


**Sergio Castel Gayán**  
Licenciado en Derecho de la Universidad de Zaragoza  
Asesor Jurídico del Departamento de Presidencia  
del Gobierno de Aragón  
Consultor de la Organización Mundial del Turismo (OMT)  
scastel@aragon.es



**LA NECESIDAD DE UNA  
REGULACIÓN ESPECÍFICA  
E INTEGRAL DEL  
TURISMO RURAL:  
MIRADA COMPARATIVA -  
CASO ESPAÑOL \***

**THE NEED OF A SPECIFIC  
AND GLOBAL REGULATION  
OF RURAL TOURISM:  
A COMPARATIVE VIEW  
FROM THE SPANISH CASE**

---

\* Fecha de recepción: 30 de marzo de 2011  
Fecha de modificación: 30 de junio de 2011  
Fecha de aceptación: 28 de agosto de 2011

## **Resumen**

El turismo rural ha adquirido un notable protagonismo en las últimas décadas, sustituyendo su tradicional consideración de actividad complementaria por el reconocimiento de modalidad independiente capaz de movilizar flujos turísticos. El aumento de la demanda dirigida al disfrute de recursos endógenos al ámbito rural, y el consiguiente incremento de una oferta cada vez más extendida, han impulsado la aprobación de normas específicas que regulan el desarrollo de estos servicios turísticos y tratan de garantizar el equilibrio entre desarrollo económico y protección del entorno. Se puede afirmar que el Derecho Turístico Iberoamericano ha establecido un marco jurídico del turismo rural, proceso que se encuentra sujeto a una constante evolución dado el carácter dinámico de este sector. El presente trabajo pretende analizar las tendencias del Derecho español, sus problemas y avances, como modelo para reflexionar en torno a los retos normativos que plantea esta industria turística.

## **Abstract**

Rural tourism have gained a leading role in the last few decades, turning its traditional consideration of secondary activity into the recognition of an independent category which is able to move tourist waves. Increase in a demand aimed at the enjoyment of endogenous resources in the rural environment, and the resulting rise of a very widespread offer, have motivated the enactment of specific rules which regulate the development of these tourist services and try to guarantee the balance between economic growth and environment protection at the same time. It is arguably stated that Latin American tourist Law has defined a juridification of rural tourism, a process which is subject to constant evolution because of the dynamic profile of this area. This work wants to analyse trends noticed in Spanish Law, its problems and progress, as a model to think about legal challenges which sets out this tourist sector.

**Palabras clave:** turismo rural, regulación, política pública, sostenibilidad, calidad.

**Key words:** rural tourism, regulation, public policy, sustainability, quality.

## Introducción

El turismo rural ha experimentando en los últimos años un importante crecimiento cuantitativo y cualitativo. Este auge es consecuencia natural de las tendencias del sector turístico y, en concreto, de los nuevos perfiles del turista postindustrial. Como señala Pardellas de Blas, en la actualidad el turista busca algo más que sol y playa, desea disfrutar de un patrimonio cultural, un paisaje y un medioambiente limpio y conservado, disfrutando de una serie de actividades alternativas, al aire libre y en contacto con la naturaleza. En concreto, los elementos básicos del turismo rural que resaltan su protagonismo se resumen en el contacto directo con la naturaleza y con las actividades a disfrutar en la misma, y el redescubrimiento y recuperación de las culturas autóctonas<sup>1</sup>. Otros autores han completado este análisis, entendiendo que el turismo rural responde a los cambios habidos en las tendencias de la oferta y la demanda derivados de las nuevas exigencias y pautas de los consumidores. De este modo, las razones que explican el importante desarrollo que ha experimentado este sector turístico son el agotamiento del clásico turismo de sol y playa, la búsqueda de nuevas experiencias, la importancia actual que se le da a la naturaleza, el fraccionamiento de las vacaciones y la posibilidad de disfrutarlas en periodos más cortos, el aumento del tiempo de ocio, y la mejora de las comunicaciones<sup>2</sup>. En definitiva, y para efectos de un estudio sistemático, se

puede afirmar que la fragmentación de los periodos vacacionales, la diversificación de la demanda, la consolidación de una conciencia ecológica unida al cambio de hábitos dirigidos al disfrute de la naturaleza y la huida de la masificación, constituyen los tres grandes ejes que explican el desarrollo y consolidación de esta modalidad turística. Así, el turismo rural se ha adaptado plenamente a los nuevos lineamientos de la demanda turística, es decir, la individualización del producto, la adecuación modulable a los gustos del turista y la personalización de la gestión del viaje<sup>3</sup>.

Los poderes públicos han interiorizado la importancia estratégica del turismo rural, entendiendo que hoy este sector se configura como un importante instrumento al servicio del desarrollo económico, social y cultural del medio rural. Así, los estudios más importantes sobre el turismo rural, como cauce de desarrollo local, consideran que la práctica de esta actividad conlleva diversas ventajas: la diversificación de la producción, de modo que el turismo rural constituya una actividad complementaria, lo que permite una menor dependencia de las acciones tradicionales reduciendo así su riesgo; permite estabilizar los ingresos del sector, considerando que el turismo rural ayuda a compensar la estacionalidad de la producción y del trabajo agrícola;

<sup>3</sup> Distintos estudios sitúan las primeras experiencias a mediados del siglo xx, principalmente en países como Inglaterra, Irlanda, Austria y Francia, donde ya cuentan con una gran tradición; mientras que en España es un fenómeno más reciente que, aunque cuenta con un tímido precedente en los años sesenta con la puesta en marcha de las denominadas “Casas de Labranza”, las primeras iniciativas de turismo rural entendido en sentido amplio –y no sólo como agroturismo– surgen a principios de los años ochenta, en Comunidades Autónomas como Asturias, Andalucía, Navarra y el País Vasco, que pusieron en marcha distintas iniciativas, entre las que destacan el Proyecto Piloto de Taramundi, las Casas Rurales de Navarra y el Agroturismo Vasco. Para mayor información, véase: Melgosa, Arcos, Francisco Javier. “El régimen jurídico-administrativo de los alojamientos rurales en España”, en iv, v, vi *Jornadas de derecho turístico en Andalucía*, Auriolos Martín, Adolfo Juan (coord.), 2005, pp. 90-91; Bote Gómez, Venancio. *Turismo en Espacio Rural*, Editorial Popular, Madrid, 1988; Soret Lafraya, Pilar. “Turismo rural y de naturaleza”, en *50 años de turismo en España. Un análisis histórico y estructural*, Bayón Mariné (dir.), Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.

<sup>1</sup> Pardellas de Blas, Xulio. “O papel do turismo no desenvolvemento do espazo rural”, en *O turismo en Galicia: potencialidades de desenvolvemento urbano e económico*, Diputación Provincial de Pontevedra, 2000, p. 116.

<sup>2</sup> Besteiro Rodríguez, Begoña. “El turismo rural en Galicia. Análisis de su evolución en la última década”, en *Cuadernos de Turismo*, n.º 17, 2006, p. 27.

posibilita la creación de empleo, es decir, a través de la incorporación del turismo en establecimientos rurales, se fomenta la creación de empleo y la utilización de la capacidad ociosa de los factores mano de obra y capital; y genera la revalorización del patrimonio cultural, ya que el desarrollo del turismo en áreas rurales le da valor a los recursos históricos, culturales, arquitectónicos y ambientales de la comunidad receptora<sup>4</sup>.

La crisis económica y social de estas zonas ha justificado que las Administraciones Públicas desarrollen programas encaminados a favorecer la puesta en marcha de actividades productivas que contribuyan a paliar dicha crisis y a fijar la población, y entre estas actividades ha asumido un protagonismo especial el desarrollo de prestaciones y servicios de turismo rural. Esta modalidad permite diversificar y ampliar la oferta de los destinos, generando fuentes complementarias de ingresos y nuevas alternativas de empleo

bajo el principio de “desestacionalización”. Estos efectos económicos apoyan en última instancia el equilibrio territorial de aquellas zonas menos desarrolladas, evitando o reduciendo la despoblación de amplios espacios geográficos tradicionalmente dedicados a las actividades agrarias, ganaderas o forestales. Es un hecho que en los lugares donde se ha apostado por el turismo rural, la población no sólo se ha asentado, sino que se ha conseguido que otros negocios prosperen al calor de las iniciativas realizadas.

La posición estratégica y el carácter instrumental del turismo rural han convertido su fomento y promoción en uno de los ejes más importantes de la política turística actual. Así lo viene asumiendo el Derecho Turístico Comparado, que ordena a los poderes públicos impulsar este sector dada su especial contribución al desarrollo local. En esta línea es expresivo, sin duda, el Derecho español, al considerar que el turismo rural “*cada vez con mayor fundamento se presenta como una herramienta eficaz de reequilibrio territorial*”, de modo que “*potenciar el turismo rural como factor esencial del desarrollo local*” debe constituir un principio de la política turística (artículo 4 de la Ley de Turismo de Aragón). En términos similares se pronuncian otras leyes de turismo, reconociendo como principio de la política turística “*la asunción del turismo rural como factor de desarrollo local integrado, apoyando aquellas explotaciones agrarias que decidan abordar su conversión o diversificación progresiva a empresas de turismo*” (artículo 4.g de la Ley de Turismo de Asturias), resaltando “*la promoción turística como factor estratégico para el equilibrio territorial de Navarra y el mantenimiento y desarrollo de la vida rural*” (artículo 4.e de la Ley de Turismo de Navarra). Por tanto, el legislador español ha expresado la necesidad de construir una intervención administrativa sobre el turismo rural en la forma de una auténtica política pública. La Ley General de Turismo de Colombia, en

<sup>4</sup> Sobre el turismo rural y su contribución al desarrollo local, véase Arcila Cavaría, Sofía. “El turismo rural como estrategia de desarrollo territorial”, en: [http://www.seminariopublica.info/maindata/seminario/201041722266/imagesdirs/PD\\_10\\_ARCILACHAVARRIAds\\_v1\\_11mayo10.pdf](http://www.seminariopublica.info/maindata/seminario/201041722266/imagesdirs/PD_10_ARCILACHAVARRIAds_v1_11mayo10.pdf). Muchos estudios demuestran que el turismo rural hace una contribución importante a la economía local, tanto al nivel del agricultor individual como de la región en su conjunto, ya que se visualiza como “un proceso dinamizador de la sociedad local” para mejorar la calidad de vida de la comunidad, siendo el resultado de un compromiso que implica cambios de actitudes y comportamientos de instituciones, grupos e individuos, Fleischer, A. (1997). “Rural tourism in Israel”, en *Tourism Management*, 18, pp. 367-372. Las contribuciones del turismo rural a la economía pueden expresarse no solo en términos financieros. Puede ser convertido en una nueva fuente de ingresos y empleo y, al mismo tiempo, cumplir el papel más amplio de romper el aislamiento social y fomentar la repoblación de las comunidades rurales involucradas, Yague Perales, R. (2002). “Rural tourism in Spain”, en *Annals of Tourism Research*, 29, pp. 1101-1110. El efecto multiplicador del turismo en entidades territoriales, sirve para generar empleo indirecto en sectores como el comercio o la construcción. Aunque en algunos casos se trata de efectos estacionales en un contexto de pluriactividad, es evidente que esto puede permitir mantener empleos en otros sectores, que si no acabarían por desaparecer. El turismo rural especialmente en su modalidad de casas rurales permite dar oportunidades de empleo a las mujeres, uno de los sectores de la población más perjudicados por la crisis del mercado de trabajo rural, Jimenez M., Francisco J., “Turismo rural y empleo”, en *vii Congreso de Economía Regional de Castilla y León* (Soria, 2000). Mercado de Trabajo II. Soria, Comunicaciones 1 pp. 579 – 595.

cambio, no recoge una proclamación expresa del turismo rural como factor de desarrollo territorial y prioridad básica de la política turística, si bien la voluntad del legislador debe entenderse implícita en el precepto que abre su regulación: “*el turismo es una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales, regiones, provincias y que cumple una función social*” (artículo 1). Este precepto debe interpretarse como la habilitación legal para el diseño y desarrollo de esta política pública de turismo rural.

El auge de esta modalidad de turismo rural conlleva, no obstante, a una serie de retos cuya gestión es esencial para garantizar un desarrollo ordenado y coherente. Hay que tener presente que el incremento de los servicios turísticos en el medio rural se está produciendo en todos los niveles, tanto en los municipios pequeños y de bajos ingresos de renta como en los municipios de tamaño intermedio o incluso grandes ámbitos locales con un nivel económico desarrollado. En aquellas zonas territoriales que no contaban con este tipo de oferta y que han empezado a proveerla para su consolidación como nuevo destino turístico, o para su diversificación, así como en aquellos lugares que ya contaban con esta oferta y continúan aumentándola una vez comprobadas las ventajas de la misma. Este crecimiento origina una fuerte presión sobre los recursos naturales y culturales del medio rural, así como continuos cambios de ordenación en los usos del suelo. Un fenómeno que obliga a limitar su crecimiento, dirigiendo la oferta hacia un modelo basado en el equilibrio entre los principios de rentabilidad y sostenibilidad.

Es necesaria, por tanto, una política específica de turismo rural que persiga no sólo el desarrollo y crecimiento económico, sino también la conservación del medio, entendiendo que el desarrollo sostenible de este sector contribuye a un mejor aprovechamiento, valoración

y preservación de sus recursos. Una política pública que habilite pautas para garantizar un uso respetuoso de los recursos naturales, culturales y patrimoniales propios del medio rural -el disfrute turístico depende en última instancia del estado de conservación de sus recursos-, fomentando la recuperación de viviendas tradicionales, la conservación de la cultura local, la mejora de infraestructuras y servicios públicos, y la integración de la población local.

Desde una perspectiva comparativa, y en función de las características económicas, sociales, políticas y culturales de cada país, se plantean diversas políticas turísticas que incentivan un crecimiento sostenible basado en los criterios de calidad, competitividad y protección de los recursos rurales. Un pilar común de los diferentes modelos es sin duda el protagonismo del Derecho, de la norma jurídica. Un marco normativo que trata de responder a las exigencias actuales de este sector turístico. Se puede afirmar que una de las principales herramientas al servicio del turismo rural es la configuración de una legislación que, entre otros fines, apueste por la defensa de la calidad y la rentabilidad, manteniendo unos criterios claros de respeto por los valores medioambientales, naturales y culturales.

### **1. Marco normativo: tendencias y rasgos actuales**

La expansión del turismo rural ha generado la necesidad de afrontar su ordenación jurídica. Como se ha adelantado, 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.

En este sentido, conviene analizar una cuestión clave: el verdadero papel de la norma jurídica

para un desarrollo sostenible del turismo rural. La regulación puede y debe aportar al sector una legislación clara y competitiva, de carácter limitativo, que permita la categorización de la oferta para mejorar la transparencia en el mercado, la definición de unos requisitos técnicos que aseguren la calidad del sector –en beneficio tanto del turista como del resto de agentes–, o el establecimiento de unas normas que eviten crecimientos desordenados. La ordenación jurídica del turismo rural permite, en última instancia, reducir y eliminar uno de los principales problemas de este sector turístico, la proliferación de establecimientos que funcionan de manera clandestina. La existencia de unas reglas del juego debe llevar a la inclusión de estos establecimientos en la legalidad y perseguir aquellos otros que continúan incurriendo en la clandestinidad. Pero también debe configurarse como un marco normativo constructivo, que habilite la promoción, el fomento y el apoyo a este sector a través de medidas específicas que den respuesta a las necesidades propias del turismo rural. El espíritu de la normativa de última generación aprobada en el Derecho Turístico Comparado –esto es, la adecuación de este sector a un modelo de calidad, desarrollo económico y sostenibilidad– se refleja claramente en el Derecho Turístico Español: *“se trataría de desarrollar las previsiones legales, posibilitando una ordenación que consiga un aumento considerable de las visitas turísticas, aprovechando el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, en el marco de un modelo turístico sostenible y de calidad”* (Preámbulo del Decreto de Castilla-La Mancha).

Desde esta perspectiva, en los últimos años se ha producido en el Derecho Turístico Comparado un proceso de “juridificación” del turismo rural basado en la aprobación de un marco normativo específico. En concreto, el Derecho Turístico Español, desarrollando las previsiones contenidas en las leyes de turismo –referencias dirigidas únicamente a reconocer la importancia estratégica de

este sector y la categorización general de los establecimientos de alojamiento–, ha observado una auténtica eclosión de normas reguladoras, un marco legislativo que ha sido objeto de importantes transformaciones en los últimos años para su adaptación a los cambios operados por esta modalidad turística.

Actualmente, el régimen jurídico del turismo rural en España responde a una serie de notas características. En primer lugar, se trata de una regulación de rango reglamentario. Las leyes de turismo ordenan las directrices generales y los principios informadores efectuando una remisión normativa para la concreción de este régimen, de modo que la especificidad y las características peculiares del turismo rural han recomendado su regulación reglamentaria. Es el Reglamento, por su carácter técnico, la norma llamada a establecer el régimen jurídico concreto de las actividades y servicios que se prestan bajo la rúbrica de turismo rural.

El proceso de descentralización política impulsado por la Constitución Española de 1978 y el reparto de competencias en materia de turismo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, han influido sustancialmente en la formación y diseño de este régimen jurídico. La ausencia de una legislación exclusiva en materia de turismo a favor del Estado ha llevado a que la regulación del turismo rural se haya efectuado por las Comunidades Autónomas, generando un marco normativo que carece de una ordenanza a nivel nacional que unifique los criterios generales y básicos del sector. Así, la existencia de 17 normativas de turismo rural ha provocado diversos problemas. Esta diversidad ha definido alrededor de 50 tipos diferentes de alojamientos y una amplia variedad de tipologías que cambian de unas Comunidades a otras como consecuencia de la propia diversidad de los espacios rurales españoles<sup>5</sup>. Una heterogeneidad

<sup>5</sup> Según el “Estudio de las legislaciones y de las tipologías de

que obviamente trata de dar respuesta a las especiales características histórico-artísticas, rurales, geográficas, climáticas y culturales de cada región. Sin embargo, conviene precisar que esta dispersión y falta de uniformidad básica han provocado problemas en el ámbito de su comercialización, promoción y garantías de calidad, de modo que la disparidad como rasgo característico del Derecho Turístico Español confunde al cliente, merma la competitividad internacional del turismo rural, dificulta la política de promoción y comercialización, sin olvidar que desde una perspectiva empresarial la multiplicidad de niveles de calidad y requisitos técnicos reconocidos en cada norma autonómica y, dentro de cada una de ellas, en función del tipo de establecimiento, genera una importante inseguridad en la gestión de las compañías de este sector.

Un tercer rasgo del Derecho Turístico Español es su visión unidireccional. Se trata de una normativa que centra su ordenación jurídica en los servicios de alojamiento, es decir, no desarrolla un enfoque global del sector que permita integrar otros elementos esenciales del turismo rural -formación, nuevas tecnologías o infraestructuras generales- y la conexión de este sector con otras políticas públicas<sup>6</sup>. La regulación

---

alojamiento rural” (realizado por la empresa Comunicación y Gestión Ambiental, ALAIRE, 2007) las tipologías de alojamientos de turismo rural en el resto de países europeos varían sustancialmente. En Francia existen cinco tipologías (gîtes ruraux, chambres d’hôtes, gîtes d’etape/ séjour, camping/chalets, gîtes d’enfants); en Italia, la Oficina Italiana para el Turismo no distingue entre el turismo convencional y el turismo rural, estableciendo tres únicas tipologías (Bed & Breakfast, villas y hoteles con encanto); en Portugal y Grecia hay seis tipologías (turismo de habitación, turismo rural, agro-turismo, casas de campo, hotéis rurais, turismo de aldea en el caso de Portugal; casas de huéspedes tradicionales, hoteles tradicionales, granjas, habitaciones de invitados, estudios/apartamentos tradicionales, casas tradicionales/cottages); mientras Austria presenta su oferta en función de los sectores específicos de mercado de destino (granjas de diversión para niños o granjas dedicadas a seminarios).

<sup>6</sup> Tudela Aranda, José. “Régimen jurídico y renovación del turismo rural”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 31, 2007, p. 289.

autonómica, como regla general, se limita a establecer las normas técnicas a las que deben sujetarse los establecimientos de alojamiento, omitiendo aspectos tan importantes para el desarrollo de esta industria como los factores medioambientales, culturales, territoriales, o su conexión con diversas actividades complementarias que se ofertan en ese ámbito –recursos culturales, turismo deportivo y gastronomía, entre otras–.

La ausencia de esta visión integral del turismo rural ha supuesto tradicionalmente una fragmentación normativa que ha impedido la regulación de una auténtica política pública de turismo rural. No se puede afirmar que haya existido en el Derecho español la ordenación jurídica de una política organizada, con un marco normativo que haya regulado los principales ejes del turismo rural desde una visión totalizadora. Sin embargo, la tendencia observada en los últimos años se encamina lentamente hacia este modelo. La evolución normativa ha tendido a ampliar los márgenes regulatorios de esta modalidad de turismo. En concreto, se observa en el Derecho Turístico Español –y en otras legislaciones turísticas de corte europeo– el tránsito del fomento a la ordenación, es decir, el paso de una regulación simplista basada en la concesión de ayudas y el apoyo económico sin control ni limitación, a un tratamiento normativo más completo que trata de organizar el desarrollo del turismo rural. Por tanto, en su evolución reciente el Derecho Turístico Español ha permitido dirigir el propio desarrollo de esta modalidad asumiendo una posición proactiva, en lugar de la estrategia reactiva y pasiva de décadas anteriores.

En esta línea, conviene recordar cómo el profesor J. Tudela Aranda<sup>7</sup> ha resaltado que la tendencia tradicional quebró con la normativa de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que en su Decreto 31/1997 regula conjun-

---

<sup>7</sup> Tudela Aranda, José, ob. cit., p. 289.



tamente los alojamientos y las actividades turísticas en el medio rural, especialmente el turismo activo, y con la normativa de Canarias, que a través del Decreto 18/1998 de Canarias, reglamentaba el alojamiento de turismo rural: “*ciertamente, el turismo rural no se circunscribe exclusivamente a la actividad alojativa sino que es un sector turístico que alcanza también una serie de servicios y actividades conexos o complementarios especialmente relacionados con el entorno natural y que serán objeto de desarrollo posterior hasta conformar la completa ordenación de dicho sector*” (Preámbulo). Sin embargo, normas autonómicas más recientes como la gallega (Decreto 191/2004), murciana (Decreto 76/2005), madrileña (Decreto 117/2005), castellano-manchega (Decreto 93/2006), o extremeña (Decreto 87/2007), no han seguido este camino, limitándose de nuevo, si bien con significativas novedades, a regular el alojamiento en el medio rural.

Un último rasgo esencial es la falta de un concepto normativo de turismo rural. En el plano doctrinal, existen múltiples aportaciones con variados enfoques. Un análisis exhaustivo de las definiciones recogidas con mayor éxito excede las posibilidades de extensión de este trabajo, pero interesa detenerse en aquellas que han sido aceptadas de forma común. Así, Bardón (1990), indica que “el turismo rural es una noción muy amplia que abarca tanto el agroturismo o turismo en casa del agricultor, como cualquier otra actividad turística que se desarrolle en el medio rural”. Gilbert (1992) considera que “el turismo rural consiste en un viaje o pernoctación en una zona rural, ya sea agrícola o natural, que cuenta con una baja densidad de población”. Blanco y Benayas (1994), no definen el turismo rural, sino que lo engloban dentro de los nuevos productos turísticos relacionados con la naturaleza y definidos como “aquellas actividades recreativas y turísticas que se realizan en el medio rural y en la naturaleza incluyendo, por tanto, todas las formas de turismo asociadas

a dichos términos -ecoturismo, agroturismo, turismo cultural, turismo de aventura, turismo deportivo, etcétera-”. Galiano (1991), aboga por una concepción amplia del término y acorde con la realidad española, incluyendo dentro del turismo rural el agroturismo (directamente relacionado con las explotaciones agrarias), y todas aquellas actividades deportivas, culturales, cinegéticas... que se desarrollen en el medio rural<sup>8</sup>. Valdés (1996) considera que “el turismo rural es la actividad turística que se desarrolla en el medio rural y cuya motivación principal es la búsqueda de atractivos turísticos asociados al descanso, paisaje, cultura tradicional y huida de la masificación”. Finalmente, Fuentes (1995) formula una definición que tiene en cuenta tanto las características de la oferta como las de la demanda, entendiendo por turismo rural “aquella actividad turística realizada en el espacio rural, compuesta por una oferta integrada de ocio, dirigida a una demanda cuya motivación es el contacto con el entorno autóctono y que tenga una interrelación con la sociedad local”.

Por tanto, desde una perspectiva sistematizadora, se han proclamado dos grandes corrientes definitorias<sup>9</sup>. Por un lado, una concepción del turismo rural en el sentido más amplio, que incluiría formas turísticas como el agroturismo, ecoturismo, turismo deportivo, turismo de aventura, etc. Esta forma de entender el concepto de turismo rural es la que más aceptación tiene entre los distintos autores. Algunos, sin embargo,

<sup>8</sup> Estas conclusiones las desarrolla a partir de la definición de turismo rural dada por la Secretaría General de Turismo: “turismo rural es todo tipo de aprovechamiento turístico en espacio rural, siempre que cumpla con una serie de limitaciones: a) que se trate de un turismo difuso, por oposición al turismo intensivo de sol y playa o urbano; b) que sea respetuoso con el patrimonio natural y cultural; c) que implique la participación activa de la población local; d) que mantenga las actividades tradicionales del medio, huyendo del gigantismo y del monocultivo turístico”.

<sup>9</sup> Mediano Serrano, Lucía, y Vicente Molina, M<sup>a</sup> Azucena. “Análisis del concepto de turismo rural e implicaciones de marketing”, en *Boletín económico de ICE*, Información Comercial Española, n.º 2741, 2002, pp. 29-30.

han optado por dejar de utilizar el término turismo rural para englobar a todas estas modalidades turísticas, ya que consideran que es una denominación que induce a error. Así, autores como Crosby y Moreda (1996) son partidarios de emplear la denominación de “turismo en áreas rurales”, para referirse al conjunto de estas formas de turismo. Otra corriente, menos numerosa en la actualidad, es la que concibe el turismo rural de forma restringida abarcando, únicamente, al turismo que se lleva cabo en explotaciones agrarias y que supone que el agricultor combine su actividad con la turística (agroturismo) y al turismo que se desarrolla en las denominadas casas rurales.

La existencia de un concepto normativo debe ser la premisa básica sobre la que gire una regulación ordenada, si tenemos en cuenta que la delimitación conceptual permite acotar las actividades y servicios turísticos a los que se dirige tanto la política legislativa como la intervención administrativa, armonizando además las actuaciones que se implementan desde diversos ámbitos para el desarrollo de esta modalidad. Sin embargo, uno de los rasgos del marco jurídico vigente –como se ha adelantado– es la falta de un concepto normativo de turismo rural aceptado de forma general. Se trata de un problema común en el Derecho Turístico Comparado, que se agudiza con el uso de otras acepciones como turismo verde, ecoturismo, agroturismo, etc.<sup>10</sup> El reconocimiento en la norma jurídica de una definición expresa, clara y precisa de turismo rural, garantiza la máxima expresión del principio de seguridad jurídica delimitando esta modalidad de otros segmentos colindantes. La ausencia de una definición común se debe,

<sup>10</sup> La Organización Mundial del Turismo define el turismo rural del siguiente modo: “se entiende al turismo en el medio rural como un conjunto de actividades que se desarrollan en dicho entorno, excediendo el mero alojamiento y que pueden constituirse para los habitantes del medio en una fuente de ingresos complementarios a los tradicionalmente dependientes del sector primario, convirtiéndose en un rubro productivo más de la empresa agropecuaria”.

fundamentalmente, a la heterogeneidad de la oferta existente en esta modalidad turística y la diversa acepción del término “rural” en el Derecho Español y Comparado, observando cómo el turismo rural se desarrolla en espacios diferentes y constituidos por estructuras sociales, geográficas y económicas distintas.

Como criterio general, la normativa española se apoya en dos elementos informadores para conformar un concepto básico<sup>11</sup>. Por un lado, el medio rural, que se caracteriza por su consideración dispar en función de la región entendiendo el término “*rural*” bajo distintos criterios poblacionales, económicos, sociales o geográficos<sup>12</sup>. Por otro, las actividades ligadas a este sector, cuya multiplicidad exige entenderlas como todas aquellas que ofertan un uso turístico de los recursos del medio rural y, por tanto, exigen la construcción de una normativa integral que no se base exclusivamente en el alojamiento. Es este, por tanto, uno de los grandes problemas jurídicos del turismo rural, la falta de una delimitación conceptual en la norma. Existe en el Derecho Turístico Español una laguna normativa legislativa que genera inseguridad jurídica y que demanda la construcción de un concepto normativo basado en esa concepción global.

<sup>11</sup> Tudela Aranda, José. ob. cit., p. 285.

<sup>12</sup> En el Derecho Turístico Español, este concepto se basa fundamentalmente en el criterio poblacional, haciendo referencia a la ubicación del alojamiento en pequeñas localidades, si bien las diferencias de carácter numérico son evidentes, oscilando desde los 20.000 habitantes (artículo 3.2.c del Decreto de Andalucía), hasta los 1.000 habitantes (artículo 1.2 del Decreto de Cataluña). Junto a este criterio generalizado, la normativa autonómica define el concepto de medio rural sobre las base de otros elementos, como el ocupacional: “aquellas partes de la geografía dedicadas a la agricultura, ganadería, silvicultura o a la pesca, de hábitat poblacional disperso o que aun formando núcleos poblacionales mantengan caracteres, arquitectura y actividades propias del medio rural” (artículo 2.2 del Decreto de Cantabria); el criterio territorial y urbanístico, entendiendo por medio rural el suelo urbanizable (artículo 2.1 del Decreto de Baleares), y excluyendo el suelo urbano o urbanizable declarado específicamente de uso turístico (artículo 5.a del Decreto de Canarias); o la combinación de los criterios poblacionales y urbanísticos, como el Decreto de Castilla y León, que exige su ubicación en una población de menos de 3.000 habitantes, si bien podrán ubicarse en municipios de hasta 20.000 habitantes siempre que esté situada en suelo no urbanizable.



El Derecho Turístico Latinoamericano tampoco recoge, a nivel nacional, una definición expresa de turismo rural, debido a que las leyes de turismo ni siquiera reconocen de forma expresa esta modalidad<sup>13</sup>. Una excepción la constituye el Decreto n.º 371/002 de Uruguay que regula el régimen de los prestadores de servicios turísticos rurales, que si bien no define expresamente el turismo rural, sí opta por delimitar sus rasgos característicos, permitiendo extraer un significado implícito: “el Turismo Rural constituye una nueva forma de turismo caracterizada por desarrollarse fuera de los núcleos urbanos; la prestación de los servicios en forma personalizada; producirse en 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” (Resultando II).

<sup>13</sup> En los ordenamientos infraestatales, algunas normas han recogido un concepto de turismo rural, si bien en esta línea también se observa la ausencia de unificación de criterios que permitan delimitar de manera universal el concepto de turismo rural. Así, a modo de cita, en el Derecho Turístico Mexicano, la Ley de Turismo del Estado de Veracruz define el turismo rural como modalidad -junto al turismo de aventura y ecoturismo- del denominado turismo alternativo: “la modalidad de turismo alternativo en la cual el turista participa de actividades propias de las comunidades rurales, ejidos y pueblos indígenas con fines culturales, educativos o recreativos, que le permitan conocer los valores culturales, forma de vida, manejo ambiental, usos y costumbres sin perjuicio y sin alterar sus condiciones naturales” (artículo 4). Mientras, la Ley de Turismo del Estado de Colima engloba dentro del turismo de naturaleza los segmentos del ecoturismo, turismo de aventura y turismo rural, definido este último como “la categoría del turismo de naturaleza que considera a los viajes que tiene como fin el realizar actividades de convivencia e interacción con una comunidad rural en todas aquellas expresiones sociales, culturales y productivas cotidianas de la misma. Pudiendo ser las siguientes actividades: etnoturismo, agroturismo, talleres gastronómicos, vivencias místicas, aprendizaje de dialectos, ecoarquología, preparación y uso medicina tradicional, talleres artesanales y fotografía rural” (artículo 45).

## 2. Ejes de la política pública de turismo rural

### *a. Ordenación y limitación administrativa: sostenibilidad, calidad y competitividad*

La actividad de limitación o policía administrativa presenta múltiples facetas. Entre ellas, resalta aquella dirigida a fijar los requisitos necesarios para la puesta en marcha y funcionamiento de la empresa de turismo rural. Esta actividad exceptúa y matiza el principio de libertad de empresa<sup>14</sup>, limitación que se apoya en un claro fundamento: la protección de intereses público-privados que pueden ser dañados en el desarrollo de esta modalidad turística. En última instancia, es la consecución de un desarrollo turístico de calidad, competitivo y sostenible, el interés que justifica esta policía administrativa.

La singularidad de la empresa de turismo rural radica en la complejidad de su estatuto jurídico, consecuencia de una normativa que prevé un régimen específico para cada tipo de establecimiento. Como regla general, en el Derecho Turístico Comparado este estatuto jurídico se halla sometido a un sistema en cascada, de modo que junto a las obligaciones generales establecidas por vía legal para cualquier empresa turística, se recogen las obligaciones específicas previstas en las normas reguladoras de turismo rural y aplicables a los establecimientos que prestan estos servicios, cerrando este cuadro el régimen exigible a cada tipología de oferta rural.

<sup>14</sup> En este sentido, uno de los principios que informan el contenido material del Derecho Turístico Comparado es el principio de libertad de empresa. “en virtud del cual, y de conformidad con lo establecido en el artículo 333 de la Constitución Política, el turismo es una industria de servicios de libre iniciativa privada, libre acceso y libre competencia, sujeta a los requisitos establecidos en la ley y en sus normas reglamentarias. Las autoridades de turismo en los niveles nacional y territorial preservarán el mercado libre, la competencia abierta y leal, así como la libertad de empresa dentro de un marco normativo de idoneidad, responsabilidad y relación equilibrada con los usuarios” (artículo 2.7 de la Ley General de Turismo de Colombia).

Si bien esta *complejización* jurídica dificulta la gestión empresarial, conviene tener presente que la actividad de policía administrativa constituye un pilar fundamental para configurar ese modelo de turismo rural basado en la calidad, la competitividad y la sostenibilidad. El conjunto normativo de deberes y obligaciones de carácter técnico-administrativo tiene como fin último garantizar que las actividades turísticas desarrolladas en el medio rural cumplan unas exigencias mínimas para alcanzar esos principios. En esta línea, el Derecho Turístico Español establece una amplia relación de requisitos exigibles a la empresa de turismo rural que, para efectos de un estudio sistematizado, pueden clasificarse en requisitos subjetivos -aquellos relativos al titular del inmueble o explotación- y objetivos -exigencias relativas al inmueble en el que se presta el servicio turístico-.

Entre los *requisitos subjetivos*, la normativa española recoge los siguientes:

- relativas a la naturaleza jurídica del titular del establecimiento: en Aragón y La Rioja la titularidad sólo puede recaer sobre personas físicas, con la finalidad de mantener el carácter tradicional de la actividad y evitar una excesiva mercantilización de los servicios; en el resto de legislaciones autonómicas el titular del establecimiento puede ser una persona física o jurídica.
- Requisitos de profesionalidad: en el País Vasco y en Extremadura es requisito indispensable para el ejercicio de la actividad agroturística que la misma sea desempeñada por agricultores que ostenten tal condición, de acuerdo con la legislación vigente.
- Límites a la propiedad y gestión de la explotación: en Baleares sólo se puede explotar conjuntamente un máximo de tres edificaciones en cada núcleo urbano

por una misma persona física o jurídica, y en ningún caso podrán ser colindantes; en Cataluña la autorización como establecimiento de turismo rural es incompatible con la explotación, en la misma finca, de cualquier otro tipo de alojamiento turístico.

- Condiciones relativas a la residencia del titular del establecimiento: en Aragón se exige la residencia del titular en el mismo municipio donde se halle la edificación, con una antigüedad mínima de seis meses; en Cataluña en la misma vivienda -Casas de Payés- o en la misma vivienda o comarca -alojamientos rurales-; en Castilla y León en el mismo municipio donde radique la casa o en el medio rural próximo; en La Rioja en el municipio donde radique la casa rural; en Navarra en la misma vivienda.

Respecto a los *requisitos objetivos*, los establecimientos deben cumplir las prescripciones técnicas y requisitos mínimos de infraestructura que se determinan en cada norma autonómica, que con carácter general son las siguientes:

- Características constructivas y ubicación: en Andalucía se exige reunir las características propias de la tipología arquitectónica de la comarca en que estén situados, y estar integradas adecuadamente en el entorno natural y cultural; en Aragón, tratarse de un edificio tradicional o que sin serlo se adecue a las características arquitectónicas de la zona donde se encuentre situado, y ubicarse en un núcleo urbano de menos de 1.000 habitantes o en los casos en que ésta sea superior, que esté situada claramente fuera del casco urbano; en Cataluña estar situados en el medio rural, fuera o dentro de núcleos de población de menos de 1000 habitantes, integrados en edificaciones preexistentes anteriores a 1950, y respetar la tipología arquitectónica de la zona, la cual se trata de potenciar favoreciendo su

rehabilitación y conservación, evitando así las nuevas construcciones; en Castilla-La Mancha constituir edificios cuyas características estéticas sean propias de la arquitectura tradicional popular de la comarca en que se ubique; en la Comunidad de Madrid se deben situar en el medio rural y en los cascos urbanos de municipios de menos de 15.000 habitantes; en La Rioja, la entidad local donde se halle ubicada no debe tener una población superior a 1500 habitantes de derecho; en Murcia se deben situar fuera del litoral y de los cascos urbanos de los municipios costeros, entendiéndose por litoral al espacio de cinco kilómetros tierra adentro, medido desde el límite externo de la zona del dominio marítimo-terrestre; en Navarra debe tratarse de un edificio cuyas características estéticas sean las propias de la arquitectura tradicional popular de la zona donde se ubique; en Asturias, establecimientos que se sitúan en asentamientos tradicionales de población de menos de 500 habitantes, o en suelo no urbanizable.

– Límites de capacidad: Existe una importante diversidad en el requisito de capacidad del establecimiento, elemento fundamental de su estatuto jurídico por la propia esencia “no masificada” del turismo rural. Así, se autoriza hasta una capacidad máxima de 60 plazas reconocida por el Decreto de Extremadura.

– Requisitos técnicos de equipamiento: Existe una amplia relación de requisitos técnicos que deben respetar los establecimientos –características de las habitaciones, servicio mínimo de higiene o elementos comunes– con la finalidad de garantizar una prestación de calidad y basada en la seguridad del turista y la salubridad del establecimiento: agua corriente potable, tratamiento y evacuación de aguas residuales, energía eléctrica, servicios de limpieza, mobiliario de cali-

dad acorde con el carácter rural, cuarto de baño, botiquín de primeros auxilios, etc.

– Deber de ofertar actividades complementarias –visión integral–, como vehículo “desestacionalizador” que trata de responder a diversos gustos y en diferentes temporadas turísticas: en Galicia se exige la oferta de un mínimo de tres actividades complementarias –entre senderismo, rutas a caballo, bicicleta, *quads*, instalaciones que permitan la práctica de deportes, fomento de la divulgación de la artesanía y demás productos locales y regionales, fomento de la divulgación de los juegos tradicionales de la región, o actividades de animación–; en Andalucía, venta de productos artesanales y gastronómicos propios de la comarca, y actividades de turismo activo; en Murcia, los alojamientos rurales que faciliten servicios de comida o cena deben ofertar en sus platos y vinos las peculiaridades gastronómicas de la comarca.

Todos los deberes hasta aquí analizados se definen como instrumentos de control administrativo previo. Pero la normativa vigente reconoce, además, *obligaciones de funcionamiento*, reglas que tratan de garantizar la calidad continuada de la prestación y la adecuación del servicio al entorno:

– Obligaciones que implican un deber de actuación hacia el turista: en Murcia se exige realizar un control de entradas y salidas de huéspedes, además de disponer y facilitar hojas de reclamaciones y libro de inspecciones; en la Comunidad de Madrid exponer de forma pública el sellado de precios; y en Extremadura la exhibición de una placa normalizada, como distintivo que acredita la condición de servicio de turismo rural para combatir el intrusismo y la competencia desleal<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Algunas Comunidades Autónomas han aprobado normas

– Deberes en sus relaciones con la Administración Turística, que se pueden reducir a la obligación general de comunicar determinados aspectos de su actividad y funcionamiento. Así, en Extremadura los establecimientos de turismo rural deben comunicar la modificación de las instalaciones; en Aragón el cambio de titularidad de la empresa; y en Castilla-La Mancha el cese de la actividad.

– Obligaciones de funcionamiento relativas a los plazos de apertura y permanencia: por ejemplo, en Aragón se exige que el establecimiento permanezca abierto como mínimo cuatro meses al año, sin que en ningún caso el periodo de alojamiento de un mismo usuario exceda de noventa días consecutivos; mientras que en Castilla y León las Casas Rurales deben ofrecerse como mínimo ocho meses al año, siendo obligatorios julio, agosto y septiembre. Tras estas exigencias se encuentra, sin duda, el objetivo de conseguir la profesionalización del sector, evitando que se configure esta oferta como una actividad inestable convertida en fuente secundaria de ingresos.

Como se ha señalado, este complejo entramado de obligaciones tiene como finalidad última garantizar la adecuación del turismo rural a un modelo de calidad, competitividad y sostenibilidad. Sin embargo, merecen especial atención las prescripciones contenidas en las normas españolas de última generación dirigidas a la consecución expresa y específica de estos objetivos:

---

que regulan el diseño y características de estas placas: Orden de 20 de julio de 2006 por la que se determinan los distintivos de los apartamentos turísticos y alojamientos vacacionales, alojamientos rurales, establecimientos hoteleros y establecimientos de restauración de Murcia; Orden de 19 de septiembre de 2003, por la que se aprueban los distintivos de los alojamientos turísticos en el medio rural y de los mesones rurales de Andalucía.

– Un protagonismo extraordinario han adquirido las regulaciones encaminadas a potenciar el principio de calidad a través de la técnica de los distintivos: *“la Administración Autonómica, con el fin de reforzar la competitividad de los alojamientos rurales, propiciará la implantación de modelos de clasificación cualitativa, basados en los procedimientos de gestión para la mejora de la calidad, enmarcados en algunos de los sistemas de normas de calidad existentes o, en su caso, se habilitará a través de la norma reglamentaria aprobada a tal fin”* (artículo 8 del Decreto de Extremadura).

– Respecto al desarrollo del turismo rural bajo parámetros de sostenibilidad, la normativa española empieza a recoger instrumentos específicos para la conservación del medio en el que se desarrollan las prestaciones, sin perjuicio de aquellos cauces previstos en la normativa medioambiental. Así, se integran en la norma diferentes artículos que llevan la rúbrica ‘respeto al medio ambiente’: *“los titulares de los alojamientos rurales observarán las siguientes medidas medio ambientales: a) velarán por la limpieza y el cuidado del entorno del establecimiento; b) evitarán la acumulación de materiales en desuso o de restos vegetales o similares en zonas próximas a los alojamientos; c) utilizarán para el lavado del ajuar, detergentes biodegradables con bajo contenido en fosfatos y productos de limpieza que no dañen al medioambiente; d) los productos de conservación (pinturas, barnices, u otros) serán de bajo poder tóxico, preferentemente aquellos que tengan concedida algunos de los sistemas de ecoetiqueta vigente; e) controlarán todos los ruidos excesivamente molestos por su intensidad y repetitividad, y se adoptarán las medidas necesarias para eliminar los malos olores, cualquiera que sea su origen y que se generen en la propia unidad*

*de alojamiento*” (artículo 14 del Decreto de Murcia)<sup>16</sup>.

– Se reconoce el compromiso de la Administración y de todo el sector turístico con la promoción de la educación ambiental, como medida suave que pretende generar una cultura y una conciencia turística basada en el aprendizaje del propio entorno: *“adoptarán las medidas necesarias para profundizar en la educación ambiental de las personas usuarias de estos servicios, de manera que sea posible alcanzar el necesario equilibrio entre el disfrute de los recursos turísticos y la conservación y mejora del medio rural”* (artículo 7.3 del Decreto de Andalucía).

– La necesidad de adecuar el turismo rural a un contexto informado por el uso creciente de las nuevas tecnologías, ha derivado en el reconocimiento normativo de obligaciones relativas a la inserción de medios tecnológicos en el desarrollo de las actividades. Así, algunas normas exigen que determinadas tipologías de establecimiento rural posean acceso a internet.

Para garantizar el cumplimiento de estos requisitos, la intervención primaria de la Administración Turística se traduce en la técnica de la autorización administrativa, como requisito obligatorio para la apertura y funcionamiento de la empresa. El Derecho Turístico Comparado ha consolidado este control preventivo y singular, regulando la autorización administrativa exigible a los es-

tablecimientos de turismo rural y la posterior inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas. Sin embargo, las últimas reformas operadas en el Derecho Turístico Español –para la adaptación de la normativa turística a las exigencias del Derecho Comunitario– han reemplazado la autorización previa por la técnica de la comunicación previa o declaración responsable, aplicable a las empresas y actividades turísticas cualquiera que sea su modalidad y, por tanto, también a las empresas de turismo rural. De este modo, para la apertura, clasificación y, en su caso, reclasificación de los establecimientos turísticos, así como para el ejercicio o la prestación de actividades o servicios turísticos, basta con la comunicación previa al órgano competente, que debe ir acompañada de cuantos documentos acrediten el cumplimiento de los requisitos para el establecimiento o actividad indicados en la normativa aplicable.

No obstante, existen en el Derecho Turístico Español excepciones a este nuevo régimen que afectan, en concreto, a las empresas de turismo rural. Aunque la comunicación previa constituye el requisito general para el ejercicio y prestación de actividades o servicios turísticos, se sigue exigiendo la autorización del órgano competente con carácter previo al inicio de la *“apertura de alojamientos turísticos al aire libre ubicados en terrenos que se hallen en situación de suelo rural, con el fin de garantizar la seguridad pública, la protección civil y la conservación del medio ambiente”* (artículo 26.1.c de la Ley de Aragón). Además, y a efectos de su aplicación a aquellas actividades complementarias que pueden ser ofertadas por los establecimientos de turismo rural, también se mantiene la autorización administrativa previa para la *“prestación de servicios de turismo activo, con el fin de garantizar la seguridad pública, la protección civil y la conservación del medio ambiente”* (artículo 26.1.b de la Ley de Aragón). De este precepto se desprende, por tanto, que son los intereses medioambientales

<sup>16</sup> A nivel legal, el Derecho Turístico Español también ordena la protección del entorno rural, con un carácter general dirigido a todas las modalidades turísticas y no solo al turismo rural. Así, la Ley de Turismo de Asturias recoge las denominadas ‘disposiciones sobre la protección del paisaje’: “en los lugares de paisaje abierto y natural de especial interés, sea rural o marítimo (...) no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres y la instalación de otros elementos limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje o desfiguren la perspectiva del mismo” (artículo 12).

y las exigencias de seguridad los factores que justifican el mantenimiento de la autorización administrativa como medio para controlar los posibles riesgos de la actividad antes de su inicio.

La *flexibilización y suavización* del nuevo régimen, que permite la apertura del establecimiento mediante la presentación de una declaración responsable o comunicación previa, ha potenciado la importancia de la actividad administrativa de inspección. A través de ella, la Administración examina el ejercicio de las actividades turísticas para la comprobación del cumplimiento de los deberes, prohibiciones o limitaciones legales<sup>17</sup>. Conscientes de la necesidad de gestionar adecuadamente uno de los retos más importantes del turismo rural -la existencia de competencia desleal y establecimientos clandestinos-, algunas Comunidades Autónomas prevén medidas específicas dentro de los planes generales de inspección turística: “*Programa 3.4. Supervisión, control y verificación del cumplimiento de la normativa turística en casas rurales. Visitas de inspección a casas rurales, conforme a las exigencias contenidas en el Decreto 20/2002, de 29 de enero, para la verificación del cumplimiento de los requisitos exigibles en función a la categoría que les corresponda, en su caso, así como de si prestan o no servicios complementarios*” (Plan de Inspección Programada, en materia de turismo, para el año 2011 de la Comunidad Autónoma de Andalucía)<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Conviene resaltar que la función inspectora no se limita al ejercicio de vigilancia, sino que incluye también actividades de asesoramiento, información y control. Esto supone una nueva concepción de la inspección no circunscrita únicamente a la imposición de sanciones, sino entendida también como una actuación de carácter constructivo. La razón de ser de la función inspectora es encauzar las conductas de los sujetos realizando así el ordenamiento jurídico, intentando que el ser se convierta en el deber ser establecido. Por tanto, se abandona la visión de la inspección orientada a preparar el posterior ejercicio de la potestad sancionadora. Además de dirigirse a la comprobación y control del cumplimiento de la normativa vigente -disciplina administrativa-, también debe ser concebido como apoyo y asesoramiento al sector del turismo rural.

<sup>18</sup> También se prevén visitas de inspección a los establecimientos

La constatación del incumplimiento de la legalidad vigente impulsa el inicio del correspondiente expediente sancionador. No existe, sin embargo, un régimen de infracciones y sanciones específico para el turismo rural, de modo que se viene aplicando el régimen previsto en la Ley General de Turismo. En este sentido, la existencia de problemáticas específicas de este sector debería habilitar la previsión reglamentaria de un cuadro propio de infracciones, asumiendo que en este régimen debe prevalecer una naturaleza disuasoria frente a un carácter recaudatorio.

### **b. La actividad de fomento y promoción**

El fomento y promoción del turismo rural constituyen las acciones administrativas de mayor relevancia. En cualquier caso, conviene distinguir estas dos formas clásicas de intervención, dado que en múltiples ocasiones son tratadas bajo un mismo parámetro conceptual generando confusión, fundamentalmente porque las fronteras que las separan son difusas. Se puede afirmar que la actividad de fomento tiene como objetivo apoyar el surgimiento, consolidación y mejora de servicios turísticos, en coordinación con las directrices generales de la política turística y con base en el principio de sostenibilidad. La actividad de promoción, por su parte, trata de resaltar los recursos y segmentos existentes en un destino, transmitiendo al mercado una determinada imagen turística.

#### *- Fomento del turismo rural*

Teniendo en cuenta las características de magnitud y capacidad de los agentes que actúan en este sector, la intervención adminis-

de alojamiento de apartamentos turísticos y casas rurales no inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía. Sin embargo, el problema que surge en este supuesto es precisamente la detección de los mismos, al operar fuera del mercado legal y sin control alguno. Por este motivo, los planes hacen especial hincapié en aquellas vías que permiten su detección, en concreto, mediante el estudio sistemático de la información obtenida a través de folletos distribuidos en agencias de viajes y centrales de reservas; información suministrada por las Oficinas de Información Turística; anuncios en prensa escrita, revistas especializadas del sector o en cualquier otro medio de difusión; o Internet.



trativa de fomento constituye una exigencia básica y fundamental para el pleno desarrollo de las actividades que integran el turismo rural<sup>19</sup>. En concreto, el Derecho Turístico Comparado eleva al máximo rango la prevalencia de esta intervención pública.

El legislador español entiende que constituye un principio rector de la política turística “*potenciar el turismo rural como factor esencial del desarrollo local*” (artículo 4.e de la Ley de Aragón). Con mayor rotundidad y exhaustividad se expresa la Ley General de Turismo de Colombia, que asume la necesidad de una política de promoción y fomento, si bien sus mandatos no se dirigen al turismo rural como sector global sino a las diferentes modalidades conexas al mismo. En concreto, ordena al Estado promover “*el desarrollo del ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo y turismo metropolitano, para lo cual el plan sectorial de turismo deberá contener directrices y programas de apoyo específicos para estas modalidades, incluidos programas de divulgación de la oferta*” (artículo 29).

La legislación española acota el objetivo al que debe dirigirse esta actividad de fomento cuando ordena a la Administración Turística la puesta en marcha de “*una política turística tendente al fomento de la oferta que dé respuesta a las necesidades de la demanda, asegurando el desarrollo ordenado de la actividad turística, atendiendo especialmente los criterios de calidad en los servicios, el respeto al medio natural, el sostenimiento del recurso turístico y la promoción del turismo en el espacio rural*” (artículo 26 de la Ley de Turismo de Cantabria). Por tanto, la ley fija las directrices generales que deben regir

el fomento del turismo rural, habilitando al nivel reglamentario la concreción de aquellos proyectos y actividades que permiten cumplir estos objetivos legales.

En cuanto a los instrumentos de fomento, este sector puede beneficiarse de cualquiera de las medidas que establecen las leyes de turismo, como subvenciones, premios o distinciones. Con carácter general, existe en el Derecho Turístico una clara preeminencia de las ayudas económicas, como medida que constituye el grueso de la política de fomento del turismo rural: créditos, subvenciones, exenciones fiscales, etc. Especial importancia reviste la concesión de subvenciones para la implantación, adaptación y mejora de establecimientos de turismo rural o de actividades de carácter complementario<sup>20</sup>. El otorgamiento de las mismas debe efectuarse respetando los principios de publicidad, igualdad, objetividad y concurrencia, como modelo que permite apoyar los proyectos más competitivos para el sector. No obstante, intereses turísticos superiores pueden justificar, en ocasiones, la adjudicación directa para apoyar proyectos concretos que generan empleo de calidad, ofrecen un desarrollo sostenido para zonas rurales deprimidas o introducen modelos ejemplares de sostenibilidad.

En el Derecho Turístico Español, las líneas de subvenciones dirigidas al turismo rural tienen como beneficiarios exclusivos a las personas físicas o jurídicas propietarias de los inmuebles de alojamiento rural, con especial referencia a determinados sectores sociales: “*la Consejería de Turismo y Deporte, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio, podrá otorgar subvenciones (...), pudiendo establecer líneas específicas dirigidas a mujeres y jóvenes*” (ar-

<sup>19</sup> En la actualidad existen varias iniciativas encaminadas a incrementar la competitividad en el sector del turismo rural: la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, que incluye el fomento del turismo rural entre las medidas que pueden adoptar los Programas de Desarrollo Rural Sostenible y el Plan Renove Turismo, donde se puede beneficiar plenamente el sector del turismo rural -tanto alojamientos, como empresas de oferta turística complementaria-.

<sup>20</sup> En esta línea, “la Consejería de Turismo y Deporte, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio, podrá otorgar subvenciones y ayudas para la implantación, adaptación y mejora de los servicios turísticos en el medio rural” (artículo 39.1 del Decreto de Andalucía).

título 39.2 del Decreto de Andalucía). Como regla general, estos auxilios se dirigen al apoyo económico de obras de rehabilitación o restauración de construcciones situadas en el medio rural, de carácter tradicional, y eventualmente de las obras de nueva construcción, si se ajusta a la arquitectura tradicional de la zona; obras de adaptación y reforma para la mejora de las instalaciones y servicios de los establecimientos de turismo rural en funcionamiento, como por ejemplo la supresión de barreras arquitectónicas o la generación de mayor accesibilidad; e incremento de la oferta turística en general de los establecimientos de turismo rural en funcionamiento<sup>21</sup>.

Conviene resaltar cómo las tendencias actuales del turismo rural han modificado este régimen ampliando los objetos y proyectos subvencionables. La normativa española, consciente de los nuevos principios que interactúan en el turismo rural y las necesidades reales de este sector, impone la obligación de apoyar también proyectos relacionados con la protección del medio ambiente, la diversificación de la oferta, el uso de las nuevas tecnologías y la profesionalización del turismo rural.

En este proceso de renovación jurídica, merecen especial atención los programas de fomento previstos en la normativa de las Islas Canarias, muy ligados a una visión medioambientalista del turismo rural<sup>22</sup>: “*La Consejería competente en materia de turismo podrá llevar a cabo programas específicos de fomento del turismo rural, con el fin de incentivar el desarrollo de este tipo de turismo,*

*con la rehabilitación de inmuebles destinados a dicha actividad, y en los que se tendrá presente la recuperación de explotaciones agropecuarias o forestales en su entorno más próximo. En esta actividad de fomento se asegurará el respeto al medio ambiente, en coordinación con las Administraciones públicas competentes en materia de conservación de la naturaleza, y se potenciará la oferta complementaria de ocio dentro de esta modalidad turística, representada, entre otras actividades, por el senderismo, etnografía, gastronomía, artesanía, fiestas y cultura popular y similares*” (artículo 18 del Decreto de Canarias). Por su parte, en la construcción de un sector competitivo y moderno, el Decreto de Andalucía asume la necesidad de establecer una línea de ayudas para apoyar la profesionalización del sector, el uso de las nuevas tecnologías y el asociacionismo en el turismo rural. En concreto, habilita a la Administración Turística a:

– Implantar “*en colaboración con los agentes económicos y sociales, planes de formación y establecer líneas de ayudas específicas para mejorar la profesionalidad y cualificación del personal encargado de la prestación y gestión de los servicios y establecimientos regulados en el presente Decreto*” (artículo 38.1).

– Impulsar la profesionalización del sector, potenciando “*la cualificación y formación de profesionales que participen en la prestación de los servicios turísticos en el medio rural y del turismo activo, contemplando programas de formación ambiental*” (artículo 38.2)<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Pérez Fernández, José Manuel. *Derecho Público del Turismo*, Navarra, Editorial Aranzadi, 2004, p. 269.

<sup>22</sup> La visión medioambientalista del turismo rural está prevista en la propia Ley de Turismo de Canarias, que ordena a la Administración la puesta en marcha de programas de fomento específicos para el “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” (artículo 54.a).

<sup>23</sup> Tras el principio de profesionalización del turismo activo, resalta la declaración propuesta por la Ley Asturiana de Turismo: “La asunción del turismo rural como factor de desarrollo local integrado, apoyando aquellas explotaciones agrarias que decidan abordar su conversión o diversificación progresiva a empresas de turismo” (artículo 4.g).

– Adaptar el turismo rural al contexto tecnológico, fomentando “*la utilización de las nuevas tecnologías para la gestión individual o agrupada de los servicios turísticos en el medio rural y de turismo activo*” (artículo 39.2).

– Fomentar el “*asociacionismo, a nivel local, comarcal y autonómico, entre las empresas que presten servicios turísticos en el medio rural y de turismo activo*” (artículo 40.1), en particular, “*el asociacionismo entre las empresas que presten servicios turísticos en el medio rural y de turismo activo para la gestión agrupada de los mismos*” (artículo 40.2). Para ello, la Administración Turística puede suscribir convenios con estas entidades, con el objeto de “*facilitar asesoramiento y colaboración técnica a las empresas*”, así como “*apoyar medidas de promoción, formación, innovación y similares*” (artículo 40.3).

La obtención de estas ayudas económicas exige a la empresa de turismo rural la asunción de determinadas obligaciones que tratan de garantizar la eficiencia del gasto público. El interés por obtener ayudas económicas mediante la simulación del ejercicio de la actividad turística ha obligado a prever diversas formas de intervención administrativa que, en última instancia, tratan de garantizar que el fomento del turismo rural sea una realidad y no una estrategia de obtención fraudulenta de fondos<sup>24</sup>. Entre estas obligaciones, la normativa española vincula la concesión de la subvención al mantenimiento de la actividad durante un periodo mínimo de tiempo y a un periodo mínimo de apertura: “*no podrán cesar ni interrumpir la actividad turística, debiendo permanecer en funcionamiento mientras dure el compromiso contraído de dedicarse a establecimiento de turismo rural*” (artículo 63.1

del Decreto de Galicia). El incumplimiento de esta obligación da lugar a la baja y cancelación de su inscripción en el Registro de Empresas de Actividades Turísticas, iniciándose a continuación el expediente de reintegro de la subvención, sin perjuicio de la incoación de un expediente sancionador. Otra obligación de especial relevancia trata de conectar el apoyo económico con la profesionalización del sector, asegurando que los beneficiarios de los auxilios obtengan el máximo rendimiento de la ayuda económica: “*los titulares de los establecimientos de turismo rural beneficiarios de subvenciones de la Administración Turística están obligados a asistir, si es el caso, a los cursos de formación o perfeccionamiento que periódicamente organice el centro directivo correspondiente de la consellería competente en materia de turismo*” (artículo 64 del Decreto de Galicia). De esta manera, la ayuda económica permite cumplir un doble objetivo, la mejora del establecimiento o actividad y la formación de su personal.

Finalmente, el régimen de subvenciones debe ir acompañado de una actuación de inspección que permita comprobar el uso adecuado de los recursos destinados a proyectos de turismo rural. De otro modo, la eficacia de esta línea de actuación se reduciría provocando un enriquecimiento injusto: “*Programa 4.2. Comprobación del uso turístico de obras de nueva planta o de rehabilitación ejecutadas en alojamientos en el medio rural con subvenciones de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Actuación inspectora: Visitas de inspección, o verificación por cualquier otro medio de prueba, que acredite que los alojamientos construidos de nueva planta o rehabilitados en el medio rural, financiados mediante la aportación de subvenciones concedidas por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, siguen destinados al uso turístico para el que fueron aprobados*” (Plan de Inspección Programada, en materia de turismo, para el año 2011 de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

<sup>24</sup> Fernández Rodríguez, Carmen. *Derecho administrativo del turismo*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 193.

### – Promoción del turismo rural

La importancia del turismo rural para diversificar y “desestacionalizar” el sector frente al agotamiento de otros segmentos, justifica que la promoción de sus recursos constituya otro eje esencial de la política turística actual.

La transformación de la demanda turística exige diseñar una actuación promocional que considere el turismo rural como oferta principal y auténtico protagonista de flujos turísticos. Tradicionalmente este sector no se ha promocionado como una alternativa más, sino como una actividad complementaria a otros recursos principales. En esta línea, hay que recordar que las previsiones de la Organización Mundial del Turismo, en su estudio de prospectiva mundial sobre las personas que viajarán el año 2020 (*Tourism 2020 vision*), apuntan a una serie de cambios, entre los que se hallan tanto la mayor diversificación de la demanda y, por tanto, micro-segmentación y especialización de los productos turísticos, como el nuevo interés de la clientela, que ya no se centra únicamente en las condiciones de las infraestructuras del destino turístico, sino en el valor completo de lo subjetivo en la experiencia turística. En concreto, según estas previsiones los segmentos de demanda con mayores cuotas de crecimiento para los próximos años serán el turismo cultural, el turismo de aventura y el ecoturismo o turismo de naturaleza, segmentos en los que la oferta turística encuentra sus mejores oportunidades<sup>25</sup>.

Con carácter general, no se han hecho esfuerzos suficientes para exponer la oferta de turismo rural fuera de las fronteras nacionales. Si se tiene en cuenta que el viajero no residente es el que mejora con sus pernoctaciones prolongadas las *ratios* de ocupación en el

turismo rural, y asumiendo que las tendencias conducen a un crecimiento constante de este segmento, desde esta perspectiva resulta vital exigir a la Administración el diseño de programas específicos para la promoción exterior del turismo rural.

Partiendo de estas consideraciones previas, hoy el turismo rural puede beneficiarse de cualquiera de las medidas de promoción que, con carácter general, establecen las leyes de turismo, como su inclusión en campañas de promoción, participación en ferias, jornadas de comercialización o información turística institucional. Pero como ocurre con la actividad de fomento, además de estas medidas generales el Derecho Turístico recoge instrumentos peculiares dirigidos a poner en valor este segmento, asumiendo así las especificidades y necesidades propias que permitan resaltar adecuadamente las potencialidades del turismo rural<sup>26</sup>. Es esta sin duda una de las claves para el éxito de la promoción, de modo que el diseño de canales adecuados a la realidad del ámbito rural y a los “turistas rurales” se convierte en un mandato dirigido a los poderes públicos. En esta línea, el Derecho Turístico Español ordena que la promoción de los servicios turísticos en el medio rural se canalice a través “*de las medidas generales de promoción de Andalucía como destino turístico integral*”, así como por medio de “*iniciativas específicas, diseñadas en función de las características especiales de los mercados para el turismo en el medio rural y el turismo activo y del producto concreto a promocionar*” (artículo 41 del Decreto de Andalucía).

Asumida esta premisa, el Derecho Turístico Español contempla diversas medidas específicas para la promoción del turismo rural:

<sup>25</sup> Según los datos recabados a través de la Federación Europea de Alojamientos Rurales (Eurogîtes), ha habido a lo largo de los últimos diez años un crecimiento del orden del 10% o el 15% anual de la oferta y demanda, muy por encima de la media del sector turístico en general.

<sup>26</sup> Las peculiaridades del turismo rural conllevan, entre otras cosas, la necesidad de una gestión de marketing adaptada a dichas características. Es necesario así, indicar cuáles son las características del turismo rural para, a partir de ahí, diseñar estrategias de marketing más adecuadas. Mediano Serrano, Lucía, y Vicente Molina, M<sup>a</sup> Azucena, ob. cit., p. 29.

– La promoción singularizada de determinadas zonas rurales por criterios poblacionales o de recursos: la Administración Turística debe realizar *“una adecuada actividad de promoción y fomento de esta modalidad de alojamiento, otorgando una promoción específica a las casas rurales de Castilla-La Mancha situadas en municipios de cinco mil habitantes”* (artículo 2 del Decreto de Castilla-La Mancha).

– La promoción singularizada de determinados servicios especiales de turismo rural. Por ejemplo, las Ventas de Castilla-La Mancha situadas en el itinerario ecoturístico y cultural de la Ruta de Don Quijote gozan de una promoción diferenciada bajo la denominación de *“Venta Ruta de Don Quijote”*.

– La creación de distintivos de turismo rural bajo la rúbrica ‘promoción turística’: *“se creará un distintivo específico para aquellos servicios turísticos que se desarrollen en el medio rural y que cumplan los requisitos establecidos en el presente Decreto, o que hayan sido declarados con la especialidad de turismo en el medio rural”* (artículo 41.2 del Decreto de Andalucía).

– La creación de Centrales de Reserva: *“los establecimientos beneficiarios de subvenciones de la Administración Turística quedarán en el momento en que esta les expida la autorización de apertura automáticamente adscritos a la Central de Reservas de Alojamientos de Turismo Rural de la Sociedad de Imagen y Promoción Turística de Galicia, SA, debiendo cumplir las obligaciones derivadas de tal adscripción”* (artículo 63 del Decreto de Galicia).

– El apoyo a las empresas de intermediación como canal privilegiado de comercialización del turismo rural: *“es-*

*pecialización de las empresas de intermediación en turismo en el medio rural y en turismo activo”* (artículo 41.3 del Decreto de Andalucía); y promoción del turismo rural a través de las herramientas ofrecidas por las nuevas tecnologías.

No obstante, la promoción está condicionada por una serie de requisitos y prohibiciones. Estas limitaciones son una manifestación del espíritu de colaboración público-privada que impregna la normativa vigente, y se imponen para garantizar una mayor eficacia de las actuaciones promocionales: remisión de datos para su inclusión en campañas de promoción<sup>27</sup>; la imposición de datos mínimos y necesarios que deben constar en cualquier actuación promocional con el objeto de garantizar al turista una información transparente y real de los servicios ofertados<sup>28</sup>; o la prohibición de promocionar aquellos servicios y actividades que no cumplen la legalidad vigente con el fin de evitar la comercialización de aquellas empresas que incurran en intrusismo y competencia desleal<sup>29</sup>. La

<sup>27</sup> Artículo 2.2 del Decreto de Castilla-La Mancha: “a los efectos de su inclusión en las guías oficiales editadas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como cualesquiera otros medios de promoción que pudieran realizarse por dicha Administración, los titulares de los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural deberán remitir a la Dirección General competente en materia de turismo, entre el 1 de agosto y el 31 de octubre de cada año natural, el número de habitaciones con que cuenta el alojamiento, medios de contacto con el mismo, breve descripción del inmueble, plano de situación y dos fotografías recientes”.

<sup>28</sup> Artículo 19 del Decreto de Canarias: “En toda promoción de la oferta del turismo rural deberán constar necesariamente, al menos, los siguientes datos: a) Canarias, como unidad de destino turístico; b) Localización y características del inmueble; c) Modalidades de los servicios ofertados y sus precios; d) Datos del entorno, lugares de interés, riqueza de la zona, senderos y caminos reales, gastronomía, etnografía, cultura popular, festividades, y, en su caso, los datos históricos”.

<sup>29</sup> Artículo 20 del Decreto de Canarias: “No podrán ser objeto de promoción como turismo rural los inmuebles explotados por quienes no hayan dado cumplimiento a las obligaciones que les exigen la legislación canaria ordenadora del turismo y el presente Decreto y, en el caso de ser beneficiarios de subvenciones públicas que tengan por objeto el fomento de esta actividad, a los requisitos de las convocatorias correspondientes. Consecuentemente, los titulares de las explotaciones que incumplan las indicadas obligaciones y requisitos perderán el derecho de ser incluidos en los catálogos, directorios, guías



realización de actuaciones promocionales –por cualquier canal– que incumplan estas prohibiciones conlleven además a la puesta en marcha del oportuno expediente sancionador.

### ***c. La prestación pública de servicios de turismo rural***

Dada su rentabilidad económica, el turismo es una actividad fundamentalmente privada, de modo que la prestación, explotación y desarrollo de actividades y servicios turísticos corresponden, como regla general, a la actividad privada. Sin embargo, en algunas ocasiones la prestación pública de servicios turísticos puede ser esencial para la consecución de determinados fines. En el ámbito del turismo rural, la actividad pública de prestación puede ser importante para corregir los fallos de mercado, mediante la prestación de servicios –fundamentalmente de alojamiento– que bajo el ideal de calidad permitan reactivar determinadas zonas deprimidas. En otras ocasiones, esta prestación pública sirve de cauce centralizador de la oferta turística, permitiendo el surgimiento de actividades privadas complementarias. Por tanto, son dos las notas que informan esta actuación de prestación: su instrumentalidad y excepcionalidad.

En el modelo español se observan ejemplos importantes de prestación pública habilitados por la propia legislación turística. Es el caso de la Red de Hospederías de Aragón, definida como el conjunto de hospederías que comparten identidad visual, objetivos de calidad y unos parámetros básicos en materia de estrategia comercial, entendiéndose por Gestor de la Red el órgano administrativo, organismo público o empresa de la Administración de la Comunidad Autónoma, encargado de la dirección y coordinación de los elementos comunes a todas las hospederías (Disposición Adicional Tercera de la Ley de Turismo de

Aragón). En concreto, esta Ley entiende que *“las Hospederías de Aragón son gestionadas directamente por la Administración de la Comunidad Autónoma o, indirectamente, a través de organismo público, sociedad mercantil o arrendatario. Previo convenio suscrito al efecto con el Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo, podrán integrarse en la Red de Hospederías de Aragón aquellos establecimientos hoteleros gestionados por entidades locales o empresas privadas”*. Asumiendo la excelencia como eje de la actividad, *“el término Hospedería de Aragón queda reservado a aquellos establecimientos hoteleros caracterizados por su singularidad y elevado nivel de calidad, asentados en un edificio de interés patrimonial o en un entorno paisajístico, monumental o natural privilegiado, que contribuyen a la dinamización económica y social de la zona en la que se ubican y que se hallan integrados en la Red de Hospederías de Aragón”*.

Otros ejemplos de prestaciones son la Red Andaluza de Villas Turísticas, constituida por el conjunto de complejos turísticos rurales de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía, independientemente de que sean explotados directamente o indirectamente; y las Ventas de Castilla La Mancha, que pueden ser de titularidad pública, definidas como establecimientos que, ofreciendo alojamiento y manutención, son representativas del máximo nivel de calidad y excelencia del alojamiento turístico en el medio rural, así como la historia y tradiciones de Castilla La Mancha.

### **3. Retos y desafíos para una renovación jurídica del turismo rural**

La construcción de un marco normativo que ordene el desarrollo de las prestaciones turísticas constituye, sin duda, uno de los grandes retos del turismo rural. El Derecho debe responder a las tendencias observadas en las últimas décadas, permitiendo gestionar eficazmente las oportunidades, desafíos y problemas que plantea el incremento

y sistemas informáticos de las Administraciones turísticas de Canarias y sus empresas públicas”.



progresivo de turistas en el ámbito rural. El presente trabajo ha analizado cómo el Derecho Turístico se encamina hacia una ordenación específica del turismo rural. Si bien este proceso es relativamente joven, se pueden extraer las primeras conclusiones sobre los retos y desafíos para la definición de una legislación moderna.

La normativa específica de turismo rural debe construir un marco flexible –que permita cierta dosis de unidad estratégica reduciendo la dispersión normativa, y a la vez adecuación a las peculiaridades de cada zona o región–<sup>30</sup> y global –integrando todas aquellas actividades turísticas que inciden sobre este sector–. No es suficiente la ordenación jurídica de los establecimientos de alojamiento, resulta vital ampliar la visión normativa hacia las actividades complementarias que inciden en el turismo rural, los nuevos pilares que informan la modernización de las prestaciones –profesionalización y nuevas tecnologías–, y las formas específicas de intervención administrativa para apoyar a la industria.

La legislación de turismo rural debe tener en cuenta la regulación de actividades que inciden sobre este sector, como el turismo activo, el turismo cultural o el turismo gastronómico. Por eso, es necesario desarrollar un concepto integral de turismo rural. La heterogeneidad de la oferta que se esconde tras la denominación de turismo rural es uno de los principales problemas a los que se enfrenta esta modalidad de oferta turística, pues íntimamente relacionado con esta cuestión se encuentra la consolidación de una imagen fraccionada y simplista del turismo rural que tiende, en numerosas ocasiones, a identificarlo

con un determinado tipo de establecimiento hotelero del medio rural. Ello significa que, junto a la hostelería deberán contemplarse la restauración y la oferta complementaria, así como los deportes de aventura<sup>31</sup>. Son necesarias unas previsiones comunes a todas estas actividades complementarias desde la perspectiva rural con el objeto de responder a las especificidades y exigencias del entorno en el que se desarrollan. No es lo mismo, por ejemplo, el desarrollo del turismo activo en el ámbito rural que en zonas urbanas o costeras. La legislación turística debe definir también un estatuto jurídico de la empresa de turismo rural basado en los conceptos de calidad, competitividad y sostenibilidad<sup>32</sup>. El legislador tiene la obligación de delimitar el conjunto de requisitos técnicos y de infraestructura de los establecimientos, generando un sector que respete las técnicas de calidad, seguridad del turista y conservación del entorno, evitando asimismo el surgimiento de prestaciones ilegales o clandestinas. En este sentido, conviene resaltar la necesidad de un periodo transitorio que permita a los establecimientos adecuarse a las nuevas exigencias normativas: “*los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural que se encuentren inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía a la entrada en vigor del presente Decreto, habrán de adaptarse al mismo en el plazo de un año desde el día siguiente de su entrada en vigor. Una vez transcurrido dicho plazo, la Consejería de Turismo y Deporte podrá iniciar el procedimiento necesario para reclasificar a los establecimientos no adaptados o, cuando proceda, revocar la inscripción previa audiencia del interesado, todo ello sin perjuicio de imponer las sanciones correspondientes por las infracciones administrativas en las*

<sup>30</sup> En Francia, existe a nivel nacional una reglamentación de los alojamientos rurales basada en la adhesión voluntaria de los propietarios, definiéndose en estrellas según las normas mínimas de habitabilidad. No obstante, el Estado ha delegado a “Gîtes de France” la competencia para llevar a cabo la clasificación en estrellas. Así, el sello de garantía “Gîtes de France” nació a partir de voluntades privadas para coordinar la oferta de alojamientos rurales.

<sup>31</sup> Melgosa, Arcos, Francisco Javier, ob. cit., pp. 98-99.

<sup>32</sup> En este sentido, es interesante resaltar cómo en Finlandia la hospitalidad en las empresas se divide en categorías (de una a cinco estrellas) basada no sólo en los elementos que dispone el establecimiento, sino también en factores ambientales y de paisaje.

que puedan haber incurrido” (Disposición Transitoria del Decreto de Andalucía).

En la definición de un nuevo marco normativo, el legislador tiene la oportunidad de responder a dos grandes retos del turismo rural configurando una actuación activa de la Administración: la profesionalización del sector y su adecuación al contexto tecnológico. Respecto al primero, es necesario transitar de un modelo de prestación familiar y de baja cualificación a un sector basado en la profesionalización y la calidad. En este proceso es importante la definición de una adecuada política de formación dirigida a todos aquellos profesionales que actúan en el ámbito del turismo rural, contemplando esta profesionalización como un derecho y una obligación. Por su parte, la existencia de pequeños empresarios que carecen de medios económicos y personales para realizar fuertes inversiones, convierten al turismo rural en un sector en el que resulta esencial el apoyo público para su accesibilidad y promoción a través los recursos ofrecidos por las TIC. Es necesaria la previsión normativa de una intervención administrativa dirigida a propiciar la modernización tecnológica de los establecimientos –por ejemplo, el acceso a la banda ancha–, y facilitar la promoción y comercialización exterior de la oferta a través de herramientas como internet.

Un marco normativo capaz de ofrecer respuestas a los desafíos que plantea actualmente el sector requiere, además, la concepción de una Administración Turística como agente privilegiado. Sin perjuicio de las medidas generales de fomento y promoción aplicables al sector turístico, una legislación específica necesita diseñar con importantes dosis de imaginación y herramientas propias que permitan responder de forma eficaz a las necesidades del turismo rural, como por ejemplo la previsión de fuentes de financiación, la colaboración público-privada o el asesoramiento en distintos ámbitos de la empresa –contable,

legal, gestión de la compañía, etc.–. Ahora bien, esta diversidad de actuaciones públicas unida a la heterogeneidad de ofertas privadas, requiere una ordenación coherente a través de la técnica de la planificación<sup>33</sup>. La propia naturaleza del turismo rural exige la elaboración y ejecución de planes estratégicos que permitan incrementar la eficacia de las múltiples medidas tendentes al desarrollo sostenible de este sector, diseñando la programación de una oferta de ocio complementaria que permita la reducción de la estacionalidad y la atracción de una demanda continua. Un proceso que, en cualquier caso, debe contar con la participación de los agentes implicados y, en especial, de las comunidades locales.

Finalmente, la intensificación del principio cooperativo se manifiesta como el último gran reto de la normativa de turismo rural, cooperación que debe materializarse en un triple nivel<sup>34</sup>. En primer lugar, la cooperación entre los agentes que prestan servicios en el medio rural. Se debe potenciar y fomentar el asociacionismo, en particular entre las empresas que presten servicios para la gestión agrupada<sup>35</sup>. El futuro del turismo rural depende en buena parte de su tejido asociativo, teniendo en cuenta que las asociaciones facilitan la incorporación de empresarios individuales a planes de calidad y el acceso a las nuevas tecnologías. En segundo lugar, la participación de las comunidades locales, tanto en la elaboración de la política pública de turismo rural como en los beneficios generados por el sector. El tercer nivel hace referencia a la

<sup>33</sup> En el Derecho español, la Ley de Turismo asume la necesidad de ordenar su desarrollo a través de planes o programas: “La Consejería competente en materia turística podrá elaborar Planes de Subsectores Turísticos, encaminados al desarrollo, mantenimiento y mejor aprovechamiento del sector”, considerando subsector de interés el turismo “rural y agroturismo” (artículo 55 de la Ley de Turismo de Extremadura).

<sup>34</sup> Castel Gayán, Sergio, “La Administración turística: un análisis comparado”, en *Derecho del turismo iberoamericano*, 2010, Ed. Libros en red (versión digital), pp. 33-99.

<sup>35</sup> En Austria, por ejemplo, la publicidad de la oferta agroturística está a cargo de las asociaciones de operadores, las cuales se constituyen en el ámbito de su distrito y se relacionan a escala regional.

colaboración y coordinación interadministrativa. La necesidad de gestionar el carácter transversal del sector turístico a través de fórmulas de cooperación se potencia en el ámbito del turismo rural, donde la multiplicidad de organismos públicos y administraciones territoriales que inciden sobre el mismo exige la construcción de esferas de trabajo común<sup>36</sup>. Este proceso de cooperación turística interadministrativa debe interpretarse desde el pleno reconocimiento de un espacio común en el que se puede y debe converger para definir compartidamente las estrategias turísticas, y desde el reconocimiento de otros espacios singulares propios –no independientes ni separados– para la acción autónoma, diversa y responsable.

### Bibliografía

Bardon Fernández, E. (1990). *Consideraciones sobre el turismo rural en España y medidas de desarrollo*. En: Estudios Turísticos (108), pp. 61-82.

Besteiro Rodríguez, B. (2006). *El turismo rural en Galicia. Análisis de su evolución en la última década*. En: Cuadernos de Turismo (17).

Blanco Portillo, R. & Benayas del Álamo, J. (1994) *El turismo como motor del desarrollo rural. Análisis de los proyectos de turismo subvencionados por Leader I*. En: Revista de Estudios Agrosociales, 49 (169), pp. 119-147.

Blanco Romero, A. & Cánoves Valiente, G. (2005). *Las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo del turismo rural*. En: Documents d'Anàlisi Geogràfica (46).

Bote Gómez, V. (1988). *Turismo en Espacio Rural*. Madrid: Editorial Popular.

<sup>36</sup> En esta línea resalta la habilitación prevista en la propia Ley General de Turismo de Colombia, al señalar que las previsiones contenidas en la planificación sectorial deben basarse en una adecuada coordinación institucional, tanto interministerial como interadministrativa, a cuyo fin se prevé “la constitución de comités a nivel nacional y regional para lograr una adecuada coordinación institucional y transectorial que permita promover convenios de cooperación técnica, educativa, financiera y de capacitación, relacionadas con el tema del ecoturismo, etnoturismo y agroturismo” (artículo 30).

Castel Gayán, S. & Lacasa Vidal, J. (2010). *Introducción al Derecho turístico de Aragón: evolución y situación actual*. En: Revista Aragonesa de Administración Pública (37).

Castel Gayán, S. (2010). *La Administración turística: un análisis comparado*. En: Derecho del turismo iberoamericano. Libros en Red (versión digital).

Corrales Bermejo, L. & Rivas Zurdo, J. L. (1994). *Estudio de la normativa autonómica sobre turismo rural*. En: Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila.

Crosby, A. & Moreda, A. (1996). *Desarrollo y gestión del turismo en áreas rurales-naturales*. En: Centro Europeo de Formación Ambiental y Turística, Madrid.

Fernández Morales, A. & Mayorga Toledano, M. C. (2004). *La oferta de turismo rural y su regulación normativa en Andalucía*. En: I Congreso Internacional Patrimonio, Desarrollo Rural y Turismo en el Siglo XXI - Osuna.

Fernández Rodríguez, C. (2007). *Derecho administrativo del turismo*. Madrid: Marcial Pons.

Fleischer, A. (1997). *Rural tourism in Israel*. En: *Tourism Management*, 18, pp. 367-372.

Fuentes García, R. (1995). *Estructura de la oferta y de la demanda de turismo rural*. En: Actas del Congreso de Turismo Rural y Turismo Activo. Ávila: Junta de Castilla y León, pp. 29-43.

Gilbert, D.C. (1992). *Perspectivas de desarrollo del turismo rural*. En: Revista Valenciana D'Estudis Autònomic (13), pp. 167-193.

Jiménez M., & Francisco J. (2000). *Turismo rural y empleo, en VII Congreso de Economía Regional de Castilla y León*. Mercado de Trabajo II. pp. 579-595. Soria: Comunicaciones I.

López Bonilla, L. M. & López Bonilla, J. M. (2005). *Efecto desestacionalizador del turismo rural en las regiones españolas*. En: Boletín Económico de ICE, Información Comercial Española (2860).

- Mediano Serrano, L. & Vicente Molina, M. A. (2002). *Análisis del concepto de turismo rural e implicaciones de marketing*. En: Boletín Económico de ICE, Información Comercial Española (2741).
- Melgosa Arcos, F. J. (2005). *El régimen jurídico-administrativo de los alojamientos rurales en España*. En: IV, V, VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía (Coord. Auriolés Martín, Adolfo Juan), pp. 90-91.
- Millán Escriche, M. (2002). *La diversificación en el medio rural como factor de desarrollo*. En: Papeles de Geografía (36).
- Molera Peris, L. & Días Delfa, M. T. (2004). *Turista rural frente a turista en alojamiento rural*. En: Estudios Turísticos (160).
- Pérez Fernández, J. M. (2004). *Derecho Público del Turismo*. Navarra: Editorial Aranzadi.
- Prados Pérez, E. (2002). *Regulación jurídica de la actividad turística en el medio rural andaluz*. En: Gestión de Hoteles (47).
- Soret Lafraya, P. (1999). *Turismo rural y de naturaleza*. En: 50 años de turismo en España. Un análisis histórico y estructural, dirigido por Bayón Mariné. Centro de Estudios Ramón Areces.
- Souza Iglesias, A. (1997). *Análisis normativo de la política de turismo rural en Canarias*. En: Estudios Turísticos (134).
- Tudela Aranda, J. (2007). *Régimen jurídico y renovación del turismo rural*. En: Revista Aragonesa de Administración Pública (31).
- Valdés Pelaez, L. (1996). *El turismo rural en España*. En: Pedreño Muñoz, A y Monfort Mir, V.M.: Introducción a la economía del turismo en España. pp. 365-401. Madrid: Cívitas.
- Yagüe Perales, R. M. (2002). *Reflexiones sobre el desarrollo del turismo rural en España*. En: Economistas (20).