

FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA COMUNITARIA Y ESPAÑOLA EN MATERIA DE TURISMO RURAL.- Consideraciones sobre la legislación española.

Francisco Javier Blanco Herranz*

Resumen : Constituye objeto principal del presente trabajo aproximarse al fenómeno del turismo rural desde la óptica comunitaria para conocer las claves estratégicas que cabe deducir de los programas e iniciativas que tienen relación con esta materia. Asimismo se completa esta perspectiva con el examen de los instrumentos básicos de la actual política turística española que permita conocer el tratamiento dispensado al turismo rural, como expresión singular de las nuevas formas de turismo.

El trabajo finaliza con un análisis comparado de la vigente legislación española en esta materia y con la formulación de una serie de conclusiones y propuestas sobre el actual marco normativo español.

Palabras clave : Turismo rural, política europea en turismo rural, política española en turismo rural, legislación autonómica española en turismo rural, ordenación del turismo rural.

Abstract: The main aim of this paper is to obtain a closer look at the phenomenon of rural tourism from an E.U. perspective so as to get to know the strategic pointers which can be deduced from the programmes and initiatives carried out in relation to this subject. This perspective is enhanced with a look at the basic outline of Spanish tourist policy including a closer look at the way rural tourism is dealt with as one of the newer forms of tourism.

The paper finishes with a comparative analysis of current Spanish legislation covering this area and with the formulation of a series of conclusions and proposals about the current Spanish legal framework.

Key words : Rural tourism, EU policy towards rural tourism, Spanish policy on rural tourism, rural tourism planning in Spain.

I. INTRODUCCION.

Constituye objeto principal del presente trabajo aproximarse al fenómeno del turismo rural desde la óptica comunitaria para conocer las claves estratégicas fundamentales que cabe deducir de los diferentes programas e iniciativas que tienen relación con esta materia. Asimismo interesa completar esta primera perspectiva con el examen de los instrumentos básicos en los que se articula la actual política turística española para conocer igualmente el espacio y las consideraciones que merece el turismo rural dentro de dicha política.

El trabajo se cierra con un análisis comparado de la vigente legislación turística es-

pañola en la expresada materia con el fin de intentar conocer las características generales del marco normativo vigente y señalar las virtualidades o carencias detectadas que, en su caso, incidan en el desarrollo más coherente y racional de la actividad turística en el medio rural.

Aunque en ciertas normas comunitarias producidas en los años 80 se contienen medidas de carácter agroturístico (p.ej. en el Reglamento 1820/80, del Consejo, sobre aceleración del desarrollo agrario en zonas desfavorecidas del oeste de Irlanda, o en el más relevante Reglamento n.º 797/85 -codificado posteriormente por el Reglamento n.º 2328/91, de 15 de julio, sobre mejora de las estructuras agrarias-) puede afirmarse

* Viceconsejero de Turismo del Gobierno Vasco. Letrado del Parlamento Vasco, en servicios especiales.

que es a lo largo de la década de los 90 cuando se produce un tratamiento del turismo rural desde las instancias comunitarias con una mayor entidad y continuidad. Es cierto, asimismo, que este abordaje se efectúa de forma desigual y fragmentaria, y bajo una doble óptica : **agraria**, como actividad que puede contribuir a las mejoras de las ventas agrícolas y de las condiciones de vida, trabajo y producción en las explotaciones agrícolas, y desde una óptica **turística**, como expresión singular de las nuevas formas de turismo con aceptación creciente dentro de la demanda europea.

Dentro de esta doble perspectiva, el título "agricultura" tuvo , al menos en sus inicios, un mayor peso que el de "turismo", circunstancia por otra parte acorde con el mayor desarrollo de la política agraria comunitaria, lo que produjo que en el plano normativo los textos comunitarios sobre turismo rural se encontrasen anudados o conectados con la agricultura, realidad que también es perceptible en otras normas posteriores, tanto comunitarias como españolas. Ello produce una primera impresión de cierta dualidad e indeterminación en los planteamientos, probablemente como consecuencia también de no haber afrontado esta cuestión, sin duda compleja por la multiconcurrencia competencial en la que se ve inmersa, de una manera más sistemática y rigurosa.

Esta circunstancia, más las que se pondrán de manifiesto más adelante, reflejan, en nuestra opinión, una situación de mera aproximación programática a esta cuestión, o de primeros pasos en el proceso hacia un marco más estructurado y definido del tu-

rismo rural, una de las expresiones más valoradas por la demanda internacional dentro de lo que se ha venido en identificar como "nuevas formas turísticas".

II. ELEMENTOS DE LA POLITICA EUROPEA SOBRE TURISMO RURAL.-

Al menos en dos documentos comunitarios podemos encontrar un cierto "corpus" doctrinal sobre el turismo rural, al tratarse de forma monográfica esta actividad con planteamientos de indudable interés a los efectos perseguidos por este trabajo.

Estos documentos son :

- **"Medidas comunitarias para el fomento del turismo rural"** de la Comisión, de 29 de octubre de 1990, (COM 90/438), y el
- **"Dictamen sobre una política de desarrollo del turismo rural en las regiones de la Unión Europea"** del Comité de las Regiones, de 2 de febrero de 1995 (DOCE n° C 210/99)

Al mismo tiempo, contienen algunas referencias de interés sobre el turismo rural otros textos comunitarios que, aunque tienen un objetivo más amplio, sin duda también sirven a los efectos de perfilar la política comunitaria en este punto.

Encontramos estas referencias principalmente en el **"Informe de la Comisión de Transportes y Turismo del Parlamento Europeo sobre el Informe de la Comisión concerniente a las acciones comunitarias**

que afectan al turismo", de 23 de noviembre de 1994, y la Resolución del Parlamento Europeo sobre dicho Informe de 15 de diciembre de 1994 (DOCE n° C 18/159) y en el **"Libro Verde de la Comisión"**, de 4 de abril de 1995 (COM-95- 97 final).

Pero conviene, antes de entrar a considerar el contenido esencial de estos instrumentos, acercarse a la naturaleza y definición del turismo rural.

1. Sobre la definición del turismo rural.

Del examen de los citados documentos comunitarios se advierte la inexistencia de un concepto claro acerca del turismo rural, un exponente más del ya señalado infradesarrollo general del turismo dentro de la política comunitaria.

En los momentos iniciales se llega expresamente a reconocer esta indefinición del "turismo rural" , así como la necesidad de proceder a su abordaje, pero esta tarea posteriormente no se llega a efectuar.

Si se significa que el turismo rural es un concepto más amplio que el preexistente de **"agroturismo"** ,al que por cierto tampoco se le había definido previamente, observándose un cierto empleo circular de conceptos sobreentendidos.

Al turismo rural se le identifica genéricamente como **"producto turístico"** y, en numerosas ocasiones, se le define en contraposición a lo que no es (p.ej., **"alternativa al turismo de masas"**, o **"al turismo urbano"**, y en otras ocasiones como **"complementario al de sol y playa"**).

Los textos comunitarios más recientes, cuando se refieren al turismo rural, vienen a unirlo invariablemente al calificativo **"nuevo"** (así, **"nuevas formas de turismo"**, o **"nuevo producto turístico"**), aunque para no ser exhaustivos podríamos citar por toda definición la tautológica contenida en el **"Plan de medidas comunitarias"**, es decir, **"el turismo rural es el que afecta a toda clase de turismo en el ámbito rural"**.

Es cierto que hay quienes entre nosotros tildan de tarea inútil el intento de definir este concepto, pero, en nuestra opinión, parece conveniente, partiendo de la existencia y empleo recurrente de este término, hacer un esfuerzo que permita siquiera señalar sus perfiles y naturaleza. Esta definición debe hacerse a escala comunitaria para armonizar y ofrecer criterios coherentes y comunes a los Estados miembros, eliminar obstáculos innecesarios en su desarrollo y facilitar el trabajo del propio sector, dando mejor información a los usuarios mediante un tratamiento más homogéneo en todo el espacio europeo.

A la vista de las expresadas consideraciones podríamos avanzar una definición del turismo rural que se deduce de los elementos de política comunitaria en esta materia, del tenor siguiente:

"expresión singular de las nuevas formas de turismo, caracterizada por :

- **desarrollarse fuera de los núcleos urbanos,**
- **producirse de forma reducida, a través de espacios generalmente amplios,**
- **utilizar de manera diversa recursos naturales, culturales, patrimoniales, de alojamiento y servicios, propios del medio rural, y**

- **contribuir al desarrollo local y a la diversificación y competitividad turística.”**

2. **Las ventajas de las “nuevas formas” de turismo.**

El objetivo final de la propuesta de Decisión del Consejo de la Unión Europea, en relación con el “Primer Programa plurianual en favor del turismo europeo (1997-2000), PHILOXENIA”, es el estímulo de la calidad y la competitividad del turismo europeo, con el fin de contribuir al crecimiento y al empleo.

En este importante documento para el inmediato futuro, que debe aún ser examinado por el Parlamento Europeo y el Consejo, y en torno al cual va a producirse la mayor parte de actividades de relieve del turismo europeo hasta el fin de siglo, se advierte sobre las dificultades a las que se enfrentan las nuevas formas de turismo, como el turismo rural, en orden a su integración en el sistema turístico europeo, sin que se llegue a precisar y concretar el alcance de tales dificultades.

Ahora bien, en la propuesta de PHILOXENIA sí observamos formulaciones más precisas sobre las ventajas que para el conjunto del turismo europeo ofrece el desarrollo de estas formas de turismo emergentes.

Habría que señalar, en principio, que la **necesidad del turismo rural**, al igual que sucede en general con los nuevos productos, responde a una triple perspectiva: por un lado, la de los **operadores**, en la medida que la diversificación de la oferta es susceptible de aumentar la competitividad del sector; la

de los **turistas**, en cuanto se ofrecen respuestas oportunas para satisfacer nuevas necesidades de ocio en la demanda y, por último, la de las **autoridades públicas**, en cuanto aplican estrategias de mejora cualitativa de la oferta por medio de la desconcentración y de un mejor escalonamiento del turismo tanto en el tiempo como en el espacio.

Las razones que avalan las tendencias favorables para la extensión del turismo rural podríamos clasificarlas sistemáticamente de la forma siguiente:

a) La satisfacción de nuevas necesidades y exigencias de los turistas.

La diversificación de la oferta turística es una evidente necesidad en el objetivo de dar respuesta a la evolución creciente de la demanda europea conectada a formas de vida en las que la disposición del tiempo de ocio experimenta una evolución gradual, (se estima que un 25% de los europeos pasan sus vacaciones en la naturaleza).

De otro lado, se asiste a una tendencia progresiva caracterizada por el hecho de que la determinación cuantitativa, a la hora de elegir destino vacacional (amplitud de la oferta, precios, etc...), va cediendo paso a otra de signo cualitativo (medio ambiente, servicios de calidad, acogida personalizada, etc...)

b) La solución a los problemas de la concentración de turistas en el espacio y en el tiempo.

Con la aparición y consolidación de las nuevas formas turísticas emergentes puede

contribuirse a una mayor amplitud y difusión geográfica de las actividades turísticas, con lo que pueden atenuarse presiones y tensiones sobre los destinos tradicionales.

c) Desarrollo de algunas regiones y áreas de la Unión Europea.

El turismo rural, enfocado como actividad integrada, puede y debe incidir en la corrección de desigualdades territoriales e incluso puede ser factor determinante en el objetivo de mantenimiento de comunidades locales en riesgo de desintegración, así como constituirse en una buena plataforma para la revitalización e impulso del desarrollo local, puesto que es un ámbito de actividad que de forma muy cualificada permite una visión transversal del desarrollo rural.

Esta actividad también puede aportar condiciones para una mayor accesibilidad a zonas aisladas con tradición agraria y activar su comunicación con otras regiones más avanzadas.

d) Posibilidad de creación de nuevas profesiones y servicios.

El turismo rural, desde un enfoque más agrario, ofrece igualmente la oportunidad de que los agricultores obtengan ingresos o rentas complementarias. Su desarrollo también debe incidir en términos de nueva economía de servicios, nuevas profesiones y empleos, sin ocultar en este último caso el riesgo de la precariedad de los mismos (por su tipología y limitada extensión temporal).

e) Contribución a la mejora de la competitividad global de la economía turística y el empleo en el sector.

En consonancia con las directrices básicas del turismo comunitario expresado en la propuesta de nuevo programa de la Comisión PHILOXENIA.

3. Instrumentos y medidas comunitarias de apoyo al turismo rural.

Existe una pluralidad de programas y medidas comunitarios que orientan y apoyan financieramente los proyectos de desarrollo turístico en áreas naturales y en el medio rural, considerados prioritarios para el desarrollo de las regiones desfavorecidas o de las zonas rurales (objetivos nº 1 y 5b).

Los **Fondos Estructurales** responden a los objetivos de cohesión económica y social definidos en el artículo 130 A del Tratado. Estos Fondos (**FEOGA, FEDER y FSE,**) han contribuido, según se expresa en el Libro Verde de la Comisión de 4 de abril de 1995, al desarrollo del turismo en Europa. Durante el periodo 1989-1993, según las regiones y objetivos, el turismo ha recibido entre el 2 y el 20% de la ayuda comunitaria de los Fondos estructurales, en total más de 3.000 millones de Ecus para cofinanciar, entre otros proyectos, la promoción del turismo rural, y específicamente para aportar a los agricultores una renta complementaria. España recibió en dicho periodo 100.5 millones de ECUS dentro del objetivo 1 y 45.2 millones dentro del objetivo 5B.

El Parlamento Europeo expresó (Comisión de Transportes y Turismo, 1993) que la función del turismo debía ser fortalecida en el marco de los Fondos estructurales y se pronunció en favor de una extensión del Plan de Acción Comunitaria para el Turismo, con el fin de potenciar, entre otros turismos, el rural. El Parlamento Europeo calificaba en el citado documento al presupuesto general de dicho Plan como “mínimo” (apenas 18 millones de Ecus para un periodo de 3 años), sobre todo si se compara con las ayudas destinadas para este sector a través de los citados Fondos estructurales.

El Comité de las Regiones, en su dictamen de 2 de febrero de 1995, puso igualmente de manifiesto la existencia de numerosos medios de intervención comunitaria, pero, en su opinión, estos son “ demasiado fragmentarios y con volumen financiero limitado frente a la oportunidad de desarrollo global que la valorización turística puede representar”. Por ello, el Comité abogaba por la necesidad de **armonizar** el conjunto de los medios actuales de intervención, a fin de aprehender el marco global de desarrollo del turismo en el medio rural, manifestando que las medidas comunitarias para el desarrollo del turismo rural “ solo podrán adoptarse en el marco de las demás políticas de la Comunidad y de los Fondos estructurales”. A este planteamiento no es ajena la posición contraria del Comité a una verdadera política turística comunitaria (opción 4 del **Libro Verde** de la Comisión).

Más recientemente, el Comité de las Regiones (Dictamen de 17 de octubre de 1996), insistía en la importancia que la V. E., a la hora de evaluar que proyectos deben apoyarse, tenga en cuenta “su utilidad y el valor

añadido que aportan antes que su dimensión”, manteniendo que esto podía aplicarse, p. ej. a iniciativas que tienen efectos de reparto sobre zonas rurales cercanas a grandes centros urbanos.

En cuanto a los programas e instrumentos específicos existentes en el ámbito comunitario, que prestan apoyo al desarrollo del turismo rural, podemos destacar los siguientes:

Dentro de la política agraria, bajo el Reglamento CEE 797/85 del Consejo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias —modificado por el Reglamento CEE 3808/89, y codificado finalmente por el Reglamento 2328/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991— se intenta diversificar las fuentes de ingresos de las explotaciones agrícolas y se establece un régimen de ayudas a las inversiones en las explotaciones cuyo titular ejerza su actividad principal en el sector agrícola. No obstante, los Estados miembros podrán aplicar el régimen de ayudas, establecido en este Reglamento, a los titulares de explotaciones agrarias que, sin ser agricultores como actividad principal, obtengan al menos un 50% de su renta global a partir de actividades agrícolas, forestales, turísticas, artesanales o de actividades relacionadas con la conservación del espacio natural ejercidas en su explotación y que se beneficien de ayudas públicas.

De acuerdo con las precitadas orientaciones de política agrícola de la CEE, muchas regiones europeas (p.ej., las regiones italianas) aprobaron a partir de 1987 normativa propia para disciplinar el agroturismo como actividad receptiva y de alojamiento en relación de conexión y complementariedad respecto a la actividad agrícola que debe permanecer como

principal. En toda la normativa regional italiana examinada (Friuli-Venezia Giulia, Marche, Trentino-Alto Adige, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia,) el objeto perseguido por el legislador se resume en asegurar la permanencia de los productores agrícolas en las zonas rurales, salvaguardar y tutelar el ambiente y el patrimonio rural a través de una equilibrada relación entre la ciudad y el campo, revalorizar los productos típicos y las producciones locales, desarrollar el turismo social y juvenil y tutelar y revalorizar las tradiciones y la cultura del mundo rural.

Dentro de la política regional, cerca de un 5% de los recursos **FEDER** se destinaron durante el periodo 1986-1989 al desarrollo turístico, sin que se haya dado a conocer el importe exacto de los destinados específicamente a turismo rural. Tras la reforma de los Fondos Estructurales, los marcos comunitarios de apoyo incluyen, entre las medidas no estrictamente agrarias, el fomento del turismo hasta un 5.5% para el objetivo 1 y un 7% para el objetivo 2. También en el objetivo 5b (desarrollo rural) se incluye la posibilidad de medidas de fomento del turismo rural y de formación profesional en turismo, como, por ejemplo, la financiación de inversiones turísticas del tipo de alojamiento en casas de labranza, complejos deportivos, parques naturales, etc...

Y por último, dentro de los **programas de iniciativa comunitaria**, cabe mencionar al programa **LEADER** y a la iniciativa **INTERREG**. **LEADER**, una iniciativa comunitaria de apoyo al desarrollo rural, posibilita que la Comunidad fomente un enfoque integrado del desarrollo rural local (se aplica en las regiones objetivo 1 y 5b), concediendo priori-

dad a las iniciativas de las comunidades rurales locales, bajo el mencionado enfoque global, es decir, multisectorial, del desarrollo en cada zona. Un 42% de los presupuestos generales de **LEADER 1** así como el 51.3% de los asignados a España se destinaron a impulsar proyectos turísticos en el medio rural.

El **FEOGA** (Fondo de Orientación y Garantía Agrícola, Reglamento 4256/88) también ha venido apoyando, junto a **FEDER** y **FSE**, una serie de importantes inversiones en este sector (propias explotaciones agrarias, infraestructuras, construcción de parques naturales, etc...).

4. Principales estrategias comunitarias para el desarrollo del turismo rural

Constituye un punto de referencia común de los diferentes órganos comunitarios, a la hora de plantearse propuestas estratégicas u operativas para el turismo rural, que su desarrollo se realice desde un enfoque global.

En efecto, se viene entendiendo por la Comisión, desde 1990, que las medidas que se adopten por las Administraciones Públicas en esta materia deben tener por objeto la creación de productos turísticos integrados, puesto que el alojamiento por sí sólo resulta insuficiente para captar una demanda que fija sus expectativas en una **experiencia turística integral**.

Así, todas las propuestas planteadas por el Comité de las Regiones, en su documento de 2 de febrero de 1995, tienen por objeto el paso de una economía selectiva, caracterizada por la atomización de la oferta in-

dividual, a una verdadera explotación razonada, asociativa y patrimonial de la riqueza turística, la cual -en opinión del citado Comité- constituye una oportunidad que se debe aprovechar para muchos de los espacios rurales europeos. En este sentido adquieren relevancia las iniciativas que fomenten estructuras estables de **asociación**, cauces idóneos de participación de los agentes locales implicados.

La **organización** se convierte en otro de los puntos clave señalados por los distintos organismos comunitarios a la hora de orientar una verdadera estrategia de explotación del turismo rural, puesto que una de las mayores dificultades de los diversos componentes de esta actividad radica en la definición de la masa crítica suficiente, en términos de capacidades de acogida y diversidad de prestaciones, para presentar una oferta atractiva y que, al mismo tiempo, conserve sus características de autenticidad y acogida privilegiada, que son base principal para su éxito. Se trata, en suma, de **organizar a una escala pertinente**, logrando el más justo equilibrio entre el mantenimiento de pequeñas dimensiones o el crecimiento, enfrentándose al riesgo de perder el carácter singular y la calidad de los productos que han permitido el éxito.

Por ello, merece la mayor atención que en la ejecución y concepción de los programas de desarrollo turístico en el medio rural se tenga en cuenta la utilización del concepto de **equilibrio natural**, como vector de desarrollo sostenible a escala europea.

En una Europa, en la que el 80% de su territorio está constituido por espacio rural, alcanza extraordinaria importancia, dentro de

la planificación del turismo rural, la **ordenación del territorio**, que, particularmente con fines turísticos, no puede concebirse sino en términos de **espacios que combinen las funciones básicas que componen el turismo** (acogida, alojamiento, restauración, servicios, ocio y actividades diversas).

Las estrategias también deben priorizar el **conocimiento** mayor de este sector, armonizando métodos y análisis en la investigación, puesto que para contribuir a definir el producto "turismo rural" debe conocerse mejor la demanda y ofrecer una mayor transparencia la oferta. Refiriéndonos a este último aspecto, y por señalar un ejemplo, diremos que hasta el momento no hemos tenido acceso a algún documento comunitario que recogiera el diferente tratamiento normativo que los Estados miembros ofrecen para el turismo rural, señaladamente para su oferta, lo que permitiría el necesario análisis comparativo sobre esta materia. O, por citar otro ejemplo, sobre el grado de conocimiento de la oferta por parte de la Comisión, en pregunta escrita a la Comisión del parlamentario español del Parlamento Europeo, D.Joaquin Siso Cruellas, sobre "Agroturismo en España" (21 de junio de 1995, 95/C 270/91), la respuesta del Sr. Fischler en nombre de la Comisión, de 13 de julio de 1995 (95/C 270/51), es significativa: "**La Comisión no tiene datos sobre la actividad turística desarrollada por las explotaciones agrícolas españolas. Corresponde a las administraciones nacionales y regionales recopilar y ordenar los datos sobre este asunto.**"

La Comisión ha insistido recientemente sobre la conveniencia de definir y armonizar criterios y **símbolos de calidad** a escala eu-

ropea, adoptados de forma voluntaria, para los diferentes productos de turismo rural (p.ej. alojamientos turísticos), y de elaborar una metodología para su aplicación armonizada, algo esencial en la reiterada tarea de definir y comercializar los diferentes productos del turismo rural. A tal efecto se formó en 1994 un grupo de diez expertos procedentes de las principales asociaciones europeas de turismo rural, cuyo objeto era definir y armonizar dichos criterios de calidad. Al finalizar 1994, el grupo de expertos había diseñado unos símbolos de varios tipos de turismo en un entorno rural: "vacaciones en el campo", "vacaciones en granjas", "apartamentos y casas de vacaciones", "campings en el campo" y "vacaciones a caballo".

Otro punto clave, incluido en la estrategia comunitaria para el turismo rural, es el de **ordenar para reequilibrar**, y en este aspecto se propone que las ayudas económicas existentes deben privilegiar las formas suaves, alternativas, duraderas o sostenibles de turismo que se basen en el medio ambiente natural sin descuidar la preservación del equilibrio y que permitan conciliar los intereses duraderos del conjunto de agentes de una zona.

Estos planteamientos son coherentes con la reiterada posición de la Comisión, (p.ej. en el Informe "Hacia un desarrollo sostenible", de 10 de enero de 1996, sobre la aplicación del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible). en el sentido de que hacen falta medidas prioritarias de integración de las consideraciones medioambientales en las políticas de turismo, con medidas, más estrictas de control de los usos del suelo, de protección de zonas sensibles, de información a

los turistas o de gestión del flujo de visitantes, entre otras. Estas pautas se convierten en esenciales, a su vez, para el enfoque de las actuaciones de las Administraciones regionales y locales y de la propia industria turística.

Por otro lado, tanto el Comité Económico y Social (CES) como el Comité de las Regiones se han referido en sus resoluciones a la necesidad de armonizar los diferentes tipos de **trato fiscal** a dar a los agentes del turismo rural, exigiendo que se respeten las reglas de la competencia leal.

El CES amplía sus preocupaciones a los aspectos de **seguridad y salud**, e insiste en que la condición para un desarrollo sano del turismo rural es el respeto al principio de competencia leal, de manera que, a corto plazo, resulten innecesarias las subvenciones públicas. Esta última cuestión, probablemente teñida de voluntarismo, está muy alejada de la práctica actual y de las orientaciones que siguen el conjunto de Administraciones Públicas.

Antes de dar paso a la siguiente cuestión nos parece conveniente hacer una breve referencia al documento elaborado por la Dirección de Estudios del Parlamento Europeo en octubre de 1993, en el que se señala que "...no debería sobrevalorarse el potencial de crecimiento turístico sostenido en muchas regiones interiores subdesarrolladas de España, Portugal y Grecia. Son mercados relativamente pequeños y, si se quiere que suministren valor añadido y no sean demasiado estacionales, debe invertirse en otros servicios y atracciones complementarias, que pueden ser costosas y de dudosa viabilidad si la utilización es baja y con alta estacionalidad", referencia ciertamente atípica dentro de una

literatura común presidida por consideraciones poco críticas para el desarrollo de este segmento.

III. CONSIDERACION DEL TURISMO RURAL EN LOS PLANES MARCO DE COMPETITIVIDAD DEL TURISMO ESPAÑOL (FUTURES 1 Y 2).

El Plan Marco de Competitividad del turismo español de 3 de junio de 1992, (Plan FUTURES) ,elaborado por la Secretaría General de Turismo con la participación y aportaciones de las Comunidades Autónomas ,se revela sin duda como uno de los instrumentos estratégicos esenciales de la política turística española en la presente década.

Uno de los objetivos centrales de FUTURES 1 (1992-1995), además del relativo a la consolidación de la importante posición española en el turismo tradicional, era el de "aprovechar las nuevas oportunidades que surgen" y desarrollar un sector turístico empresarial competitivo. Pero realmente el primer Plan Futures no deja lugar a muchas dudas sobre cuál ha de ser el principio rector sobre el que debe basarse la estrategia genérica del turismo español: **"el mantenimiento del liderazgo en el mercado-producto sol y playa, mediante la mejora de la competitividad, simultáneamente al logro de posicionamientos favorables en otros mercados-producto turísticos de probada rentabilidad y potencialidad, a través de, entre otros factores, la definición e instrumentación de una estrategia de liderazgo de la relación calidad-precio"**.

El precitado objetivo primario de **mantenimiento** del producto sol y playa, se convierte en **"incremento** del producto básico español", cuando se desciende a la lectura de alguno de sus planes específicos como el de "nuevos productos".

Como se puede desprender de la orientación predominante de FUTURES 1 no es ciertamente excesiva la confianza programática que la Administración turística española depositaba en las "nuevas formas de turismo" dentro de los planes de competitividad.

Es cierto, sin embargo, que en el conjunto de ayudas dirigidas a pymes, dentro de FUTURES 1, se contemplaban las orientadas al desarrollo de "nuevos turismos", como el cultural, el de naturaleza o el social.

En la Orden de 19 de agosto de 1992, por la que se conceden incentivos para la mejora de la competitividad de las pymes de acuerdo con el Plan Futures, se establece que puede ser subvencionada, dentro de la línea de **nuevos productos**, "la puesta en marcha, gestión y marketing de oferta turística singular que sirva de proyecto demostración para difundir nuevos productos turísticos que revaloricen el entorno, el patrimonio histórico o los recursos naturales, y que sean susceptibles de impulsar el desarrollo de la zona", línea amplia y un tanto ambigua, pero que realmente posibilitó dentro de la ejecución cuatrienal del Plan el apoyo económico a numerosos proyectos encuadrados dentro del turismo rural que revistieron indudable importancia por su valor de impulso en algunas Comunidades Autónomas y de inspiración en otras.

En idéntico sentido, pero esta vez dentro de FUTURES 2 (1996-1999), aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de enero de 1996, en el plan denominado "Promoción, marketing y comercialización", se afirma que una de las orientaciones a seguir en el desarrollo de la promoción de los productos turísticos españoles es la de "fortalecimiento de una estrategia de especialización en aquellos productos adecuados para segmentos turísticos específicos o en determinados mercados geográficos, tales como turismo de salud, **turismo de campo**, vacaciones de la tercera edad y parques naturales, etc...".

Nótese que ni en este básico documento del turismo español se llega a hacer alusión al término turismo rural, hecho sorprendente cuando en la fecha de su aprobación, diciembre de 1995, ya se encuentra, como hemos señalado precedentemente, profusamente empleado en la normativa comunitaria. Lejos de utilizar este concepto, se añaden otros nuevos, como el de "ecoturismo" o "agroturismo"-inexistentes en FUTURES 1- como productos a apoyar en el cuatrienio 1996-1999 al considerarse disponen de un alto potencial de crecimiento.

Por otro lado, en el Plan Futures 2, dentro del apartado relativo a "La nueva política turística", se señala textualmente que "...existe la necesidad de fortalecer las ofertas turísticas alternativas, todavía con escasa presencia en los mercados, cuyo desarrollo puede impulsar la economía de algunas zonas menos favorecidas. Por tanto es primordial el papel de las Administraciones Públicas, promoviendo la corresponsabilidad de todos los agentes en la definición y determinación de los conceptos de **oferta turística de naturaleza** y oferta tu-

ristica cultural", declaración ciertamente retórica y poco clarificadora, en la que se señalan caminos para la acción que no son recorridos por las propias Administraciones públicas.

No parece muy afortunado que en un plan tan central para la política turística española, con proyección temporal hasta el año 2000, se resuelva esta cuestión con una simple alusión a "la necesidad de determinar los conceptos de oferta turística de naturaleza", máxime cuando ya se dispone de una rica experiencia de cuatro años derivada del FUTURES 1, un cuerpo normativo autonómico que, discutible o no, marca orientaciones concretas, y unas directrices comunitarias que, con sus carencias, indican criterios de relieve trasladables a las Administraciones Públicas.

IV. COMENTARIOS SOBRE LA LEGISLACION AUTONOMICA ESPAÑOLA DE TURISMO RURAL

Con independencia de algunos intentos normativos compartidos entre las Administraciones agraria y turística, producidos en España en la segunda mitad de los años 50, con el objetivo de potenciar el turismo en granjas o casas de labranza, y que tuvo como resultado más visible el acondicionamiento o adaptación de una serie de viviendas rurales para su uso turístico, encontramos el antecedente normativo de ámbito estatal más próximo en una ley agraria, la Ley 25/82 de Agricultura de Montaña, de 30 de junio de 1982, que venía a establecer un régimen jurídico especial para dichas zonas con el fin de posibilitar su desarrollo económico y social, sobre todo en sus aspectos agrarios. Esta ley

introduce, entre otros programas, los de fomento de posibles actividades turísticas y recreativas que facilitasen el mantenimiento y mejora de las actividades económicas tradicionales.

Como es bien conocido, todas las Comunidades autónomas asumieron a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, de acuerdo con la atribución operada constitucionalmente, o procedimientos sustitutivos para los destinos clásicos

No se han utilizado hasta el momento los instrumentos normativos para abordar regulaciones más globales o integrales de esta actividad turística más acordes con la naturaleza multidisciplinar del turismo, mediante la colaboración normativa, en su caso, con otros Departamentos de la Administración (Medio Ambiente, Agricultura, u Ordenación del Territorio) y ello, no obstante, parece razonable por lo que dijimos a primeros 9 meses de 1995 presenta ciertas modificaciones (gráfico 7).

Enero-Septiembre 1995
adicionales

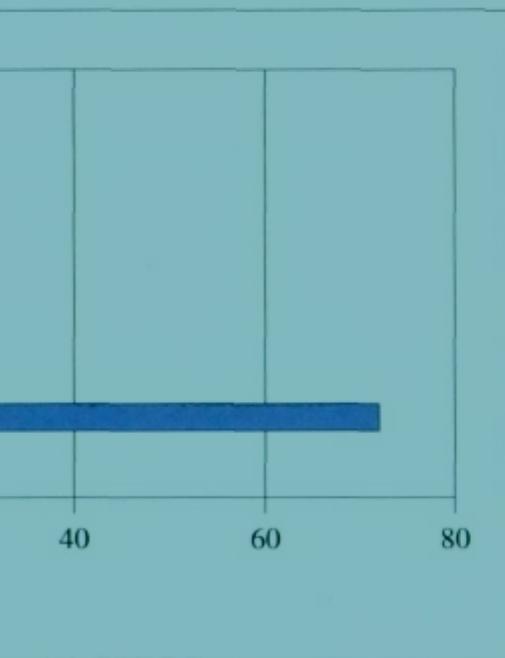
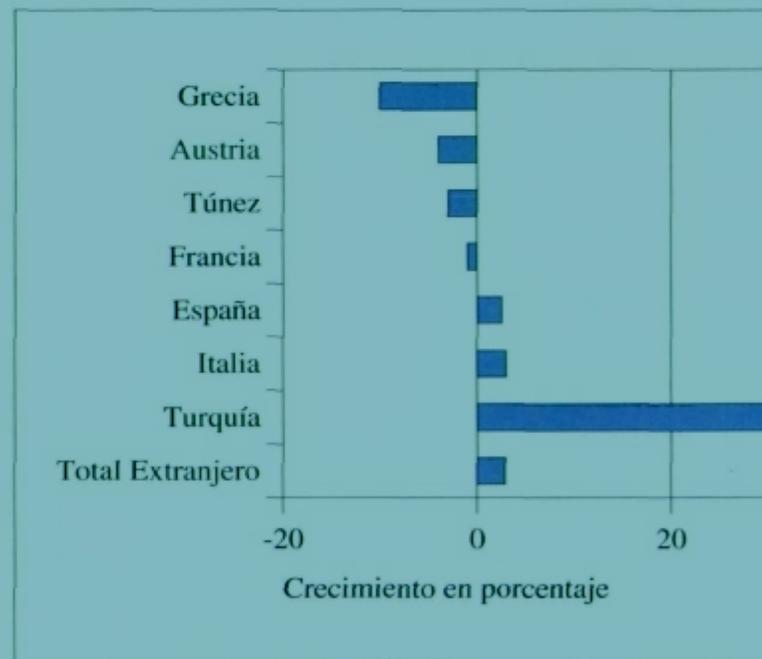


GRÁFICO 6
Crecimiento porcentual del gasto turístico de Alemania en mercados turísticos



Fte: Deutsche Bundesbank (Dic. 95)

La legislación autonómica se presenta de forma **generalizada** desde el punto de vista territorial. Un total de quince Comunidades Autónomas, a excepción de Madrid y Canarias, disponen de regulación específica sobre turismo rural. Esto significa que esta materia no es objeto de atención sólo por aquellas Comunidades de la "España Verde"

in para el desarrollo integral de las agricultura de montaña y de otras tradicionales de "sol y playa" se este fenómeno bajo objetivos ción de su producto turístico

normativa de las Comunidades a materia de turismo rural se ha forma **novedosa**, habida cuenta a de un marco preexistente en o que salvo las muy tangencia- as preconstitucionales - p.ej. el 777, de 2 de junio, sobre mejo- ración de equipamientos comuni- viviendas rurales- la política tu- desarrollismo español postergó s diferentes a los de "sol y pla- tualmente se tradujo en la re- a normativa, paradójicamente o de intensa producción norma-

respecta a los **finés u objetivos** por los legisladores autonómi- de los preámbulos o exposicio- os de las diferentes normas, se existencia de una serie de ra- as que justificarían la aparición e la intervención pública en es- mo la diversificación del pro- o, la conservación del entorno itectónico de las zonas donde

se ubican este tipo de alojamientos o la propia clarificación de la oferta de alojamiento rural, intentando dar soporte normativo a una actividad que, en muchos casos, se viene desarrollando de forma no regulada.

Pero resulta más sorprendente que otro objetivo Industria, Comercio y Turismo, de la Junta de Castilla y León, de 20 de mayo

rural se considere como **complementaria** de la agrícola con el consiguiente efecto de mejora de las rentas agrarias, objetivo este último claramente propio de las políticas públicas agrarias pero que se asume con naturalidad también como prioritario desde la competencia turística.

Por último, la legislación autonómica examinada se caracteriza por su **escasa precisión y calidad técnica**, advirtiéndose una cierta improvisación y numerosas zonas de espesura interpretativa. La estructura de las normas viene a reunir muchos elementos coincidentes, apreciándose mimetismos en algunos reglamentos con respecto a los preexistentes, pero estas similitudes se observan más, por encima de otras cuestiones, en los aspectos procedimentales o de régimen administrativo.

A la vista de estas circunstancias no parecería muy imprudente adelantar que nos encontramos ante una normativa con visos de **coyunturalidad**, que previsiblemente tenga que ser modificada en el futuro sobre la base de los resultados ofrecidos por estas primeras experiencias normativas y sean mejor conocidas las necesidades de la demanda.

A efectos de desentrañar las claves del derecho positivo español en materia de turismo rural nos hemos permitido proceder a

ción con zonas de

los destinos hace frente de diversifi principal.

La tarea Autónomas realizado de la inexistencia España, pue les referenc Decreto 140 ra y constru- tarios de las rística del otros turism ya", lo que ferida ausen en un contex tiva turística

Por lo que perseguidos cos, a la luz nes de moti comprueba zonas genéri o necesidad ta materia, ducto turísti natural y ar

un análisis comparativo de la normativa vigente a julio de 1996, de acuerdo con el índice siguiente:

1. Denominación de las unidades de alojamiento,
2. Tipología y naturaleza de las unidades de alojamiento,
3. Características y ubicación de las viviendas rurales,
4. Requisitos de población, capacidad, apertura y estancias,
5. Condiciones y requisitos objetivos de los establecimientos,
6. Oferta de servicios de los establecimientos, y
7. Requisitos subjetivos.

1. Denominación de las unidades de alojamiento.

El examen de la diversa legislación autonómica hasta hoy producida nos permite comprobar cómo en el aspecto de la denominación de las distintas unidades de alojamiento la tendencia se dirige hacia la singularización autonómica, por encima de denominaciones comúnmente compartidas.

Probablemente sea éste un primer reflejo de la falta de actividad histórica en el turismo rural y la consiguiente ausencia de figuras preestablecidas, extendidas y conocidas por la demanda.

Únicamente la denominación “**casa rural**” alcanza un cierto grado de común aceptación, al emplearse este término en nueve Comunidades autónomas. En menor medida

también hay un uso razonable del término “**agroturismo**” (en cuatro Comunidades autónomas), o de las de “**Hotel rural**” y “**Casas de labranza**” (ambas, en otras tres Comunidades).

El resto de denominaciones son prácticamente propias o exclusivas de cada Comunidad Autónoma, y es probable que si en algunos casos responden a edificaciones propias o tradicionales en el respectivo territorio (p.ej., masías, pazos, o posadas), en otros casos responden a nuevas expresiones acuñadas por cada Administración turística (p.ej., “Centros de turismo rural”, “turismo de interior”, etc.).

Hemos podido contabilizar hasta **dieciocho** diferentes denominaciones para las unidades de alojamiento en el medio rural español, que pudieran extenderse hasta un total de **veintiocho** si en la muestra incluyéramos los subtipos de unidad de alojamiento. En cualquier caso parece un número desorbitado de denominaciones para un segmento turístico reciente y de reducida dimensión, máxime si lo comparamos con las convencionales y limitadas denominaciones de alojamiento existente en la oferta de alojamiento tradicional.

Las denominaciones referidas contenidas expresamente en la legislación autonómica se señalan en la relación siguiente:

- Casas rurales (Andalucía, C.L. Mancha, C. León, Navarra, Extremadura, C. Valenciana, Canarias, La Rioja, y País Vasco.)
- Agroturismo (Extremadura, Galicia, I. Baleares, País Vasco)

- Casas de Labranza (Cantabria, Galicia, C. La Mancha)
- Hotel Rural (País Vasco, I. Baleares, Canarias)
- Casas de Aldea (Asturias, Galicia)
- Hospedería (Extremadura, Galicia)
- Vivienda de turismo rural (Aragón)
- Posada (C. León)
- Residencia-Casa de Payés (o de campo) (Cataluña)
- Alojamiento en zonas de interior (Murcia): residencias de campo, molinos, almazaras, viviendas en huertos, torres, etc..)
- Residencia (Galicia)
- Albergue turístico (C. Valenciana)
- Pazos, castillos, monasterios, casas rectorales, casas grandes (Galicia)
- Camping rural (País Vasco), Acampada en finca particular con vivienda habitada (C. Valenciana).
- Turismo de interior (I. Baleares)
- Centros de turismo rural (C. León)
- Masía (Cataluña)
- Casa de Pueblo (Cataluña)

2. Tipología y naturaleza de las viviendas rurales.

No resulta tarea sencilla la de sistematizar o categorizar las diferentes fórmulas de alojamiento citadas, en función de variada naturaleza y características que presentan. No obstante, y con una intención de primera aproximación a esta cuestión, nos hemos permitido realizar la clasificación siguiente:

- a) *Alojamiento en casas rurales particulares habitadas (alojamiento compartido)*

Fórmula mayoritaria, regulada en doce Comunidades Autónomas, en alguna de ellas con singulares denominaciones (“casa de pueblo”, Cataluña, o “Hospedería” en Galicia).

- b) *Alojamiento en casas rurales vacías, en régimen de alquiler (alojamiento no compartido)*

Fórmula igualmente extendida, observándose su existencia en once Comunidades.

- c) *Hotel rural*

Con esta denominación explícita (País Vasco e Islas Baleares), y respondiendo a fórmula similar, las “casas de labranza” (Castilla La Mancha), o los “pazos” y “casas grandes” (Galicia).

- d) *Agroturismo*

Se trata de fórmulas de alojamiento y oferta de servicios a terceros en establecimientos integrados en explotaciones agrícolas donde el ejercicio de esta actividad complementaria es desempeñada por agricultores con el objetivo de contribuir a la viabilidad económica de la explotación y a la salvaguarda de su papel productivo.

Esta figura se contempla en las regulaciones del País Vasco, Islas Baleares, Extremadura, Galicia, Cataluña, – con la denominación de “masías” – y Castilla La Mancha y Cantabria, bajo la denominación de “casas de labranza”.

- e) *Camping rural*

Consiste en la instalación, en anexos o pertenecidos de los establecimientos integrados en explotaciones agrarias y habitados regularmente, de tiendas, albergues

móviles, caravanas u otros elementos similares transportables.

El País Vasco es la única Comunidad que los regula dentro de la normativa específica de modalidades de alojamiento rural. Otras Comunidades (Asturias, Aragón, Andalucía) regulan similares fórmulas, pero en la normativa específica de campamentos de turismo. No obstante en la Comunidad Valenciana y bajo la denominación "Acampada en finca particular con vivienda habitada" se contempla un tipo de alojamiento parecido al del camping rural, si bien, con una sustantiva diferencia, como es que en este último caso no se exige que la acampada se produzca necesariamente dentro de una explotación agraria.

f) Albergue turístico

En un supuesto singular recogido en la legislación de alojamiento rural de la Comunidad Valenciana, así como en un proyecto de Decreto que actualmente se estudia en la Comunidad de Cantabria, que viene a definir el alojamiento compartido con otros clientes bajo uso colectivo. Cabría significar al respecto que en la mayor parte de regulaciones turísticas autonómicas los albergues, en la medida de que su actividad de estancia y alojamiento se restringe a grupos infantiles y juveniles, quedan excluidos de su consideración como empresas turísticas. La normativa específica de alojamiento rural de Galicia parece entrever que asimismo bajo esta categoría se encontrarían las "residencias", modalidad bajo la cual los usuarios pueden disponer de las instalaciones en régimen extrahotelero.

g) Otras tipologías

Aludimos bajo este epígrafe a determinadas denominaciones que a la luz de la normativa respectiva no parecen encuadrarse nítidamente en alguna de las precedentemente señaladas. Así incluimos en este apartado al "alojamiento en unidades singulares completas" (Andalucía), a las "Posadas" en Castilla-León, y, tal y como parece deducirse de su régimen jurídico, a las "casas rurales" en La Rioja.

A la vista del cuadro de tipologías descrito y de la multidiversidad terminológica existente, cabría reflexionar acerca de si tal diversidad responde o no a realidades turísticas en las Comunidades tan diferenciadas que justificaran soluciones como las hasta hoy ofrecidas por las Administraciones autonómicas y si tal circunstancia se ajusta adecuadamente a las pretensiones de la demanda.

Nos ha parecido muy significativa la opinión contenida en la "Guía de alojamiento en Casas Rurales" de la editorial EL PAIS-Aguilar (1994) que seguidamente reproducimos: La realidad del turismo rural no tiene la imagen de la postal bucólica campesina, al menos en España, donde "la falta de tradición y la ausencia de una legislación unívoca y común da lugar a que se termine metiendo en el mismo saco conceptos parecidos, como "agroturismo" o "granjas-escuela", e incluso la tradicional oferta de alquiler de apartamento, que ha sido etiquetado como "rural" simplemente porque no se encuentra en primera línea de playa "(...) "A menudo, el problema principal con el que se enfrenta este tipo de turismo verde

no son las intenciones, sino los recursos existentes. A falta de una normativa común, el cliente puede encontrar de todo cuando se presenta en la casa rural contratada o apalabrada previamente”.

3. Características y ubicación de las viviendas rurales.

Por lo que se refiere a la **ubicación** de las viviendas rurales los distintos textos analizados emplean conceptos indeterminados, con escasa precisión técnica. El común denominador gira en torno a términos como **“medio rural”** o **“núcleo rural”** (Galicia, País Vasco, Cataluña, Andalucía, Asturias, Aragón y Cantabria).

Se encuentran algunas precisiones acerca de estos conceptos jurídicos en las regulaciones de Andalucía (“espacios donde se desarrollan las actividades típicamente agrícolas, forestales, extractivas, pesqueras y ganaderas”), y Asturias, (“los definidos por los Planes Generales, Normas Subsidiarias de cada Concejo o Normas urbanísticas regionales”).

Debe significarse que en el caso de Cantabria parece atenuarse la condición general de que la vivienda se ubique en el medio rural, si atendemos al tenor literal de su norma (“zonas de carácter **eminente** rural”). Otras Comunidades recogen expresiones como **“Barrios rurales”** (Aragón) o, simplemente, con el sinónimo **“Campo”** (Extremadura).

Si el referido es el criterio general, en los textos examinados también se contienen otros

criterios singulares sobre la ubicación de las viviendas rurales que se señalan seguidamente :

- en **zonas de escasa o nula infraestructura hotelera**, criterio de **obligado** cumplimiento en el caso de Cantabria, y únicamente **preferente**, en los casos de Asturias y Extremadura.
- en **terrenos no urbanizables**, en las modalidades de hotel rural y agroturismo en las Islas Baleares
- en **cascos antiguos de núcleos urbanos -sin limitación de población- a más de 500 metros de zonas turísticas**, condición para el ejercicio del “turismo de interior” en las Islas Baleares.
- en **“términos municipales no limitrofes con el mar, no incluidos o vinculados en áreas metropolitanas en los que su modelo de ocupación y uso del territorio no responda al modelo rural tradicional, ni al borde de las carreteras nacionales o autonómicas de primer rango, o vertederos”**, en la Comunidad Valenciana, previsión quizás más propia de un concepto más amplio, como el de “turismo de interior”.
- Sin duda resulta singular la propuesta contenida tanto en la legislación gallega como en la catalana, según la cual pudiera ser denegada la autorización para una vivienda rural, si **“por su proximidad a carreteras, industrias o empresas no se garantiza un ambiente de tranquilidad para sus clientes e integración en el paisaje”**.
- **fuera del litoral y de los cascos urbanos de los municipios costeros**, (Murcia), o **fuera de núcleos de alta densidad de población o en zonas turísticas convencionales** (Canarias), y

- los integrados en **explotaciones agrícola, ganadera o forestal** (masías en Cataluña; Agroturismos, en el País Vasco, Islas Baleares, Extremadura, y Galicia).

Como se aprecia de la lectura de la relación precedente, la casuística es muy diversa, sin que se decante una clara orientación que sea compartida comunitariamente, y se comprueba asimismo como se integran con frecuencia en esta legislación turística conceptos provenientes o prestados de otros títulos competenciales, como la agricultura, si bien con carácter puramente instrumental, lo que no exime de calificar la técnica de trasposición empleada de escasamente afortunada.

Por lo que se refiere a las **características constructivas** de las viviendas rurales, el criterio general es que sean **viviendas tradicionales, típicas del municipio, comarca o zona**.

Los **pisos** se excluyen de la posibilidad de ser viviendas rurales en las regulaciones de Navarra, Andalucía, Castilla La Mancha, Extremadura y País Vasco. En la definición ofrecida por esta última Comunidad, se consideran **pisos**, "las viviendas independientes en un edificio de varias plantas que no responda a las arquitecturas tradicionales de montaña o propias del medio rural". Por contra, los pisos son admitidos en la Comunidad Valenciana (con limitación a tres alturas) y en Canarias (a dos pisos). Presenta mayor indeterminación la propuesta contenida en la regulación de la Región de Murcia ("edificaciones de carácter no convencional con respecto al alojamiento hotelero y extrahotelero").

El objetivo de rehabilitar edificios de valor histórico o monumental tiene su expresión

normativa en Castilla-León, (posadas) o en Extremadura (hospederías). En alguna Comunidad, como en Canarias, se llega a introducir en la norma la peculiar exigencia administrativa de que "el amueblamiento de decoración sea acorde con las características del inmueble, procurándose utilizar elementos artesanales", para poder ser beneficiario de ayudas económicas.

Algunas normas no solo exigen genéricamente que la vivienda rural sea tradicional o típica del lugar, sino que además incluyen el requisito, obligatorio para su autorización, de **acreditar que se hayan construido en fechas determinadas**, p.ej., antes de 1.900, en el caso de pazos y castillos de Galicia; antes de 1.920, casas rurales de Navarra; antes de 1.940, hoteles rurales y turismo de interior de Islas Baleares, o casas de aldea de Galicia; antes de 1.950, masías, casa de pueblo y alojamiento rural independiente de Cataluña; antes de 1.960, agroturismo de las Islas Baleares, o, en fin, más de 25 años, para las casas rurales de La Rioja.

Sin embargo, pese a esta imperatividad, las mismas normas no regulan siempre la necesidad de acreditar, con carácter previo a la autorización de actividad, la antigüedad de la vivienda.

4. Requisitos de población, capacidad, apertura y estancias.

El alojamiento rural, como alternativo al producido en los núcleos urbanos, hace que determinadas regulaciones autonómicas hayan incluido **límites de población** para su autorización en aquellas zonas. Estos límites van

desde los más elevados de Extremadura (hasta 15.000 habitantes, para las hospederías) y Castilla La Mancha (hasta 10.000 habitantes), a los más exigentes de Cataluña (hasta 1.000 habitantes, para las casas de pueblo o alojamientos rurales independientes), o Navarra y La Rioja (hasta 1.500 habitantes).

Por lo que se refiere a la **capacidad alojativa** de los establecimientos, el régimen es muy diverso, distinguiéndose entre la mayor admisibilidad de plazas en hoteles rurales o similares, donde la limitación de plazas se fija en las 60 (Castilla León) o en las 50 (I.Baleares, País Vasco), y la más reducida para las casas rurales y establecimientos de agroturismo, que oscilan entre las 6 de Cantabria y las 15 de Cataluña o Andalucía. La mayor parte de casas rurales tienen reconocida una capacidad máxima de 12 plazas. El tiempo demostrará la viabilidad económica de establecimientos rurales de muy reducida dimensión alojativa.

Algunas Comunidades Autónomas han entendido oportuno establecer un **periodo mínimo de apertura anual** para sus establecimientos, que va desde los seis meses (Asturias, Aragón, o Extremadura), a los once meses (Galicia). En la norma de Castilla León, incluso se llega a precisar la obligatoriedad de apertura en los meses de julio, agosto y septiembre. Este alto grado de intervención administrativa para poder desarrollar esta actividad empresarial obligaría a su justificación jurídica mediante su apoyatura en alguna norma de rango legal, cuestión que no parece cumplirse en los supuestos mencionados.

También se producen en el caso de los alojamientos rurales disposiciones muy separadas del régimen general al que están sujetos los es-

tablecimientos hoteleros, mediante la introducción de obligaciones de impreciso alcance como, por ejemplo, la inclusión de **periodos máximos de estancias** para los clientes de los alojamientos rurales, periodos que van desde los 15 días (Murcia), a los 90 días consecutivos (Asturias, Cataluña o Castilla-León).

Si, como parece, la intención del legislador al introducir esta prohibición pudiera residir en tratar de impedir que el titular pudiera arrendar o subarrendar parte de la vivienda afecta a la prestación de los servicios turísticos, hubiera sido más útil haberlo reflejado expresamente antes que introducir la señalada prohibición. En todo caso la alteración, en su caso, por parte del titular de las condiciones de obtención de la autorización de actividad de alojamiento siempre daría lugar a incumplimiento sujeto a las sanciones previstas en las propias normas turísticas.

Igualmente dudosa nos parece la previsión contenida en la regulación de Castilla La Mancha, que viene a no autorizar las estancias de los **“residentes en el término municipal donde se halle la casa o familiares del titular hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad”**, lo que vendría a cuestionar el carácter público de estos establecimientos mediante la introducción de una discriminación, en nuestra opinión injustificada, amén de establecer una medida de difícil control para la propia Administración por la complejidad que presenta.

5. Condiciones y requisitos objetivos de los alojamientos.

La mayor parte de normas analizadas prevén que las viviendas, para ser autorizadas,

deben cumplir una serie de **requisitos mínimos**, tanto en instalaciones como en servicios.

Las primeras normas surgidas a finales de los 80 fueron menos exigentes en este aspecto, pero hoy puede ya presentarse un marco general caracterizado por la exigencia mínima de una serie de instalaciones y servicios como: agua potable corriente, electricidad, calefacción en habitaciones y estancias comunes, condiciones mínimas en servicios higiénicos, un cuarto de baño por cada 5 habitaciones en algunos casos, y por cada cuatro clientes, en los menos, botiquín de primeros auxilios, extintores, mobiliario indispensable, ventilación directa e inducida, y teléfono.

En algunas regulaciones se contienen las superficies mínimas de las habitaciones, cuyas medidas convencionales serían de 10 metros cuadrados para las dobles y de 7 metros cuadrados para las individuales. En nuestra opinión, las regulaciones de Cataluña y País Vasco son las más completas en este aspecto, presentando la Región de Murcia la regulación más insuficiente.

Galicia es la única Comunidad que presenta una **clasificación objetiva** de sus distintos tipos de alojamiento, en tres grupos (A, B y C), mientras que el resto de Comunidades no regula algún tipo de clasificación. En el Decreto 128/1996, de 28 de mayo, del País Vasco, se contempla, no obstante, que, "el Departamento competente en materia de Turismo podrá reconocer en orden a su promoción los productos resultantes de la aplicación de un sistema de clasificación **cualitativa** de establecimientos de agroturismo".

6. Oferta de servicios de los establecimientos.

El alojamiento y desayuno se convierten en los servicios **obligatorios** por excelencia, ofreciendo singularidad los contenidos en la normativa catalana, ("la visita a la explotación agraria en los casos de alojamiento en una de ellas"), o en la de la Comunidad Valenciana, ("la información sobre servicios de farmacia, entidades financieras y recursos turísticos de la zona en que se encuentre ubicado el alojamiento").

Con carácter **voluntario** se dispensan otros servicios, como, p.ej, la media pensión o la pensión completa, en la mayor parte de Comunidades, al igual que como sucede con el derecho a la utilización de cocina. Con un carácter más disperso y menos generalizado se vienen ofreciendo servicios con carácter voluntario, como los que a continuación se citan :

- lavado y plancha (País Vasco y La Rioja)
- actividades turísticas complementarias (País Vasco y Castilla y León), que, en el caso de Extremadura, "deben ser comunicadas previamente a la Administración", sin que alcancemos a comprender el sentido exacto de tal previsión.
- la venta de productos artesanales o derivados de la explotación en los establecimientos de agroturismo del País Vasco, y
- la información sobre los recursos turísticos de la zona y las normas de respeto y conservación del entorno natural y rural, tal y como se desprende de la

normativa catalana, ofrece por último, un pequeño cuadro comprensivo del estado de esta cuestión.

7. Requisitos subjetivos.

Atendiendo a las condiciones de **residencia** de los propietarios, prácticamente la mitad de las regulaciones estudiadas contemplan requisitos al respecto. Se exige, p.ej., residir en el "medio rural próximo", en Castilla León, Aragón y Asturias; tener la residencia "de hecho", sin necesidad de empadronamiento, en Castilla León, añadiéndose en este caso una antigüedad mínima de seis meses (en el mismo sentido, Navarra). En Extremadura se opta por la residencia "en el mismo municipio o limítrofe", mientras que, por último, en Cataluña, la exigencia se dirige a que los titulares residan en la "misma comarca" (para las casas de pueblo y alojamientos rurales independientes).

Atendiendo a los requisitos de **profesionalidad**, cuestión de notable importancia si atendemos al objetivo de abrir posibilidades con las nuevas actividades turísticas para que los agricultores generen rentas complementarias, se observa la ausencia de cualquier exigencia de dedicación a actividad agrícola en todas las modalidades de alojamiento previstas en las Comunidades de Andalucía, Cantabria, Castilla León, Murcia, Navarra, y La Rioja, es decir en seis comunidades. Se contempla la dedicación profesional al sector agrícola, sólo con carácter **preferente**, en Asturias, Aragón y Comunidad Valenciana.

La exigencia de que la actividad se realice en fincas que sean explotaciones agrarias no

se vincula al ejercicio personal de la agricultura por el propietario del alojamiento, en el caso del agroturismo balear.

Se recoge la exigencia de que la actividad de alojamiento turístico sea **complementaria de la actividad profesional agrícola**, en cuatro Comunidades: Castilla La Mancha (casas de labranza), Cataluña (masías y casas de pueblo) y en Extremadura y País Vasco (agroturismo). En la regulación vasca se llega a reforzar esta exigencia, disponiéndose además que "la condición de agricultor debe mantenerse de forma permanente e indefinida para que la actividad pueda ser calificada como agroturística".

Otra condición exigida en algunas disposiciones a los titulares de los establecimientos es la obligación de suscribir pólizas de responsabilidad civil (Navarra, País Vasco, Castilla León, Galicia), y por último encontramos limitaciones cuantitativas en cuanto a las unidades de alojamiento que es posible explotar, p. ej., en Cataluña, donde no es posible explotar más de una, o en la Comunidad Valenciana donde el límite se fija en un máximo de dos.

V. NOTAS FINALES (A MODO DE CONCLUSION).

Como consecuencia del examen comparado de la vigente legislación española en materia de turismo rural y de los elementos básicos de la política comunitaria y española en esta materia, nos hemos permitido avanzar las **conclusiones y propuestas** siguientes:

- **Ausencia de tratamiento global o integral del turismo rural.** Las Administraciones turísticas han realizado un importante esfuerzo produciendo normativa con un enfoque sectorial, centrando su ámbito de intervención principalmente en la tipología y régimen jurídico de los alojamientos,- con un objetivo primario de regulación y control de la oferta existente-, y secundariamente en las medidas de fomento de esta actividad.
- **Multidiversidad conceptual** en los alojamientos rurales y sus tipologías que no en todos los casos se corresponde con la existencia de realidades turísticas regionales tan amplias y diferentes, y que no contribuye a fortalecer la identidad de estos establecimientos.
- **Las actuaciones normativas** no parecen estar bien conectadas a las necesidades reales de la demanda o responder a una previa planificación estratégica del turismo rural, sino que parecen surgir ante un estado de opinión sensibilizado ante estas nuevas propuestas turísticas y ante las necesidades de una demanda potencial aún no bien definida, pero percibida como próxima y en fase creciente.
- **Escasa vinculación** del ejercicio de la actividad turística con la dedicación profesional agrícola ,ganadera o forestal. Las normas actúan fundamentalmente sobre el eje de la vivienda, mientras que queda muy atenuada la vinculación profesional con la actividad agraria. Con todo ello empiezan a surgir nuevos problemas ligados a la adecuación del planeamiento urbanístico por cambios en la actividad económica preexistente.
- **Normativa** poco precisa técnicamente. Se observan numerosos conceptos jurídicos indeterminados con la consiguiente dificultad hermenéutica, ausencia de definiciones esenciales del propio turismo rural y empleo no siempre correcto de términos prestados de la agricultura, introducidos en la ordenación turística con exclusivo carácter instrumental.
- **El diseño** poco consolidado y coherente que ofrece el análisis de la ordenación del turismo rural en España no se aleja mucho del mapa general de la ordenación turística, aunque se acentúa en este caso como nuevo sector ante el que se interviene administrativamente sin referencias comparadas y con escasa integración de las directrices comunitarias.
- **El sistema actual,** pese al innegable avance que supone haber dado una primera respuesta a los problemas presentados, haciendo más transparente una oferta de alojamiento en buena parte sumergida , no refuerza las ventajas competitivas para la comercialización y promoción supracomunitaria y estatal del turismo rural, principalmente por la dispersión conceptual y tipológica de posibilidades de la oferta existente, que proyecta una imagen difusa nada positiva para los consumidores. A esta situación se une la creación por el sector ,con el apoyo en muchas ocasiones de las Administraciones públicas, de marcas

de calidad y nuevos productos no ajustados a la terminología normativa que, si bien contribuyen a la mejor comercialización y distribución de la oferta, también amplían la excesiva tipología ya existente .

- Se hace necesario seguir profundizando en el conocimiento y análisis del turismo rural por parte de las Administraciones públicas con el fin de abrir un debate intercomunitario, utilizando los mecanismos de cooperación previstos "ad hoc", (Conferencia Sectorial y su Mesa de Directores Generales), para alcanzar acuerdos que permitan, desde el reconocimiento de la autonomía política de las Comunidades Autónomas, proceder ,en su caso, a una definición de las bases mínimas del diseño de un sistema más sencillo , coherente, racional y más ajustado a las demandas del turismo rural en España y a las necesidades competitivas de las empresas.

A este respecto resultan muy pertinentes los trabajos recientes iniciados por los responsables turísticos de la "España Verde" en orden a sistematizar y aproximar su oferta de alojamiento rural de cara a su difusión promocional conjunta.

(ANEXO)

LEGISLACION AUTONOMICA EN MATERIA DE TURISMO RURAL (ALOJAMIENTOS TURISTICOS).-

ANDALUCIA

Decreto 94/95, de 4 de abril. Ordenación de los alojamientos en casas rurales andaluzas.

ARAGON

Decreto 113/86, de 14 de noviembre. Creación y regulación de la modalidad de alojamiento turístico denominado "Vivienda de Turismo Rural".

PRINCIPADO DE ASTURIAS

Decreto 26/91, de 20 de febrero. Crea y regula la modalidad de alojamiento denominado "Casas de Aldea".

Resolución de 26 de abril de 1993. Desarrolla el Decreto 26/91, de 20 de febrero de 1991.

ISLAS BALEARES

Decreto 62/95, de 2 de junio. Regula la prestación de servicios turísticos en el medio rural.

Orden de 13 de octubre de 1995 por la que se desarrolla el Decreto 62/1995, de 2 de junio, por el que se regula la prestación de servicios turísticos en el medio rural.

CANTABRIA

Decreto 55/88, de 29 de septiembre. Subvenciones para constitución de una red en casas de labranza.

CASTILLA-LA MANCHA

Decreto 43/94, de 16 de junio. Ordenación del alojamiento turístico en casas rurales.

CASTILLA Y LEON

Orden de 23 de diciembre de 1993. Desarrolla el Decreto de 2 de diciembre de 1993.

Decreto 84/95, de 11 de mayo. Ordenación de alojamientos de turismo rural.

Orden de 27 de octubre de 1995, de desarrollo del Decreto 84/1995, de 11 de mayo, de ordenación de alojamientos de turismo rural.

Orden de 20 de mayo de 1996, por la que se determinan las zonas prioritarias de desarrollo del turismo rural para el año 1996.

CATALUÑA

Decreto 365/83, de 4 de agosto. Crea la modalidad de alojamiento turístico "Residencia-Casa de Pagés".

Decreto 214/1995, de 27 de junio, por el que se regula la modalidad de alojamiento turístico denominado residencia-casa de payés.

EXTREMADURA

Decreto 132/92, de 15 de diciembre. Creación y regulación de la modalidad de "Alojamiento en el medio rural y servicios turísticos complementarios".

GALICIA

Orden de 2 de enero de 1995. Ordenación de los establecimientos de turismo rural.

Orden de 7 de mayo de 1996, por la que se modifica la de 2 de enero de 1995, por la que se establece la ordenación de los establecimientos de turismo rural.

REGION DE MURCIA

Decreto 79/92, de 10 de septiembre. Regulación de los alojamientos turísticos especiales en zonas de interior.

NAVARRA

Decreto Foral 105/93, de 22 de marzo. Reglamentación de las casas rurales.

Decreto Foral 53/95, de 20 de febrero. Modifica parcialmente el Decreto Foral 105/93 de 22 de marzo.

PAIS VASCO

Decreto 295/88, de 9 de noviembre. Crea la modalidad de alojamiento turístico agrícola.

Decreto 128/1996, de 28 de mayo, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural.

LA RIOJA

Decreto 8/95, de 2 de marzo. Regulación y ordenación de los alojamientos en casas rurales.

COMUNIDAD VALENCIANA

Decreto 253/94, de 7 de diciembre. Alojamiento turístico rural.

BIBLIOGRAFIA

Análisis de la oferta de turismo rural en España. Documento resumen. Instituto de Turismo de España. Madrid, mayo 1996.

CROSBY, A, y MOREDA, A. *Desarrollo y gestión del turismo en áreas rurales y naturales*. CEFAT, Madrid, 1996

BLANCO HERRANZ, F.JAVIER y FAYOS SOLA, EDUARDO. *Estrategias e instrumentos de ordenación normativa para el turismo sostenible. Conferencia Mundial de Turismo Sostenible (Lanzarote, abril 1995)*

BARDON FERNÁNDEZ ,ELENA. Consi-

deraciones sobre el turismo rural en España y medidas de desarrollo. Revista "Estudios turísticos", 1990.

CALS, JOAN. "El turismo en el desarrollo rural de España" *El turismo en el desarrollo rural de España. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1995.*

ELIZALDE LASHERAS, F. *Análisis comparativo de la asignación de créditos comunitarios en favor del turismo rural. Revista "Estudios Turísticos" n° 122, 1994. Instituto de Estudios Turísticos. Madrid.*