radicalmente diferentes a las existentes hasta ahora.

II. CONCEPTO Y CLASES DE RECURSOS TURÍSTICOS

Define el Diccionario María Moliner *recurso* como *medio al que se recurre para algo*. Es fácil comprender que si se añade la calificación de turístico de lo que se trataría es de un medio para atraer turistas. Así, antes de entrar en los límites del mundo del Derecho, podrá intuirse que recurso turístico será todo aquello que sirva como medio para atraer turistas. Y, efectivamente, como inmediatamente se comprobará esta será, en términos aproximados, la acepción que recogerán las distintas normas turísticas. En el sentido aludido, el concepto de recurso turístico no es novedoso en la gestión turística. De una manera o de otra, de forma más o menos expresa, este concepto ha estado, como no podía ser de otra manera, en el centro de la política turística. Lo realmente novedoso es su aprehensión por el Derecho y las consecuencias que de ello extrae el legislador.

Si bien será en la Ley de Ordenación del Turismo del País Vasco la norma en la que este concepto alcanza auténtica consagración jurídica, pueden citarse distintas normas previas a la citada en la que el concepto de recurso turístico ya emerge. La primera de las normas que recoge este término sería la Ley 2/1989, de Cataluña, de Centros Recreativos Turísticos. Si bien esta Ley no contiene una regulación consciente del término objeto de nuestro estudio, éste aparece explícitamente al justificar la especial regulación de los Centros Recreativos por su carácter de recursos turísticos, es decir por su capacidad de atraer turistas con las consiguientes y positivas consecuencias. También aparece el concepto de recursos turísticos en las leyes 8/1990, de 28 de diciembre, de Castilla-La Mancha y 9/1993, de 1 de diciembre, de las Islas Baleares, respectivamente, de Aprovechamiento de Aguas Minerales y de Atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de información turística. En estas normas como en la citada Ley catalana, se identifican determinadas empresas, como los balnearios, con los recursos turísticos, al ser susceptible de incrementar el flujo turístico.

Pero en estas normas no hay en puridad un tratamiento jurídico del concepto de recurso turístico. Se trataría, más bien, de la recepción de su acepción en el lenguaje vulgar. Esta situación cambia radicalmente, como ya se señaló, con la aprobación de la Ley de Turis-

mo del País Vasco. Si bien la Ley va a recoger una definición del término estudiado, es en la Memoria que acompañó la remisión del proyecto al Parlamento vasco donde se encuentra la reflexión de mayor interés:

«En lo que concierne a los bienes, recursos o atractivos turísticos ha sido necesario ofrecer una definición de corriente turística. Si un recurso turístico es algo que puede generar una corriente turística, es evidente que resultaría inapropiado y técnicamente deficiente utilizar un concepto con un valor sobreentendido. Por ello, la definición que se realiza de corriente turística tiene como único punto de referencia el concepto de recurso turístico sin que pueda ser extrapolable a otros ámbitos de la Ley. En este sentido, recurso turístico es el que atrae a los turistas, con toda la amplitud que se quiera dar al concepto, en la medida en que la tipología de los recursos y las motivaciones de quien se desplaza pueden ser muy variadas, sin obedecer a una única razón o motivo. Se excluye del concepto de corriente turística a los desplazamientos de quienes se trasladan por motivos estrictamente profesionales o lucrativos.»

En consecuencia, el párrafo tercero del artículo 2º, destinado a delimitar el ámbito de aplicación de la Ley, define por primera vez y de la siguiente forma, en un texto normativo, el concepto de recurso turístico:

«Son bienes o recursos turísticos las cosas materiales o inmateriales, naturales o no, que por su naturaleza o circunstancias, son capaces de generar corrientes turísticas. A estos efectos, se entiende por corriente turística el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su domicilio.»

Es decir, recurso turístico es aquel bien capaz de atraer turistas. La gran novedad no está en la definición en sí misma sino en la recepción que por el Derecho se hace de este concepto. No puede considerarse como casual que la primera norma general que sobre turismo se aprobaba en nuestro país dedicase uno de sus primeros y más significativos preceptos al concepto de recurso turístico. En efecto, el cambio de la política turística requería, entre otras cosas, una distinta relación del Derecho para con el turismo. La Ley vasca va a ser la primera muestra significativa de ese cambio de relación. Como no podía ser menos, el legislador vasco sintió la necesidad de profundizar en algunos conceptos que se entendían básicos para el Derecho

que emergía. Y entre esos conceptos el de recurso turístico habría de tener un protagonismo fundamental (6).

La razón última de este protagonismo va a radicar en el nuevo entendimiento que los poderes públicos van a hacer de la política turística. Frente a una política limitada a utilizar la extraordinaria fuerza de atracción de nuestro clima y nuestras playas, el surgimiento de políticas turísticas en cada Comunidad Autónoma, muchas de ellas alejadas forzosamente de ese turismo de sol y playa, y la comprensión de la necesidad de diversificar el producto y de cambiar cantidad por calidad, va a traer como consecuencia dirigir la mirada hacia aquellos bienes, naturales o no, que son susceptibles de ser aprovechados para atraer turistas. Pero ahora se requerirá la adopción de medidas proteccionistas, la integración de esos recursos en el marco de políticas generales de ordenación del territorio, la utilización de técnicas de fomento que ayuden a su preservación y divulgación, e, incluso, la adopción de medidas normativas que favorezcan la creación de nuevos recursos. Por todo ello, será absolutamente preciso que el legislador se acerque a este concepto y, en el contexto de unas normas mucho más ambiciosas de lo que tradicionalmente el Derecho se había mostrado en relación con el turismo, desarrolle un marco de referencia para la actuación del poder público y de los particulares.

Como en estas páginas se intentará mostrar, las consecuencias de la adopción de este concepto como uno de los centrales del nuevo Derecho del turismo tendrá significativas consecuencias. Antes de rastrear las restantes normas autonómicas en busca de este concepto hay que llamar la atención sobre el hecho de que la Ley vasca abre tímidamente la única clasificación que hoy se puede encontrar alrededor del concepto estudiado. En efecto, la Ley al aludir a *cosas materiales o inmateriales, naturales o no*, abre la siempre ocurrencia de las clasificaciones. Esta será la vía que se utilizará más adelante para profundizar en este concepto.

Aunque podría decirse que la idea de recurso turístico es central en todas las leyes que con posterioridad a la norma vasca se han aprobado, es en cuatro de ellas en las que se pueden encontrar definiciones expresas del concepto de recurso turístico:

«Recursos turísticos. — Aquellos bienes, materiales o inmateriales, acontecimientos, manifestaciones culturales de todo tipo, obras del ingenio humano, espacios o elementos de la naturaleza que por

(6) Ejemplificador de lo dicho es la propia regulación que la Ley vasca realiza de los recursos turísticos a los que dedica su Título IV, con dos Capítulos respectivamente dedicados a *los recursos turísticos básicos* y a *la ordenación de los recursos turísticos*.

su esencia u otras circunstancias, tienen el atractivo capaz de generar flujos y movimientos de personas» (art. 2.2 a) de la Ley 2/1997, de 20 de Marzo, de Extremadura, de Turismo).

«A los efectos de lo establecido en la presente Ley se consideran recursos turísticos cualquier clase de bienes materiales, naturales o no, susceptibles de provocar de modo directo o indirecto movimiento o actividades turísticas» (art. 5.2 de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Galicia, de Ordenación y Promoción del Turismo).

«Son recursos turísticos, los bienes materiales e inmateriales, naturales o no, que pueden generar corrientes turísticas» (art. 2.2.B de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de la Comunidad de Madrid, de Ordenación del Turismo.)

«Constituyen recursos turísticos todos los bienes, costumbres, tradiciones, usos, patrimonio cultural, etnológico, geográfico y natural, así como la infraestructura alojativa de servicios y cualquier otra aportación de las empresas turísticas» (art. 25 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Cantabria, de Ordenación del Turismo).

Como puede observarse una sustancial diferencia existe entre la definición contenida en el último de los textos citados y la que se puede leer en las otras cuatro leyes. Si las cuatro primeras definen expresamente el concepto de recurso turístico, vinculándolo a su capacidad de atraer y crear flujo turístico, la Ley cántabra, una de las últimas en ser aprobadas, relaciona los bienes que pueden provocar esos flujos pero no define expresamente el concepto de recurso turístico, aunque se utilizará abundantemente en la Ley. Puede pensarse, sin excesivo riesgo, que, sin olvidar lo que de defectuosa técnica legislativa hay en la redacción del artículo 25 de la citada Ley, lo que prima es la presunción de una definición que se entiende por ya sabida (7). Y es que cuando se aprueba la Ley cántabra el concepto de recurso turístico esta ya suficientemente asentado e indiscutido como uno de los conceptos centrales del nuevo Derecho del turismo.

La función que las normas le atribuyen como generadores de flujo turístico lo sitúan en el centro de la política turística. Puede decirse que su importancia es incluso mayor que lo que podría deducirse de las definiciones expresas que contienen las normas. Muestra palmaria de esta importancia es como define la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo, de Extremadura, el objeto de la Ley:

(7) Ratifica esta consideración el papel principal que la Ley otorga al concepto que se estudia. A título de ejemplo puede citarse cómo el artículo 5 define como competencias de la Consejería competente: e) aprobar los planes sectoriales y comarcales de ordenación de los recursos turísticos y f) la administración y gestión de los recursos turísticos cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma.

«La presente Ley tiene por objeto regular, en el ejercicio de la competencia exclusiva que sobre la materia tiene la Comunidad Autónoma de Extremadura, la ordenación, fomento y promoción de los recursos turísticos de Extremadura, así como el desarrollo de las actividades turísticas de la Comunidad.»

Como se puede leer, la Ley extremeña identifica el objeto de la misma con la ordenación de los recursos turísticos y el desarrollo de las actividades turísticas. Y es que, de manera sintética, sin duda, ésta y no otra será la función del poder público en materia turística. La consecuencia no puede ser otra que el carácter central de los conceptos de recurso turístico y de actividad turística en el nuevo diseño de intervención del poder público que se perfila. Constatación definitiva de la importancia que el legislador otorga a este concepto es el hecho de que en prácticamente todas las leyes aprobadas se fije como objetivo la preservación, ordenación y promoción de los recursos turísticos. Ejemplo paradigmático de lo señalado puede ser el párrafo 7º del art. 2º de la Ley gallega:

«Son fines de la Administración autonómica: 7. Preservar los recursos turísticos, evitando su destrucción o degradación y promoviendo en cada caso su correcto aprovechamiento» (8)

En muchas ocasiones, aun no existiendo expresamente, el legislador trabaja sobre este concepto. Buen ejemplo de esta utilización inconsciente sería la Ley 12/1997, de 20 de noviembre de 1997, de Aragón, de Parques Culturales. Con la citada Ley, el legislador aragonés no pretendía otra cosa que dotar al mundo rural de un modelo de gestión integral de territorios singularmente atractivos, pero con la finalidad última de que sirviesen de focos de atracción para eventuales visitantes.

Otra faceta de extraordinario interés para el estudioso es la estrecha relación entre la consolidación de este concepto y el afianzamiento del nuevo modelo de política turística. Bien puede decirse que el proceso seguido por el concepto de recurso turístico es demostración y expresión de los cambios acaecidos en el mundo del turismo. Singularizar, ordenar, racionalizar su gestión, todo ello tiene como finalidad última, y normalmente declarada, buscar la calidad como criterio

(8) Artículos del mismo tenor pueden leerse en casi todas las leyes aprobadas hasta el momento: art. 3.4 de la Ley del País Vasco; art. 3 c) de la Ley de Murcia; art. 1.2 c) de la Ley de Extremadura; art. 1.2 c) de la Ley de Canarias; art. 9. c) de la Ley de Castilla y León; art. 4.7 de la Ley de Castilla-La Mancha; art. 1.3. e) de la Ley de las Islas Baleares; art. 4.1 e) de la Ley de Madrid; art. 5. e) y f) de la Ley de Cantabria.

distintivo de la actividad turística y armonizar los objetivos meramente económicos con otros complementarios pero de no menor importancia en la mayoría de las ocasiones. La multiplicación de la presencia normativa de este concepto y el paulatino desarrollo de los nuevos valores que rigen la política turística van a incrementar progresivamente la complejidad jurídica de este concepto.

El carácter incipiente de la legislación turística se refleja en el escaso desarrollo de alguno de sus aspectos más propensos al desarrollo no ya normativo sino doctrinal. En concreto, nos referimos a la clasificación de los recursos turísticos. Hasta el momento, no existe en ninguna norma una clasificación expresa de los recursos turísticos y sólo indirectamente puede deducirse de otras referencias hechas a este concepto en las leyes. Dos son las distinciones más utilizadas por la legislación. Por una parte, aquella que hace referencia a la distinción entre recursos materiales y recursos inmateriales, presente en el artículo 2.3 de la Ley vasca, en el 2.2 de la Ley extremeña y en el 2.2.b) de la Ley madrileña. Por otra, la que alude a la diferencia entre recursos naturales y no naturales, mencionada en los artículos 2.3 de la Ley vasca, 5.2 de la Ley gallega y 2.2.b) de la Ley madrileña. Además, el artículo 46 de la Ley vasca distingue entre recursos básicos y aquellos que no lo son. Sólo de esta última distinción extrae el legislador consecuencias. En efecto, si la distinción entre recursos naturales y no naturales, materiales e inmateriales, parece obedecer más a una táctica descriptiva, al deseo de explicar bien el nuevo concepto, otorgándole, simultáneamente, una naturaleza omnicompreensiva, la distinción entre recursos básicos y aquellos que no lo son obedece al deseo de otorgar al gestor público de un instrumento que le ayude en la materialización de la nueva política turística.

Es el Capítulo I del Título IV de la Ley del País Vasco el dedicado a los recursos turísticos básicos. Consta este Capítulo de dos artículos. El primero de ellos, el 46, define estos recursos:

«Son recursos, bienes, o atractivos turísticos los definidos con carácter general en el artículo 2.3 de esta Ley. Se consideran recursos turísticos básicos los que, aisladamente o formando conjunto con otros, constituyen o pueden constituir causa principal en la generación de corrientes de turismo de masas.»

Por su parte, el artículo 47 establece que *los recursos turísticos básicos serán objeto de declaración e inventario, conforme a la normativa que en cada caso le sea de aplicación en orden a su promoción y protección.*

El concepto de recurso turístico básico no es en absoluto indiferente en la ordenación que de la política turística hace el legislador

vasco. Por el contrario, puede decirse que ocupa un lugar central en esa política. En efecto, el Plan Territorial Sectorial (9) ordenará los recursos turísticos y establecerá las comarcas turísticas consideradas preferentes desde la perspectiva de la actuación pública. Pues bien, el primero de los tres requisitos que la Ley establece para poder declarar una comarca como turística, será *que disponga de recursos turísticos básicos*. De esta manera, el concepto de recurso turístico básico sirve al poder público para priorizar y ordenar racionalmente la política turística. Así, distinguir entre todos aquellos bienes que son susceptibles de originar corrientes turísticas entre aquellos que por su importancia más pueden contribuir de aquellos otros de una eficacia presumiblemente menor, se antoja un instrumento de gran utilidad. En efecto, uno de los principales problemas que puede provocar un concepto como el analizado de recurso turístico, es su amplitud. Si se toma en su literalidad, el universo de los bienes susceptibles de atraer visitantes o personas interesadas es amplísimo. Lógicamente, si se pretende que este concepto sea de utilidad para la gestión turística habrá de tenerse en cuenta la diferente importancia de los bienes en relación con su capacidad de generar corriente turística. Es por ello, perfectamente comprensible la distinción que el legislador vasco ha realizado. Incluso puede pensarse que de una adecuada gradación de los recursos turísticos aun podrían extraerse mayores consecuencias en lo relativo a su ordenación, gestión, protección o promoción.

III. LA FUNCIÓN DEL RECURSO TURÍSTICO EN LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA. LA GENERACIÓN DE CORRIENTES TURÍSTICAS

Desde la primera definición examinada, se pudo comprobar la estrecha ligazón de los recursos turísticos a la función que el legislador les encomienda. Como se observó ésta es generar corrientes turísticas. Por esta capacidad de atracción es por lo que el legislador les otorga un lugar de relevancia en la nueva legislación turística y por lo que se constituyen en piezas centrales de la nueva política turística. Es momento de profundizar en esta función y de analizar otras funciones colaterales asignadas por la nueva normativa.

(9) De acuerdo, con el artículo 48.1, *este Plan definirá el modelo de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma y ordenará el fenómeno de la segunda residencia turística o vacacional, con arreglo al modelo definido por los instrumentos de ordenación territorial establecido por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.*

Si la función de los recursos turísticos es generar corrientes turísticas, puede comprenderse sin dificultad para la definición de una política turística que pretende convertir la calidad y la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico en ejes de su desarrollo. El análisis de los textos legales puede comenzarse comprobando como es objetivo generalizado de estos textos el preservar los recursos turísticos respetando los valores medioambientales o culturales inherentes a estos. Aunque en todas las leyes pueden encontrarse referencias en este sentido, cuatro textos destacan por su carácter ejemplificador:

«Es objeto de la Ley: el fomento del aprovechamiento correcto de los recursos turísticos a partir del respeto a la conservación a la conservación del medio ambiente y a la minimización de consumos» (art. 1.3 e) de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Islas Baleares).

«Es fin de la Ley: preservar los recursos turísticos, evitando su destrucción o deterioro y procurando su correcto aprovechamiento, con respeto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales» (art. 4.7 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Castilla-La Mancha)

«Es principio de la Ley: la contribución a la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza y el paisaje, en cuanto objetos de atracción y recursos turísticos, favoreciendo el desarrollo sostenible de las actividades económicas, en el marco de esta Ley» (art. 4.11, de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Murcia, de Turismo) (10).

«Es objetivo de la presente Ley el desarrollo y sostenimiento del recurso turístico de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Para ello, la Comunidad llevará a cabo una política turística tendente al fomento de la oferta que dé respuesta a las necesidades de la demanda, asegurando el desarrollo ordenado de la actividad turística, atendiendo especialmente los criterios de calidad en los servicios el respeto al medio natural, el sostenimiento del recurso turístico y la promoción del turismo en el espacio rural» (art. 26. 1 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria)

Como se desprende con claridad de los preceptos transcritos, para el legislador la política turística pasa por una ordenación satisfactoria de los recursos turísticos y esta ordenación supone imperiosa-

(10) Artículos similares en otras leyes serían los siguientes: art. 3.4 de la Ley del País Vasco; art. 6 de la Ley de Cantabria; art. 1.2 f) de la Ley de Galicia; art. 1.2 f) de la Ley de Extremadura; art. 1.2 f) de la Ley de Canarias; art. 9 c) de la Ley de Castilla y León; art. 26.1 de la Ley de la Comunidad Valenciana.

mente la preservación de los valores medioambientales y culturales. Esta afirmación sirve para resumir simultáneamente la importancia de la función de los recursos turísticos y la naturaleza de la nueva política turística. Para ésta, el medio ambiente y el patrimonio cultural constituyen, a la vez, recursos fundamentales del nuevo turismo y el límite, en cuanto a su preservación, de toda actividad turística. Puede decirse, sin excesivo margen de error, que la definición de la política turística dependerá en gran medida de la gestión que se realice de los recursos turísticos de cada Comunidad. En cualquier caso, como primer y fundamental eslabón de la política turística, será en relación con los mismos cuando el poder público haya de materializar sus intenciones reales sobre el modelo turístico que se desea.

De sumo interés para entender la capacidad de los recursos turísticos para influir positivamente en la política medioambiental y cultural, es lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 14 de la Ley gallega:

«Asimismo, se desarrollarán programas para la preservación y restauración de las zonas culturales con valor histórico que, por sus singulares circunstancias de interés monumental, histórico o artístico, permitan el empleo de estos valores como incentivo para la promoción e incremento de la demanda turística, garantizando la protección contemplada en la Ley del patrimonio cultural de Galicia» (11).

Y es que una de las características fundamentales del nuevo turismo es la asignación al turismo de funciones complementarias de la tradicional de generación de recursos económicos, funciones especialmente ligadas a la protección del medio ambiente, a la recuperación y preservación del patrimonio histórico y a la ordenación del territorio. Es en esta nueva caracterización del turismo donde se puede apreciar los ricos matices que ofrece la figura de los recursos turísticos. Su adecuada ordenación y gestión no sólo llevará a imponer límites conservacionistas sino a fomentar políticas activas de recuperación de es-

(11) Los ejemplos de declaraciones normativas en el sentido expuesto son variados. Además de la declaración transcrita de la Ley gallega, es significativo como la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, tras establecer «la creación, conservación, mejora, aprovechamiento, protección de los recursos y de la oferta turística en Canarias» como uno de los objetivos de la Ley, establece como objetivo separado «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». También es expresivo de este sentir el principio rector de la política turística de la Región de Murcia contenida en el párrafo 11º del art. 4 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre: «La contribución a la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza y del paisaje, en cuanto objetos de atracción y recursos turísticos, favoreciendo el desarrollo sostenible de las actividades económicas, en el marco de esta Ley».

pacios naturales y del patrimonio cultural, en cuanto medio ambiente y patrimonio histórico se han convertido en muy importantes factores de atracción. Hacer hoy atractivos los recursos turísticos es integrarlos plenamente en una política respetuosa con el medio ambiente y coherente con la importancia que la sociedad otorga en nuestros días al patrimonio cultural y natural. De esta forma, la política turística deberá en todo caso conciliarse con la política cultural y medioambiental.

Junto a la relación señalada con el medio ambiente y el patrimonio histórico, se ha señalado que es función complementaria asignada al turismo la de contribuir a la ordenación del territorio. También en relación con esta función es básica la política que se realice con los recursos turísticos. Si se desea que la política turística contribuya a una adecuada ordenación del territorio, lo primero que se deberá realizar es un correcto inventario de recursos turísticos y su correspondiente integración en un instrumento de planificación que siempre deberá tener presente la distribución geográfica de esos recursos. Muestra de esta función de los recursos turísticos en la planificación turística y de la relación de ésta con la ordenación del territorio es el artículo 12 de la Ley gallega, relativo al Plan de ordenación turística:

«1. La Administración turística promoverá, en consonancia con los instrumentos de ordenación del territorio establecidos en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, y en particular planes y proyectos sectoriales de infraestructura turística, a fin de reglamentar la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones, e instalaciones necesarias relacionadas con el sector turístico.

2. El Plan de ordenación turística definirá el modelo de desarrollo turístico y contendrá directrices generales referidas a los siguientes aspectos:

a) Ordenación de los usos en relación con el resto de la ordenación del territorio

b) Inventario y valoración de los recursos turísticos y fijación de los modos óptimos de aprovechamiento de los mismos y medidas a adoptar para su protección» (12).

Aunque no haya sido hasta la fecha un elemento de primer orden en la doctrina y práctica de la ordenación del territorio, no resulta muy difícil entender que el turismo es un elemento esencial para una

(12) Artículos semejantes son el 50 de la Ley extremeña, relativo al Plan Turístico Regional y el 48 de la Ley del País Vasco que regula el Plan Territorial Sectorial.

verdadera ordenación del territorio. En muchas zonas del territorio, normalmente las más deprimidas, el turismo se presenta como la única alternativa real de desarrollo social y económico. Tarea fundamental de los poderes públicos será lograr que el desarrollo de la actividad turística se concilie con la preservación de los mejores valores de esas zonas. Una tarea en la que será peón esencial una adecuada gestión de los correspondientes recursos turísticos, una gestión en la que no deberá desdafiarse la muy importante capacidad de movilización social que tienen los recursos turísticos.

Consecuencia de lo señalado son algunas otras funciones que la legislación ha asignado expresamente a los recursos turísticos. Así, su capacidad para mejorar la calidad de la oferta turística o de contribuir a la desestacionalización de la misma (13). Las funciones complementarias que pueden desempeñar los recursos turísticos abren un camino esencial no sólo al poder público en la gestión del turismo sino también al legislador que con imaginación puede establecer disposiciones que sirvan de guía a una política más ambiciosa.

Una consecuencia fundamental del estudio realizado sobre la función que el legislador ha atribuido a los recursos turísticos es el equilibrio que presidirá su gestión entre la rentabilidad de los mismos y su impacto social, cultural y medioambiental. Esto nos sitúa de lleno en la fundamental cuestión de la gestión de los recursos turísticos, cuestión a la que, como inmediatamente se verá, el legislador ha dedicado abundantes preceptos.

IV. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS

Los asertos teóricos de la nueva política turística se van a proyectar, esencialmente, en las nuevas normas turísticas en los preceptos dedicados a la gestión de los recursos turísticos. En la práctica totalidad de las leyes aprobadas se establece, tal y como se señaló en páginas anteriores, la protección de los recursos turísticos, con especial referencia a los recursos culturales y medioambientales, como uno de los objetivos fundamentales de las nuevas leyes. De esta forma, la gestión de los recursos, como a la postre toda la política turística, va a estar dirigida por la idea motriz de preservación. Ello inva-

(13) Así, el artículo 1.3. f) de la Ley balear establece como uno de los principios de actuación de la política turística, la *potenciación de nuevos productos y modalidades turísticas tendentes a impulsar planes de desestacionalización y especialización de la oferta turística*.

lida de raíz cualquier acción o política que pueda poner en peligro la existencia de los recursos (14). Así, el estudio de la gestión de los recursos turísticos debe realizarse desde la premisa de la conservación y preservación de los mismos como límite para el desarrollo de la actividad turística. De hecho, ésta y no otra es la gran cuestión de la nueva política turística. Basada en la promoción de nuevos recursos turísticos, en ocasiones de gran fragilidad, deberá saber simultanear la promoción de esos recursos para el turismo con los obligados límites que su conservación exigirá. Y ello es así porque el legislador sabe que si ampara una política depredadora para con los más significativos recursos, medioambientales y culturales, el destino dejará de perder su atractivo. Pero también es así porque la nueva política turística debe enmarcarse sin paliativos en la idea de turismo sostenible y en el consiguiente deber de entregar a las generaciones futuras el patrimonio actual en debidas condiciones. También porque, como se pudo comprobar al estudiar la función de los recursos turísticos, el turismo no tiene hoy sólo una finalidad económica sino que es también un instrumento auxiliar de primera importancia para la política cultural y medioambiental. Esto es fundamental en la nueva política turística porque pone de manifiesto no sólo la riqueza del turismo en su relación con los nuevos valores sociales sino, sobre todo, porque expresa con contundencia la obligación de coordinar estrechamente las políticas culturales, medioambientales y turísticas y de establecer medidas concretas de protección, que será primer paso en la gestión de esos recursos (15). Hay que indicar que la coordinación no sólo se deberá

(14) Significativa es la rúbrica del Título que la Ley de Cantabria dedica al recurso turístico: *«Desarrollo y mantenimiento del recurso turístico»*.

(15) A este espíritu responde con claridad, entre otros preceptos, el parágrafo j) del art. 3 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de la Región de Murcia: es competencia de la Consejería competente en materia de turismo, *«la ordenación de la oferta turística mediante la corrección de las deficiencias de infraestructura, la elevación de la calidad y la armonización de los servicios, instalaciones y equipos turísticos con el desarrollo de la infraestructura territorial y la conservación del medio ambiente»* y el art. 26.1 de la Ley de Turismo de Cantabria: *«Es objetivo de la presente Ley el desarrollo y sostenimiento del recurso turístico de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Para ello, la Comunidad llevará a cabo una política turística tendente al fomento de la oferta que dé respuesta a las necesidades de la demanda, asegurando el desarrollo ordenado de la actividad turística, atendiendo especialmente los criterios de calidad en los servicios, el respeto al medio natural, el sostenimiento del recurso turístico y la promoción del turismo rural»*. Expresiva de la vinculación de las medidas conservacionistas con los recursos turísticos es la previsión contenida en el art. 54.2. a) de la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura. En este precepto se establece que una de las determinaciones obligatorias de los Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada es la de establecer en el mismo las medidas destinadas para proteger los recursos turísticos inventariados.

circunscribir a las políticas de una misma Administración sino a las distintas Administraciones con competencia en materia de turismo. Así lo ha entendido con claridad el legislador castellano-leonés, uno de los que más ha tenido en cuenta para la articulación de la política turística a las corporaciones locales (16).

Desde esta premisa conservacionista, la gestión de los recursos turísticos se convierte en núcleo de la política turística. Y en consonancia con los valores que rigen en la actualidad esa política, la idea de calidad va a ser idea aglutinadora de la gestión de esos recursos (17). La exigencia de la calidad es una exigencia social. El poder público es consciente de que la sociedad actual es bien diferente de aquella que protagonizó el boom turístico. En la actualidad, el turista esta lejos de conformarse con una oferta consistente en sol, playa y precios reducidos. El turista se ha convertido en un cliente exigente que busca en sus desplazamientos encontrar satisfacción a inquietudes que no puede cubrir en su lugar de residencia. Es, además, un sujeto mucho más concienciado en relación con la importancia de la preservación medioambiental y con la significación del patrimonio cultural. Es, también, un turista que va a ejercer como consumidor o usuario, un turista que va a demandar infraestructuras adecuadas, una oferta complementaria satisfactoria o las garantías debidas de cumplimiento de las expectativas levantadas.

Para que todo el edificio construido alrededor de ese sujeto protagonista que es el turista no se derrumbe, es requisito fundamental que sus cimientos, los recursos turísticos, respondan a las exigencias comentadas. Una consecuencia ineludible será el incremento del intervencionismo administrativo con la clara finalidad de garantizar que las expectativas de los turistas no van a verse defraudadas. Una muestra significativa de lo dicho es lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo, de Cantabria (18):

(16) En el art. 5 de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo, se dispone: «La coordinación de las competencias atribuidas a las corporaciones locales se realizará por la Junta de Castilla y León mediante el establecimiento de los necesarios instrumentos de planificación y ordenación turística, en los que se determinarán las necesidades, prioridades y objetivos más importantes, prestando en todo caso especial atención a la conservación, protección y mejora de los recursos turísticos».

(17) La emergencia de la calidad como elemento más distintivo de la nueva política turística ha sido prontamente advertido por la doctrina: José TUDELA ARANDA, *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo...*, ob. cit., p. 313; David BLANQUER CRIADO, *Derecho del turismo*, ob. cit., pp. 24-25.

(18) Es significativo que este artículo se encuentre incluido en el Título IV de la Ley, que lleva la rúbrica ya señalada de «Desarrollo y mantenimiento del recurso turístico».

«Artículo 27. Actuación administrativa.

1. Es objetivo de la presente Ley el desarrollo cualitativo del turismo y la satisfacción de las necesidades turísticas de los usuarios a través de instalaciones y servicios idóneos y el respeto al medio ambiente y el mantenimiento de los recursos naturales.

2. Para ello, la Dirección general de Turismo:

a) Fomentará la consecución de las mejores condiciones de calidad posibles para los turistas, tanto foráneos como residentes en la Comunidad Autónoma

b) Promoverá el desarrollo de una economía turística competitiva y eficaz, utilizando los estímulos necesarios para mejorar los estándares de calidad

c) Fomentará la utilización equilibrada y sostenible del recurso turístico natural en relación con la prestación o la utilización de los servicios turísticos.»

En efecto, el poder es consciente de que no puede dejar el cumplimiento de las exigencias de la calidad en manos de los particulares. La calidad no es barata ni sencilla de obtener y la tentación de renunciar a ella es excesiva. Si por calidad se ha de entender que la oferta turística, y por tanto los recursos turísticos, han de satisfacer las exigencias que han levantado en los turistas, el poder habrá de promover las medidas necesarias para que esa oferta se adecue a las expectativas levantadas por su publicidad y a los valores sociales vigentes. Lo establecido en la Ley cántabra son medidas de fomento. Pero el cumplimiento de las condiciones de calidad exigirá del poder algo más que medidas de fomento. Exigirá una inteligente articulación de la política pública y el establecimiento de las correspondientes medidas de control e inspección.

En esa tarea del poder público cobran especial significación la vinculación entre la específica protección que al legislador merece el turista como consumidor o usuario y el singular régimen disciplinario del turismo. Significativo de la vinculación de la calidad al estatus del turista como usuario es lo dispuesto en el párrafo c) del artículo 23 de la citada Ley de Cantabria. En el mismo se establece como derecho de los usuarios:

«La veracidad en la información y publicidad suministrada sobre los servicios turísticos ofertados y sobre los recursos turísticos, costumbres, riquezas artísticas, culturales y naturales en los lugares visitados.»

La obligación contenida en el artículo transcrito se antoja de importancia para alcanzar la eficacia necesaria en la política turística.

Establecer la veracidad como un requisito de la publicidad turística puede ser, si se articulan las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la obligación, un medio útil para la mejora de la oferta turística. Ahora bien, ello conlleva una Administración turística poderosa, fuertemente intervencionista. Un intervencionismo que se justificaría por la gran repercusión que sobre el interés general posee la actividad turística. Es esa repercusión la que ha justificado tradicionalmente la existencia de un severo régimen sancionador en la materia con la correspondiente Administración inspectora (19). No son estas páginas para examinar con detenimiento ese régimen sancionador. Pero sí debe hacerse notar la importancia que tiene para el cumplimiento de la nueva política turística, el establecer un régimen de sanciones e infracciones coherente con sus nuevos objetivos. Y así ese régimen sancionador deberá proteger con eficacia la calidad de los recursos turísticos como valor esencial.

Hacer gestión turística es trabajar con eficacia alrededor de los recursos turísticos. La gestión, puede decirse, depende en gran medida de la gestión que se realice de los recursos turísticos que son núcleo de la oferta turística. Identificar, preservar, multiplicar su potencialidad, promover los recursos, todo ello es, en gran medida el contenido de la política turística. A cualquiera de estas tareas dedican las leyes turísticas numerosos preceptos. Especial atención merece la referencia existente en varias de estas leyes a la creación de recursos turísticos. Crear nuevos recursos es, junto a su integración con políticas complementarias, dos de los objetivos básicos que se fija el legislador. Identificar la gestión turística con la creación de recursos turísticos puede no ser una novedad radical. Pero sí es novedad que se fije como principio normativo. Y es que en realidad se trata de un cambio cualitativo de la política turística. No es excesivo señalar que la política correspondiente a la época del boom fue una política básicamente pasiva en lo relativo a los recursos. Una política que vivía de recursos preexistentes, declarados previamente por la demanda. El nuevo legislador se ha fijado como objetivo la diversificación y desestacionalización de la oferta. Y para lograr estos objetivos no es suficiente atender a la demanda preexistente. Por ello, es obligado buscar recursos que atraigan turistas a nuevos lugares y en todas las

(19) De hecho, hasta la aprobación de la Ley del País Vasco, las Comunidades Autónomas sólo aprobaron en materia turística leyes que servían para cumplir las exigencias legales en relación con el principio de legalidad. En su trabajo sobre la Administración inspectora el profesor Bermejo destaca la inspección turística como una de las manifestaciones clásicas de la acción inspectora de la Administración: José BERMEJO VERA, *La Administración inspectora*, RAP n.º 147, 1998, p. 50.

épocas. Recursos que deberán conciliarse con los criterios cualitativos que presiden toda la nueva política turística.

El objetivo de creación de nuevos recursos turísticos se fija por primera vez en el artículo 1.2 c) de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias. Desde entonces, las leyes de Castilla y León, Madrid, Baleares y Castilla-La Mancha han hecho referencia a este objetivo (20). La creación de nuevos recursos no esta exenta de problemas. De los muchos que pueden plantearse, dos son especialmente relevantes. El primero de ellos es el referido a su conciliación con las exigencias medioambientales y el segundo, la complejidad jurídica de alguno de esos nuevos recursos.

El interés que despierta el medio ambiente en nuestra sociedad provoca que en numerosas ocasiones los nuevos recursos turísticos se relacionen con zonas naturales de elevada significación (21). Un espacio natural de singular atractivo no sólo constituye un recurso en sí mismo sino que supone un factor de prestigio complementario de toda la oferta turística. El riesgo evidente es que se produzca una saturación del espacio natural, saturación del todo incompatible con su conservación. Es por ello totalmente preciso llamar la atención sobre la necesidad de que la creación de recursos turísticos ligados al medio ambiente vayan acompañados por la adopción de las medidas necesarias para garantizar su conservación (22). Fomentar la visita a un espacio natural sin atender los límites naturales que la protección de ese espacio requiere puede ser funesto para su conservación. Y algo semejante, aunque con menor intensidad puede decirse del patrimonio histórico. Esta es la gran paradoja a la que el nuevo turismo debe saber dar una respuesta adecuada.

Sin duda, gran parte de la política turística dirigida a la creación de recursos turísticos esta fuertemente relacionada con el medio ambiente y el patrimonio cultural. Pero en los últimos años, y dada la creciente importancia del turismo y el significativo cambio de la de-

(20) Véanse en este sentido la Exposición de Motivos de la Ley de Castilla y León, el art. 2 de la Ley de Madrid, art. 1 de la Ley de las Islas Baleares y art. 3 de la Ley de Castilla-La Mancha.

(21) Ejemplo de esta especial significación es el principio de actuación administrativa establecido en el punto noveno del art. 4 de la Ley de Turismo de Extremadura: «atención al desarrollo y fomento de nuevos segmentos dentro de la oferta turística de Extremadura con especial atención a los productos derivados del turismo de naturaleza».

(22) Sobre el uso de los espacios naturales como elemento de promoción turística y los peligros consiguientes véase Antonio BARRERO, *Espacios naturales protegidos...*, ob cit, p. 5; Fernando GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, *Turismo y medio ambiente*, ob cit, p. 140.

manda, han surgido nuevos recursos alrededor de instalaciones de gran complejidad. No pudiéndose en estas líneas examinar con detenimiento las cuestiones que estos recursos plantean, si hay que subrayar la importancia que parques temáticos, campos de golf, balnearios, puertos deportivos, poseen en la oferta turística. Testimonio de su complejidad son las leyes singulares que se han ido aprobando para regular estas instalaciones (23). No puede negarse la importancia que estas nuevas instalaciones tienen para la generación de corrientes turísticas. Los ejemplos del Museo Guggenheim de Bilbao o el parque temático Portaventura en Tarragona son suficientemente elocuentes. Las leyes cuando contienen el mandato de creación de recursos turísticos se refieren también a estos recursos de nueva planta. Recursos que deberán integrarse armónicamente no sólo en la política turística sino en la ordenación del territorio que se pretenda realizar y a la que bien pueden servir como instrumento equilibrador.

Un modelo específico de recurso turístico es el que plantea la citada regulación aragonesa de parques culturales. En efecto, la Ley 12/1997, de 20 de noviembre, de Parques Culturales, crea esta figura que define como *conjunto de elementos relevantes del patrimonio cultural integrados en un marco ecológico singular que gozarán de protección especial* y que deben traducirse en un apoyo eficaz al desarrollo rural sostenible. Aunque la Ley nada dice al respecto, es claro que los fines del legislador sólo podrán ser logrados si se consigue que los parques se conviertan en un atractivo turístico. Como recurso turístico, aun inconsciente, los parques culturales son un excelente ejemplo de integración de las políticas turísticas, medioambientales y culturales y un excelente ejemplo de como el turismo puede servir a la conservación de esos valores y a la ordenación del territorio. El reto del actual gestor turístico es responder con eficacia e imaginación a las nuevas demandas sociales, alimentando la demanda turística con recursos que, simultáneamente, sirvan a otros fines de la acción pública (24).

(23) Pueden citarse, entre otras: Ley 12/1988, de 17 de noviembre, de las Islas Baleares, que aprueba las normas reguladoras de los campos de golf; Ley 2/1989, de Cataluña, de regulación de los Centros Recreativos Turísticos; Ley 4/1990, de 25 de octubre, de Extremadura, de oferta turística complementaria.

(24) El ejemplo de los Parques culturales es también significativo de las energías que pueden perderse en la acción pública si no hay una coordinación previa de los distintos sectores afectados. No tiene sentido aprobar una legislación imaginativa y de singular interés como la referida y olvidar su dimensión turística. Los Parques sólo cumplirán su función si logran generar recursos económicos que sirvan al asentamiento de la población rural. Y eso sólo se puede lograr si se toma en consideración su dimensión turística.

Los Parques culturales son un notable ejemplo de gestión integrada, siempre inconsciente, de los recursos turísticos. El carácter integrado de la gestión de los recursos, en si mismos considerados y en relación con los restantes recursos, es una exigencia de la eficacia de la política turística 25. En ella se pone de manifiesto con fuerza la naturaleza interdisciplinar del turismo, consideración ésta que parece precisa para aprovechar al máximo las posibilidades del turismo.

La gestión integrada se encuentra fuertemente ligada con la promoción y difusión de los recursos turísticos. Para lograr la máxima eficacia en esa labor de difusión, los gestores deberán articular productos coherentes y con marcas de homogeneidad. Así, la homogeneización y categorización propia de los recursos turísticos se presenta como un instrumento eficaz y necesario de la política turística 26. No puede olvidarse en este punto la extraordinaria importancia que en la política turística tiene la imagen, una imagen que pasa por unos productos fácilmente identificables en sus características esenciales. Un instrumento significativo en este punto de la política turística es la creación de rutas que ofrecen al turista atractivos diversos y complementarios articulados en torno a un territorio. Una muestra más de los abundantes mandatos que para el gestor se derivan de las consideraciones que la nueva legislación turística ha introducido.

En diversas ocasiones las leyes han regulado pormenorizadamente la inserción de los recursos en el marco global de la oferta turística y, especialmente, en su relación la ordenación del territorio. Destaca en esta regulación la inserción de la ordenación y gestión de los recursos en la planificación turística. Bien como elemento esencial de

(25) En relación con la importancia de una gestión integrada de los recursos turísticos puede verse: Fernando GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, *Turismo y medio ambiente*, ob cit., p. 141. La legislación aragonesa ofrece otro ejemplo de gestión integrada de los recursos turísticos. En efecto, el Decreto 141/1988, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la empresa pública *Gestora turística de San Juan de la Peña*, en su Exposición de Motivos: «En desarrollo de la competencia sobre turismo el Gobierno ha desarrollado un amplio espectro de actuaciones con el objetivo principal de crear empleo en el mundo rural que reequilibre territorio y evite despoblación... En el fomento del turismo destaca la promoción de recursos naturales y culturales, buscando un producto turístico complementario».

(26) El art. 4º, en su punto 7º, de la Ley de Turismo de la Comunidad Autónoma de Extremadura, eleva el rango normativo de esta consideración al establecer como principio de la actuación administrativa «la potenciación, mediante acciones de promoción de los productos turísticos de manera que se constituyan en puntos de destino, estableciendo para ello la señalización homogénea de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma». En sentido similar, entre otros, el art. 40 de la Ley de Turismo de Cantabria. Por su parte, el art. 37 de la Ley 3/1998, de Turismo de la Comunidad Valenciana, establece como uno de los requisitos para declarar un «Espacio Turístico», la homogeneidad en lo referente a recursos naturales, patrimoniales y culturales.

la planificación turística o bien siendo objeto en sí mismo de planificación, lo cierto es que el legislador ha vinculado de manera clara el concepto de recurso turístico con la técnica de la planificación. Así, en las Leyes del País Vasco o de Cantabria, los Planes de aprovechamiento de los recursos turísticos aparecen como instrumentos principales de la política turística. Por contra, en la Ley de Galicia, los recursos son sólo una más de las determinaciones que deben figurar en el Plan de Ordenación Turística (27). En cualquier caso, la finalidad de la ley es siempre el mismo, mejorar el aprovechamiento de los recursos y con ello, lograr una mejora global de la oferta turística. Presupuesto será, en todo caso, la declaración e inventario de los recursos turísticos (28). Ésta será una acción fundamental de la política turística. Conocer cuáles son los recursos de que se disponen, declararlos para poder articular las medidas correspondientes, ha de ser un objetivo previo de todo gestor. De su buena realización dependerá en gran medida la efectividad de toda la política.

Significativas para el éxito de la política turística articulada en torno a los recursos serán también otras cuestiones como la participación de los particulares en su gestión o la colaboración entre todas las Administraciones públicas. La colaboración del sector público y privado es una de las características más significativas de la política turística y, de alguna manera singulariza, el funcionamiento de la Administración turística. Todos son conscientes de que el éxito y la eficacia final dependen de que se articule satisfactoriamente la relación del sector privado con la Administración pública. Y en alguna ocasión el legislador ha reflejado en relación con los recursos turísticos la necesidad de esta colaboración. Así, el artículo 13 de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, establece como una de las funciones de los patronatos de turismo la de *«gestionar directamente la explotación de recursos turísticos que expresamente se les encomiende»*. Similar es el tenor del artículo 38 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Canta-

(27) El art. 51 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco, regula los Planes Estratégicos de Ordenación de los Recursos Turísticos; el art. 38 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria, prevé la posibilidad de aprobar planes integrales de aprovechamiento de los recursos turísticos. Por su parte, el art. 12.2 a) de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia, establece como una de las primeras determinaciones del Plan de Ordenación Turística, el inventario y valoración de los recursos turísticos.

(28) De manera ejemplar el art. 12.2 a) de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia, establece *«el inventario y valoración de los recursos turísticos y fijación de los modos óptimos de aprovechamiento de los mismos y medidas a adoptar para su protección»*.

bria, que establece que los Planes de Aprovechamiento de los Recursos Turísticos, pueden ser ejecutados por entidades públicas o privadas. Establecer un cauce adecuado para que los particulares puedan participar en la política de gestión de los recursos turísticos, bien contribuyendo a su creación y difusión, bien participando en su gestión en términos estrictos, será siempre un factor enriquecedor de la política turística.

Todavía más significativa será la adecuada colaboración entre todas las Administraciones públicas. Y el requisito esencial para esta colaboración es la predisposición de la Administración autonómica a contar con las entidades locales en la política turística. Dentro de ésta, la gestión de los recursos turísticos será un terreno especialmente propicio para la colaboración. En relación con los recursos la colaboración será casi una exigencia. Los recursos turísticos en la mayoría de los casos estarán estrechamente vinculados a los territorios en los que se encuentren asentados. Por ello, parece en absoluto necesario que nada se realice respecto de los mismos a espaldas de los municipios donde se ubican. Esta consideración ha sido especialmente tenida en cuenta por el legislador castellano-leonés que ha fijado como competencia municipal en el artículo 9 de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo, *«la protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio monumental y del entorno natural»*. La consideración específica de los recursos turísticos en relación con otras entidades locales, especialmente la comarca turística, se encuentra presente en diversas normas (29).

El examen de la regulación que de la ordenación y la gestión de los recursos turísticos hacen las distintas normas aprobadas hasta la fecha pone de manifiesto la extraordinaria importancia de un concepto que confirma su centralidad en la política turística. De un concepto que va a definir en gran medida la oferta turística y con ella las características centrales de toda la actividad turística de una Comunidad. No es exagerado decir que, en gran medida, el éxito o el fracaso de la política turística dependerá del acierto con el que se gestionen los recursos de los que se dispone. Y no sólo dependerá el éxito del presente sino que de esa política dependerá también la capacidad de transmitir a próximas generaciones la riqueza múltiple del turismo.

(29) En este sentido pueden verse el art. 52 de la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura; el art. 49 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo, del País Vasco; el art. 39 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria.

V. EL CONCEPTO DE RECURSO TURÍSTICO EN LA NUEVA POLÍTICA TURÍSTICA

El papel desempeñado por el concepto estudiado en estas páginas bien puede servir para finalizar las mismas al modo de unas pequeñas conclusiones. Conclusiones que deberían comenzar subrayando la extraordinaria importancia que el concepto de recurso turístico posee en la definición y ejecución de la nueva política turística. Una importancia que se explica por las posibilidades que ofrece la ordenación de los recursos turísticos para la plasmación de los criterios que han transformado en los últimos años los parámetros de la intervención pública en materia de turismo. Desde esta transformación han de entenderse las múltiples alusiones que las distintas leyes sobre turismo aprobadas por las Comunidades Autónomas realizan al concepto de recurso turístico.

La singularidad de este concepto radica en su inserción en el núcleo de la oferta turística (30). Es la radical relación entre los recursos turísticos y la oferta turística lo que hace tan notable la relevancia de estos recursos. Y puede decirse que ha sido la necesidad de modificar las pautas habituales de la política turística lo que ha obligado al legislador a singularizar y normativizar el concepto de recurso turístico. Dados los presupuestos de la nueva política turística era necesario poder traducir en algo consistente la idea de calidad. La traducción debía pasar, en primer lugar, por aquello que atrae a los visitantes. Hacer realidad la calidad obligaba a dar tratamiento jurídico a los recursos turísticos. Sólo desde ese presupuesto era posible pensar que la transformación de la oferta turística iba a ser viable (31). Como se señaló en su momento, la calidad existe cuando los recursos turísticos responden a las expectativas que han despertado. El éxito de la oferta turística dependerá de sí esas expectativas se

(30) Normativamente es muy significativo de la relación entre los recursos turísticos y la oferta es el tenor del art. 12 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria: «la oferta turística es el conjunto de bienes, productos, servicios y recursos turísticos que las instituciones y las empresas turísticas ponen a disposición del mercado para ser utilizados y consumidos por la demanda turística».

(31) La consideración de la transformación de la oferta turística mediante la calidad y la vinculación de este objetivo con la mejora de los recursos turísticos aparece con especial claridad en el art. 38 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha: «Uno de los fines prioritarios de la presente Ley es la mejora de la posición competitiva de los distintos productos turísticos presente en la oferta turística regional, concretando los esfuerzos de actuación sobre los productos ya consolidados para mejorar su posicionamiento en los mercados y segmentos estratégicos, así como sobre los productos que pese a su escasa configuración, presentan oportunidades competitivas en el marco de las nuevas tendencias de la demanda».

cumplen y, en su caso, se superan. El poder público deberá orientar su actuación y la de los particulares implicados a la consecución de ese objetivo.

La relación del recurso turístico con la oferta global no radica sólo en la vinculación que se establece forzosamente por la calidad del producto. El recurso turístico es también un instrumento fundamental para diseñar la oferta y para alcanzar los fines que deben guiarla. Así, una adecuada ordenación de los recursos será herramienta básica para alcanzar la desestacionalización y desconcentración que son, en cualquier momento y territorio, objetivos obligados de la política turística. Un objetivo que pasa por alcanzar la segmentación de la oferta, segmentación que dependerá, en gran medida, del tratamiento que se dé a los productos que se ofrezcan (32). La consecución de este objetivo podrá alcanzarse si se crean y se potencian los recursos convenientes para este fin. Para ello será de gran importancia la realización de estudios adecuados de mercado y el análisis pertinente de la potencialidad de cada recurso. De esta forma, la ordenación de los recursos será el gran instrumento en manos del poder público para poder establecer las prioridades que han de definir su intervención en el sector turístico y una eficaz ayuda para lograr una mejor ordenación del territorio. Debe subrayarse la extraordinaria importancia que para alcanzar los objetivos señalados poseen cuestiones adyacentes como la existencia de unas adecuadas infraestructuras.

En consecuencia, la política seguida en relación con los recursos deberá tener en consideración las directrices que la sociedad impone a la oferta turística. Así, en ningún caso deberá olvidarse aquello que es el núcleo en la actualidad de esa oferta, la revalorización de los bienes culturales como productos turísticos y la consideración de los valores medioambientales como guías inexcusables del actuar turístico. La demanda turística es en gran medida deudora de los atractivos culturales y medioambientales. Saber impulsar estos recursos, logrando, simultáneamente, fomentar la actividad turística y preservar e impulsar los citados bienes, es el gran reto al que se enfrenta la política pública en el turismo.

Asimismo, características notables de la demanda y de la oferta turística deberán ser decisivas a la hora de definir la ordenación de los recursos. Entre estas características destacan la globalización de la oferta y el constante incremento de la demanda. La globalización de la oferta aumenta de manera notable la competencia entre los distin-

(32) Vid. José Luis SANTOS ARREBOLA, «Las nuevas tendencias de los consumidores-turistas», ob. cit., p. 33. Eugeni AGUILÓ PÉREZ, «Las transformaciones del actual modelo turístico», ob. cit.

tos destinos turísticos y obliga a los gestores a una política imaginativa que pasa por una selectiva política local de definición y promoción de los recursos para no perder la batalla que se abre (33). Por su parte, los cambios en la demanda son notables, destacando, junto a los cambios cualitativos ya señalados a lo largo de estas páginas, un notable incremento de la misma, derivada, entre otros factores, de las mejoras económicas y del aumento del tiempo del ocio (34). El incremento del tiempo disponible y las nuevas posibilidades económicas facilita la atracción de la demanda hacia productos que hasta la fecha no habían tenido excesiva importancia. De ahí, el valor que alcanza el recurso turístico como foco de atracción de esa nueva demanda.

Por todo lo señalado puede afirmarse que el concepto de recurso turístico ocupa una posición privilegiada en la definición de la nueva política turística. Una importancia que el legislador ha entendido que debe tener traducción jurídica. De esta forma, el Derecho del turismo incorpora a su desarrollo un concepto esencial para su consolidación

(33) Sobre la globalización de la oferta y sus consecuencias puede verse: Eugeni AGUILÓ PÉREZ, *«Las transformaciones del actual modelo turístico...»*, ob. cit.

(34) El crecimiento de la actividad turística ha sido muy significativo desde principios de los años ochenta. Desde entonces el turismo ha pasado a ser parte fundamental del destino de las rentas de los países emisores. Por todos, Eugeni AGUILÓ PÉREZ, *«Las transformaciones del actual modelo turístico...»*, ob. cit., pp. 248-252.