



## **PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS: ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO GENERAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

**Carlos Sanz Domínguez**

**Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Internacional Público y**

**Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla**

**Escuela Universitaria de Estudios Empresariales**

**Tfno. 954553899 carsanz@us.es**

### **RESUMEN**

En el presente trabajo pretendemos abordar la complejidad de los recursos turísticos, en su diversa tipología, analizando los principios y objetivos que el ordenamiento establece, especialmente, para las Administraciones públicas. La complejidad de recursos turísticos, de naturaleza muy diversa, y la dispersión normativa inciden directamente en la gestión pública de los mencionados recursos.

### **ABSTRACT**

In the present article we try to approach the complexity of the tourist resources, in their diverse typology, analyzing the principles and aims that the Law establishes, specially, for the public Administrations. The complexity of tourist resources, of very diverse nature, and the normative dispersion they affect directly in the public management of the mentioned resources.

### **Palabras clave:**

Administración pública

Calidad

Desarrollo

Recurso turístico

Recursos culturales

Recursos naturales

Sostenibilidad

### **Key words:**

Cultural Resources

Development

Natural Resources

Public administration

Quality

Sustainability

Tourist Resource

# **PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS: ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO GENERAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

**Carlos Sanz Domínguez**

## **1. INTRODUCCIÓN.**

El estudio de la política turística, su evolución histórica, así como, dentro de ella, la actividad de regulación normativa del turismo, particularmente en España, nos permite destacar la relevancia de un conjunto de elementos que comúnmente adquieren la denominación de recursos turísticos, que se convierte en elemento central de innumerables actuaciones públicas de intervención en el turismo. Su notabilidad nos plantea la necesidad de estudiar dichos elementos, clasificarlos, analizar su régimen jurídico, diferenciarlo de conceptos afines, considerar sus principios básicos. A este conjunto de cuestiones dedicamos el presente trabajo. El objetivo final será exponer un conjunto de reflexiones que nos sugiere la compleja ordenación de los recursos turísticos y el papel que en este sentido desempeñan las diferentes Administraciones Públicas.

## **2. EL CONCEPTO LEGAL DE RECURSO TURÍSTICO.**

Nuestro ordenamiento jurídico es tardío a la hora de establecer ordenaciones de carácter general sobre el turismo y por tanto, también tardíamente llevara a cabo la labor de definición y delimitación técnico jurídica de sus elementos principales, como la propia actividad turística; los recursos turísticos, los servicios, empresas y establecimientos turísticos, el usuario turístico, etc., son términos utilizados con mucha frecuencia, de forma reiterada, tanto en el campo del Derecho privado, como del Derecho público, sin que el ordenamiento facilitara una concreción técnico jurídica de tales conceptos, que nos permitiera, además de diferenciar entre unos y otros, poder establecer la línea de separación entre lo «turístico» y «no turístico», en relación con los mencionados recursos, empresas, establecimientos, servicios, etc., pues esta consideración, antes de tratarse de una clasificación dogmática o con efectos meramente didácticos, implicará notables consecuencias jurídicas.

A pesar del carácter central que ocupan los recursos turísticos en toda política turística así como en los diferentes instrumentos que ésta pone al servicio del desarrollo y promoción del turismo, no es hasta fecha reciente cuando encontramos una concreción legal de los mismos, que faciliten su utilización y diferenciación de otros elementos presentes en la actividad turística. En efecto tendremos que esperar al desarrollo legal que llevan a cabo las Comunidades Autónomas entre 1994 y 2003 para encontrar una concreción jurídica de los recursos turísticos. Serán, pues, las Leyes de ordenación del Turismo promulgadas por las Comunidades Autónomas, en su labor explícita de conceptualización de los elementos que intervienen en la regulación de la actividad turística, las que pondrán su acento en delimitar los recursos turísticos destacando sus dos componentes esenciales, por una parte, un elemento objetivo, de carácter material o inmaterial (puesto que incluye elementos físicos como son todos los recursos geográficos y elementos incorpóreos como las manifestaciones tradicionales, folclore, cultura, etc.), cuyo origen puede ser natural, es decir, que la naturaleza pone en nuestras manos, como el litoral, la montaña, los espacios naturales, los ríos y cursos de agua, etc., o de carácter cultural, por intervención de la acción humana, entendiendo el factor cultural en su sentido más amplio, como conjunto de manifestaciones de la acción del hombre a lo largo de la historia o en un momento actual (históricas, artísticas, culturales, etnológicas, etc.). Por otra, como segunda nota definidora aparece un elemento teleológico o finalista concretado en la capacidad para generar corrientes turísticas. Así, a modo de ejemplo, el art. 2,3 de la Ley de Turismo del País Vasco, determina que:

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 entenderá por corriente turística el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su domicilio.

En términos similares, se expresan las Leyes de Turismo de Asturias, Andalucía, Cantabria, Extremadura, Comunidad de Madrid, Galicia, La Rioja, Cataluña, Aragón y Navarra.

Será precisamente este elemento teleológico, la aptitud del recurso natural o cultural para generar corrientes o atractivo desde un punto de vista turístico, el que nos permitirá marcar la diferencia con otros elementos esenciales del turismo, pero cuya principal nota característica es ajena a esta aptitud de atracción de los usuarios turísticos. Sin embargo, a pesar del propósito del legislador autonómico por delimitar conceptos afines al de recurso turístico, marcando como criterio diferenciador el mencionado elemento teleológico, en tres de las definiciones del recurso turístico, encontramos elementos extraños a dicha delimitación. Así, la Ley de Turismo de Cantabria incluye como recurso turístico “la infraestructura alojativa de servicios y cualquier otra aportación de las empresas turísticas” (art. 25); la Ley de Turismo de Cataluña “la infraestructura de establecimientos y de servicios dirigidos al turismo y el mantenimiento de un nivel adecuado de calidad en la prestación de los servicios turísticos” (Art. 2,a) y la Ley Foral de Turismo de Navarra “la infraestructura de alojamiento y de restauración y cualquier otra aportación de las empresas turísticas” (Art. 35). La confusión entre recurso turístico y servicio o establecimiento turístico aparece evidenciada en los preceptos citados, imprecisión por otra parte ajena a las demás disposiciones legales en la materia.

Por su parte, las Leyes de Turismo de Andalucía y La Rioja hacen referencia a la consecuencia económica que supone el aprovechamiento de los recursos turísticos, sin que este dato aporte, a nuestro juicio ningún aspecto diferencial:

Los bienes y el patrimonio cultural y natural que pueden generar corrientes turísticas *con repercusiones en la situación económica de una colectividad* (Art. 2,c) Ley de Turismo de La Rioja).

En todo caso, podemos afirmar que las Leyes de Turismo dejan por una parte, perfectamente delimitado el concepto de recurso turístico, con las dos notas definitorias que hemos comentado y, por otra, procura su diferenciación de otros conceptos afines y

que pudieran dar lugar, como se ha visto incluso en el propio legislador, a errores conceptuales que dificultarían incluso la voluntad de ordenación que fija la propia normativa turística. Aparecen así en las Leyes las definiciones de actividad turística, empresa turística, establecimiento turístico o servicio turístico. También parece conveniente la diferenciación de los recursos turísticos de conceptos que no aparecen definidos expresamente en la Ley, como infraestructura turística, destino turístico o producto turístico.

No obstante, la primera reflexión que nos suscita el concepto legal de recurso turístico es su amplitud desde una perspectiva objetiva, la gran diversidad de recursos turísticos existentes y su variada naturaleza. Esta variedad y riqueza se pone de manifiesto en los instrumentos promocionales, propios del desarrollo de las técnicas de marketing institucional, en los cuales, bajo soportes materiales diversos (videos, guías telemáticas, folletos, guías tradicionales en formato papel, cartelería, anuncios, etc.) se presentan elementos muy variados de los recursos turísticos existentes en el espacio turístico objeto de promoción: entorno natural, montaña, playa, cursos de agua, patrimonio histórico artístico, museos, paisaje, villas medievales, artes decorativas, arquitectura local, artesanía, industria tradicional, actividades sociales, folclore, peregrinaciones, romerías, productos típicos de la gastronomía local o comarcal, etc.

Esta diversidad de recursos nos obliga a plantear de forma muy escueta algunas de las clasificaciones más utilizadas de los recursos turísticos, exponiendo algunas consecuencias para su ordenación e intervención administrativa.

Por una parte, la diferencia ya comentada entre recursos naturales, aquellos que la naturaleza pone a nuestra disposición, a los que debemos dar, en su caso, el adecuado uso turístico sostenible, y unos recursos culturales, manifestaciones del hombre en sociedad a lo largo de la historia, cuyo desarrollo y pervivencia también deben garantizarse mediante un aprovechamiento turístico sostenible. Aunque por definición sobre los recursos naturales la actuación del hombre sólo puede encaminarse, en principio, a la restauración, puesta en valor y uso turístico, no debemos descartar dado lo avanzado que en ese sentido se encuentra la tecnología, que la acción del hombre

pueda permitir la «creación», quizás en el sentido menos literal de la expresión, de nuevos recursos naturales en lugares donde éstos no existían anteriormente: baste en este sentido pensar en las playas creadas artificialmente en lugares del litoral en los que antes no existían.

En segundo lugar, podemos clasificar los recursos turísticos por su utilidad, siguiendo, el modelo establecido para la Metodología de Inventarios Turísticos por el Centro Iberoamericano de Capacitación Turística y la Organización de Estados Americanos, en Sitios naturales (Montañas, planicies, costas, lagos, lagunas y esteros, ríos, caídas de agua; grutas y cavernas y lugares de observación de la flora y la fauna); Museos y manifestaciones culturales, testimonios de culturas del pasado (Museos, obras de arte y técnica, lugares históricos, ruinas y lugares arqueológicos); Folclore (Manifestaciones religiosas y creencias populares; ferias y mercados; música y danzas; artesanía y artes; comidas y bebidas típicas; grupo étnico; arquitectura popular espontánea) y, finalmente, Realizaciones técnicas, científicas o artísticas (Explotaciones mineras, agro-pecuarias, e industriales; obras de arte y técnica; centros científicos y técnicos; manifestaciones artísticas o deportivas, etc.). Clasificación ésta muy detallada en su comprensión de los recursos turísticos de todo tipo y que, por tanto, puede ser de gran utilidad, sin que se impida su modificación o adaptación en lo que se estime oportuno, a la hora de afrontar procesos de planificación y desarrollo turístico, particularmente, en las fases iniciales de inventariado y valoración de los recursos existentes, como punto de partida del proceso que habrá de culminar con la aprobación del instrumento concreto de planificación.

Por otra parte, podemos clasificar los recursos turísticos en función de la titularidad de los mismos. Encontramos de esta forma, bienes de titularidad pública, sean demaniales (de dominio público) y para uso general, de todas las persona (playa, espacio natural protegido) o destinados a un servicio público (museo); patrimoniales (de titularidad pública no destinados al uso o servicio público, por ejemplo, el patrimonio forestal de la Administración no incorporado al dominio público forestal), comunales (uso de los vecinos del municipio). Y los bienes de titularidad privada, pertenecientes a personas físicas o jurídicas particulares, en muchos casos poseedoras de una importante masa de bienes de valor histórico artístico y monumental: iglesia católica, fundaciones, familias

aristocráticas, etc. Desde esta perspectiva son dos los problemas de mayor envergadura que pueden afectar a la gestión de los recursos desde su perspectiva turística, de una parte, la existencia de un gran volumen de recursos que se encuentran en manos privadas y cuya restauración, puesta en valor y uso turístico la Administración sólo puede incentivar a través de los instrumentos que le facilita el ordenamiento jurídico, encontrando en numerosas ocasiones la oposición o desinterés de los titulares de los bienes. Por otra, los inconvenientes que se plantean en la gestión pública de recursos en los supuestos en que concurren títulos competenciales diversos sobre un mismo bien, recurso o espacio turístico. En este sentido el Tribunal Constitucional ha reiterado su doctrina de impulso a las técnicas de cooperación: “el establecimiento de fórmulas de cooperación, que resultan especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que resulten más adecuadas...”<sup>1</sup>. Así ocurre, por ejemplo, en la ordenación del litoral, en la que pueden concurrir competencias del Estado en cuanto a los Puertos de interés general, con la competencia autonómica de ordenación del territorio, puertos deportivos y urbanismo, así como la competencia municipal también en el campo del urbanismo.<sup>2</sup>

Finalmente, desde la perspectiva de su desarrollo turístico, podríamos proceder a diferenciar los recursos turísticos que gozan de una demanda turística actual, es decir, que ya están siendo aprovechados como recurso turístico, de los recursos con demanda turística potencial. Este planteamiento diferenciador puede aplicarse a cualquier territorio sobre el que se esté proyectando una intervención de impulso al desarrollo turístico y nos permite, por añadidura, plantearnos reflexionar acerca de la relevancia de esta clasificación en los procesos de planificación turística (local, comarcal, autonómica, etc.), pues efectuado el inventario inicial de bienes turísticos será preciso destacar las debilidades y fortalezas en relación con los aprovechamientos turísticos, alcanzando la consideración de fortaleza la existencia de bienes con suficiente y adecuado uso turístico y, como debilidad, la consignación de recursos sin demanda

---

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 38/2002, de 14 de febrero.

<sup>2</sup> Concurrencia de competencias que se produce igualmente en otros espacios turísticos, como las playas, los ríos, los espacios naturales protegidos, vías pecuarias, etc.

turística o en la que esta se manifiesta claramente insuficiente. Frente a esta tipología de recursos, los gerentes públicos habrán de plantear las medidas que permitan subvertir las situaciones iniciales de ausencia o insuficiencia de demanda: restauración y rehabilitación de recursos; puesta en valor; promoción; etc. hasta alcanzar la transformación de recursos naturales o culturales en auténticos recursos turísticos e incluso la creación de recursos turísticos específicos, anteriormente inexistentes: construcción de un campo de golf; creación de un parque temático o de ocio; etc.

### **3. LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

Analizada brevemente la diversidad de recursos turísticos existentes, debemos abordar, también de forma concisa, consideraciones en relación con su regulación jurídica, caracterizada por su heterogeneidad y dispersión. El acercamiento a la compleja realidad de la ordenación de los recursos turísticos nos permite establecer tres grandes grupos normativos, la legislación turística, la legislación sectorial y la legislación transversal.

El primer grupo, la legislación turística, encabezado por la ley de ordenación del turismo (de la respectiva Comunidad Autónoma), no establece entre sus objetivos la ordenación jurídica de los recursos turísticos, sino más bien establecer el marco normativo de las relaciones entre empresarios y usuarios turísticos, fijar la distribución competencial entre las Administraciones Públicas en materia de turismo, y concretar los principios e instrumentos con los que cuenta la Administración para afrontar la ordenación y promoción del turismo. La Ley de Turismo puede establecer, a lo sumo, entre sus objetivos “la protección de los recursos turísticos de acuerdo con el principio de sostenibilidad” (Art. 1,2 Ley de Turismo de Andalucía)<sup>3</sup>. Téngase en cuenta, en este sentido, que la competencia ejercida por las Comunidades Autónomas al promulgar las Leyes de Turismo es la referida a la “ordenación y promoción del turismo” (Art. 148,1,18º CE), no la regulación jurídica de recursos naturales o culturales, que responde a diferentes títulos competenciales.

---

<sup>3</sup> Vid. CEBALLOS MARTÍN, M.M. Y PÉREZ GUERRA, R., (2002) Aproximación evolutiva en la protección de los recursos naturales y culturales, Libro Homenaje al Profesor E. Roca Roca, INAP-BOE, Madrid.

Verdaderamente el régimen jurídico de los recursos naturales o culturales se encuentra en la legislación sectorial, es decir, en las disposiciones encargadas de regular el uso y conservación de estos recursos. A modo de ejemplo, la regulación del litoral, de las playas o de la zona marítimo terrestre se encuentra fundamentalmente en la Ley de Costas y su reglamento de desarrollo o los espacios naturales protegidos, en la legislación básica del Estado y en la legislación de desarrollo aprobada por las Comunidades Autónomas incorporando, en su caso, normas adicionales de protección, y así, otros ámbitos como montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias, ríos, patrimonio histórico-artístico, museos, etc.

Baste destacar, en este momento, una nota común que presenta toda esta legislación sectorial: su objetivo se concreta en la ordenación y protección de determinados recursos, naturales o culturales, en cuanto se trata de bienes jurídicos que precisan una especial protección, y en los que la actividad turística no deja de ser más que un uso más de dichos recursos que debe someterse al cumplimiento, particularmente a las limitaciones, que la normativa de protección establezca en cada supuesto. Así, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad determina como objetivo “la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45,2 de la Constitución”.

A esta normativa “específica” ha de añadirse lo que hemos considerado como legislación transversal, encuadrando en esta las disposiciones dirigidas, no a ordenar un determinado recurso natural o cultural, sino a regular ámbitos que afectan al conjunto de los recursos turísticos, entre los que destacan la legislación urbanística, de ordenación del territorio, de carreteras, etc. Se trata de un conjunto normativo amplio, disperso, y que afecta al desarrollo de la actividad turística de forma perpendicular, permitiendo o limitando el desarrollo turístico de los espacios de uso turístico: infraestructura de comunicación; vías de transporte público; usos industriales del suelo incompatibles con usos turísticos; etc.

Se trata, en definitiva, de un conglomerado normativo muy amplio y heterogéneo, lo cual provoca, sin duda, un incremento de la complejidad en la gestión de los recursos turísticos, fundamentalmente por parte de la Administración Pública a quien corresponde dicha gestión. Sin embargo, esta complejidad normativa no nos debe impedir extraer del ordenamiento una serie de principios en los que debe fundamentarse toda política y actuación de desarrollo turístico, que sirva de base e impulso a la promoción de los recursos turísticos como auténticos recursos de carácter económico.

#### **4. PRINCIPIOS DE ARTICULACIÓN DEL DESARROLLO DE RECURSOS TURÍSTICOS.**

El Ordenamiento, a través de los bloques normativos mencionados en el apartado anterior, articula unos principios básicos que deben estar presentes en toda intervención administrativa dirigida a impulsar el desarrollo turístico de un determinado espacio dotado de recursos turísticos. Estos principios son desarrollo sostenible; desarrollo económico y social; conservación de valores intrínsecos; gestión directa y participativa; gestión planificada y principio de calidad. Repasemos brevemente la aplicación de estos principios a la gestión de recursos turísticos y, en su caso, las principales consecuencias que conllevan.

##### **4.1. Principio de sostenibilidad.**

El principio de sostenibilidad o sustentabilidad en su perspectiva económica, social y ambiental, debe permitir la obtención del máximo aprovechamiento de los recursos turísticos en el momento actual, sin impedir su utilización por parte de las generaciones futuras. Este principio se configura como elemento esencial en las políticas de desarrollo turístico según determinan las Leyes de ordenación del Turismo<sup>4</sup>. A estos efectos, puede destacarse lo establecido por el art. 58 de la Ley de Turismo de Extremadura:

---

<sup>4</sup> Puesto que el creciente interés de la doctrina administrativista en relación con el uso sostenible de los recursos turísticos está permitiendo la creación de una amplia literatura en la materia, nos remitiremos, por todos a la obra de GARCÍA SAURA, P.J. (2007), Desarrollo sostenible y turismo: análisis del régimen jurídico medioambiental de la legislación turística, Aranzadi, Pamplona.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, será objetivo prioritario de la Administración Turística el desarrollo sostenible del turismo, procurando a tal efecto la satisfacción de las necesidades turísticas de los usuarios a través de las instalaciones y servicios más idóneos para los mismos y del respeto al medio ambiente, a los valores ecológicos y patrimonio cultural. Para ello: 1. Promoverá el desarrollo de una economía turística competitiva y eficaz, utilizando los estímulos necesarios que mejoren los estándares de calidad. 2. Fomentará el equilibrio del entorno natural y del patrimonio cultural en la utilización de los servicios turísticos.

De forma similar se manifiestan las restantes Leyes de Turismo.

Pero tal principio de sostenibilidad se encuentra además, en el pórtico de la Legislación sectorial, de forma que se procura corresponder al compromiso adquirido por los Estados en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002): “Asumimos la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible”<sup>5</sup>.

#### **4.2. Desarrollo económico y social.**

La aplicación del principio de sostenibilidad, no impide, sino al contrario, debe garantizar el adecuado desarrollo económico y social del territorio y de las poblaciones más directamente condicionadas por la proximidad de recursos naturales y culturales dotados de una especial protección jurídica. La singular aportación del turismo al

---

<sup>5</sup> En este sentido resulta clarificador el conjunto de principios que inspiran la citada Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad: “a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano; b) La conservación de la biodiversidad y de la geodiversidad; c) La utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y, en particular, de las especies y de los ecosistemas, así como su restauración y mejora; d) La conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje; e) La integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales; f) La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia; g) La precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres; h) La garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general, dirigidas a la consecución de los objetivos de esta Ley; i) La contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales.” (Art. 2).

desarrollo económico y social, tanto desde la perspectiva de su participación en el Producto Interior Bruto como a los niveles de empleo, lo configuran como mecanismo imprescindible en las actuaciones públicas orientadas a impulsar la efectividad de los principios constitucionales de “progreso social y económico” y “una distribución de la renta regional y personal más equitativa” (art. 40 CE). Plasmación de este compromiso encontramos en la legislación sectorial: Art. 2 Ley de Costas; art. 2 Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad; art. 4 Ley de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general; etc.

#### **4.3. Conservación de los valores intrínsecos de los recursos.**

La utilización con fines turísticos de los recursos naturales y culturales no puede provocar la pérdida de los valores esenciales, de autenticidad, propios del medio natural, los espacios naturales protegidos, el medio rural, el patrimonio histórico-artístico, las manifestaciones etnológicas, etc. Precisamente la salvaguarda de dichos valores, configurados como causa fundamental de la atracción que cada recurso turístico, debe favorecer el incremento y mantenimiento de las corrientes turísticas que generan los recursos, según comentamos *supra*. Justamente la desatención a dichos valores durante décadas en la implantación de actividades turísticas en el litoral español ha permitido la destrucción de innumerables recursos turísticos así como daños irreparables al paisaje<sup>6</sup>.

#### **4.4. Gestión directa y participativa.**

Toda intervención sobre los recursos turísticos de un territorio ha de llevarse a cabo partiendo de la iniciativa y participación de las comunidades locales, la población, de las entidades públicas y privadas representativas de los diferentes ámbitos sociales, de forma que se promueva un desarrollo turístico endógeno, impulsado sin imposición y sin implicar una mera exportación de modelos foráneos de desarrollo, desvinculados de

---

<sup>6</sup> En palabras de BLASCO DÍAZ, J.L. (1999), en Régimen jurídico de las actividades turísticas desarrolladas sobre el litoral, “Se han antropizado de este modo unos espacios en los que su valor residía justamente en la ausencia de una artificialización del entorno físico”, en I Congreso Universitario de Turismo, p. 209. La crítica periodística no ha estado ajena a este fenómeno, asociado en numerosas ocasiones a casos de corrupción. Así lo presentó el diario The Washington Post en octubre de 2006, bajo el epígrafe *In Spain, a Tide of Development. Land Laws on Mediterranean Coast Enable a Boom but Bring Corruption*.

los valores intrínsecos al espacio y la población. Sólo bajo tales parámetros se puede asegurar un armonioso e integrador proceso de desarrollo. En palabras de MILAGROS MARTÍN (2001), “Esta tarea ha de ser realizada por estructuras dinámicas de información y animación y por una red de agentes de animación y desarrollo rural, a través de instrumentos y acciones motivadoras a la participación. Esto será más efectivo cuando mayor sea el grado de coordinación , motivación y formación de todos los agentes implicados en el territorio”<sup>7</sup>.

#### **4.5. Gestión planificada.**

Debemos olvidar experiencias del pasado en las que bajo la premisa de los principios del desarrollismo económico se propició un desarrollo turístico desordenado, sin modelo previo, sin procurar la adecuada coordinación de intereses urbanísticos, económicos, sociales y turísticos, entre otros<sup>8</sup>. En estos momentos el Ordenamiento permite y exige actuaciones públicas fundamentadas en una programación previa, motivo por el cual la ordenación de los recursos turísticos pivota fundamentalmente en una serie de instrumentos de planificación previstos en la Ley de Turismo, tales como planes generales, planes sectoriales, planes de desarrollo turístico, planes de recualificación de destinos, etc.<sup>9</sup>

#### **4.6. Principio de calidad.**

Uno de los objetivos marcados por las Leyes de ordenación del Turismo es la mejora de la calidad de la oferta turística, persiguiendo con ello la mejora de la competitividad dentro de un mercado turístico globalizado e interrelacionado. También se instituye como uno de los objetivos generales que las Administraciones Públicas deben estimular, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

---

<sup>7</sup> MARTÍN GARCÍA, M. (2001), participación social clave de los procesos de desarrollo rural, Lecciones de desarrollo rural, Universidad de Castilla La Mancha-CEDER, Ciudad Real pp. 47-50.

<sup>8</sup> Vid. SALVA TOMÁS, P.A. (1998), El Arco Mediterráneo Español: Sus perspectivas como espacio de futuro, en Revista Valenciana D’Estudis Autònòmics, 22, p. 35.

<sup>9</sup> Necesidad de planificación manifestada también en la esfera internacional, como indica ÁVILA BERCIAL, R. (2002), Introducción al concepto de sostenibilidad y turismo sostenible, en Turismo Sostenible, IEPALA, Madrid, p. 20.

La calidad de los destinos turísticos se conforma por la suma de la calidad reportada por las infraestructuras (turísticas y no turísticas), los recursos turísticos del entorno y los servicios turísticos proporcionados por las empresas. La cualificación de estos tres componentes proporciona una imagen turística de calidad del espacio turístico, que dota a éste de un valor competitivo adicional. El ordenamiento no puede centrar exclusivamente la consecución de criterios de calidad a la prestación de servicios, es decir, como demanda e imposición al sector privado empresarial, sino que las infraestructuras y los recursos turísticos, normalmente competencia de la Administración, han de ordenarse y gestionarse también bajo pautas de calidad y competitividad. Este valor integral que conforma el destino turístico conlleva una incidencia fundamental en las tareas de promoción y comercialización insertas en la política de marketing institucional, modelando la denominada «imagen turística de calidad», a la que se refieren algunas Leyes de Turismo. Así, la Ley de Turismo de Canarias (Art. 30) establece: “1. La imagen de Canarias, la de cada una de las islas y la de los núcleos turísticos como destinos receptores de turismo, se considera un bien colectivo protegido por la Ley. Nadie tiene derecho a apropiársela, perjudicarla o dañarla como consecuencia de sus actividades turísticas. 2. Los atentados y acciones perjudiciales para la imagen turística de Canarias o de cualesquiera de sus componentes territoriales serán considerados infracciones turísticas”.

Con el fin de proteger la imagen turística de la Comunidad Autónoma las Leyes de ordenación del Turismo contemplan el daño a ésta en unos casos como agravante de las sanciones administrativas por la comisión de infracciones, en otros como justificación de la adopción de medidas cautelares<sup>10</sup>, y, finalmente, en otros, como elemento integrante de la tipificación de las infracciones más graves: “Las infracciones de la normativa turística que tengan por resultado daño notorio o perjuicio grave a la imagen

---

<sup>10</sup> Así, en el art. 73 Ley de Turismo de Andalucía se determina que 1. Excepcionalmente, cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o cuando concurren circunstancias graves que afecten a la seguridad de las personas o de los bienes o *que supongan perjuicio grave o manifiesto para la imagen turística de Andalucía*, podrá acordarse cautelarmente, tanto en el acuerdo de iniciación del procedimiento como durante su instrucción, la clausura inmediata del establecimiento o precintado de sus instalaciones o suspensión de la actividad, durante el tiempo necesario para la subsanación de los defectos existentes y como máximo hasta la resolución del procedimiento. 2. La autoridad competente para incoar el procedimiento lo será también para adoptar la medida cautelar, mediante resolución motivada, previa audiencia del interesado.

turística de Andalucía, o de cualesquiera de sus destinos turísticos” (Art. 61 Ley de Turismo de Andalucía).

## **5. FINALIDAD DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

Los objetivos de calidad en relación con los recursos turísticos, conforme se ha visto, nos permiten considerar cuáles sean los objetivos de la Administraciones Públicas en relación con los recursos turísticos, que podemos concretar en los siguientes:

- Protección jurídica de los recursos turísticos, procurando la efectiva aplicación de la legalidad vigente e iniciando actuaciones de inspección o el ejercicio de potestad sancionadora en casos de incumplimiento. El campo de acción que abarca este nivel de protección alcanza a los recursos turísticos de todo tipo y con independencia de la titularidad de los mismos.
- Impulsar un uso sostenible de los recursos turísticos. En ocasiones implicará la imposición de normas que limiten el uso de un recurso<sup>11</sup>. En otros, la búsqueda de instrumentos de colaboración con las entidades privadas titulares de los recursos que se encuentren en desuso o en avanzado estado de deterioro.
- Restauración y puesta en valor de los recursos que no se encuentren suficientemente explotados. Dentro del proceso de planificación es imprescindible identificar los recursos y atractivos turísticos de la zona objeto de planificación (inventario) para iniciar posteriormente el conjunto de actuaciones de puesta en valor que permita transformar los recursos infraexplotados en recursos accesibles para la demanda turística. En muchos casos se trata de transformar un recurso en desuso en un recurso auténticamente turístico<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> A efectos conceptuales resulta muy clarificado el artículo de ECHAMENDI LORENTE, P. (2001), La capacidad de carga turística. Aspectos conceptuales y normas de aplicación, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 21, pp. 11-30.

<sup>12</sup> Vid. ÁLVAREZ SOLÍS, C. (2000), Modelo de desarrollo turístico de un área rural en declive, *Observatorio Medioambiental*, 3, pp. 419-435.

- Promoción de los recursos turísticos mediante instrumentos propios del marketing institucional.
- Información turística sobre los recursos turísticos, bajo pautas de calidad, impartiendo tareas previas de organización y formación del personal encargado del servicio público de información turística. En este sentido, resulta alentador el impulso que las Administraciones efectúan en relación con las oficinas de turismo y la prestación de los servicios de información: creación de redes de oficinas de turismo; planes de formación; implantación de modelos y reconocimientos de calidad; etc.

## **6. RELEVANCIA DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.**

Finalmente, fijados los objetivos de la Administración pasemos brevemente a esbozar la relevancia de los recursos turísticos en las actuaciones de la Administración:

- A) En la planificación. Podemos afirmar que cualquier modelo de planificación del desarrollo turístico de un territorio (autonómico, comarcal, local, etc.) precisa de un estudio, inventario y valoración de los recursos existentes, indicando sus datos esenciales (uso turístico, titularidad, estado de conservación, etc.) y estableciendo mecanismos de puesta en valor y reutilización con fines turísticos.
- B) La declaración de municipio o comarca turística requiere igualmente una especial atención a los recursos turísticos pues la normativa incorpora como criterios de valoración la existencia de un plan turístico municipal con un diagnóstico de la situación turística; la relevancia de los recursos turísticos (especialmente si se trata de Bienes de Interés Cultural); la adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano; medidas de protección del entorno natural y paisaje; la existencia de un espacio natural protegido dentro del municipio, etc.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico de Andalucía.

- C) La declaración de interés turístico, particularmente en cuanto se refiere a las rutas e itinerarios turísticos: “recorridos que muestren e interpreten valores históricos, culturales, naturales, patrimoniales, artísticos o gastronómicos que en sí mismos sean un recurso turístico dentro de la oferta turística de Andalucía”<sup>14</sup>, además se incluye como compromiso con la declaración de interés turístico “el mantenimiento de los valores naturales del objeto de declaración”.<sup>15</sup>
- D) La aprobación de denominaciones geoturísticas, que, además de precisar una delimitación territorial conforme a sus recursos y aprovechamientos turísticos, podría incluir la adopción de “medidas especiales para la promoción y el aprovechamiento de sus recursos turísticos”<sup>16</sup>.
- E) La realización de actuaciones de conservación, puesta en valor, restauración y uso turístico de recursos infrautilizados o infraexplotados desde la perspectiva turística.
- F) Establecimiento de limitaciones en el uso y aprovechamiento de los recursos turísticos, como el control de la capacidad de carga, declaración de zona turística saturada, imposición de restricciones en el uso de los recursos, etc.
- G) Promoción de los recursos turísticos a través de instrumentos de marketing: ferias y workshops, presentaciones, folletos, cartelería, campañas promocionales, anuncios, etc.
- H) Señalización. Dentro del proceso de puesta en valor de los recursos turísticos y vinculado al servicio público de información turística, la señalización tanto de los recursos turísticos como de los itinerarios de acceso a los mismos, y la creación de pictogramas homogéneos de identificación, permiten una revalorización del recurso y una mejora en la imagen turística de los destinos. Buena muestra de este esfuerzo es el Decreto 138/2008, de 22 de mayo, por el

---

<sup>14</sup> Decreto 251/2005, de 22 de noviembre, por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Andalucía.

<sup>15</sup> Vid. BLANQUER CRIADO, D. (2006), Los municipios turísticos de Aragón, en Tudela Aranda, J., El derecho del turismo en el estado autonómico, pp. 187-203, Cortes de Aragón, Zaragoza.

<sup>16</sup> Art. 19 Ley de Turismo de Andalucía.

que se regula la señalización turística de Galicia, que incluye un interesante anexo de pictogramas identificativos de recursos.

## **7. CONCLUSIONES.**

De forma resumida, podemos destacar las siguientes conclusiones en relación con el presente trabajo.

- Afirmar la configuración de los recursos turísticos, en sus diversas manifestaciones, como elementos centrales de la ordenación del turismo y de toda política y actuación de desarrollo turístico.
- La consideración de la dispersión normativa que presenta la ordenación de los recursos turísticos, debido a la diferente naturaleza jurídica de los mismos, y a la distribución de competencias establecida en las diversas materias afectadas (medio ambiente; montes; litoral; espacios protegidos; patrimonio histórico-artístico, etc.).
- La dificultad que para la gestión de los recursos turísticos representa la complejidad de su ordenación jurídica, particularmente en el ámbito de la gestión pública.
- La imperiosa necesidad de que sobre los recursos turísticos las Administraciones Públicas apliquen los numerosos instrumentos de actuación que les facilita el Ordenamiento jurídico: e fomento y promoción; de limitación; de servicio público; de ejercicio de la potestad sancionadora; de planificación; de gestión directa; etc.
- La obligatoriedad que los titulares y gestores de recursos turísticos tienen de aplicar los principios contenidos en el Ordenamiento jurídico, y de forma muy especial, los principios de sostenibilidad y calidad.



## 8. BIBLIOGRAFÍA.

ÁLVAREZ SOLÍS, C. (2000), Modelo de desarrollo turístico de un área rural en declive, *Observatorio Medioambiental*, 3, pp. 419-435.

ÁVILA BERCIAL, R. (2002), Introducción al concepto de sostenibilidad y turismo sostenible, en *Turismo Sostenible*, IEPALA, Madrid, p. 20.

BLANQUER CRIADO, D. (2006), Los municipios turísticos de Aragón, en Tudela Aranda, J., *El derecho del turismo en el estado autonómico*, pp. 187-203, Cortes de Aragón, Zaragoza.

BLASCO DÍAZ, J.L. (1999), en Régimen jurídico de las actividades turísticas desarrolladas sobre el litoral, en *I Congreso Universitario de Turismo*, p. 209.

CEBALLOS MARTÍN, M.M. Y PÉREZ GUERRA, R., (2002) Aproximación evolutiva en la protección de los recursos naturales y culturales, *Libro Homenaje al Profesor E. Roca Roca*, INAP-BOE, Madrid.

CORCHERO, M., y SANDÍN MORA, L. (2003), *Introducción al Derecho Turístico de Extremadura*, Atelier, Barcelona.

ECHAMENDI LORENTE, P. (2001), La capacidad de carga turística. Aspectos conceptuales y normas de aplicación, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 21, pp. 11-30.

GARCÍA SAURA, P.J. (2007), *Desarrollo sostenible y turismo: análisis del régimen jurídico medioambiental de la legislación turística*, Aranzadi, Pamplona.

MARTÍN GARCÍA, M. (2001), participación social clave de los procesos de desarrollo rural, *Lecciones de desarrollo rural*, Universidad de Castilla La Mancha-CEDER, Ciudad Real pp. 47-50.

NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2006), Los conceptos objetivos del derecho del turismo. Recurso turístico y actividad turística, en Tudela Aranda, J., *El derecho del turismo en el estado autonómico*, pp. 205-227, Cortes de Aragón, Zaragoza.

SALVA TOMÁS, P.A. (1998), El Arco Mediterráneo Español: Sus perspectivas como espacio de futuro, en *Revista Valenciana D'Estudis Autonòmics*, 22, p. 35.