

DIVERSIFICACIÓN, DESESTACIONALIZACIÓN Y DERECHO DEL TURISMO

SERGIO CASTEL GAYÁN

*Administrador Superior de la Comunidad Autónoma de Aragón
Departamento de Presidencia y Justicia*

JESÚS LACASA VIDAL

Asesor Técnico de la Dirección Gral. de Turismo del Gobierno de Aragón

RESUMEN. La diversificación y desestacionalización de los destinos turísticos se han consolidado como principios esenciales del régimen jurídico del turismo. El estudio del principio de diversificación, su compatibilidad con la calidad y sostenibilidad del sector, exige analizar el papel del Derecho del turismo en la conformación de un nuevo modelo, así como las transformaciones observadas en los últimos años para hacer efectiva esta adaptación. El legislador ha asumido estos cambios regulando nuevas modalidades turísticas, adecuando el estatuto de los agentes turísticos al nuevo escenario, y ordenando la planificación y apoyo de la Administración turística a la estrategia de diversificación.

PALABRAS CLAVE. Diversificación, desestacionalización, Derecho del turismo, sostenibilidad, calidad.

ABSTRACT. The diversification and deseasonalisation of the tourist destinations they have been consolidated as essential principle of the new paradigm of the tourism. The study of the principle of diversification, his compatibility with the quality and sustainability of the sector, demands to analyze the paper of the Law of the tourism in the conformation of this new model, as well as the transformations observed in the last years to make this adjustment effective. The legislator has assumed these changes regulating new tourist modalities, adapting the statute of the tourist agents to the new scene, and arranging the planning and support of the tourist Administration to the strategy of diversification.

KEYWORDS. Diversification, deseasonalisation, tourism law, sustainability, quality.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: LA NUEVA ETAPA DE LA POLÍTICA TURÍSTICA. II. DIVERSIFICACIÓN Y DERECHO DEL TURISMO. III. DE LA INCIDENCIA DE LA DIVERSIFICACIÓN EN EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS AGENTES TURÍSTICOS. 1. Empresa turística y complejización normativa. 2. La adaptación jurídica al perfil del nuevo turista. 3. Una nueva mirada a la profesionalización turística. IV. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y DESESTACIONALIZACIÓN DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS. 1. Fomento y promoción. 2. Planificación. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: LA NUEVA ETAPA DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

En los últimos años el sector turístico ha sido objeto de importantes transformaciones que promueven el surgimiento de un nuevo paradigma en un contexto radicalmente diferente. El turismo se ha convertido en un sector intensamente transversal, en constante adaptación a una realidad cambiante y compleja sujeta a una fuerte competencia. Así, la mutación del modelo turístico consiste tanto en la búsqueda de los aspectos cualitativos de la actividad turística como en el ofrecimiento de formas de turismo alternativas al tradicional, como respuesta a las nuevas demandas (Exposición de Motivos de la Ley de Turismo de Navarra).

El uso de nuevos sistemas de comercialización ligados a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la generalización subjetiva y temporal del derecho al ocio, la demanda de modalidades turísticas alternativas o la mayor apertura de los mercados, son factores que han obligado a configurar medidas estratégicas tendentes a promover la diversificación de los destinos, ampliando la oferta de servicios complementarios y su individualización en función de la especificidad de cada segmento de demanda. Sin duda, el perfil del nuevo turista emerge como factor explicativo fundamental para entender los cambios estructurales del sector. El turista se ha convertido en un consumidor profesionalizado y exigente, más autónomo en el diseño de sus viajes y más interesado en la búsqueda de nuevas experiencias. Se trata de un turista con nuevas motivaciones y abundante información, consecuencia en gran medida de los últimos avances tecnológicos que están motivando enormes cambios en el comercio en general y, lógicamente, en la comercialización y promoción de los productos turísticos.

Las previsiones de la Organización Mundial del Turismo, en su estudio de prospectiva mundial sobre las personas que viajarán en el año 2020, señalan una serie de cambios, entre los que se encuentra la mayor diversificación de la

demanda y, por tanto, una mayor especialización de los productos turísticos. En concreto, este estudio prevé que los segmentos de demanda con mayores cuotas de crecimiento en los próximos años serán el turismo cultural y turismo de naturaleza y aventura, sectores considerados por el Derecho del turismo como actividades complementarias.

En este contexto se inaugura una nueva etapa de la política turística, centrada en el diseño de estrategias que impulsen la diversificación de la oferta y desestacionalice los flujos de turistas. Un sector estacionalizado conlleva la infrutilización de los recursos humanos, la elevación de los costes de desempleo en temporadas bajas, la consolidación de áreas turísticas desiertas o la dificultad de mantener niveles adecuados de precio. El nuevo modelo persigue superar los problemas inherentes a la estacionalidad de la demanda y la rigidez de la oferta. Los principios de diversidad y desestacionalización permiten incrementar los niveles de renta y empleo -la actividad turística se prolonga a lo largo de todo el año y se capta una clientela con mayor capacidad de gasto-, reducen los impactos negativos sobre el medio ambiente o el patrimonio histórico-cultural, y promueven el desarrollo regional dado que los beneficios afectan a todo el territorio.

No obstante, este nuevo escenario exige reflexionar sobre el verdadero alcance de los beneficios turísticos. El mantenimiento del criterio economicista tradicional debe acompañarse con el reforzamiento de la dimensión social del turismo, entendiendo que este sector actúa como vehículo orientado a la protección del empleo y la distribución equitativa de sus beneficios en el conjunto del territorio¹. La política turística actual debe interiorizar que el turismo constituye un instrumento privilegiado para promover una mayor cohesión social y territorial, ofreciendo a las regiones -en particular aquellas que no tienen otras fuentes destacadas para crear riqueza- perspectivas de desarrollo y creación de empresas. El sector turístico puede generar una fuente de riqueza sostenible en regiones sumidas en una permanente disminución demográfica con una economía debilitada, permitiendo invertir el desarrollo negativo e impulsar transformaciones estructurales.

Por las razones expuestas, y dada la importancia económica y social de este sector, el turismo se ha convertido progresivamente en centro de atención para el Derecho comunitario. Mucho antes de que el término "turismo" apareciese mencionado explícitamente en los textos de Derecho originario de las Comunidades Europeas, la incuestionable importancia económica y social de ese fenómeno

1. Bajo esta consideración deben interpretarse los fines de la Ley: "*impulsar el turismo como sector económico y social, generador de empleo y de riqueza*" (artículo 3.a de la Ley Navarra).

activó distintas iniciativas de las instituciones comunitarias². Los aspectos de la desestacionalización y la diversificación en el turismo han ocupado una buena parte de las propuestas y reflexiones de los actores comunitarios. Ya en la Comunicación de la Comisión Europea sobre las primeras orientaciones para una política comunitaria de turismo [COM (82) 385 final], aparecía una referencia al escalonamiento de las vacaciones como una solución a la excesiva concentración de estos períodos de descanso en un momento concreto del año, lo que podía suponer problemas de aglomeración y de infrutilización de recursos.

Un paso más en esta dirección se dio con motivo de la adopción de la Comunicación de la Comisión sobre la acción comunitaria en el sector del turismo [COM (86) 32 final]. Allí se habla explícitamente de la mejor distribución del turismo en el tiempo y el espacio, para lo cual la Comisión se interesa especialmente por tres modalidades de turismo que pueden facilitar esa mejor distribución: turismo social, turismo rural y turismo cultural.

Unos años más tarde, con ocasión de la publicación del Libro Verde sobre el papel de la Unión en materia de turismo [COM (95) 97 final], la Comisión llamaba la atención sobre las mutaciones a las que deben hacer frente las empresas turísticas: *“La oferta turística europea debe adaptarse a la mundialización del mercado y a la creciente competitividad de nuevos destinos, así como a la evolución de la demanda turística, especialmente la europea”*. Las soluciones planteadas a tales desafíos eran dos: la especialización por segmentos del mercado y la diferenciación de las actividades ofertadas por medio del desarrollo de segmentos complementarios. En consecuencia, desde el Libro Verde se proponía como un eje prioritario *“incitar a la diversificación de las actividades y productos turísticos en la óptica de un apoyo a la mejora de la competitividad y de la rentabilidad de la oferta turística”*.

Aunque se había dado un paso de importancia en 1992, con motivo de la adopción del Tratado de Maastricht, que incorporó el término “turismo” al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la consolidación de la política turística en el Derecho originario ha venido de la mano del Tratado de Lisboa. Hoy, el artículo 195 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece:

2. Para una visión integrada de la dimensión comunitaria en el campo del turismo hasta el Tratado de Niza, véase LACASA VIDAL, JESÚS, “La política turística de la Unión Europea”, en TUDELA ARANDA, JOSÉ (Dir.), *El Derecho del turismo en el Estado autonómico*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006; y PÉREZ MARTOS, JOSÉ “La regulación comunitaria del turismo”, en *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Profesor Eduardo Roca Roca*, Ed. BOE e INAP, Madrid 2002.

“1. La Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector.

Con este fin, la Unión tendrá por objetivo:

a. fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector;

b. propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas específicas destinadas a complementar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros para conseguir los objetivos mencionados en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

En este contexto, conviene citar la reciente Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para turismo europeo [COM(2010)352 final]. La Comunicación entiende que la mejora de la competitividad del turismo desempeña un papel fundamental para reforzar el sector con vistas a un crecimiento dinámico y sostenible. Para alcanzar este objetivo, conviene desarrollar la innovación en el turismo, solucionar el problema de la estacionalidad de la demanda, diversificar la oferta turística y, por último, contribuir a mejorar los datos estadísticos y los análisis relativos al turismo.

Esta Comunicación puede considerarse como el documento de conjunto, programático, que la Comisión Europea ha adoptado en materia turística. No obstante, en los años inmediatamente anteriores a su adopción, esta institución comunitaria había manifestado gran actividad a través de numerosas iniciativas. Así, la Comisión había emprendido en 2006 una Acción Preparatoria denominada “European Destinations of Excellence” (EDEN), mediante la que se fomentaban modelos de desarrollo sostenible en la UE. Esta búsqueda de la excelencia en el turismo se desarrolla alrededor de un tema diferente cada año, mediante un sistema de concursos a través de los que se elige un “destino de excelencia turística” por cada país participante. Entre los propósitos declarados de la Acción EDEN, se encuentran la creación de conciencia acerca de la diversidad y calidad de los destinos turísticos en Europa; la ayuda a la descongestión; el combate contra la estacionalidad o el balance de los flujos turísticos hacia destinos no tradicionales.

En España, el legislador también ha entendido esta nueva visión, consolidando en los últimos años una tendencia normativa encaminada a resaltar la anteriormente señalada *“dimensión social del turismo”*. La Ley gallega es expresiva de esta orientación jurídica, entendiendo que el potencial del sector turístico *“no se basa exclusivamente en su capacidad para generar empleo, sino que también hace referencia a las posibilidades de generar y distribuir mejor la riqueza, potenciando zonas ricas en recursos pero pobres en infraestructuras y estableciendo áreas de actuación para aprovechar las sinergias que se producen entre las iniciativas de los distintos agentes públicos y privados. Por ello, en Galicia el turismo juega un papel importante como factor de reequilibrio territorial y cohesión social, como instrumento vertebrador del territorio”* (Exposición de Motivos)³.

En esta línea, conviene resaltar cómo el Plan del Turismo Español 2008-2012 incorpora el “Programa desestacionalización y reequilibrio socioterritorial”, cuyo objetivo general es revalorizar aquellos recursos que fomenten la desestacionalización y el equilibrio socio-territorial del turismo, creando nuevas categorías de productos capaces de operar todo el año sobre la base de la diferenciación y especialización de los destinos turísticos. Como línea fundamental del eje “Sostenibilidad del modelo”, el Plan propone el desarrollo de estrategias específicas de desestacionalización como la puesta en marcha de los nuevos Planes de Competitividad de Destinos -sustituyen a los Planes de Dinamización Turística- y que tienen como principal innovación focalizar los recursos puestos a disposición por las tres administraciones territoriales en el desarrollo de productos turísticos específicos y diferenciadores de un determinado destino, especialmente los que gocen de un mayor potencial desestacionalizador.

El análisis jurídico-político del principio de diversificación turística requiere otra reflexión, íntimamente relacionada con el modelo territorial. Si la diversificación se ha convertido en uno de los pilares fundamentales del sector turístico, su operatividad adquiere una complejidad y un protagonismo de especial importancia en un sistema políticamente descentralizado como el español. El turismo es uno de los sectores en los que confluyen, como en la propia idea de Estado, las nociones de unidad y diversidad. La diversificación turística se convierte en un canal privilegiado para resaltar la especificidad de

3. La dimensión del turismo como cauce para el equilibrio territorial también se expresa con claridad en la Ley aragonesa, que eleva a principio de la política turística el fomento del *“turismo para lograr un mayor equilibrio entre las comarcas aragonesas, conforme a lo establecido en la legislación y directrices de ordenación territorial y de protección del medio ambiente”* (artículo 4.c).

cada territorio, dando sentido al principio de autonomía política⁴. Este principio permite a cada Comunidad Autónoma dotarse de estrategias para resaltar la riqueza de sus recursos, ordenando jurídicamente su diferenciación e impulsando las modalidades turísticas caracterizadoras de su realidad⁵. El legislador autonómico tiene la oportunidad de incentivar nuevas modalidades turísticas y adaptar las tradicionales a las singularidades del territorio. No obstante, conviene limitar la excesiva diferenciación, entendiendo que desde los principios de eficacia y eficiencia es necesario encontrar puntos de cohesión que compatibilicen la descentralización territorial y la unidad del Estado en un contexto de internacionalización y globalización.

En este marco, el Derecho del turismo, como vehículo ordenador y orientador de la actuación de los agentes turísticos, asume un papel fundamental para dar respuesta a los retos planteados por los principios de diversificación y desestacionalización⁶. Si los estudios de la demanda turística avanzan cambios estructurales en el sector, es necesario promover un marco normativo que garantice la adaptación de la oferta turística a este nuevo paradigma. Un estudio en torno al principio de diversificación exige analizar el papel del Derecho del turismo en la conformación de este nuevo modelo, así como las transformaciones observadas en los últimos tiempos para hacer efectiva esta adaptación. En este sentido, se observa cómo el legislador ha asumido estos cambios regulando nuevas modalidades turísticas, adecuando el estatuto de los agentes turísticos al nuevo escenario, y ordenando la planificación y apoyo de la Administración turística a la estrategia de diversificación.

-
4. El principio de diversificación turística y el reparto competencial previsto en esta materia ofrecen un marco que permite a regiones con realidades turísticas muy diferentes respuestas también distintas, sin olvidar que esta autonomía organizativa y política se ha traducido en diversos modelos que se han ido enriqueciendo mutuamente. VOLEGER RUIZ, CARLOS y HERNÁNDEZ ARMAND, ENRIQUE, *Estructura y organización del mercado turístico*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, p. 82.
 5. Sobre la necesaria adaptación de la política y la regulación turística a la realidad del territorio, Martín M^a Razquin resalta que “es obligado hacer una breve referencia a la realidad turística de Navarra, puesto que ésta debe marcar o ser el contexto real de la regulación normativa, para que los desarrollos jurídicos se ajusten o acompañen a aquella y no diseñen un modelo contrapuesto o alejado de la realidad por el solo hecho de seguirse otras experiencias autonómicas que, en ocasiones, nada tienen que ver con la realidad de Navarra”, RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN M^a, “La ordenación jurídica del turismo en Navarra”, en *Revista Jurídica de Navarra*, N^o 35, 2003, p. 41.
 6. Así entendido, el Plan del Turismo Español recoge el “Programa marco normativo y simplificación”, que incluye la línea de acción *Plan de trabajo sobre legislación turística* -plan de trabajo basado en el consenso y en la colaboración público-privada- para analizar y evaluar la efectividad de la legislación con impacto en el turismo, especialmente en relación con la desestacionalización.

II. DIVERSIFICACIÓN Y DERECHO DEL TURISMO

La aplicación de los principios de diversificación y desestacionalización en el sector turístico requiere un papel activo del Derecho, que debe asumir la doble tarea de ser *motor* y *ordenador* de las nuevas tendencias sectoriales. La norma jurídica no sólo impulsa el cambio hacia una oferta plural, también debe garantizar el principio de calidad ordenando un régimen jurídico adecuado para las nuevas modalidades turísticas⁷.

El turismo es una actividad dinámica que exige una rápida respuesta normativa, la aprobación de nuevas normas que den cobertura jurídica a las prestaciones que van surgiendo al hilo de una demanda cambiante. De esta forma, se puede afirmar que la evolución del Derecho del turismo corre en paralelo a la propia evolución del sector, con una acción normativa que como regla general es posterior al surgimiento y consolidación de nuevas demandas. El legislador trata de adecuarse a los parámetros de cada momento, adaptando el régimen jurídico a las formas de negocio turístico que están apareciendo en la realidad económica.

Así, junto a las modalidades tradicionales, la ordenación jurídica de la oferta turística debe definir y reconocer aquellas figuras que van emergiendo con fuerza en los últimos años y que carecen de reglamentación o control alguno (Exposición de motivos de la Ley de Castilla y León). En este punto, conviene reflexionar en torno al papel que deben jugar la Ley y el Reglamento en la ordenación del principio de diversificación⁸. La Ley asume la regulación integral y sistemática del turismo, actualizando este régimen jurídico a la incorporación de nuevas modalidades o nuevas fórmulas de prestación (Exposición de motivos de la Ley Extremadura). La Ley aborda con carácter general la ordenación, promoción y planificación del sector, así como la regulación de los instrumentos

-
7. Sobre el principio de calidad en el sector turístico pueden verse, entre otros: TUDELA ARANDA, JOSÉ, "La problemática jurídica de la calidad turística", en Revista Aragonesa de Administración Pública, Nº 23, 2003, pp. 131-154; ÁLVARO SOUSA, ANTÓN, "Turismo y calidad global. Contribución al desarrollo integral", en BLANQUER CRIADO, DAVID (coord.), *La calidad integral del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 13-40; y SANZ DOMÍNGUEZ, CARLOS, "La calidad del turismo en la legislación turística: en particular el caso de Andalucía", en *V Congreso de Turismo, Universidad y Empresa*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 341-357.
 8. Para un estudio sobre las relaciones entre la ley y el reglamento en el Derecho del turismo, véase los interesantes trabajos de TUDELA ARANDA, JOSÉ, "La ley y el reglamento en el Derecho del turismo", en Documentación Administrativa, Nº. 259-260, 2001, pp. 95-242; AZNAR GUZMAN, D.A., "Disposiciones normativas en el ámbito turístico. ¿Ley o Reglamento?", en *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Ed. Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 1997, pp. 169-211.

de inspección y sanción, remitiendo al reglamento la concreción sustantiva de este régimen. Los requisitos de calidad de las distintas modalidades turísticas y su categorización específica son establecidos reglamentariamente. La remisión reglamentaria constituye así la técnica normativa indispensable para ordenar con eficacia la diversificación turística, entendiendo que los tecnicismos de cada modalidad y la rapidez de los cambios sectoriales otorgan al reglamento un protagonismo fundamental.

Desde una perspectiva jurídica, junto a la remisión reglamentaria, el reconocimiento de cláusulas abiertas constituye un segundo rasgo del principio de diversificación turística. Consciente de nuevo del dinamismo del sector, el Derecho del turismo renuncia a regular de forma exhaustiva la relación de actividades turísticas. La Ley no puede recoger listados *numerus clausus*, dejando la puerta abierta para la integración en su régimen jurídico de nuevas modalidades turísticas en función de la propia evolución del sector⁹. Incluso dentro de cada actividad o modalidad, el legislador renuncia al cierre del sistema. Sirva como ejemplo la Ley Navarra, que incorpora *cualquiera otros que reglamentariamente se determinen* dentro de las actividades de alojamiento turístico (artículo 16.1.f), restauración (artículo 23.d) y mediación turística (artículo 25.2.e).

La regla general en la legislación turística es la relación *numerus apertus*, confeccionados a título ejemplificativo, y que dotan de la suficiente flexibilidad para adaptarse a las nuevas tendencias. En este sentido, conviene resaltar que el modelo *numerus clausus* cierra cualquier interpretación que pudiera flexibilizar su anexo, de modo que el margen de acción del operador jurídico es inexistente aunque la seguridad jurídica es muy alta. Incluso el Reglamento turístico, pese a su vocación de mayor minuciosidad y concreción, debe en ocasiones dimitir de la hercúlea tarea de enumerar de modo tasado todas y cada una de las posibilidades que se abren para la prestación de servicios turísticos. Sirva como ejemplo el Reglamento de las empresas de Turismo Activo, aprobado mediante Decreto 55/2008, de 1 de abril, del Gobierno de Aragón, que en su artículo 2, apartado 2, indica que *“a efectos únicamente orientativos se incluye en Anexo I relación de aquellas que tienen la consideración de actividades de turismo activo”*. En dicho Anexo se relacionan casi una cincuentena de actividades que pueden considerarse de turismo activo y, aun así, el principio de cautela determina que la realidad se impondrá sobre cualquier vocación

9. La renuncia expresa del legislador a conformar listas cerradas se refleja incluso en el ámbito de aplicación de la Ley, que se dirige a *“cualquier otra empresa o actividad cuyo giro o tráfico comprenda servicios relacionados directa o indirectamente con el turismo y que sea calificada como turística por el Gobierno de Canarias”* (artículo 2.1.h de la Ley canaria).

taxonómica exhaustiva, dando lugar a la aparición de nuevas posibilidades imposibles de prever en el momento de redacción de la norma.

Como se ha adelantado, la norma jurídica no sólo asume el papel de ordenador de la diversificación. La promoción del cambio de modelo constituye el segundo rol del Derecho del turismo. Es así que el impulso de la desestacionalización del sector y la diversificación de la oferta turística se ha consolidado como principio reconocido en la mayoría de las Leyes de turismo (artículo 1.2 de la Ley gallega)¹⁰. No obstante, la plenitud de este principio exige su íntima interrelación con otros principios turísticos reconocidos por el legislador. En primer lugar, la diversificación del sector debe compatibilizarse con el desarrollo sostenible del turismo (artículo 4.d de la Ley Navarra)¹¹, es decir, la diversificación de la oferta debe ser responsable, garantizando que el surgimiento de nuevas modalidades turísticas no dañe bienes esenciales para el propio sector como el patrimonio cultural o el medio ambiente. Diversificación no es sinónimo de sobreexplotación, el turismo debe respetar y aprovechar los recursos del territorio, promoviendo un desarrollo turístico viable y moderado que permita crear las condiciones que generen nuevas posibilidades de empleo¹².

En clara conexión con la sostenibilidad del sector, la calidad y competitividad, como principios básicos de la política turística (artículo 4.c de la Ley navarra), constituyen otro marco de referencia para el principio de

-
10. En la misma línea, véanse los artículos 1.2.b de la Ley andaluza, 4.d de la Ley asturiana, 1.2.i de la Ley castellano leonesa, 3.l de la Ley catalana, 3.f de la Ley extremeña, 4.9 de la Ley murciana, 22.c de la Ley valenciana, 4.9 de la Ley riojana y 1.3 de la Ley balear. Separándose de esta tendencia general, la Ley navarra no reconoce la diversificación del sector turístico, ni como fin (artículo 3) ni como principio básico (artículo 4).
 11. El principio de sostenibilidad turística constituye una materia objeto de especial atención por la doctrina. Entre otros, pueden verse LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO, "Contrastes y reflexiones de la moderna consideración del medio ambiente en la legislación turística", en Revista Aragonesa de Administración Pública (número monográfico III) *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, 1999, pp. 228-239; FERREIRA FERNÁNDEZ, ANTONIO JAVIER y NOGUEIRA LÓPEZ, ALBA, "Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible", en Documentación Administrativa, N° 259-260, 2001, pp. 251-285; MELGOSA ARCOS, FRANCISCO JAVIER, "Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible", en obra colectiva *Estudios de Derecho y gestión ambiental*, Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, pp. 449-476; VALDÉS PELAEZ, LUIS, "Estrategias de desarrollo turístico sostenible", *Turismo. I Congreso Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, DAVID (Dir.), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 157-158.
 12. En esta línea se expresa con acierto el Plan del Turismo Español Horizonte 2020. A través del eje "Sostenibilidad del modelo", el Plan entiende que la capacidad de competir en el futuro y generar los impactos socioeconómicos esperados está condicionada al crecimiento competitivo, en clave de sostenibilidad, de los destinos con mayor posibilidades de atraer nuevos segmentos de demanda. La fragmentación del mercado debe reflejarse en un portafolio de productos turísticos mucho más amplio y diversificado que impulse la desestacionalización y el reequilibrio de los flujos. La diferenciación y especialización son las directrices estratégicas que deben impulsar la corrección de inercias del pasado, por su capacidad de generar un crecimiento cualitativo basado en las nuevas tendencias de la demanda.

diversificación¹³. Uno de los fines prioritarios de la Ley de turismo es mejorar la posición competitiva de los productos turísticos, concretando los esfuerzos de actuación sobre un escenario integrado por dos realidades: la oferta ya consolidada para mejorar su posicionamiento en los mercados y segmentos estratégicos, y los productos que pese a su escasa configuración presentan oportunidades competitivas en el marco de las nuevas tendencias de la demanda. Así entiende la Ley de Castilla-La Mancha la mejora de la competitividad, como la puesta en marcha de una política orientada a promover el crecimiento selectivo y cualitativo de la oferta turística y la adaptación de los productos turísticos a las nuevas exigencias de la demanda (artículo 38).

El principio de cooperación es el último hilo conductor de la diversificación turística (artículo 4.b de la Ley navarra). Cualquier estrategia de diversificación requiere la puesta en marcha de canales que impulsen el principio de colaboración entre todas las partes implicadas. Una industria tan fragmentada, en la que interviene un gran número de empresas -turísticas y no turísticas- y de entidades públicas -de diferentes ámbitos sectoriales y territoriales- exige una estrecha cooperación de todos los agentes implicados. Sin olvidar el papel director que le corresponde a cada Administración turística competente, la Ley otorga un papel fundamental a la cooperación interadministrativa y la colaboración público-privada¹⁴. Sólo de esta manera podrá incidirse positivamente en la búsqueda de una mayor diversidad de la oferta, a través de su segmentación, y actuar de forma decidida en la potenciación de distintos subsectores que resumen la transversalidad del turismo y la complejidad de los factores que en él inciden (Exposición de motivos de la Ley gallega).

13. En esta línea se expresa la Ley extremeña, que ordena a la Administración estimular la mejora de la calidad y de la competitividad de la oferta turística, respetando el entorno natural y cultural, mediante el fomento de la desestacionalización del turismo para la adecuada utilización de las infraestructuras e instalaciones turísticas fuera de temporada (artículo 15.f).

14. Sobre la necesidad de promover un “método abierto de cooperación”, véase BLANCO HERRANZ, FRANCISCO JAVIER, “Los principios generales del derecho del turismo”, en TUDELA ARANDA, JOSÉ (Dir.) *El Derecho del turismo en el Estado Autónomo*, op. cit., pp. 117-118.

III. DE LA INCIDENCIA DE LA DIVERSIFICACIÓN EN EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS AGENTES TURÍSTICOS

1. Empresa turística y complejidad normativa

La incidencia del principio de diversificación en el estatuto jurídico de la empresa turística es doble. En primer lugar, promueve su posición activa en la elaboración de las políticas de diversificación. Si la explotación y prestación de los servicios turísticos corresponde a la actividad privada, es comprensible el protagonismo que debe asumir la empresa turística en el diseño de las estrategias de diversificación. Con carácter general, la Ley reconoce el derecho de participación, a través de sus asociaciones, en el proceso de adopción de decisiones públicas en relación con el turismo y en los órganos colegiados representativos de sus intereses (artículo 34.d de la Ley gallega). En concreto, se atribuye a la empresa turística el derecho de impulso, desarrollo y ejecución de programas de cooperación pública, privada y social de interés general para el sector turístico (artículo 23.e de la Ley aragonesa), así como el derecho de propuesta para el desarrollo de cualquier otra acción que pudiera contribuir al fomento y desarrollo turísticos (artículo 33.e de la Ley navarra). Sin duda, la preponderancia de la iniciativa privada en el sector turístico exige el diálogo continuo entre los agentes privados implicados y la Administración, cualquier iniciativa pública debe ser elaborada con la participación de la industria turística, capacitada para informar al sector público de las necesidades y debilidades que deben ser subsanadas¹⁵.

Más interesante para el objeto del presente estudio es el segundo plano de incidencia: la reformulación de la clasificación y régimen jurídico de la empresa turística. La aparición de nuevas modalidades turísticas y la consolidación de una oferta plural han configurado una amplia red de tipologías, generando un proceso normativo que tiende a la ampliación, complejización y especialización del régimen jurídico de la empresa turística. En la actualidad, junto a las empresas tradicionales de alojamiento e intermediación, el Derecho del turismo reconoce un conjunto de empresas cuya oferta se ha consolidado en los últimos años -turismo rural o turismo activo- y una variada relación de actividades que

15. ZAMORA ROSELLÓ, M^a REMEDIOS, "La ordenación de los recursos turísticos", en FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO, PÉREZ MONGUIÓ, JOSÉ MARÍA y PRADOS PRADOS, SANTIAGO (coord.), *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, Junta de Andalucía, 2008, p. 153.

bajo la consideración de *complementarias* o *alternativas* se conciben como instrumentos esenciales para promover la diversificación.

Los principios de seguridad jurídica y calidad turística exigen que el surgimiento y consolidación de nuevas modalidades vayan acompañados de un régimen específico que responda a las especificidades de cada subsector. El turismo rural o el turismo activo son ejemplo de este proceso. Todas las Comunidades Autónomas han aprobado en los últimos años un Decreto por el que se regulan los alojamientos y actividades de turismo rural¹⁶: *“el turismo interior, en concreto el desarrollado en el medio rural, ocupa dentro de la oferta turística global un lugar cada vez más destacado y creciente, de modo que como consecuencia del aumento de la demanda de este tipo de turismo es necesario garantizar un servicio de calidad en un subsector cada vez más diferenciado”* (Decreto 93/2006, de 11 de julio, de ordenación del alojamiento turístico en el medio rural de Castilla-La Mancha)¹⁷. En la misma línea, el enorme auge del turismo activo, con un incremento constante de visitantes interesados en la práctica de este tipo de actividades y de empresas que se dedican a la organización de las mismas, exige el dictado de una norma reglamentaria que ordene el ejercicio de esta modalidad. Una regulación que determine los requisitos a cumplir por las empresas que se dediquen a la realización de este tipo de actividades, con el objeto de generar un clima de confianza y garantizar la seguridad de los usuarios turísticos (Decreto Foral 288/2004, de 23 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural).

La emergencia de nuevas modalidades turísticas como respuesta a la demanda actual se refleja con intensidad en el reconocimiento legal de las

16. Resulta vital la creación de un marco normativo que compatibilice la calidad y competitividad -como pilares esenciales para la optimización de rendimientos económicos-, con la protección del medio para encauzar un desarrollo sin degradar ni agotar los bienes y recursos que le sirven de base. CASTEL GAYÁN, SERGIO, “La necesidad de una regulación específica e integral del turismo rural: mirada comparativa-caso español”, Anuario Turismo y Sociedad Colombia, N° 12, 2011, p. 50.

17. En el ámbito de Navarra, conviene hacer referencia a la Ley Foral 17/2003, de 17 de marzo, de desarrollo rural, que establece como objetivo sectorial de la política de desarrollo rural: *“a) Potenciar el turismo rural como una alternativa básica dentro de las posibilidades de diversificación de las economías rurales; b) Mejorar los equipamientos turísticos, así como los esfuerzos para su promoción y comercialización para satisfacer la creciente demanda de actividades de ocio en las zonas rurales y el medio natural, configurándolo como un destino turístico singular; c) Propiciar el desarrollo de un turismo rural que evite su masificación, manteniendo el equilibrio con las actividades tradicionales y el propio medio natural, adecuando la normativa a la realidad, oportunidades y necesidades del medio rural en materia turística con especial atención a las iniciativas endógenas y el agroturismo; d) Impulsar una planificación estratégica que se apoye en las estructuras de desarrollo existentes a nivel local”* (artículo 3.4).

denominadas actividades complementarias. El legislador integra en esta categoría una amplia y diversa variedad de modalidades cuyo elemento común es constituir un canal natural para promover la diversificación de los destinos: *“se consideran empresas de servicios turísticos complementarios, a los efectos de la presente Ley, aquellas empresas que desempeñan actividades y servicios que, por su naturaleza, son consideradas por la Administración autonómica como de interés para el turismo por su contribución a la diversificación de la oferta”* (artículo 88 de la Ley gallega)¹⁸.

Si bien existe un consenso en cuanto a su consideración de modalidades turísticas para la diversificación, las Leyes autonómicas utilizan diferentes denominaciones para referirse a una misma realidad. Mientras la mayoría de las Leyes incluyen estas actividades bajo la categoría de actividades complementarias, otras lo hacen como establecimientos y actividades de interés turístico (artículo 60 de la Ley catalana) o actividades alternativas (artículo 82 de la Ley extremeña). A partir de estas categorías, en algunas Comunidades Autónomas se abre un escenario normativo que considera un concepto más amplio que los anteriores, generando un efecto expansivo del concepto de actividad para la diversificación. Es el caso de las denominadas actividades lúdicas, de ocio y recreo (artículo 15.4 de la Ley cántabra) o las actividades consideradas de incidencia en el ámbito turístico (artículo 29 de la Ley andaluza). Consciente de esta situación, el Preámbulo de la Ley andaluza resalta la necesidad de distinguir la actividad turística de las generales actividades lúdicas, de ocio y de incidencia en el sector. Es cierto que cualquier actividad puede ser objeto de atención desde el punto de vista turístico, siempre que se le pueda atribuir la cualidad de provocar desplazamientos para el descanso y el esparcimiento, pero las actividades lúdicas y de ocio pueden cumplir su papel como tales sin hallarse vinculadas necesariamente al fenómeno turístico.

Al margen de su denominación genérica, dentro de estas categorías se incluye una amplia panoplia de servicios, aquellos que proporcionan servicios *“para el esparcimiento y recreo de sus clientes, de carácter cultural, recreativo, deportivo, de la naturaleza u otros análogos”* (artículo 28.1 de la Ley navarra)¹⁹.

18. Para la consideración de las actividades complementarias como canal que contribuye a la diversificación del sector, véanse también los artículos 35 de la Ley madrileña y 66 de la Ley de Castilla y León.

19. Sin duda, es la reciente Ley de Castilla y León la norma autonómica que expresa con mayor claridad la expansión de este tipo de actividades complementarias. Según esta Ley (artículo 66), tiene la consideración de actividades turísticas complementarias, entre otras, las de contenido recreativo, cultural, deportivo, ambiental, de salud, de transporte, de organización y consultoría o similares, que contribuyan a la diversificación de la oferta y al desarrollo del turismo, y así se determine reglamentariamente. En todo caso, el legislador entiende que tienen la consideración de actividades turísticas complementarias los

No obstante, conviene advertir que el efecto expansivo de las actividades complementarias ha provocado la inclusión de algunas actividades de dudosa naturaleza turística. Con acierto la doctrina ha señalado la necesidad de reivindicar un concepto estricto de turismo, aunque ello conlleve dejar fuera del mismo alguna actividad que en una comprensión no excesivamente amplia podría denominarse como turística. Se impone una reflexión que ayude a una mejor delimitación del concepto de empresa turística. Por un lado, es preciso no caer en una excesiva ampliación del turismo que acabe por diluirlo. Desde esta perspectiva, resulta necesario proceder a una revisión que determine hasta qué punto pueden considerarse empresa turística a todos los bares y restaurantes, discotecas y salas de fiestas, salas de juego, etc. Por otro, y desde la necesidad de renovar la oferta turística adaptándola a las nuevas exigencias y gustos de los consumidores, así como, desde la perspectiva de la autonomía política, a las necesidades y características de cada territorio, es necesario pensar qué empresas y actividades pueden ser objeto de renovación²⁰.

Como cierre del sistema, la Ley entiende que la simple relación de actividades complementarias no es suficiente para responder a una demanda tan cambiante. El legislador recoge cláusulas abiertas que habilitan a la Administración a reconocer nuevas categorías de empresa turística en función de la realidad de cada momento. Como se ha señalado anteriormente, la naturaleza cambiante del sector turístico exige una respuesta normativa rápida, de modo que la Ley remite al reglamento la calificación como empresas turísticas de cualquier otra actividad que pueda considerarse turística o preste servicios directamente relacionados con el turismo (artículo 24.e de la Ley asturiana). Se trata una vez más de una renuncia expresa a recoger listados *numerus clausus*, rasgo que permite afirmar desde una perspectiva jurídica

complejos turísticos de esquí y montaña, siempre que formen un conjunto coordinado de medios de remonte mecánico, pistas e instalaciones complementarias destinadas a prestar servicios a los usuarios; los complejos de golf, siempre que, además de la superficie destinada a campo de juego, dispongan de otras instalaciones complementarias destinadas a prestar servicios a los usuarios; el transporte público de viajeros y alquiler de vehículos con o sin conductor; los palacios de congresos y oficinas de congresos; los organizadores profesionales de congresos con las funciones de consultoría, planificación, organización, dirección y control de congresos, ferias, convenciones y otros eventos de naturaleza análoga; las estaciones termales y otros establecimientos que apliquen la hidroterapia u otras técnicas sanitarias dirigidas a mejorar la salud o procurar el bienestar del usuario; las bodegas y los complejos de enoturismo; las actividades de catering; los centros de enseñanza del español para extranjeros acreditados oficialmente; las áreas de servicio y los puntos ecológico-sanitarios destinados al uso de autocaravanas; los parques temáticos; y las actividades dedicadas a la puesta en valor del patrimonio cultural o natural.

20. TUDELA ARANDA, JOSÉ, "Los conceptos subjetivos del derecho del turismo (I): la empresa turística", en TUDELA ARANDA, JOSÉ (Dir.), *El Derecho del turismo en el Estado autonómico*, op. cit., p. 246.

que el principio de diversificación trae consigo un marco normativo informado por las notas de apertura y flexibilidad.

El reconocimiento normativo de esta pluralidad de servicios y actividades conlleva importantes efectos jurídicos. El principio de calidad turística exige que a este reconocimiento le siga la ordenación jurídica de las nuevas modalidades turísticas. La necesidad de promover nuevas formas de turismo requiere la aprobación de un régimen jurídico específico para cada modalidad, garantizando así que su ejercicio se adecúa a criterios de calidad en su prestación: *“la Administración debe fijar los requisitos exigidos para el desarrollo de las actividades turísticas cuando no exista una regulación sectorial o así lo requiera la protección de los usuarios de estos servicios”* (artículo 88.4 de la Ley gallega). De esta forma, el principio de diversificación genera un proceso de complejización normativa con la proliferación de normas que regulan el desarrollo de múltiples actividades turísticas, configurando un marco jurídico en cascada que promueve el surgimiento de regímenes específicos para cada modalidad²¹.

En la actualidad, algunas modalidades no han sido tratadas por el legislador, si bien su emergencia y consolidación exigen superar ese vacío normativo. Así sucede por ejemplo con el turismo de congresos, que pese a su creciente importancia apenas ha sido objeto de atención por la normativa autonómica, limitando su tratamiento en el mejor de los casos a definir el concepto de organizador profesional de congresos (artículo 81 de la Ley extremeña). El ejercicio de esta actividad sólo se ha reglamentado en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través del Decreto 280/2007, de 3 de agosto, regulador de los organizadores profesionales de congresos. La Exposición de motivos de esta norma expresa con claridad la justificación de una regulación específica para la organización profesional de congresos: *“dado el crecimiento de la celebración de congresos y todo tipo de eventos, íntimamente ligado a la gran dotación en infraestructuras hoteleras, se ha considerado conveniente regular la actividad de los principales operadores profesionales de este mercado de reuniones”*²².

-
21. La Exposición de Motivos, al explicar los rasgos de la ordenación legal de las actividades turísticas, señala que *“de cada una de ellas se establece una regulación más específica de carácter mínimo, difiriendo la regulación más detallada al reglamento, dadas las importantes modificaciones que se producen continuamente en el sector turístico, y al objeto de propiciar la adaptación de la normativa a la movilidad de dicho sector”*.
 22. Sobre el régimen del turismo de congresos puede verse, entre otros: MORALO IZA, VÍCTOR y PEÑARRUBIA IZA, JOAQUÍN, “Promoción y ordenación del turismo de congresos: reflexiones en torno al OPC”, en MELGOSA ARCOS, FRANCISCO JAVIER (coord.), *Derecho y Turismo*, Universidad de Salamanca, 2004, pp. 271-288.

Otra modalidad que requiere una atención especial por el legislador es el turismo social²³. El incremento gradual de población no activa, la necesidad de reactivar el sector en temporadas baja y media, o el aumento de la esperanza de vida con un envejecimiento activo, son sólo algunos de los factores que explican la relevancia que ha adquirido en los últimos años esta modalidad turística, convirtiendo su impulso en mandato dirigido a las Administraciones competentes (artículo 1.2.q de la Ley de Castilla y León). Nada más expresa la Ley en torno al turismo social, sin que haya existido además un desarrollo reglamentario que ordene desde una perspectiva turística los elementos fundamentales de esta modalidad. Falta en la legislación vigente una visión de conjunto sobre el turismo social, lo que ha impedido en muchas ocasiones poner en marcha una política integral y global.

La razón principal de este silencio ha sido el carácter social y la visión de beneficiencia que el legislador español ha otorgado a esta modalidad, sin interiorizar que constituye en la actualidad uno de los sectores más importantes para el cumplimiento de los fines turísticos, como el crecimiento económico o la desestacionalización de los destinos. El legislador y la práctica administrativa han desplazado tradicionalmente el centro decisional del turismo social a las áreas de la Administración encargadas de gestionar las prestaciones de acción social y bienestar. Apenas una referencia en las Leyes de turismo a aspectos como la eliminación de barreras arquitectónicas o el apoyo genérico a esta modalidad no es suficiente para dar respuesta al cambio de cultura que se observa en torno al turismo social. El crecimiento de las actividades ligadas a esta modalidad exige un régimen jurídico propio como ocurre en la legislación comparada²⁴.

Un último efecto de la diversificación en el estatuto jurídico de la empresa turística es la profundización del principio de especialización. Se trata de promover la diferenciación de la oferta como vía para satisfacer las exigencias actuales del turista y potenciar así la competitividad de los destinos. Las empresas turísticas pueden obtener el reconocimiento de una o más especializaciones en función de sus características y servicios, ubicación territorial

23. Al respecto, véase MUÑOZ AGUILAR, DANIEL, "El turismo social como tipología turística desestacionalizadora de la empresa hotelera", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, Nº 41, 2001, pp. 93-110.

24. En el Derecho latinoamericano del turismo, la Ley ordena los aspectos básicos del turismo social –sin perjuicio de las previsiones contempladas en otras legislaciones sectoriales–, garantizando así un criterio unificador y global. En concreto, las Leyes argentina (Título V), nicaragüense (Capítulo VII), colombiana (Título V), mexicana (Capítulo II del Título II), peruana (Título X) y venezolana (Capítulo IX) ordenan esta modalidad turística en sus elementos generales, regulación legal que es objeto de un intenso desarrollo reglamentario otorgando así un carácter codificador al régimen jurídico del turismo social.

u otras análogas (artículo 40 de la Ley extremeña). En esta línea, por ejemplo, ya no se regulan simplemente las tipologías generales de alojamiento turístico, sino que la Ley, asumiendo la diversidad de la demanda, reconoce que los alojamientos hoteleros pueden especializarse en función de su orientación hacia un determinado producto turístico, siempre que cumplan los requisitos y condiciones que se fijen en las normas de desarrollo de la Ley. Así, la legislación vigente establece entre otras las especialidades de hotel familiar, gastronómico, balneario o con historia (artículo 33 de la Ley de Castilla y León). Sin duda, este principio de especialización es una muestra más de la complejización normativa que informa al Derecho del turismo moderno.

En cualquier caso, este ámbito de especialización no puede considerarse un monopolio exclusivo de actuación de la Administración pública, sino que necesariamente esta deberá abrirse a la colaboración con la iniciativa privada o social a través de múltiples medios. En los últimos años han aparecido fenómenos como las clasificaciones privadas de alojamientos turísticos como los hoteles o viviendas rurales “con encanto”, o, en el campo de la restauración, las distinciones otorgadas por medios de comunicación especializados, academias u otras organizaciones que cuentan con un gran eco mediático. Esta sensibilidad se ha incorporado recientemente en los textos legislativos. Como muestra podemos citar el artículo referido al fomento de la calidad, incorporado a la Ley del Turismo de Aragón (artículo 67.bis) a través de la reforma de ese texto legal acometida en 2010, que otorga al Gobierno de Aragón la potestad de colaborar con las entidades especializadas para la promoción de las actividades de evaluación o certificación de la calidad, o bien para la elaboración de cartas de calidad.

2. La adaptación jurídica al perfil del nuevo turista

El tratamiento normativo del turista ha sido objeto de una importante evolución en el Derecho del turismo. Frente a la posición secundaria que ocupaba en la mente de la Administración -primaba la dimensión económica el fenómeno turístico-, la legislación moderna convierte al turista en objeto de atención prioritaria, auténtico punto de referencia en la ordenación legal del sector²⁵. Un turista que se ha convertido en un consumidor profesionalizado,

25. PÉREZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL, *Derecho público del turismo*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004, p.32. Según este autor, una de las manifestaciones expresas de este cambio de actitud se encuentra en que ya no se habla de turista, sino de usuario turístico al que tanto la Administración como las empresas del sector deben mimar.

exigente, con nuevas motivaciones y abundante información, que fragmenta sus temporadas de ocio a lo largo del año y demanda muy diversos servicios ligados al sector turístico, siempre abanderado por el principio de calidad. De este modo, si el perfil del nuevo turista está provocando importantes transformaciones en la oferta turística, es fácil de entender cómo su estatuto jurídico debe adaptarse a esta nueva realidad. Mientras el turista tradicional se movía en las arenas de la estandarización, la aparición de una diversa tipología de turistas con gustos diferentes y demandas específicas exige que el Derecho del turismo adecúe su estatuto a las especialidades de cada usuario.

Desde esta perspectiva, como en el caso de la empresa turística, empieza a emerger un derecho de especial incidencia para la ordenación de la diversificación turística: el derecho de participación. La adaptación de la oferta a la complejidad de la demanda actual exige contar con la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en las estrategias de diversificación y promoción. La política turística no puede construirse de espaldas a los conocimientos que pueden aportar estos agentes privilegiados. Así lo ha entendido recientemente la Ley de Extremadura, que reconoce el derecho del usuario turístico a participar en la adopción de decisiones de los poderes públicos, en los términos previstos en la legislación vigente, a través de sus asociaciones u órganos de representación (artículo 13.k).

La incidencia del principio de diversificación va más allá. Afecta con intensidad a todo el entramado de derechos y deberes legales del turista, que se hallan intensamente afectados por este nuevo escenario. La diversificación exige un tratamiento específico para garantizar las exigencias de calidad inherentes a cada modalidad turística, impulsando de este modo un proceso de especialización en el estatuto jurídico del turista. La aparición de nuevas demandas y la consolidación de nuevas tipologías de turistas se traduce en la adaptación de sus derechos a la realidad de cada modalidad. Hay turistas que buscan descanso y relajación, reconociendo el derecho a la intimidad y tranquilidad (artículo 19 de la Ley canaria); en cambio otros buscan el riesgo y la aventura, en cuyo caso se reconocen derechos específicos como el de información sobre riesgos y medidas de seguridad (artículo 18 de la Ley canaria)²⁶.

El reconocimiento del principio de especialización en el estatuto del turista exige una actuación normativa de ingeniería, traduciendo al plano

26. BLANQUER CRIADO, DAVID, *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 225-226. Como resalta Blanquer Criado, lo singular de la legislación autonómica en materia de turismo es la introducción de nuevos derechos cuyo común denominador es la aspiración a que exista un turismo de calidad.

de la norma jurídica las respuestas idóneas a las demandas de calidad del turista. De nuevo se observa un claro reparto de roles entre la Ley y el Reglamento como normas ordenadoras del estatuto del turista, correspondiendo al legislador la regulación de los derechos generales –aplicables de forma cuasi universal al conjunto del sector turístico–, mientras al reglamento se le atribuye la función de ordenar tanto la concreción de estos derechos genéricos como el reconocimiento de derechos específicos.

3. Una nueva mirada a la profesionalización turística

El profesional turístico constituye otro agente cuyo estatuto jurídico se halla íntimamente ligado al principio de diversificación. Si consideramos el turismo como una industria caracterizada por una fuerte competencia inspirada en el principio de calidad, se justifica con sencillez la ordenación jurídico-administrativa de este agente turístico. La norma jurídica debe regular los requisitos de capacitación y formación como pilares inexcusables para la calidad final de la oferta. Es vital garantizar a los profesionales del sector una formación adecuada a las demandas actuales, propiciar la formación y la especialización de los profesionales del sector (artículo 3.h de la Ley navarra), apoyando desde el ámbito público y privado iniciativas tendentes a capacitar al personal turístico.

Este principio exige la puesta en marcha de planes de formación que se adecúen a los requerimientos del sector y a los cambios constantes de la demanda, fomentando aquellas enseñanzas turísticas que garanticen el reciclaje profesional con una formación continua y especializada (artículo 65 de la Ley aragonesa). Este mandato se traduce, por tanto, en dos estrategias que deben inspirar el apoyo a la profesionalización del sector. Por un lado, se debe promover la adaptación de la formación turística reglada a las necesidades de las empresas turísticas y a la continua transformación del sector turístico (artículo 61 de la Ley de Castilla y León). Por otro, los principios de calidad y profesionalización de los recursos humanos exigen una formación especializada, adaptada a las especificidades que demanda la diversificación del mercado, con planes de formación no sólo integrales sino también sectoriales (artículo 45 de la Ley navarra). El escenario impuesto por la diversificación turística está impulsando el diseño de una formación que gira alrededor del principio de especialización, promoviendo planes específicos para los diferentes sectores turísticos. Por ejemplo, el profesional que desarrolla su actividad en el ámbito del turismo activo requiere una formación radicalmente distinta a aquél que actúa en el ámbito del turismo cultural o del turismo de congresos, si tenemos en cuenta que las exigencias de calidad de estos servicios son diferentes.

El éxito de esta política de profesionalización depende de nuevo del principio de colaboración entre todos los agentes implicados. Si la Administración debe promover la formación del profesional para su adaptación a las necesidades de la empresa turística y la demanda del mercado, es necesario que este mandato se ejecute en colaboración con los agentes económicos y sociales (artículo 31 de la Ley extremeña). Estos agentes gozan de una posición privilegiada para colaborar en las estrategias de profesionalización, contando con información directa sobre las necesidades formativas del sector y su adaptación a la diversificación actual. En esta línea, resulta positivo la creación de algunos cauces recientes de colaboración como la Mesa de la formación en materia de turismo de Castilla y León, órgano que impulsa la formación turística coordinando a los agentes socioeconómicos y a las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma (artículo 10.3.d). En una línea similar se debe citar la Comisión para la formación profesional de Canarias, integrada por representantes de las Consejerías con competencia en materia de turismo, con la cooperación de los sectores empresariales y profesionales afectados. La Comisión tiene como objetivos, entre otros, actualizar los estudios disponibles de necesidades de formación en turismo e iniciar cuantos estudios se revelan necesarios; lograr que los cursos ocupacionales atiendan a las necesidades reales del sector; o asesorar en cuanto a los módulos, especialidades y contenido que han de implantarse como formación profesional para el turismo, procurando su adaptación al mundo empresarial (Disposición adicional cuarta de la Ley canaria).

IV. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y DESESTACIONALIZACIÓN DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS

El papel de la Administración turística en el nuevo contexto sectorial ha adquirido un protagonismo relevante en los últimos años. La Administración, como garante del interés público sectorial, debe ordenar una política tendente a promover la diversificación turística, en muchas ocasiones no garantizada correctamente por el libre juego de la competencia. Es así que la Ley de turismo exige a la Administración planificar la oferta turística y su promoción, adaptada a las exigencias de la demanda actual y de futuro, propiciando la diversificación y desestacionalización del sector (artículo 3.f de la Ley extremeña).

Esta consideración requiere, no obstante, unas reflexiones previas. Cualquier estrategia tendente a impulsar el principio de diversificación requiere la definición previa de un diagnóstico de situación. La Administración turística debe contribuir a la elaboración de estudios, publicaciones e investigaciones sobre el sector turístico que promuevan su innovación y diversificación (artículo 42.5 de la Ley navarra). Es necesario contar con un estudio de mercado y con un mapa de la oferta turística para alcanzar la eficacia de los recursos empleados en la política de diversificación. Además, cualquier iniciativa tendente a promover una estrategia diversificadora debe diseñarse con la colaboración de todos los agentes implicados –Administraciones públicas, sector privado y entidades que directa o indirectamente inciden sobre el funcionamiento del sector-. Sólo la actuación coordinada de todos los sectores afectados, un diálogo constante entre las partes implicadas, puede garantizar el cumplimiento de los objetivos sectoriales. En esta línea, hay que resaltar la creación por la Ley de Castilla y León del Comité permanente de desarrollo de nuevos productos turísticos, órgano encargado de realizar propuestas de nuevos productos apoyando al Consejo Autonómico de Turismo en el ejercicio de sus funciones. En este Consejo están representadas las entidades locales, los consumidores y usuarios, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad Autónoma y las asociaciones más representativas de los distintos subsectores turísticos.

Una última reflexión tiene que ver con la complejidad turística del Estado autonómico y la aplicación efectiva de los principios de coordinación y colaboración inherentes al mismo. Si se tiene en cuenta que uno de los retos a los que se enfrenta la industria del turismo es su carácter estacional, por la propia naturaleza del problema la solución no debe buscarse exclusivamente en el ámbito nacional sino en el regional, dado que dicho carácter estacional está vinculado a características sociales y regionales concretas que influyen directamente en la afluencia del turismo. De modo inverso, a nivel nacional existe la posibilidad de desarrollar y diversificar el producto turístico en función de la época del año (Dictamen Comité de las Regiones 009/C 200/03). El turismo se ha convertido en un claro ejemplo de sector cuyo funcionamiento debe basarse en el concepto de gobierno multinivel. El carácter transversal de la actividad turística conlleva que diferentes Administraciones inciden directa o indirectamente en el desarrollo del sector. Atendiendo al principio de eficiencia, el modelo turístico multinivel es inviable sin la construcción de canales que permitan a los diversos entes territoriales articular su actuación sobre una cooperación vertical y horizontal, única vía que permite gestionar con orden y coherencia la complejidad del sector turístico.

1. Fomento y promoción

El núcleo duro de la intervención administrativa para la diversificación se sustenta en el ámbito del fomento y la promoción. La Ley de turismo ordena fomentar una oferta que dé respuesta a las necesidades de la demanda, entendiendo con carácter general que la acción de fomento en relación con el turismo debe perseguir la diversificación, segmentación y desestacionalización de la oferta turística (artículo 65 de la Ley aragonesa).

El principio de sostenibilidad exige que el fomento de la diversificación integre una doble estrategia: consolidar los destinos tradicionales y diversificar la oferta con nuevos productos turísticos, actuaciones que permiten alcanzar un desarrollo económico equilibrado en el territorio. Uno de los fines prioritarios de la Ley de turismo es apoyar la posición competitiva de los productos presentes en la oferta turística, concretando los esfuerzos sobre los recursos 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 (artículo 38 de la Ley castellano manchega)²⁷. La actividad de fomento no debe basarse exclusivamente en la creación de nuevos recursos, es necesario también apoyar la conservación, preservación y mejora de la oferta turística existente. Para ello, la Ley recoge instrumentos eficaces como la identificación y declaración de zonas turísticas saturadas -que conlleva las limitaciones de nuevas actividades turísticas que se determine por ella- o el desarrollo de Programas de Recualificación de Destinos²⁸.

27. El objetivo no debe ser únicamente la potenciación de nuevos productos y modalidades turísticas que contribuyan a la desestacionalización de la oferta. La eficacia de una política de diversificación exige igualmente consolidar y potenciar los productos turísticos competitivos existentes (artículo 4.3 de la Ley murciana).

28. En este ámbito se ha establecido una colaboración entre la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas, en relación con la Iniciativa de Modernización de Destinos Turísticos Maduros. En la actualidad el Real Decreto 937/2010, de 23 de julio, regula el Fondo Financiero del Estado para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas (FOMIT). Esta norma se ha adaptado a lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 200/2009, de 28 de septiembre de 2009, recaída en el conflicto positivo de competencia número 3800/2009, planteado por la Xunta de Galicia contra el Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, que declaró inconstitucionales y nulos, por vulnerar competencias autonómicas, determinados preceptos del mismo, fundamentalmente los relativos a la regulación del FOMIT en su vertiente de préstamos subvencionados. En este nuevo desarrollo reglamentario se atribuyen a las Comunidades Autónomas las competencias en la convocatoria, tramitación y resolución de los expedientes relativos al Fondo como mecanismo de otorgamiento de préstamos, en detrimento de las hasta entonces centralizadas en la Secretaría de Estado de Turismo.

La mayoría de las Leyes autonómicas recogen así la diversificación de la oferta turística como objetivo prioritario de la actividad de fomento. Partiendo de este marco informador, el legislador establece un listado de productos y actividades turísticas que deben ser apoyadas para su desarrollo, en sectores como el turismo cultural, rural, activo, gastronómico, de negocios o de ferias, convenciones y congresos, termal y talasoterapia, deportivo y ecológico (artículos 47 de la Ley madrileña, 23 de la Ley extremeña, 94 de la Ley gallega y 54 de la Ley canaria). Con mayor exhaustividad, el legislador gallego precisa este mandato recogiendo una serie de directrices que deben informar la actuación sobre determinados sectores. Así, el apoyo al desarrollo del turismo rural y de interior debe considerar el fomento de la rehabilitación y conservación de la riqueza del patrimonio cultural del ámbito rural y también de sus atractivos medioambientales, así como la realización de actividades de turismo activo en este ámbito; del turismo de costa, mediante el aprovechamiento de la cantidad y pluralidad de la oferta turística vinculada a este sector, y con el fomento de la preservación de la calidad de las aguas y playas, así como del paisaje y el medio litoral; y del turismo cultural, con el aprovechamiento de la importante riqueza cultural y con el fomento de su conservación y puesta en valor (artículo 94 de la Ley gallega)²⁹. Sin duda, la especificidad de cada sector exige que el legislador depure con carácter general los objetivos y líneas de actuación para el apoyo a las diferentes modalidades. La Ley gallega, con acierto, trata de dirigir la actividad de fomento imponiendo unas directrices mínimas que respondan a las necesidades y riesgos de cada sector.

El adecuado desarrollo de estas directrices sectoriales requiere tener en cuenta tres ideas fundamentales. En primer lugar, la aplicación de estos listados exige que la Administración incentive un crecimiento selectivo y cualitativo de la oferta turística, adecuándola a la demanda del mercado y las posibles respuestas del territorio como medida para mejorar la competitividad (artículos 94.3.c de la Ley gallega y 24.1.e de la Ley extremeña). En segundo lugar, cualquier listado que ordene los sectores susceptibles de recibir apoyo para su desarrollo debe interpretarse con un carácter *numerus apertus*, permitiendo la integración

29. La Ley canaria también regula las acciones que deben impulsarse para el fomento de estos sectores. Así, el legislador canario ordena el impulso del turismo rural, senderismo y atractivos medioambientales, con el fin de fomentar la responsabilidad ecológica y rehabilitar edificios o senderos rurales de especial valor, en coordinación con la administración competente en la gestión relacionada con la conservación de la naturaleza; el turismo de incentivos, convenciones y congresos, promoviendo palacios de exposiciones y congresos y adaptando los establecimientos de la zona de influencia a este tipo de turismo; el turismo interior, fomentando los desplazamientos interinsulares; y el turismo deportivo, especialmente el que relacione al usuario con los atractivos naturales.

de cualquier otro segmento emergente en el marco de la continua evolución y de los cambios del mercado turístico (artículos 94.2.k de la Ley gallega y 54.e de la Ley canaria). Finalmente, es este sin duda el ámbito en el que se expresa en su mayor intensidad el principio de autonomía política. Desde un análisis normativo comparado, se observa cómo las Leyes de turismo resaltan los rasgos propios de cada Comunidad Autónoma como factor determinante para el fomento de la diversificación. Teniendo en cuenta que cada territorio tiene una realidad turística diferente, el fomento de sectores concretos va a depender de la riqueza de cada destino y de la estrategia política impulsada en función de la situación de la demanda³⁰. El legislador pondrá el acento en el fomento de aquellos sectores en los que el territorio tiene un importante potencial.

La promoción constituye la otra cara de la moneda en las estrategias de diversificación impulsadas por la Administración turística. El apoyo a la consolidación de la oferta turística y la potenciación de nuevos productos requiere la puesta en valor de la diversidad existente en el territorio. Así, como complemento a la actuación de fomento, la política de diversificación requiere la posterior comercialización y divulgación de la pluralidad de recursos turísticos que pueden satisfacer las tendencias de la demanda. Tal y como proclama la Ley andaluza, es necesario potenciar el destino turístico en el mercado nacional e internacional favoreciendo el ajuste adecuado entre las acciones promocionales y las demandas del mercado (artículo 56.2). Esta declaración supone que la promoción se debe adecuar a los distintos segmentos del mercado y a los ritmos de cada temporada, comercializando una oferta diversificada, auténtica y de calidad que transmita la imagen de destino turístico singular, siempre a través de los canales de promoción adecuados a cada sector.

30. Un ejemplo claro de esta situación lo constituye la Ley aragonesa, que relaciona los sectores potenciales de la Comunidad Autónoma y a los que se deben dirigir los esfuerzos de los agentes implicados: *“La importancia de la Ley deriva del significado económico del turismo, que supone la mayor aportación sectorial al producto interior bruto de la Comunidad Autónoma, con un 10 % del número total de puestos de trabajo. El subsector más importante es, sin duda, el de la nieve, cuya potenciación internacional ha de merecer todo tipo de apoyo. La Ley ofrece instrumentos adecuados para ello, pero también atiende a las nuevas modalidades turísticas, que van consolidándose desde la pasada década. El llamado turismo de negocios puede contar con localidades dotadas de un especial atractivo, habida cuenta de la facilidad de comunicaciones que propician especialmente la red de autopistas, el tren de alta velocidad y el establecimiento de nuevas rutas aéreas. El turismo de salud y el social cuentan con un espléndido marco de desarrollo en la red de balnearios aragoneses. Incluso las peregrinaciones religiosas, expresión de fe con tantas manifestaciones en nuestro territorio, merecen respetuosamente un adecuado tratamiento. Particular atención debe merecer, en todo caso, el turismo rural, que, cada vez con mayor fundamento, se presenta como una herramienta eficaz de reequilibrio territorial en nuestra Comunidad Autónoma”* (Exposición de Motivos).

En este sentido, la complejidad y diversidad del turista actual obligan a desarrollar campañas promocionales personalizadas y adaptadas a la realidad de cada tipología de usuario. La multiplicidad de medidas de promoción previstas por el Derecho del turismo permiten aplicar aquellas que resulten óptimas en función de la modalidad y, por tanto, del turista al que se pretende llegar: *“el desarrollo de planes y programas de promoción orientados al turismo temático, determinados productos o destinos turísticos”* (artículo 41.2.c de la Ley navarra). Así, la legislación turística ha ido recogiendo progresivamente diversas medidas de promoción que facilitan esta labor de adaptación, como la elaboración de planes y programas especiales de promoción orientados a sectores y destinos determinados (artículo 62.a de la Ley aragonesa), la participación en ferias y jornadas profesionales relacionadas con el sector turístico (artículo 42.b de la Ley madrileña), el impulso de acciones orientadas a potenciar y estimular las marcas y clubes de calidad (artículo 41.2.d de la Ley navarra) o la gestión de la información turística institucional (artículo 64.c de la Ley castellano leonesa). Junto a estas medidas generales de promoción, la legislación autonómica reconoce una serie de instrumentos especiales que permiten cumplir eficazmente el objetivo promocional para cada sector, como pueden ser las declaraciones de interés turístico, las Oficinas de turismo, los centros de iniciativas turísticas o las fiestas de interés turístico.

No obstante, como señala la Ley aragonesa, la existencia de una gran variedad de recursos turísticos no significa que convenga dispersar el apoyo público, sino ordenar con coherencia la actuación sobre esta diversidad. La pluralidad de actividades, recursos, empresas y establecimientos turísticos es prueba de la vitalidad del sector, que la Ley no debe encorsetar, sino apoyar y potenciar. Para ello, se establece el principio de configurar el destino como destino turístico integral, como territorio capaz de ofrecer respuestas adecuadas a muy diversas modalidades turísticas que conviene conectar entre sí (Exposición de motivos)³¹.

Este principio integrador (destino turístico integral –artículo 4.a de la Ley navarra-) conduce al análisis de un eje fundamental de la actuación promocional: la promoción de la diversificación turística exige una relación íntima entre unidad y diversidad. La competencia existente en un sector tan globalizado como el turístico exige que la promoción garantice un tratamiento unitario que aglutine el potencial que posee el territorio por su diversidad³².

-
31. Como la mayoría de las normas autonómicas, la Ley navarra proclama que *“en la promoción de las actividades turísticas se tendrá presente el principio de que Navarra, en su conjunto, constituye una unidad de destino turístico, por lo que deberá, en todo caso, estar presente la identificación de la Comunidad Foral de Navarra”* (artículo 40.3).
 32. CASTEL GAYÁN, SERGIO, “Derecho del turismo y propuestas para una renovación de la

Hoy más que nunca resulta esencial desarrollar estrategias de promoción que consideren el destino turístico integral expresando a su vez toda la riqueza de recursos, a través de instrumentos como la creación de marcas turísticas autonómicas, que integran y respetan las demás marcas turísticas del territorio transmitiendo una imagen que refleja la pluralidad de la oferta turística de la Comunidad Autónoma (artículo 28 de la Ley extremeña). Para garantizar un tratamiento unitario, la legislación turística recoge otras medidas de diversa intensidad, como el reconocimiento de obligaciones jurídicas derivadas de la función de coordinación que le corresponde a la Administración autonómica³³, la creación de órganos de coordinación y colaboración interadministrativa -conferencias sectoriales o comisiones bilaterales- o el impulso de instrumentos de cooperación como convenios, consorcios turísticos o planes y programas conjuntos.

Por razones estratégicas, este tratamiento integral es totalmente compatible con la promoción de campañas específicas en las que se destaque algún elemento o zona singular de la Comunidad Autónoma (art. 40.4 de la Ley navarra). El carácter integral de la promoción no debe ser sinónimo de uniformidad estratégica. Al revés, la visión global del territorio y la garantía de esta integridad es totalmente compatible con estrategias diferenciadoras. En este sentido, la Ley de turismo de Navarra prevé la aprobación de planes o medidas de especial promoción destinadas a efectuar una actuación turística preferente en una determinada zona, en razón de su especial situación económica y de empleo y de los valores turísticos existentes (artículo 44). En la misma línea, la Ley asturiana entiende necesario desarrollar planes especiales de promoción orientados al turismo temático, determinados productos o destinos (artículo 58.2.d), como respuesta a la evolución del mercado y la

promoción turística", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 39-40, 2012, pp. 364-365.

33. Así, las ofertas turísticas impulsadas por las entidades locales en ferias o exposiciones en el exterior deben integrarse en un espacio común a la totalidad de la oferta turística autonómica, de tal forma que siempre se identifique a la Comunidad Autónoma como unidad territorial presidiendo toda promoción (artículos 41.2 de la Ley cántabra); las Administraciones locales que organicen sus propias campañas de promoción turística están obligadas a incluir siempre el nombre de la Comunidad Autónoma acompañado del logotipo y eslogan turístico (artículo 53.3 de la Ley canaria); en todas las campañas de promoción turística financiadas con fondos de la Administración de la Comunidad Autónoma se debe incluir la marca turística global (artículo 63.2 de la Ley castellano leonesa), pudiendo declarar obligatoria la inclusión del nombre de la Comunidad Autónoma y de los logotipos en las campañas de promoción impulsadas por las entidades locales o por empresas y asociaciones turísticas llevadas a cabo con fondos públicos (artículo 31.3 de la Ley gallega); o el establecimiento de una señalización turística homogénea que facilite la accesibilidad y el conocimiento de los diferentes recursos y destinos a los turistas, a través de un manual de señalización turística que debe ser utilizado por todas las Administraciones públicas (artículo 70.1 de la Ley castellano leonesa).

temporada. Sin duda, una metodología basada en la realización de estudios de mercado deviene esencial para garantizar la eficacia de estas actuaciones promocionales específicas.

2. Planificación

El último pilar sobre el que se apoya la política de diversificación es la planificación. La diversificación requiere orden, exige una planificación que dirija con coherencia la diversidad de recursos. Es necesaria un plan que gestione la complejidad de un destino desestacionalizado y garantice la acomodación de la oferta turística a las exigencias de la demanda actual y potencial.

El Derecho del turismo ha asumido la ordenación de la diversificación turística como contenido indispensable del plan de turismo. No obstante, el legislador habilita la posibilidad de dirigir esta estrategia hacia diferentes tipos de planificación. Con carácter general, el fomento de la diversificación constituye uno de los fines genéricos del Plan estratégico de turismo (artículo 17.3.b de la Ley extremeña). El plan general, de carácter plurianual, define el modelo de desarrollo turístico, estableciendo medidas que permitan diversificar la oferta y reducir la estacionalidad (artículo 57.1.d de la Ley de Castilla y León), siempre partiendo de un diagnóstico de la situación del sector en el territorio, tendencias y escenarios previsibles, que permita fijar con eficacia las orientaciones estratégicas generales y por segmentos turísticos (artículo 11.4.b de la Ley andaluza).

En el marco del Plan estratégico de turismo, que debe ser revisado en función de la evolución del sector y la aparición de circunstancias sobrevenidas, la Ley habilita la elaboración de planes dirigidos al desarrollo de productos turísticos específicos. La Administración debe elaborar programas encaminados a la potenciación, mantenimiento y mejor aprovechamiento de sectores concretos, tanto los recogidos en el Plan general de turismo –sol y playa, cultural, de reuniones, rural, de golf, idiomático, etc.- como aquellos otros que puedan determinarse en los sucesivos planes generales del turismo que se aprueben (artículo 16 de la Ley andaluza). Por tanto, la especialización derivada del principio de diversificación configura un sistema de planificación en cascada, como modelo que trata de gestionar las peculiaridades de cada sector³⁴.

34. En esta línea, la Ley de Castilla y León prevé el desarrollo del Plan de turismo a través de programas ejecutivos, como los denominados programas de diversificación de la oferta turística (artículo 39). Estos programas de diversificación deben adaptarse al cambiante mercado turístico y contienen medidas específicas destinadas, al menos, a los siguientes sectores: a) turismo cultural, que fomente el aprovechamiento turístico de la riqueza

La ordenación estratégica de la diversificación exige un segundo tipo de planificación: la ordenación territorial de los recursos turísticos³⁵. El objetivo es alcanzar una ordenación racional, equilibrada y sostenible de los recursos turísticos garantizando así el equilibrio territorial, consolidando las áreas turísticas actuales con implantación en los mercados y desarrollando nuevos espacios con productos singulares y diferenciadores. La consecución de este fin depende del grado de cooperación entre las Administraciones implicadas, entendiendo que la actuación aislada de cada una de ellas promueve una pérdida de eficiencia y competitividad en un sector tan globalizado como el turístico. La coordinación de las políticas turísticas diseñadas por las distintas Administraciones públicas implicadas es la única vía para alcanzar de forma eficaz los objetivos propuestos³⁶.

Una mirada a la legislación turística vigente permite extraer instrumentos de ordenación territorial al servicio del principio de diversificación. Según la Ley asturiana, las directrices sectoriales contienen las medidas necesarias para lograr esta ordenación racional y equilibrada de los recursos turísticos, teniendo en cuenta el objetivo de desarrollar nuevas zonas turísticas atractivas para otros segmentos de la demanda que permitan la incorporación a los mercados de nuevos productos, contribuyendo de este modo a un mayor

histórica y artística de la Comunidad Autónoma; b) turismo de la naturaleza, con especial referencia a las actividades de uso y disfrute de la naturaleza, garantizando el respeto a los espacios naturales y la seguridad e integridad de quienes los practiquen; c) turismo rural, con el fin de fomentar el desarrollo de una oferta de calidad, su promoción y comercialización, dedicando especial atención a la prevención de impactos medioambientales negativos y al desarrollo rural; d) turismo de idioma, que fomente el aprendizaje del castellano por extranjeros compartido con el conocimiento de la cultura y tradiciones de la Comunidad Autónoma; e) turismo de congresos, intensificando el aprovechamiento del Palacio de Congresos y Exposiciones, así como fomentando la celebración de convenciones, incentivos o congresos en los palacios de exposiciones y congresos de la Comunidad Autónoma; f) turismo interno, entendiendo por tal el fomento del conocimiento y la visita de nuestra Comunidad Autónoma por los propios ciudadanos; g) turismo gastronómico, que fomente e intensifique el aprovechamiento en el sector turístico de las calidades gastronómicas. Como sucede en el ámbito del fomento, también aquí el legislador ha optado por dirigir la actuación administrativa de planificación, definiendo los parámetros sectoriales sobre los que se debe basar esta programación sectorial.

35. Sobre la relación del turismo con la ordenación del territorio, es de especial interés: BLANQUER CRIADO, DAVID, (coord.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002; RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN M^a, "Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia", en BLANQUER CRIADO, DAVID (Dir.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 111-147; BOUZZA ARIÑO, OMAR, *Ordenación del territorio y Turismo*, Atelier administrativo, 2006; y HERRAIZ SERRANO, OLGA, "La ordenación territorial del turismo. La planificación turística", en TUDELA ARANDA, JOSÉ (Dir.), *El Derecho del turismo en el Estado autonómico*, op. cit., pp. 307-354.
36. PÉREZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL, *Derecho público del turismo*, op. cit., pp. 41-42.

grado de diversificación y desestacionalización (artículo 16.f). Por su parte, la Ley extremeña regula las Áreas Turísticas de Acción Integrada, que son consideradas preferentes desde la perspectiva de la actuación y financiación pública, en las que concurran el requisito de disponer de una oferta turística incipiente (artículo 18). La planificación de las Áreas Turísticas de Acción Integrada debe ordenar y regular la tipología de la oferta turística básica y complementaria, así como la estimación cuantitativa y cualitativa de dicha oferta en función de las previsiones sobre la demanda y la aptitud del territorio. Finalmente, la Ley valenciana regula el Plan de Espacios Turísticos, que contiene las medidas precisas para la ordenación de los espacios que se delimiten, teniendo en cuenta los objetivos de la consolidación de los espacios turísticos actuales y sus mercados, así como el desarrollo de nuevos espacios atractivos para nuevos segmentos de la demanda que permitan la incorporación a los mercados de los nuevos productos (artículo 40).

V. CONCLUSIONES

La diversificación y desestacionalización de los destinos turísticos, en tanto componentes esenciales del nuevo paradigma del turismo, deben ocupar permanentemente la tarea tanto de las instituciones públicas como de los actores privados. Desde las instancias comunitarias de la UE hasta las más pequeñas entidades locales, muchos son los esfuerzos que pueden y deben ser acometidos para asegurar la implantación de este nuevo modelo turístico.

Hemos visto que para la Comisión Europea los grupos diana en los que había que actuar para favorecer la desestacionalización son básicamente cuatro: turismo senior, jóvenes, discapacitados y familias con dificultades sociales. Sin embargo, la perspectiva en el plano español es desigual y paradójica. Curiosamente, la preocupación por la implantación del nuevo modelo turístico ha impregnado incluso a Administraciones de tamaño muy modesto, conscientes de que en este empeño se juegan buena parte de sus expectativas de futuro.

Queda pendiente la valoración de lo que pueda dar de sí en este ámbito el recientemente aprobado Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015 por parte del Gobierno de España. En él se enuncia como una amenaza para nuestro sector turístico *“la alta estacionalidad debido a los períodos festivos comunes: al concentrar muchos países emisores las épocas de vacaciones en las mismas fechas (Semana Santa, Navidad, verano...)”*, así como *“la fuerte estacionalidad asociada al turismo sol y playa”*. Para hacer frente

a estas amenazas, el PNIT plantea como uno de sus objetivos “*fomentar la desestacionalización del turismo*” y como un instrumento principal “*diversificar la demanda*”. Ahora queda por ver cómo el paquete de medidas incluido en el PNIT contribuye efectivamente a corregir esta situación indeseada.

Por lo que se refiere a la actuación reguladora de los poderes legislativos y gobiernos autonómicos, asistimos al final de una fase de reformas de las legislaciones turísticas con motivo de su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Concluida esta tarea, parece ser el momento de volver a dar protagonismo a los reglamentos de desarrollo de la legislación turística. Este es el punto en que deben ser repensadas determinadas regulaciones de sectores específicos, como el turismo rural, en búsqueda de una mayor calidad y homogeneidad en la oferta, o la generalización de las garantías (seguros, titulación y experiencia de monitores, homologación de materiales) en actividades como el turismo activo.

Por último, pero no menos importante, hay que resaltar la necesidad de potenciar la participación de los agentes privados y sociales en esta materia³⁷. Las empresas del sector turístico habrán de continuar con los esfuerzos de recualificación de la oferta turística tradicional, a la que habrán de añadir servicios complementarios que hagan más atractiva y prolonguen la estancia de turistas con intereses cada vez más variados. Asimismo, empresas y trabajadores deberán perseverar en la mejora continua de la formación y profesionalidad, como un valor añadido que haga atractivo el destino turístico y lo diferencie de otras latitudes que podrán competir en precio pero tal vez no en calidad y servicio.

De la adecuada introducción en la oferta turística de estos valores añadidos, así como de la adopción de efectivas medidas desestacionalizadoras, dependerá a medio plazo la preservación del sector turístico como modelo de éxito. Y en este contexto, el Derecho está llamado a jugar un papel trascendental.

37. Sobre la participación y el concurso de la iniciativa privada y social, véase CASTEL GAYÁN, SERGIO, “Participación y cooperación público-privada en el derecho del turismo”, *Papers de turisme*, N° 51, 2012, pp. 83-107. En este sentido, Martín M^a Razquin recuerda que la promoción turística es una competencia pública pero requiere el concurso de la iniciativa privada.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVARO SOUSA, Antón, “Turismo y calidad global. Contribución al desarrollo integral”, en BLANQUER CRIADO, David (coord.), *La calidad integral del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

AZNAR GUZMAN, D.A., “Disposiciones normativas en el ámbito turístico. ¿Ley o Reglamento?”, en *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Ed. Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 1997.

BLANCO HERRANZ, Francisco Javier, “Los principios generales del derecho del turismo”, en TUDELA ARANDA, José (Dir.) *El Derecho del turismo en el Estado Autonómico*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006.

BLANQUER CRIADO, David, *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, 1999.

- *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002

BOUAZZA ARIÑO, Omar, *Ordenación del territorio y Turismo*, Atelier administrativo, 2006.

CASTEL GAYÁN, Sergio, “La necesidad de una regulación específica e integral del turismo rural: mirada comparativa-caso español”, *Anuario Turismo y Sociedad Colombia*, N° 12, 2011, p. 50.

- “Participación y cooperación público-privada en el derecho del turismo”, *Papers de turisme*, N° 51, 2012.

- “Derecho del turismo y propuestas para una renovación de la promoción turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 39-40, 2012.

FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier y NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible”, en *Documentación Administrativa*, N° 259-260, 2001.

HERRAIZ SERRANO, Olga, “La ordenación territorial del turismo. La planificación turística”, en TUDELA ARANDA, José (Dir.), *El Derecho del turismo en el Estado Autonómico*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006.

LACASA VIDAL, Jesús, “La política turística de la Unión Europea”, en TUDELA ARANDA, José (Dir.), *El Derecho del turismo en el Estado Autonómico*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Contrastes y reflexiones de la moderna consideración del medio ambiente en la legislación turística”, en Revista Aragonesa de Administración Pública (número monográfico III) *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, 1999.

MELGOSA ARCOS, Francisco Javier, “Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible”, en obra colectiva *Estudios de Derecho y gestión ambiental*, Fundación Cultural Santa Teresa, 1999.

MORALO IZA, Víctor y PEÑARRUBIA IZA, Joaquín, “Promoción y ordenación del turismo de congresos: reflexiones en torno al OPC”, en MELGOSA ARCOS, Francisco Javier (coord.), *Derecho y Turismo*, Universidad de Salamanca, 2004.

MUÑIZ AGUILAR, Daniel, “El turismo social como tipología turística desestacionalizadora de la empresa hotelera”, Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, Nº 41, 2001.

PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel, *Derecho público del turismo*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004.

PÉREZ MARTOS, José “La regulación comunitaria del turismo”, en *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Profesor Eduardo Roca Roca*, Ed. BOE e INAP, Madrid 2002.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M^a, “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia”, en BLANQUER CRIADO, David (Dir.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

- “La ordenación jurídica del turismo en Navarra”, en Revista Jurídica de Navarra, Nº 35, 2003.

SANZ DOMÍNGUEZ, Carlos, “La calidad del turismo en la legislación turística: en particular el caso de Andalucía”, en *V Congreso de Turismo, Universidad y Empresa*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

TUDELA ARANDA, José, “La ley y el reglamento en el Derecho del turismo”, *Documentación Administrativa*, Nº 259-260, 2001.

- “La problemática jurídica de la calidad turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 23, 2003.

- “Los conceptos subjetivos del derecho del turismo (I): la empresa turística”, en TUDELA ARANDA, José (Dir.), *El Derecho del turismo en el Estado autonómico*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006.

VALDÉS PELAEZ, Luis, “Estrategias de desarrollo turístico sostenible”, *Turismo. I Congreso Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, David (Dir.), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

VOLEGER RUIZ, Carlos y HERNÁNDEZ ARMAND, Enrique, *Estructura y organización del mercado turístico*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.

ZAMORA ROSELLÓ, M^a Remedios, “La ordenación de los recursos turísticos”, en FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, PÉREZ MONGUIÓ, José María y PRADOS PRADOS, Santiago (coord.), *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, Junta de Andalucía, 2008.