

**HACIA EL DESARROLLO DE UN CONCEPTO  
INTEGRAL DE TURISMO RURAL.  
ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE ARAGÓN<sup>(\*)</sup>**

JOSÉ TUDELA ARANDA

*SUMARIO: I. EL CAMBIO DE MODELO TURÍSTICO ACAECIDO EN ESPAÑA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.— II. EL TURISMO RURAL COMO ALTERNATIVA DE VANGUARDIA AL TRADICIONAL MODELO DE SOL Y PLAYA.— III. EL TURISMO EN ARAGÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES.— IV. UNA PROPUESTA GLOBAL: LA IDENTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN ARAGÓN CON EL TURISMO RURAL.*

**I. EL CAMBIO DE MODELO TURÍSTICO ACAECIDO EN ESPAÑA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS**

Para nadie es desconocida la importancia del turismo como fenómeno económico y social. Su trascendencia, notable en casi todos los países, puede alcanzar en el nuestro la calificación de excepcional, no sólo como uno de los principales factores de desarrollo económico, sino como elemento de cambio cultural. Entender el significado y verdadero valor de la actividad turística y la importante evolución sufrida por la misma en los últimos años, es condición para una cabal comprensión de las páginas que siguen. A tal fin, será preciso, siquiera brevemente, detenerse brevemente en una visión histórica del turismo español.

Como subrayó el profesor CALS<sup>(1)</sup>, el turismo como fenómeno de masas, tal y como lo conocemos en nuestros días, nació hacia 1950 por la confluencia de muy diversos factores, entre los que destacaban, la mejora de los medios de transporte, la estabilidad política o la liberalización del movimiento de personas. La incorporación de España a este movimiento, fundamentalmente como receptora de flujos turísti-

(\*) El presente trabajo se inserta en el marco de las actividades desarrolladas por el Seminario Universitario de Estudios Turísticos, constituido en la Universidad de Zaragoza.

(1) Vid, J. CALS, *Turismo y política turística en España. Una aproximación*, Ariel, Barcelona, 1974, p. 34.

cos, tiene su fecha paradigmática, la de 1959, fecha de la devaluación de la peseta, aunque ya anteriormente se había convertido en un estimable destino turístico. Frente a la imagen romántica que sedujera a tantos viajeros del siglo pasado y principios de éste<sup>(2)</sup>, el turista contemporáneo va a ver en España el lugar ideal donde descansar al sol y junto al mar por un precio muy moderado. Frente a la idea de "sol y playa", la diversidad anunciada por el conocido eslogan de "España es diferente", va a sucumbir reducida simplemente a la elección de una costa u otra. Este dato marcará de manera altamente significativa la política turística española durante décadas. De hecho, casi puede afirmarse que la política turística se redujo a consolidar el destino de "sol y playa", olvidando cualquier otra alternativa. Y si no es posible negar el evidente éxito económico de esa política, tampoco pueden desconocerse sus no menos evidentes sombras, entre las que es obligado subrayar especialmente los grandes costes territoriales y medioambientales y el abandono de posibles opciones turísticas en territorios especialmente necesitados de nuevos recursos económicos. Situación ésta que a la postre sería determinante de la agudización de los desequilibrios entre la España del interior y la España del litoral.

También es preciso llamar la atención sobre el hecho de que a pesar de sus innumerables consecuencias sociales, culturales o medioambientales, el enfoque de la política turística española fue exclusivamente económico. El único objetivo era el de procurar aumentar el número de visitantes para mejorar la balanza de pagos. España se instaló en una cómoda y satisfactoria rutina y nadie se preguntó por las consecuencias de ese fenómeno de masas o por si era posible obtener del mismo algún beneficio adicional, además del económico. Una prueba palpable de la hondura de esta consideración, es el hecho, inexplicable por lo demás, de que el turismo se desarrollase en España al margen no ya de la universidad, sino al margen de casi cualquier aproximación científica. Sólo algún trabajo económico relevante fue excepción a esta situación. Desde otras perspectivas, el turismo fue ignorado. Había unanimidad en pensar que se trataba de una mera actividad económica, sin más secreto que el de seguir invocando al sol y a la playa para mantener la rutina adquirida.

Este modelo, alejado del conflicto político, sobrevivió, como no podía ser de otra forma<sup>(3)</sup>, a la aprobación de la Constitución. Pero si la política turística española no cambió y se mantuvieron en su prác-

(2) Al respecto puede verse, V. LLEÓ CAÑAL, *España y los viajes románticos*, Estudios turísticos n° 83, 1984, pp. 45-54.

(3) En este sentido, J. TUDELA ARANDA, *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica*, RVAP n° 45-I, pp. 295 y ss.

tica totalidad los mismos presupuestos y objetivos, no sucedía lo mismo con el contexto que había permitido el éxito de la fórmula de "sol y playa". Por ello, era inevitable que las nubes de la crisis se anunciaran en el panorama del turismo español. España ya no era un destino barato y tampoco ofrecía las infraestructuras turísticas propias de países más desarrollados. El crecimiento turístico de países mediterráneos como Túnez, Turquía o Yugoslavia suponía una grave amenaza para la industria turística. Lo difícil ya no era incrementar los ingresos por turismo sino mantenerse. El desequilibrio entre la demanda existente y la oferta de productos turísticos suministrados por el mercado español era profunda. Además, aunque el modelo desarrollista pudiese convivir transitoriamente con la Constitución, lo cierto es que en ella había elementos suficientes para obligar a su cambio. Desde la nueva forma de organización territorial del Estado hasta el impulso dado a la protección del patrimonio-histórico, medio ambiental o de los usuarios y consumidores, todo eran semillas para reconsiderar un modelo en ocasiones difícilmente compatible con los nuevos valores constitucionales, valores que, evidentemente, iban a ganar en vigencia con el transcurrir de los años<sup>(4)</sup>. Ahora bien, el derecho, ni siquiera las normas constitucionales, eran arma suficiente para lograr esa transformación. Se hacía preciso la aparición de nuevas circunstancias que coadyuvasen a esa evolución, empezando paradójicamente por la propia crisis económica del modelo citado. Alrededor de los nuevos hechos es cuando la presencia de renovados valores sociales va a cobrar una importancia mayor a la hora de determinar la renovación del modelo turístico español.

Estas circunstancias llevaron a la Administración central a elaborar el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (denominado Plan FUTURES). Su finalidad era hacer frente a los cambios producidos en el sector. A tal fin, lo que se establecen son las estrategias necesarias para que el turismo consolide su posición como sector económico con una fuerte capacidad competitiva, adaptándose a consumidores cada vez más exigentes y atendiendo los requerimientos sociales sobre su funcionamiento e impactos, con especial atención a los de índole medioambiental<sup>(5)</sup>. Hay que significar que aunque

(4) Véase, J. TUDELA ARANDA, *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo...* ob. cit.

(5) En el Plan FUTURES puede leerse lo siguiente: "El desarrollo turístico debe contemplar la conservación y mejora de los entornos naturales y culturales, tanto por ser ello una exigencia social, como porque suponen el recurso básico del turismo". A continuación se enuncian los objetivos relacionados con los fines medioambientales: a) Conservación del entorno natural y urbano compatibilizándolos con la actividad turística. A pesar de las desafortunadas experiencias de turismo depredador, se dice, es posible y deseable la compati-

el Plan tenía presentes condicionantes como el mencionado medioambiental, era ante todo un Plan de naturaleza económica, ya que la manifestación más directa de la crisis era su repercusión económica. No es una Plan normativo sino la referencia cronológica de una serie de actuaciones y medidas a emprender por la Administración durante el periodo de su vigencia.

Pero no sólo los elementos económicos obligaban a replantearse el modelo turístico español. Como se señalaba con anterioridad, la Constitución, que excepto la alusión contenida en el artículo 148, dentro de las reglas referidas al reparto competencial, no hace referencia explícita alguna al turismo, sí contiene normas que de forma más o menos directa inciden notablemente en el fenómeno turístico<sup>(6)</sup>. La bonanza de las cifras y la ya rutinaria falta de previsión impidieron que la década de los ochenta fuese aprovechada por las distintas Administraciones públicas para adaptar su política turística a los nuevos valores constitucionales. La aparición de la crisis económica tuvo como ventaja el que se asumiesen los mismos como condicionantes de la nueva política a desarrollar.

Entre los valores constitucionales mencionados, uno va a influir de manera especial en la concienciación para renovar la política turística. Como es de suponer, se trata del protagonismo asumido por la política de protección medioambiental<sup>(7)</sup>. El modelo desarrollista de los años sesenta tuvo como principal coste el deterioro e incluso la pérdida irreversible de relevantes áreas naturales. Y el coste no se limitaba a los cada vez más revalorizados bienes naturales perdidos o

lización entre actividad turística y conservación del entorno; b) Recuperación y desarrollo de tradiciones y raíces culturales vinculadas a la actividad turística y c) Revalorización del patrimonio susceptible d uso turístico, de carácter monumental, histórico o tradicional. Como puede observarse, se emplea una concepción amplia del medio ambiente, integrando en este concepto diversas manifestaciones culturales (*Plan Marco de Competitividad del Turismo Español*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría General de Turismo, Madrid, 1992, pp. 61 y ss.)

(6) A. SALGADO CASTRO, *La distribución de competencias en materia de turismo*, en esta REVISTA n° 9, 1996, pp. 319-336.

(7) La bibliografía sobre turismo y medio ambiente comienza a ser amplia. De manera indicativa, pueden citarse: J. FERREIRA y A. NOGUEIRA, *Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible*, en el vol. 341-378; F. J. MELGOSA ARCOS, *Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible*, en el vol. col., *Estudios de Derecho y gestión ambiental*, coordinado por F. J. MELGOSA ARCOS, Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, pp. 449-476; F. LÓPEZ RAMÓN, *Contrastes y conexiones de la moderna consideración del medio ambiente en la legislación turística*, en el vol. col., *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, coordinado por J. TUDELA ARANDA, monográficos de la REVISTA n° III, 1999, pp. 228-239; R. BOSCH CAMPRUBÍ, *Turismo y medio ambiente*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1998.

deteriorados. Este deterioro se presentaba en nuestros días como una de las principales hipotecas del sector turístico. La señalada revalorización del valor medioambiental y la recepción de un turismo cada vez más culto y preparado provocaban un elevado grado de insatisfacción en muchos de los turistas que nos visitaban. En consecuencia, el Plan FUTURES va a diseñarse desde el postulado de la adecuación de la política turística al respeto al medio ambiente y la nueva normativa recogerá esta idea como principio fundamental.

No es superfluo insistir en la importancia de esta circunstancia. Aunque otras cuestiones han incidido en el cambio de modelo de política turística y aunque alguna de ellas sea también especialmente relevante, ninguna va a tener la importancia que posee el cambio de la conciencia social en relación con el patrimonio ecológico. Es precisamente este cambio de mentalidad, el profundo giro que supone la mirada de la sociedad urbana hacia el mundo rural, lo que va a estar en la raíz del nacimiento del turismo rural. El turismo rural nace porque surge una demanda que antes no existía, la de tener un contacto cercano con la naturaleza, la de pasar unos días de ocio y descanso integrado en un mundo que es contraposición radical del día a día. Recordar sin descanso esta vinculación inescindible del turismo rural con la nueva conciencia ecológica, es presupuesto de cualquier política que se desee desarrollar en relación con el turismo rural. Hoy el turista exige en cualquier caso unos determinados niveles de conservación medioambiental. Precisamente es este hecho el que paradójicamente está convirtiendo al turismo en aliado de la protección medioambiental. Pero el turista que desea acercarse al turismo rural busca algo más que un medio ambiente dignamente conservado. Busca integrarse en ese medio ambiente. Busca un contexto natural privilegiado y que las instalaciones turísticas que utilice a tal fin respondan a ese deseo. Por eso, el mantenimiento y crecimiento del turismo rural dependerá en cualquier caso del éxito que obtenga en la satisfacción de esa demanda que es la que mueve a un turista a preferir esa oferta por la habitual de "sol y playa".

Dos circunstancias más merecen destacarse para comprender el profundo cambio acaecido en el turismo español en los últimos diez años. Es la primera de ellas, el desarrollo por las Comunidades Autónomas de una política turística propia. En efecto, si bien hasta los primeros años de la década de los noventa puede decirse que las Comunidades Autónomas continuaron esencialmente la política turística anterior a la Constitución, situación que quedaba ejemplificada en la falta de una normativa turística propia de las mismas cuando el turismo era una de las materias en las que primeramente habían asumido competencia exclusiva, desde 1994, fecha de aprobación de la

primera Ley general de turismo que se aprobaba en España, la del País Vasco, las Comunidades Autónomas han comenzado a desarrollar sus propias políticas turísticas con perfiles diferenciados como se corresponde con necesidades y situaciones bien diversas<sup>(8)</sup>. Lógicamente, ello ha favorecido el desarrollo de fórmulas turísticas hasta entonces esencialmente desatendidas como el turismo rural.

Por otro lado, no puede dejarse de llamar la atención sobre la importancia del cambio social acaecido en España en los últimos años. La sociedad española de hoy, aquella que va a ser agente fundamental para el nacimiento de una nueva demanda turística, es una sociedad diferente a aquella que vio nacer como espectadora el modelo de turismo de "sol y playa". Se trata de una sociedad con nuevas y más complejas demandas, una sociedad para la que el turismo ha pasado a ocupar un lugar fundamental en su cada vez más amplio tiempo de ocio. Una sociedad que ha modificado su nivel de exigencia, demandando unos servicios de mayor calidad.

Todo ello ha contribuido a que hoy la realidad del sector turístico sea significativamente diferente a la de hace veinte años. Y no se trata sólo, ni siquiera básicamente, de un cambio de cifras. Es un cambio cualitativo. La segmentación de la demanda, el crecimiento significativo de la oferta, el aumento de los niveles de exigencia o la nueva formulación de numerosas políticas sectoriales directamente relacionadas con el turismo son, entre otros, alguno de los rasgos distintivos de este cambio. Un cambio del que emerge una visión mucho más rica del turismo. El turismo ya no es sólo una actividad económica. Evidentemente, sigue siéndolo y de primerísima importancia para la economía nacional, determinante para algunas Comunidades Autónomas. Pero el turismo es hoy para el poder público algo más. El turismo es hoy, también, un instrumento fundamental para la conservación del medio natural o del patrimonio histórico. Pero también, y sobre todo, es una de las primeras alternativas al clásico modelo rural, una de las bazas más significativas para el mantenimiento de unas formas de vida imprescindibles para un adecuado equilibrio territorial y ecológico. Es esta perspectiva del turismo la que el poder público ha de tener presente a la hora de formular su política en relación con el turismo rural. Son estas circunstancias las que en tiempos de claro declive de la intervención pública, justifican que la acción pública tenga un notable protagonismo en el turismo.

(8) Desde entonces, trece Comunidades Autónomas han aprobado Leyes generales de ordenación del turismo. Sólo Cataluña, Aragón, Asturias y Navarra no la han aprobado y de ellas, en Asturias se está tramitando un proyecto de ley y Aragón y Navarra están elaborando el correspondiente anteproyecto de ley.

Finalmente, antes de entrar a examinar otras cuestiones, son precisas unas palabras sobre la política de la Unión Europea en relación con el turismo<sup>(9)</sup>. Lo primero que hay que significar es que no existe una política turística comunitaria, por lo que la Unión no tiene poderes concretos de actuación. Junto a esta dificultad, se encuentra la que supone el carácter pluridisciplinar del turismo, lo que provoca que se vea afectado por muchas otras de las políticas comunitarias, tanto normativa como financieramente. A modo de ejemplo, puede pensarse en la política de transporte, regional, medio ambiente, protección del consumidor, preservación del patrimonio histórico, etc. Por ello, aunque la Unión Europea no tenga una política turística propia, su actividad es un condicionante esencial de la política turística. Es decir, el desarrollo de la política turística por los Estados o, en nuestro caso, por las Comunidades Autónomas, debe tener en cuenta los criterios que en relación con el turismo se pueden deducir de la actuación comunitaria, siendo en cualquier caso especialmente relevantes sus determinaciones en relación con la política regional o de medio ambiente.

Importancia especial tiene este dato para el turismo rural. En efecto, uno de los hechos que explica su fuerte crecimiento en los últimos años es precisamente la apuesta de las instituciones comunitarias por el turismo como instrumento de desarrollo de las zonas rurales más desfavorecidas, en el contexto de una política de desarrollo sostenible. De esta consideración, surgirán los programas LEADER, una de las fuentes básicas de la financiación de este modelo turístico. Pero si importante va a ser la ayuda financiera que estos programas suponen, más significativa será la firme apuesta de la Unión por esta modalidad de oferta turística. Es una apuesta que nace del convencimiento de que pocas actividades ofrecen hoy mayor alternativa real de desarrollo al mundo rural que el turismo. En efecto, la apuesta comunitaria será especialmente contundente en relación con las zonas de montaña y las zonas rurales más desfavorecidas. En estas zonas, el desarrollo de una adecuada política turística dentro de un modelo de desarrollo sostenible se plantea como una opción beneficiosa para el desarrollo económico y para la preservación del entorno monumental y medioambiental de estos territorios.

(9) Sobre la política turística de la Unión Europea, puede verse: D. FERNÁNDEZ de GATTA SÁNCHEZ, *La política turística de la Unión Europea*, en el vol. col., *III Jornadas sobre derecho y turismo*, coordinadas por F. J. MELGOSA ARCOS, Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, pp. 15-50.

## II. EL TURISMO RURAL COMO ALTERNATIVA DE VANGUARDIA AL TRADICIONAL MODELO DE SOL Y PLAYA

Se ha indicado que el nacimiento de una nueva sociedad, con gustos y valores diferentes, el desarrollo por las Comunidades Autónomas de políticas turísticas propias, la consideración del turismo como algo más que un mero instrumento de generación de recursos económicos o los postulados de la política comunitaria, han sido alguno de los factores que han provocado el desarrollo de una nueva oferta que se viene conociendo con el nombre de turismo rural. Una oferta que se ha constituido en una de las más significativas de aquellas que han emergido en los últimos años quebrando el tradicional monopolio de la oferta de turismo de "sol y playa"<sup>(10)</sup>.

Puede decirse que el turismo rural, entendido como aquél que tiene como ámbito espacial y recurso básico de atracción el medio rural y que se desarrolla en instalaciones acordes con las características de ese medio, constituye uno de los sectores turísticos con mayor auge y con mayor capacidad para ofrecerse como alternativa al tradicional modelo de sol y playa. Ello no supone, evidentemente, que se piense que el turismo rural pueda sustituir al turismo de sol y playa. Lo que se quiere significar es que en la búsqueda de nuevas ofertas turísticas, el turismo rural ha sido una de las que ha mostrado mayor capacidad de crecimiento real y mayor capacidad para contribuir a la diversificación y desestacionalización del modelo turístico español.

Como ya se ha señalado, son diversos y complejos los factores que han contribuido a dar a esta modalidad turística el relieve que se subraya. Pero a pesar de su aparente y real heterogeneidad, tienen ellos un nexo común que es fundamental subrayar. Todos ellos hunden sus raíces en los significativos cambios sociales que han propiciado como inevitable el cambio en la política turística. Hay que subrayar que ese cambio, a pesar de su evidente necesidad, fue un cambio más forzado por la necesidad que por la voluntad consciente de los poderes públicos. Así, podría decirse que una oferta como la que plantea el turismo rural surge de la demanda y no de la planificación de una nueva oferta. Es ese nuevo turista que busca unos días de ocio diferentes a los que tradicionalmente le ofrecían los normalmente saturados centros turísticos de la costa, el que dirige sus ojos hacia parajes escasamente explotados y que le ofrecen un singular contras-

(10) En relación con el régimen jurídico del turismo rural, puede verse, por todos, D. BLANQUER CRIADO, *Régimen jurídico del turismo rural*, en el vol. col., *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, ob. cit., pp. 437-482. Sobre el turismo rural en Europa, S. THIBAL, *Le tourisme rural en Europe*, Consejo de Europa, 1988.

te con el entorno urbano de su vida cotidiana. Hay pues, un elemento psicológico de primer orden en la emergencia del turismo rural, un elemento que será preciso tener siempre presente en cualquier política que desee su desarrollo y consolidación. Este cambio en los gustos sociales va a abrir a los habitantes del mundo rural una esperanza en su dura lucha por la búsqueda de alternativas viables a su tradicional modelo de vida rural.

En una aproximación superficial puede decirse que el desarrollo de esta oferta ha sido un éxito. La nueva modalidad turística es casi universalmente conocida y su crecimiento constante. Por otro lado, no aparecen signos excesivamente preocupantes de cansancio en la demanda. Sigue siendo una oferta esencialmente coincidente con los nuevos gustos sociales y, por ello, con posibilidades de crecimiento. Además, y ello es importante, el turismo rural parece haberse instalado en una cómoda y complaciente convivencia con un cierto elitismo. Un elitismo que no descansa, desde luego, en los precios de la oferta, sino en los gustos diferentes y superiores de sus clientes.

Frente al éxito descrito, en cuyo análisis sería conveniente extenderse, no se pueden ocultar alguno de sus problemas. Pues bien, desde una perspectiva indudablemente general, uno de los mayores problemas a los que se enfrenta el turismo rural es el de la excesiva heterogeneidad de la oferta que se esconde bajo esta denominación. Causa decisiva ha sido, sin duda, el desarrollo por las Comunidades Autónomas de modelos autónomos y sin ninguna coordinación. Como no podía ser de otra manera, ello ha conllevado que bajo la denominación de turismo rural, se cobijen realidades cualitativa y cuantitativamente muy diferentes. Ello ha provocado las lógicas dudas e inseguridades en la demanda. Ello provoca, asimismo, que no sea sencillo analizar con detenimiento y con vocación de generalidad un mundo en el que manda de manera tan acusada la diversidad.

Dar cuenta de una situación que se considera objetiva no debe entenderse como una puesta en cuestión de la competencia autonómica. Por el contrario, una materia como el turismo en el que las condiciones y las necesidades de cada Comunidad Autónoma son tan diversas, justifica expresivamente la autonomía de cada Comunidad para dotarse de la política turística que considere más adecuada a esas circunstancias. Ahora bien, ello no debería ser obstáculo para que en cuestiones de interés común se fijasen determinadas coordenadas aceptadas y respetadas por todos. La fuerte competitividad y globalización del mercado así parecen exigirlo. En efecto, ofertas demasiado localizadas y fragmentadas, de difícil identificación serán necesariamente castigadas por la demanda.

Junto a lo señalado, podríamos detenernos en el análisis y desarrollo de algunas otras circunstancias que emergen como serios inconvenientes para la consolidación de esta oferta. Si bien no es posible el análisis pormenorizado que merecerían, al menos es preciso traer a colación cuestiones como la falta de criterios comunes de desarrollo, su problemática fiscal, las dificultades de rentabilidad o los graves problemas de comercialización.

En cualquier caso, nada debe ocultar que el turismo se ofrece al medio rural como la primera alternativa de desarrollo rural en sustitución o complemento de las fórmulas tradicionales de vida rural. En efecto, si tal y como se define por la Ley 3/2000, de 19 de junio, de La Rioja, de Desarrollo Rural, se entiende por tal, *el proceso de mejora permanente de la calidad de vida de la población y del medio natural, con el fin de garantizar, desde el respeto al patrimonio cultural de las zonas rurales, el mantenimiento de la población y del medio natural como elementos indispensables para el desarrollo y el progreso conjunto y equilibrado de la Comunidad Autónoma*, difícilmente se puede imaginar un instrumento de mayor utilidad para la consecución del citado objetivo que el turismo. Es desde esta perspectiva desde la que los poderes públicos han de contemplar su intervención en esta materia y los lógicos esfuerzos que se requieren para su consolidación.

La consecución del objetivo descrito requiere del desarrollo de un concepto integral de turismo rural. Ya se ha señalado que la heterogeneidad de la oferta que se esconde tras la denominación de turismo rural es uno de los principales problemas con los que se enfrenta esta modalidad de la oferta turística. Pues bien, 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. Esta imagen es profundamente negativa para el turismo rural. La política pública sobre turismo rural debe asentarse sobre lo que en estas páginas se denominará concepto integral de turismo rural. Ello significa, evidentemente, que junto a la hostelería deberán contemplarse la restauración y la oferta complementaria, especial y singularmente, los deportes de aventura, que tan definitivos son del objetivo perseguido por el potencial cliente del turismo rural<sup>(11)</sup>. Pero significa algo más. Significa que esa oferta descansa

(11) En relación con los deportes de aventura pueden verse: J. MANUEL ASPAS ASPAS, *Los deportes de aventura. Consideraciones jurídicas sobre el turismo activo*, Prames, 2000; J. TUDELA ARANDA, *Turismo de montaña y estaciones de esquí*, en el vol. col., *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, ob. cit., pp. 483-516.

sobre una visión del mundo rural en la que se integran sin solución de continuidad los valores naturales y el patrimonio cultural, entendido ambos en una acepción generosa y alejada del rigor académico.

Esta integración de los valores medioambientales y culturales en el concepto mismo de turismo rural será, sin duda, sumamente enriquecedora para esta oferta turística. Puede decirse que ya están integrados. Pero más bien parece que se encuentran integrados en la demanda y no en la oferta. No está claro que la oferta de turismo rural se vincule clara y expresamente con estos valores. Y hay que hacerlo. Debe tratarse de una oferta conjunta e inescindible. Ahora bien, ello también conlleva exigencias. Así, por ejemplo, y sin querer ni poder entrar en grandes detalles, ello exige un estudio detenido del impacto ambiental de cualquier actividad de turismo rural. Ello exige que se busque adecuar al máximo la oferta de hostelería a unas condiciones arquitectónicas acordes con el entorno.

De todo ello se deduce una idea que es básica para entender la demanda de turismo rural. El turista que opta por esta modalidad no busca tanto pasar unos días en un territorio como una vivencia. Busca integrarse en un mundo que él ha perdido y sus hijos desconocen, busca que nada le recuerde ese mundo del que escapa. Para encontrar hoteles convencionales o paisajes deteriorados, se habría dirigido a otros destinos. Busca que los días de sus vacaciones se transformen en singulares porque se ha integrado totalmente en un contexto diferente. Busca integrarse en la sociedad local que ha elegido como destino. Y eso es lo que hay que facilitarle. Y ello exige la colaboración de todos. Desde las Administraciones públicas hasta los empresarios, pasando por todos los vecinos que han de entender el objetivo como propio<sup>(12)</sup>. Todos deben colaborar en la consecución de una meta que requiere de esfuerzos y voluntades muy diversos. El turismo rural requiere de la colaboración global de la comunidad. Por ello es imprescindible que todos se sientan partícipes de la necesidad de consolidar esta actividad como fórmula de desarrollo. Y por ello, deben buscarse maneras de distribuir generalizadamente los beneficios de esta actividad.

Se ha destacado la importancia del entorno medioambiental para el turismo rural. Si la conservación del espacio natural se ha conver-

(12) La participación de los sujetos afectados en la definición de la política turística es, en general, de una gran importancia para su eficacia. Pero esta importancia se multiplica cuando se trata de un espacio particularmente sensible como es el mundo rural. En efecto, sólo si se saben explicar las ventajas de una determinada política y se consigue convertir a los afectados en sus principales defensores cabrá pensar en su éxito final.

tido en una de las premisas del mantenimiento de la actividad turística, no puede extrañar que en relación con el turismo rural, se convierta en un aspecto definitivo. En efecto, y como ya se ha señalado, el turista consumidor de turismo rural busca integrarse en un medio alejado de su entorno diario. Para que se pueda dar respuesta satisfactoria a esta demanda es forzoso ofrecerle un medio ambiente libre de agresiones incompatibles con sus deseos. Pues bien, dentro del concepto general de medio ambiente, a la hora de analizar el turismo rural, es forzoso detenerse en un concepto de extraordinaria importancia para esta modalidad de la oferta turística. Es éste el concepto de paisaje. Singularizarlo es necesario en cualquier política que se desarrolle en relación con el turismo rural.

Por paisaje, se entiende *el conjunto de hechos culturales y naturales, y la interacción entre ambos, que se desarrollan sobre un territorio determinado, y que son percibidos por los sentidos, especialmente por la vista*<sup>(13)</sup>. El paisaje entendido de esta manera es uno de los elementos fundamentales que hacen posible la atracción turística del medio rural. Hacer turismo es cambiar de lugar. El paisaje será el primer indicador para el turista de que ese cambio se ha producido. Por ello, es innegable que de la armonía de ese paisaje que se ofrece al turista dependerá en gran medida su satisfacción y, por ende, el futuro de la oferta. Así, es fundamental concienciar a las distintas Administraciones públicas y a los particulares de la importancia del paisaje, transmitirles que en su mantenimiento y mejora continua se encuentra el futuro de su actividad. Las tres ideas claves en torno al paisaje serán las de estética, autenticidad y diversidad. De ellas dependerá el conjunto que finalmente se ofrece al mercado.

De esta forma, estas páginas se aproximan al gran criterio inspirador de la política turística española de los últimos años. Obvio es que hacemos referencia a la calidad<sup>(14)</sup>. Desde la formulación del Plan

(13) Sobre el concepto jurídico de paisaje, A. MARTÍNEZ NIETO, *La protección del paisaje en el derecho español*, "Actualidad Administrativa" n° 32, 1993.

(14) La calidad en la nueva política turística tiene una dimensión global. Si por una parte supone la calidad de los servicios ofertados, por otra evoca una demanda de calidad que sustituya paulatinamente el modelo tradicional basado en la cantidad. La doctrina viene resaltando la calidad como uno de los caracteres del incipiente derecho del turismo. Así, D. BLANQUER CRIADO, *Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, pp. 24-25; J. TUDELA ARANDA, *El significado y función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística*, en el vol. col., *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, ob. cit., pp. 201-203 y 216-220. En relación específica con el turismo rural: R. VÁZQUEZ CASIELLES y A. M. DÍAZ MARTÍN, *Calidad y turismo rural*, en el vol. col., *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, I Congreso Universitario de turismo, dic. por D. BLANQUER CRIADO, pp. 513-546.

FUTURES, la idea de la calidad como criterio inspirador de toda actuación turística se ha impuesto hasta la obsesión. Como si pesasen demasiado los largos años de cifras y cifras, los agentes implicados, públicos y particulares, han vuelto los ojos hacia la calidad que se muestra como el becerro de oro, como la piedra filosofal que todo lo arregla. Sin duda, la importancia de aplicar criterios cualitativos a la oferta turística es notable. Sin duda, es necesario plantear una oferta que cada día mejore su calidad sin se desea sostener el mercado. El único problema es que como otras grandes palabras, la calidad se pierda en la retórica y de tanto repetirla dejemos de saber cual es su significado y llegemos a olvidarnos de ella.

En relación con el turismo rural, lo primero que hay que decir es que la calidad está en la raíz misma de oferta turística. El turista que prescinde de la tradicional oferta turística y busca aquello que ofrece el turismo rural está buscando ya algo distinto, un entorno diferente pero también una demanda más exigente. En efecto, busca lugares no dañados medioambientalmente, entornos armónicos, experiencias singulares y alejamiento de cualquier masificación. Esa es la calidad que debe ir implícita a la oferta de turismo rural. Aquella sin la cual es imposible entenderlo. En este punto sólo se añadirá que para fortalecer esa calidad es imprescindible profundizar en la formación especialmente de los empresarios de un sector con características muy especiales y en la consideración especial que se debe al cliente. Para el turismo rural el cliente debe ser objeto de una contemplación especial, más allá de los derechos que le puedan corresponder como consumidor o usuario. La posibilidad de otorgar un trato familiar, individualizado, flexible es una de las grandes ventajas del turismo rural. Una de las ventajas a las que no debe renunciar y que sin duda es de gran trascendencia para su consolidación como oferta de turismo de calidad. Porque en este punto de la actividad turística en nuestro país, es de todo punto necesario que el turismo se consolide como una oferta turística identificada y distinguida por la calidad.

Es momento de subrayar la importancia que para el poder público puede tener el turismo rural como factor de consolidación y creación de empleo. El poder público no puede olvidar que en numerosas zonas rurales, el turismo es la alternativa más realista para la creación de puestos de trabajo<sup>(15)</sup>. Un concepto integral en el que se integren las

(15) Esta función del turismo adquiere singular importancia en zonas especialmente sensibles, como es el caso de la montaña. Sobre el régimen jurídico de las zonas de montaña, puede verse, J. OLIVÁN DEL CACHO, *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Civitas-Gobierno de Navarra, 1994.

tareas necesarias para la conservación medioambiental y del patrimonio cultural, un concepto de turismo rural que abogue por integrar a toda la comunidad local en su desarrollo es un concepto que bien fácilmente puede convertirse en un semillero de nuevas profesiones y nuevos empleos. El turismo ofrece ese elemento aglutinador para desarrollar en el medio rural esa política global tan demandada desde hace tanto tiempo.

Se decía que las Administraciones públicas no pueden perder de vista su papel en la formación y la estrecha vinculación que el turismo rural tiene con la creación de empleo en zonas en las que la dificultad para la creación de nuevos puestos de trabajo es más que notable. De esta forma, nos acercamos a la última cuestión que parece preciso citar en una referencia general al turismo. Se trata del papel de las distintas Administraciones públicas en relación con el mismo. No es ésta una pregunta vana. En tiempos de claro y paulatino distanciamiento de la intervención de la acción privada, es forzoso preguntarse sobre si la Administración debe intervenir en el turismo y, en su caso, en qué grado y de qué manera.

La Administración debe intervenir activamente en la ordenación, regulación y fomento del turismo rural. Es ésta una actividad con suficientes peculiaridades para que no haya muchas vacilaciones al respecto. La Administración debe intervenir. Incluso, directamente. Para el poder público, el turismo rural es un instrumento cualificado para la consecución de objetivos tan importantes como complejos, la ordenación del territorio y el desarrollo rural. Estando estos fines sobre la mesa, puede entenderse que se considere que el poder público no sólo no debe tener reparos en intervenir sino que ha de entenderlo como una obligación.

Además de la estricta labor de ordenación y fomento del turismo rural, la Administración tiene encomendadas otras funciones fundamentales alrededor del mismo. Ya se ha hablado de la importancia de la formación y de la necesidad de que la Administración asuma un papel determinante en la misma, sustituyendo a un sector privado esencialmente ajeno a las necesidades formativas del turismo rural. Junto a esta cuestión, es necesario destacar la extraordinaria relevancia que tiene la labor de la Administración en relación con las infraestructuras. Sin una adecuada red de infraestructuras, fundamentalmente viarias, es difícil pensar que se pueda consolidar una oferta de turismo rural<sup>(16)</sup>. El estado de las infraestructuras es parte esencial

(16) En este punto puede recordarse como una de las primeras normas españolas sobre carreteras, es el Real Decreto-Ley de Creación del Circuito Nacional de Firmes Especiales,

de ese concepto de calidad integral que se ha señalado singulariza al turismo rural. Por ello, la Administración, al ordenar la oferta de turismo rural, deberá tener bien presente las infraestructuras existentes y las necesidades para el desarrollo de esta oferta turística. No debe dejar de significarse que desde esta perspectiva el turismo rural aparece también como el gran elemento de desarrollo rural que puede ser. El turismo rural justifica e impulsará infraestructuras que de otra manera sería complicado que finalmente se ejecutasen.

En relación con el papel de las Administraciones públicas, hay que hacer mención también a la necesidad de que logren una adecuada coordinación en un sector en el que son diversas las implicadas y que extiendan esa coordinación y cooperación al sector privado. El papel determinante en la ordenación de la oferta turística debe ser asumido sin ningún tipo de cortapisa por la Administración autonómica. Pero ésta deberá tener muy presente el notable papel que corresponde en esta materia a las entidades locales. Sin la colaboración decidida y convencida de éstas no parece posible en el éxito. La participación de las entidades locales, fundamentalmente de los municipios, en el diseño y ejecución de la política autonómica en relación con el turismo rural es esencial.

También emerge como relevante la colaboración con el sector privado. El turismo es uno de los sectores en los que la colaboración entre el sector público y privado es más intensa<sup>(17)</sup>. La colaboración entre los agentes se ha contagiado incluso a la utilización por la Administración de fórmulas de gestión privadas desconocidas en otros sectores de la acción administrativa. Pero es que en el turismo rural, el interés de la colaboración con el sector privado es aún mayor. Es precisamente la necesidad de una especial concienciación sobre el diseño global por parte de los agentes privados que son los que van a gestionar directamente la casi totalidad de la oferta, lo que obliga a la Administración a implicar a éstos con generosidad, quizá en mayor grado que en otras acciones administrativas.

Finalmente, hay que señalar que uno de los mayores problemas a los que se puede enfrentar el turismo rural es detenerse en sus cir-

de 10 de febrero de 1926, directamente vinculado al turismo, como pone de manifiesto su Exposición: "el alto interés nacional de fomentar el turismo, enalteciendo las bellezas naturales y la riqueza artística de España, proporcionando para ello los medios fáciles y gratos de simultanear la seguridad de la circulación ante una esmerada conservación de la carretera con la grata impresión que supone abandonar la lucha singular con los baches y el polvo...".

(17) Sobre este punto, J. TUDELA ARANDA, *La Administración turística*, en esta REVISTA nº 15, 1999, p. 98.

cunstancias de presente. No le puede bastar estar ni siquiera estar al día. La fuerte competencia y la globalización obligan a pensar continuamente en el mañana. El sector no puede olvidar el agotamiento de productos tradicionales y de los recursos y servicios turísticos. Hay que propugnar la búsqueda de nuevos productos adelantándose al mercado y utilizando las posibilidades de las nuevas tecnologías.

### III. EL TURISMO EN ARAGÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

Es el momento de analizar la trascendencia que, en general, para Aragón tiene la nueva política turística, el nuevo enfoque que para la actividad turística se ha teorizado y desarrollado en los últimos años conforme a los parámetros que se han analizado. Hay que decir que para Aragón algunas de las nuevas perspectivas abiertas son especialmente significativas. Por su geografía, Aragón vivió marginalmente los fenómenos de turismo masivo, con muy pequeñas excepciones relacionadas básicamente con el turismo de montaña y sin una significación singular<sup>(18)</sup>. Así, para Aragón los cambios acaecidos en la oferta y en la demanda turística en los últimos años se plantean como una excelente oportunidad para reconsiderar los parámetros tradicionales de su actividad turística.

Y lo primero que es forzoso subrayar es que el turismo para Aragón puede ser bastante más que una actividad económica. Sin perder de vista su dimensión económica, el turismo en Aragón debe ser contemplado por el poder público como un instrumento fundamental para la ordenación del territorio y para el desarrollo y mantenimiento del medio rural. En la actual situación de la Comunidad Autónoma, el turismo no puede desligarse de una política de reequilibrio territorial, de generación de núcleos urbanos más compensados, de una política de desarrollo rural que ofrezca al medio rural una oportunidad real de sobrevivir a tiempos hostiles.

Se dijo en páginas anteriores que una de las características fundamentales de la nueva etapa de la política turística era que el poder público se había percatado de su multifuncionalidad. Con el turismo no sólo se podían conseguir unas importantes cifras de ingresos económicos sino que también se podía ayudar a preservar el patrimonio natural o cultural y, sobre todo, se podía contribuir a una política de

(18) Sobre los recursos turísticos de Aragón, J. CALLIZO SONEIRA y A. J. LACOSTA ARAGÜÉS, *Un estudio tipológico de los recursos turísticos*, en el vol. col., *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, ob. cit., pp. 61-69

equilibrio territorial. Vano es decir la importancia que para la Comunidad Autónoma tiene esta dimensión de la política turística. Si algo caracteriza los males presentes de Aragón, es el despoblamiento y desequilibrio entre sus distintos territorios. Y son precisamente los territorios en peor situación, los territorios más despoblados, aquellos que ofrecen más posibilidades para una ingeniosa política turística. Básicamente, como se verá más adelante, desarrollando un concepto generoso e integral de turismo rural.

Sin temor a exagerar, se puede decir que en Aragón la importancia de la actividad turística como factor de desarrollo rural y equilibrio territorial es tal que las consideraciones puramente económicas son secundarias. El éxito o el fracaso de la actividad turística en Aragón no estará tanto ligado a los ingresos que se generen por esta actividad como a su capacidad para asentar población y ofrecer esperanzas de consolidación y desarrollo a zonas rurales hoy desamparadas y cercanas al desahucio vital.

Es por ello por lo que será una de las conclusiones y premisas del presente trabajo considerar que la Comunidad Autónoma de Aragón debe identificar su política turística con su oferta de turismo rural. Pero este aserto habrá ocasión de desarrollarlo más detenidamente un poco más adelante. Como se verá, se estima que la oferta turística aragonesa debe realizarse centrada el turismo rural, en lograr identificar fuera de nuestra Comunidad Autónoma, Aragón con turismo rural. Ahora es momento de detenerse en otras consideraciones generales sobre la política turística de la Comunidad Autónoma que pueden ser de interés.

En el estudio de la política turística en Aragón es de especial importancia examinar el papel a desarrollar por las diferentes Administraciones implicadas en la gestión turística. Aunque ésta será una cuestión detenidamente analizada en páginas posteriores, merece en este punto una breve consideración. La convivencia hasta la fecha de tres Administraciones con competencias sobre la actividad turística (Administración autonómica, Diputaciones provinciales y municipios) y el nacimiento de una cuarta, la comarca, obliga a considerar esta cuestión de especial relevancia. Sin necesidad de ninguna circunstancia añadida, la consecución de un adecuado reparto de papeles y de una correcta coordinación entre las diferentes instituciones, es uno de los principales objetivos a perseguir en el desarrollo de la política turística. Pero es que hay otro factor que no debe olvidarse. La oferta turística requiere de una unidad en su comunicación y presentación que provoca que la intervención no coordinada de diferentes Administraciones públicas no sólo reste eficacia al resultado final

sino que sea claramente perjudicial. Junto a una excesiva fragmentación de la oferta, un cierto desconcierto sobre las distintas tareas encomendadas a los poderes públicos es una de las tareas que más se ha denunciado en relación con la actividad turística en Aragón.

El turismo exige un grado elevado de unidad en la gestión y en la comunicación de la oferta. Ello, sin duda, no es incompatible con una descentralización que puede y, seguramente, debe ser elevada, especialmente en municipios y, en su momento, comarcas. Pero siempre bajo una directriz única. Política turística sólo puede existir una y no es posible que cada institución desarrolle la suya por su cuenta y riesgo. Por ello, es totalmente necesario el desarrollo y consolidación de la macroimagen turística Aragón bajo la cual se cubra toda la oferta turística de la Comunidad Autónoma, con independencia del territorio que se promocióne y de la institución que la gestione<sup>(19)</sup>. Un elemento que agrava la necesidad antes subrayada es la importancia que en el mundo contemporáneo tiene para el desarrollo de la oferta turística la política de información y comunicación. El desarrollo de cualquier política turística pasa hoy por un concepto determinado y unitario de información y comunicación. Aragón debe generar ese modelo y otorgar prioridad en el mismo al turismo rural. Aragón debe potenciar una página web turística, una página que contenga como elementos básicos una base de datos, con referencia a la oferta y recursos turísticos existentes y que sirviese de central de reserva. De esta forma, la información sobre la oferta turística aragonesa se complementaría con precisión con la central única de reservas.

La información deberá ser completada por la red de oficinas turísticas de información, fomentando la creación de oficinas por municipios, comarcas y particulares, pero siempre con unos requisitos comunes que impidan la dispersión de la oferta y el deterioro global de la imagen turística de la Comunidad Autónoma. En este sentido, es importante trabajar adecuadamente las condiciones materiales de la oficina y de su personal, así como trabajar la estandarización e informatización de la información.

Pero como señalaba, esta circunstancia se trata de un factor añadido que agrava la problemática fundamental que plantea la convivencia de hasta cuatro Administraciones sobre una materia como el turismo. Hay que subrayar que las propias características de la materia complican la cuestión. El hecho de que parezca universalmente

(19) Esta opción ha sido ya seguida por diversas Comunidades Autónomas en sus respectivas leyes generales de ordenación del turismo, así Extremadura, Canarias o Andalucía.

aceptado que toda actuación en relación con el fomento del turismo a todos beneficia y a nadie perjudica, ha provocado una tendencia generalizada a atribuir competencias sobre la misma con notable generosidad y, sobre todo, sin deslindar adecuadamente esas competencias. Se atribuyen competencias sobre turismo a municipios, diputaciones o comarcas, sin decir nada más. Forzosamente, esas competencias son interpretadas de manera generosa y, sobre todo, muy diversa, por las diferentes Administraciones. Así puede comprenderse el confuso resultado final que es el panorama actual de la intervención pública en materia de turismo en Aragón. Mas, antes de seguir, es forzoso subrayar que es un prejuicio totalmente equivocado considerar que nada puede haber de negativo en una intervención pública en fomento del turismo. Al revés, una intervención no coordinada, sin responder a unos necesarios esquemas previos puede ser hondamente perjudicial tanto para un producto concreto como para la oferta turística de la Comunidad Autónoma en su conjunto.

Indicado lo anterior, es preciso detenerse en primer lugar en el papel que en la política turística de la Comunidad Autónoma puede corresponder a los municipios. No parece demasiado arriesgado señalar que dadas las características de la Comunidad Autónoma, el papel de los municipios debe ser especialmente relevante. Por un lado, los municipios, por ser las Administraciones más cercanas a los ciudadanos, se encargan de prestar servicios públicos esenciales para el desarrollo de la actividad turística, siendo uno de los agentes públicos básicos en la definición del destino turístico. Por otro, en un territorio de la extensión del aragonés, el municipio debe ser el último agente para la ejecución de la política turística diseñada por la Diputación General. El municipio, su conjunto urbano y el espacio rural de su término municipal será el espacio en el que finalmente se concrete la imagen turística de la Comunidad Autónoma. Así, el primer objetivo a desarrollar es el de concienciar a los municipios de la importancia que para el éxito de la política turística global y particularmente considerada, tiene el hecho de que no olviden la dimensión turística de sus diferentes actuaciones. Porque dadas las características de la actividad turística, casi todas las intervenciones municipales tendrán su incidencia sobre el turismo. Como se verá más adelante, las comarcas pueden ser un instrumento de gran utilidad para coordinar la actuación municipal y canalizar las exigencias de la política que al respecto fije la Comunidad Autónoma.

Pero la importancia del municipio en la política turística no se limita a la que pueda tener por ser el ente finalmente receptor del flujo turístico. Su importancia es igualmente significativa como agente

activo de la política turística. El municipio debe ser implicado en la elaboración de la política turística de la Comunidad Autónoma. Se decía en líneas anteriores que condición insoslayable para el éxito de la misma era su unidad. Pero esta cualidad debe ser perfectamente compatible con la participación de los afectados en su elaboración y entre estos afectados los primeros son los municipios. La política turística de la Comunidad Autónoma no puede realizarse de espaldas a los mismos. Será preciso en todo momento conocer sus demandas y necesidades y escuchar sus posibles sugerencias ya que por su proximidad al turista serán poseedores de una información del máximo valor. Por ello, es imprescindible establecer cauces de comunicación que permitan la transmisión continua de información y sugerencias por parte de los municipios a la Diputación General. Se considera que, además de los necesarios cauces formales que bien pueden servir a la formalización de la participación de los municipios en la política turística, se debieran establecer otros de naturaleza informal que faciliten un diálogo ininterrumpido que sería, simultáneamente, un adecuado instrumento de asesoramiento.

Finalmente, es necesario señalar que los municipios son la instancia idónea para articular otra función de gran importancia. Se trata de la necesaria participación de los ciudadanos<sup>(20)</sup>. La participación ciudadana en materia turística debiera estar fundamentalmente relacionada con su implicación en el fomento y conservación de los recursos turísticos. Hay que lograr que el desarrollo del turismo sea paralelo a la consolidación de un sentido de autoestima, que los vecinos vean en el turismo sinónimo de desarrollo, pero también de orgullo. Es el municipio el que debe potenciar esta faceta fundamental para la consolidación de un turismo de calidad. El turismo es, finalmente, la suma de muchas pequeñas imágenes, de muchos pequeños esfuerzos. No debe olvidarse nunca. El resultado final será proporcional a la capacidad que se tenga para implicar al mayor número de agentes posibles.

Junto a los municipios, es preciso hacer una siquiera breve referencia a las comarcas. Como ya es conocido Aragón se encuentra en el inicio del desarrollo del proceso comarcalizador. Son ya varias las comarcas que se encuentran constituidas o en proceso de constitución, tras la aprobación de las correspondientes leyes y es previsible que en

(20) Como ya se ha señalado, la participación de los sujetos afectados es un principio vertebrador de toda política turística que aspire al éxito final. Sin participación no es posible desarrollar un modelo eficaz de turismo sostenible. Y son los pequeños municipios, normalmente protagonistas del turismo rural, los instrumentos más eficaces para hacer real la participación en la definición de la política turística.

la presente legislatura se constituyan un buen número de las previstas en la Ley de Delimitación Comarcal. Junto a ello, no debe olvidarse que una de las materias más claramente asociadas a las mancomunidades, precedentes innegables del proceso comarcalizador, es la turística. En efecto, por su propia naturaleza el turismo requiere de la coordinación entre diferentes municipios pertenecientes a un mismo espacio geográfico o cultural. Y ello no sólo por evidentes razones de fomento turístico sino también por razón de los servicios a prestar. La cada vez mayor exigencia de calidad en la oferta no hace sino acentuar la necesidad de actuaciones conjuntas entre los municipios.

Por todo ello, se estima imprescindible que en el inicio del proceso comarcalizador se realice un estudio detenido de su incidencia sobre el turismo en Aragón, desde la consideración ya señalada de identificar la política turística en la Comunidad Autónoma con el turismo rural. Desde luego, resultado de ese estudio debe ser una correcta y precisa definición de las funciones que en relación con la política turística van a desempeñar estos entes, de su relación en esta materia con las diputaciones provinciales y de su articulación con la Diputación General y los municipios. Como en otras materias, seguramente, pero aquí de manera especialmente acusada, el desarrollo del proceso comarcalizador es tanto una oportunidad única para rediseñar la ejecución de la política turística y, de esta manera, darle una nueva orientación como un riesgo grave de superponer estructuras burocráticas y perder la necesaria unidad de la política turística<sup>(21)</sup>.

No se puede finalizar el análisis de las estructuras administrativas sin hacer referencia a tres cuestiones concretas. Muy sucintamente, sin que ello nada diga de su importancia real que es grande, es forzoso, en primer lugar, llamar la atención sobre la figura del municipio turístico en la Comunidad Autónoma<sup>(22)</sup>. Normalmente se entiende por

(21) Sobre el proceso de comarcalización en Aragón, puede verse: R. SALANOVA ALCALDE (dir.), *La comarcalización de Aragón (Estudio sistemático de las Leyes de Aragón 10/1993, de comarcalización de Aragón, y 8/1996, de delimitación comarcal)*, Cortes de Aragón, 1999; A. UBIETO ARTETA, *El largo camino hacia las comarcas en Aragón*, Gobierno de Aragón, 2001. Las leyes hasta ahora aprobadas no puede decirse que cumplan los requisitos señalados. En las mismas se atribuye a los Consejos comarcales competencias genéricas en materia de turismo, sin especificar ni delimitar funciones en relación con los municipios o diputaciones provinciales.

(22) Sobre el municipio turístico: J. SUAY RINCON y M. P. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, *Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los municipios turísticos*, 1999; L. CORNO CAPARRÓS, *El estatuto legal del municipio turístico: apuntes para una propuesta*, REDA 42, 1984; M. J. SARMIENTO ACOSTA, *El régimen especial del municipio turístico*, "Actualidad administrativa" 45, 1994; J. TUDELA ARANDA, *Régimen local y turismo. Marco legal*, en el vol. col., *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, dir.

municipio turístico aquel municipio que por mor de sus atractivos turísticos tiene durante una buena parte del año una población de hecho mucho mayor que la de derecho. Las consecuencias de ello son evidentes. Estos municipios necesitan de unos servicios y financiación diferentes a aquellos que a los que la Ley establece. Por ello, la regulación de esta figura ha sido elemento esencial del nuevo régimen jurídico del turismo en Comunidades Autónomas como Valencia o Andalucía<sup>(23)</sup>. Con esas características son escasos los municipios existentes en Aragón. Jaca sería el supuesto encajable en el mismo y, desde luego, necesitaría de un estudio particularizado en el diseño de una política turística globalmente identificada con el medio rural. Ahora bien, nada impide pensar en el desarrollo de la figura del municipio turístico pero con perfiles diferenciados a los señalados. Esa figura debiera girar sobre aquellos municipios especialmente relevantes por su capacidad para servir de atracción principal en una determinada zona del territorio. La Ley de Régimen Local de Aragón contempla la figura del municipio monumental. A pesar de la insuficiencia de esta figura, bien pudiera servir de punto de partida para lograr una figura de municipio que en virtud de su transcendencia para el desarrollo del turismo en Aragón tenga una financiación y un régimen jurídico singular<sup>(24)</sup>.

En relación con la actuación de las Administraciones públicas, tampoco puede pasarse por alto la imperiosa necesidad de lograr un elevado grado de coordinación entre los diferentes departamentos de la Diputación General. El carácter netamente transversal y poliseccional del turismo obliga que, como en el caso del medio ambiente, el poder público lo tenga presente en casi todas sus actuaciones. Frente a la imagen muchas veces transmitida, el turismo no es un compartimento estanco. El núcleo de elaboración y ejecución de la política turística lógicamente estará asignado a un Departamento concreto. Pero todos deben comprender que la consecución del éxito es algo que a todos compete y algo imposible sin la adecuada colaboración de todos. En este punto, es especialmente relevante señalar la necesidad

por J. TUDELA ARANDA, Diputación Provincial de Huesca, 1997, pp. 212-225; J. BERMEJO VERA, *Régimen jurídico de los municipios turísticos*, "Documentación Administrativa" 259-260, pp. 213-250. En la Comunidad Autónoma de Aragón, el anteproyecto de ley del Pirineo prevé la creación de esta figura para las cuatro comarcas pirenaicas que regula.

(23) Véanse, respectivamente, las leyes: 3/1998, de la Comunidad Autónoma Valenciana, de 21 de mayo, de Turismo y 12/1999, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 15 de diciembre de 1999, de Turismo.

(24) Sobre esta figura, R. SALANOVA ALCALDE, *Las competencias de los municipios. Regímenes municipales especiales*, en vol. col., *Estudio sistemático de la Administración local de Aragón*, dir. por A. FANLO LORAS, Cortes de Aragón, 2000, pp. 92-93.

de poder disponer de los elementos de información y colaboración con la Unión Europea precisos para obtener de la misma toda la rentabilidad posible al objeto de desarrollar la política turística en la Comunidad Autónoma.

El estudio del papel de las Administraciones estrictamente consideradas no puede concluir sin realizar un llamamiento a su colaboración con el sector privado. Como se ha indicado, el turismo necesita de la implicación de todos, necesita de unos ciudadanos comprometidos emocionalmente con sus objetivos. Una faceta de la participación en política turística más desconocida y de no pequeña importancia que contribuirá a fortalecer las relaciones existentes en este sector entre el poder público y los particulares. Y, junto a ella, la Administración debe intensificar los mecanismos tradicionales de colaboración con el sector. La Administración debe colaborar con los empresarios y los consumidores, debe establecer cauces flexibles para su participación en el diseño y ejecución de la política turística. La Administración debe lograr que la sientan como propia, que todos sus pasos estén orientados por unas mismas reglas. El turismo es de los sectores de la acción pública en los que la colaboración entre el sector público y el privado es más fluida e imaginativa. Lejos de detener esta evolución, la Administración debe procurar su intensificación, imaginativamente, sin miedo a convenciones preestablecidas.

En el terreno ya de la intervención directa del poder público en la política turística de la Comunidad Autónoma, es necesario referirse a algunas de las cuestiones que hoy poseen una mayor significación. En primer lugar, cabe destacar la importancia de que todas las Administraciones implicadas en el desarrollo del turismo en Aragón desarrollen un plan común de dinamización turística. Sin duda, la previsión de una posible elaboración de una ley general de turismo parece hacer aconsejable que el citado plan se retrase hasta la aprobación de la ley. Pero ello no obsta para subrayar la conveniencia de ir elaborando sus premisas para ir trabajando con ellas. El inicio del proceso de comarcalización y la fuerte competitividad existente son circunstancias que obligan a acometer con celeridad esta tarea.

Cuestión relevante es, también, la mejora de la información existente sobre la actividad turística en Aragón. La información con pretensiones de exactitud, las estadísticas, son algunas de las cuestiones más complejas de la actividad turística. Pero su importancia es trascendental. Por eso se puede afirmar que la política turística en Aragón exige un esfuerzo considerable en mejorar el conocimiento de la demanda y de la oferta. Hay que conocer los recursos y los productos turísticos, saber de su ubicación geográfica, la relación entre

oferta e infraestructura y servicios públicos. Conocer el empleo directo e indirecto atribuible a la actividad turística y tener su clasificación según actividades, según categorías y tipos de contratos laborales. Dada la previsible evolución de la competencia y de la aplicación de los nuevos instrumentos tecnológicos no parece arriesgado afirmar que la información y su tratamiento serán un factor esencial a la hora de marcar diferencias.

Asimismo, la gestión turística deberá estar orientada a equilibrar los flujos turísticos, intentando paliar la natural tendencia a la concentración. Importancia fundamental tendrá la lucha contra la estacionalidad de la actividad turística. La función que en estas páginas se considera preciso asociar a la actividad turística en nuestra Comunidad obliga a acentuar la importancia de estas consideraciones. Y para la consecución de estos objetivos, aunque siquiera sea parcialmente, ya que no cabe desconocer su complejidad, hay que volver a insistir en la importancia de la información y de aprovechar el inicio del proceso de comarcalización.

Finalmente, hay que simplemente citar, ya que posteriormente nos detendremos en ello, dos cuestiones asociadas a la actividad de la Administración y de gran importancia para la consolidación de la oferta y demanda turística. Son, por un lado, la necesidad de generar infraestructuras que permitan un desarrollo racional de la actividad turística y, por otro, la necesaria participación de la Administración en la comercialización del producto turístico, especialmente en lo relacionado con el turismo rural.

Ya ha habido ocasión de señalar con rotundidad que la emergencia y consolidación de la idea de calidad es la gran nota que define el cambio del turismo español en los últimos años. No es, por tanto, momento de reiterar lo ya señalado. Pero sí de decir que las circunstancias de la oferta turística aragonesa, medio ambiente, patrimonio histórico, turismo rural, turismo de nieve, asocian inevitablemente, y en una primera mirada, a la Comunidad Autónoma con el turismo de calidad. Es ésta una circunstancia que no debe ser desaprovechada. Junto a ello, el hecho de que turísticamente sea un territorio sin explotar en gran medida, facilita su crecimiento alrededor de la idea de calidad. Ahora bien, no se puede olvidar que la calidad del destino turístico es bastante más que la calidad del producto estrictamente turístico. Es la calidad del entorno. Y esto es especialmente predicable de una oferta como la del turismo rural. La consecución de este objetivo de calidad como globalidad exige que junto al papel naturalmente director de la Administración autonómica y en clara coordinación con la misma se asigne a la Administración local, en concreto a

los municipios, una posición de privilegio. Estos deben trabajar desde el ya muy desarrollado concepto de desarrollo sostenible, es decir, conciliación del mantenimiento de unos beneficios económicos con y a través de la preservación del medio y la cultura local<sup>(25)</sup>.

Para el desarrollo de esta idea de calidad, la Comunidad Autónoma tiene que fijar especial atención en dos cuestiones concretas. Por un lado, debe intensificarse el papel del derecho en este proceso. El derecho es uno de los instrumentos que más útiles pueden ser para la consolidación de la citada política de turismo sostenible. Debe quedar claro que no se piensa en el derecho como instrumento rígido, como normas de policía que permiten la sanción y un cierto cumplimiento de unos estándares previamente establecidos. Sin duda, algo de ello será necesario. Como lo será fortalecer la inspección turística. Pero el derecho debe ser algo más. El derecho debe ser un instrumento imaginativo, un instrumento de transformación y al servicio de la comunicación entre el sector público y el privado. Es ésta la dimensión a la que Aragón no debe renunciar. El derecho bien puede ser un instrumento para incrementar la competitividad de esta Comunidad Autónoma. El derecho del turismo es una disciplina naciente y ello sólo puede fortalecer esta convicción.

Junto al derecho, Aragón debe plantearse con extremo rigor la formación turística. Aragón debe pensar en sus necesidades específicas y perseguir la creación de una oferta atractiva en esta materia que trascienda la Comunidad Autónoma. Como con el derecho, la consolidación de un sólido proyecto de formación en materia turística, redundaría fuertemente no sólo en la estricta calidad de la oferta de la Comunidad Autónoma sino, simultáneamente, en su imagen en el exterior. Las actuales circunstancias permiten a la Comunidad Autónoma buscarse una posición singular en el sector turístico y dos cuestiones que se encuentran en fase de transición como el derecho y la formación deben ser componentes esenciales de la nueva posición de la Comunidad Autónoma en la materia.

(25) Sobre el concepto de desarrollo sostenible pueden verse, entre otros: L. ORTEGA, *El concepto de desarrollo sostenible como límite de las actividades económicas*, "Economía aragonesa" 6-7, 1999; A. J. FERREIRA FERNÁNDEZ y A. NOGUEIRA LÓPEZ, *Turismo y ambiente. Legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible*, ob. cit.; F. J. MELGOSA ARCOS, *Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible*, en vol. col., *Estudios de derecho y gestión ambiental*, ob. cit.; R. BERMEJO y A. NEBRED, *Conceptos e instrumentos para la sostenibilidad local*, "Cuadernos de economía y ecología" 26; A. J. FERREIRA FERNÁNDEZ y A. NOGUEIRA LÓPEZ, *Aspectos jurídicos de un desarrollo sostenible*, "Documentación Administrativa" 259-260, pp. 251-286.

La tradicional formación turística en nuestro país ha sido claramente insuficiente<sup>(26)</sup>. En su práctica totalidad ha estado centrada en la formación de gestores privados, alejada de cualquier consideración pública y de cualquier rigor científico. La formación turística no era sino una clara demostración de la fragilidad y economicismo de la política turística española. Pero los tiempos han cambiado. Las universidades diseñan planes de estudio más ambiciosos, las exigencias son mucho mayores, el sector público mira de manera diferente al turismo, las funciones que se le asignan desbordan ya con claridad los límites de los beneficios económicos. Por ello, hay que pensar y promover una oferta formativa distinta. Flexible, ambiciosa, capaz de llegar a todas y cada una de las nuevas necesidades que día a día el sector va dejando al descubierto. Hay que pensar en una formación específica para empresarios turísticos y gestores públicos, hay que pensar, en fin, en un modelo formativo radicalmente diferente al existente hasta la fecha y adecuado a las nuevas necesidades y objetivos.

#### IV UNA PROPUESTA GLOBAL: LA IDENTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN ARAGÓN CON EL TURISMO RURAL

Como ya se ha señalado, las particulares características del territorio aragonés y de la distribución de su población hacen postular la identificación del turismo rural con la política turística en Aragón.

Asimismo, es evidente que el modelo de turismo rural aragonés debe responder a todas las premisas ya señaladas del nuevo modelo turístico. Ello significa que al hablar de turismo rural, al defender una determinada política turística, también se apuesta por un determinado modelo de desarrollo, por un modelo de desarrollo para el espacio rural aragonés que permita conciliar la conservación del medio ambiente con el crecimiento de la población de ese espacio y con un mayor equilibrio entre las diferentes zonas del territorio.

En Aragón parece claro que el objetivo básico de la política turística no debiera ser tanto la generación de recursos económicos como su utilización como instrumento de ordenación territorial. Se ha dicho que ésta es una de las características de la nueva política turística que

(26) En este punto es preciso recordar que no existe en España un título de licenciatura homologado en turismo y que sólo en fechas muy recientes han sido adscritos a la Universidad los estudios de turismo como diplomatura. En un país cuyo desarrollo ha estado fuertemente ligado a la actividad turística y que aún en nuestros días es deudor de su fortaleza, esta situación es, simplemente, incomprensible.

la permite diferenciarla de modelos anteriores. El descubrimiento de la utilidad del turismo para lograr objetivos diferentes a la pura rentabilidad económica. Pues bien, el hecho de que difícilmente el territorio aragonés pueda ser receptor de un turismo masivo, al menos en una cantidad suficiente como para condicionar la política turística de la Comunidad así como la existencia de otras necesidades, incluso superiores a la generación de recursos económicos, como son la consecución de un mayor nivel de equilibrio territorial entre las distintas zonas del territorio y la búsqueda de alternativas viables a una forma de vida rural agonizante con las inevitables secuelas de despoblamiento y desequilibrio, obligan a pensar que en Aragón el turismo debe ser básicamente tratado como instrumento de equilibrio territorial y desarrollo rural. Además, las características del territorio y de sus núcleos urbanos, permiten una delimitación muy extensa del territorio rural. Por todo ello, es posible pensar en identificar el turismo en Aragón con el turismo rural y concentrarse de esta manera en su capacidad para ordenar el territorio.

Nos hemos acercado así a uno de los problemas previos que plantea todo estudio de turismo rural, la definición de espacio rural. Para empezar a hablar de turismo rural es preciso conocer qué se entiende por espacio rural ya que será el presupuesto necesario para definir esta modalidad turística. Y esta cuestión que en otras Comunidades Autónomas resulta especialmente compleja, en Aragón parece sencilla. En efecto, la inexistencia de litoral ni de municipios de gran población, facilita grandemente la tarea. Así, y a modo de ejemplo, el borrador del Decreto andaluz de turismo rural, define el espacio rural como aquel en el que predominantemente se desarrollan actividades agrícolas, forestales, pesqueras de carácter fluvial y ganaderas, no formando parte del mismo ni los términos de los municipios que estén considerados aglomeraciones urbanas, ni las zonas de dominio público o servidumbre, ni el litoral ni los términos de los municipios cuya población exceda de veinte mil habitantes. Como se puede observar, si se sigue esta definición, perfectamente aceptable en términos generales, todo el territorio aragonés, excepto los términos de Zaragoza, Huesca y Teruel, debería ser considerado como espacio rural a los efectos del desarrollo de una política de turismo rural. Sólo el caso de Jaca parece que debería ser contemplado de forma singular. La notable diferencia entre su población de hecho y su población de derecho permite identificarlo con el concepto tradicional de municipio turístico.

La circunstancia señalada debe ser aprovechada. La casi plena identificación del territorio de la Comunidad Autónoma con el territorio rural sí es una circunstancia propia de la Comunidad Autónoma.

Una circunstancia que debe ser vendida turísticamente y que obliga a contemplar al turismo con ojos diferentes a los que puedan utilizarse en otras Comunidades Autónomas.

Un estudio más profundo en Aragón del espacio rural debe tener presente desde el principio una realidad fundamental del mismo, la abundancia de zonas de montaña o cercanas a la misma. Esta circunstancia delimita en buena parte el contenido de la oferta y, en general, positivamente. Es, además, un signo diferenciador a tener en cuenta. La diversidad de matices que en torno a la montaña, espacio naturalmente privilegiado para el turismo, ofrece el territorio de la Comunidad Autónoma, debería ser utilizado en la creación de esa oferta diferenciada alrededor del turismo rural<sup>(27)</sup>.

Una acertada utilización de esta identificación, el crecimiento y desarrollo de la política turística alrededor de esta idea, puede contribuir poderosamente al éxito de la política de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma y convertirse en instrumento principal para el desarrollo rural, en zonas en las que las tradicionales formas de vida se encuentran en un declive que en muchos casos se puede considerar irreversible. Ahora bien, el turismo rural no es una oferta nueva en la Comunidad Autónoma. El turismo rural lleva tiempo existiendo, incluso dando muestras de una especial vitalidad como es el caso de algunas de las políticas desarrolladas por la Diputación Provincial de Huesca. Es un dato que no se puede olvidar ni a la hora de elaborar modelos globales de política turística ni para la consecución de los objetivos deseados fuera de la Comunidad Autónoma.

Se ha señalado en otras líneas de este trabajo que el concepto de turismo rural debe ser integral. Ello significa, recuérdese, dos cosas. Por un lado, un concepto basado en la integración en el mismo de los valores medioambientales y culturales. Por otro, un concepto que integra la hostelería, la restauración y la oferta complementaria. Cada uno de estos elementos requiere de un estudio específico, en sí mismo considerado y en relación con el modelo global de turismo rural que se desee.

No se puede olvidar que los tres grandes soportes para hacer especialmente atractivo el turismo rural en Aragón son: el medio ambiente (con especial referencia al paisaje y al territorio), el patrimonio cultural (también etnográfico, paleontológico) y el desarrollo de actividades complementarias. Pero el producto es único. El cliente

(27) En este sentido, al menos parcialmente, parece que iría la anunciada remisión a las Cortes de Aragón de un proyecto de ley de ordenación del Pirineo.

de turismo rural busca una oferta que le satisfaga una determinada manera de ver la vida y de emplear el ocio. Todos los estudios demuestran que se trata de un cliente con un perfil muy diferente al que tradicionalmente nutre el turismo de sol y playa. Aunque los precios del turismo rural sean bajos, se trata de un cliente con un perfil de estudios superiores y renta media alta sino alta. Es un cliente que busca una experiencia. Y satisfacer su demanda pasa por darle un producto global. No importa que el coste pueda ser un poco superior al actual. Importa más la perfección en la satisfacción de sus demandas.

No se puede profundizar en este momento en las posibles opciones concretas para fortalecer esta línea argumental. Pero sí pueden ponerse algunos ejemplos. Así, en relación con la hostelería, hay que señalar que es preciso realizar una especial referencia a la clasificación de los establecimientos. En primer lugar, es del todo preciso que no haya lugar alguno a engaño. El cliente debe saber lo que le aguarda, debe saber si acude a un establecimiento arquitectónicamente integrado en el medio o a una moderna y funcional edificación. En este sentido, todo parece indicar la conveniencia de crear una categoría estrella para distinguir a aquellos establecimientos que puedan ser objeto de deseo dentro y fuera de Aragón. Hay que estimular la creación de establecimientos en los que por su calidad la demanda sea siempre superior a la oferta, establecimientos singulares que sirvan a la creación de una imagen de calidad del turismo aragonés.

En relación con la restauración, habrá de convenirse en la oportunidad de crear marcas de calidad y fomentar la apertura de establecimientos singulares en función de la demanda de cada zona. La importancia de la restauración es cada día mayor y se ha convertido en un incentivador claro de la actividad turística. Si es preciso, el poder público deberá fomentar la apertura en las zonas con menor oferta.

Alrededor de la oferta complementaria son muchas las consideraciones que pueden realizarse. Dos premisas parecen oportunas. En primer lugar, desarrollar un concepto amplio, un concepto que abarque todas las actividades que desarrolladas en el mundo rural sean susceptibles de convertirse en recurso turístico. En segundo lugar, la necesidad de calificar todas empresas como empresas turísticas. Ello permitirá integrarlas dentro de los objetivos globales de la política turística de la Comunidad Autónoma.

Sería conveniente desarrollar con profundidad las particularidades de al menos las principales variantes de la oferta complementaria del turismo rural. Su importancia para singularizar la oferta aragonesa de la que ofrecen otras Comunidades Autónomas es relevante.

Así, una primera consideración debe referirse a la integración en este concepto de turismo rural del turismo de nieve. A tal fin puede ser de extraordinaria utilidad la distinción que realiza por el recientemente aprobado Decreto 146/2000, por el que se regula el ejercicio y actuación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y turismo de aventura, entre el esquí de pista y otras actividades relacionadas con la nieve que son consideradas turismo de aventura. Estas otras actividades entrarían de lleno en la oferta complementaria del turismo rural en Aragón. El esquí de pista plantea su propia singularidad y, sobre todo, al menos por lo que a nosotros afecta, sus propias necesidades en relación con el turismo rural<sup>(28)</sup>. Estrictamente no puede integrarse en este concepto. Pero su relación con el turismo rural y su capacidad para ser incentivador del mismo es innegable. Por ello, la política que de turismo rural se desarrolle en Aragón deberá tener en cuenta la ventaja adicional que para la misma supone la atractiva y fuertemente consolidada oferta de turismo de nieve que tiene la Comunidad Autónoma.

Junto al turismo de nieve, el llamado turismo activo y turismo de aventura es quizá la gran categoría de la oferta complementaria del turismo rural en Aragón. La ligazón entre los mismos ha sido evidente desde el primer momento y muchas de las virtudes y de las deficiencias de uno son aplicables a otros. Como ya se ha señalado, en este terreno se ha legislado recientemente disipando toda duda sobre su consideración como empresas turísticas. En el mismo, aunque no haya una vinculación expresa hay elementos más que suficientes para vincularlos naturalmente con el turismo rural. En lo que interesa en este momento, lo que hay que señalar es que ni la política turística en materia de turismo rural puede prescindir del valor añadido que supone la riqueza de la Comunidad Autónoma para el desarrollo de estas actividades ni éstas pueden contemplarse fuera de una oferta global de turismo rural. Su consideración aislada puede ser un factor altamente negativo tanto para su continuidad como para la oferta global de la Comunidad. Y aquí es absolutamente preciso recordar la necesidad de que estas actividades se desarrollen sin poner en peligro el entorno ecológico y cultural del espacio rural.

Asimismo, deberán estudiarse en profundidad las muy relevantes posibilidades que como recursos turísticos ofrecen la caza y la pesca

(28) En relación con este punto, véase: J. TUDELA ARANDA, *Turismo de montaña y estaciones de esquí*, ob. cit.; J. TUDELA ARANDA, *El régimen jurídico de las estaciones de esquí y su inserción en el territorio*.

o el termalismo<sup>(29)</sup>. Además de su valor por sí solas consideradas, estas actividades pueden ser de gran utilidad para el desarrollo de la muy necesaria oferta complementaria del turismo en Aragón. También debe estudiarse la creación de una mediana red de campos de golf que permita atraer al cada vez mayor número de aficionados a este deporte, que en la actualidad apenas tienen oportunidad de practicarlo en la Comunidad Autónoma<sup>(30)</sup>.

La importancia de cada una de estas categorías es variada en la actualidad. Pero sus perspectivas de crecimiento, especialmente del turismo termal y del que pueda generarse alrededor de la caza y de la pesca es muy notable. Vano es decir que el cliente de este turismo es gente de recursos elevados, con el valor añadido que ello supone.

Además, y vinculado a la idea de ofrecer un producto integral debe fomentarse especialmente la generación de actividades complementarias. La artesanía, los productos agroalimentarios vinculados a la zona enriquecen la oferta turística y pueden ser un importante factor de creación de empleo, una alternativa a la desaparición de actividades tradicionales. En este sentido, sería preciso modificar, cambiando sustancialmente su orientación, algunas normas, como la ya antigua Ley de artesanía de la Comunidad Autónoma<sup>(31)</sup>.

Objetivo de toda política turística que se precie es el de disminuir al máximo la estacionalidad. Pues bien, el desarrollo del modelo de turismo rural que se implante deberá tener como uno de sus condicionantes fundamentales la búsqueda de fórmulas que hagan posible que la actividad turística se reparta equilibradamente durante todo el año en la Comunidad Autónoma. Las características del turismo rural desde el concepto integral que se propugna, la coexistencia de la nieve, de la montaña, del paisaje, de actividades complementarias de muy diversa índole, hacen posible extender su oferta a todo el año. No puede olvidarse la evolución de la forma de disfrutar del ocio y de los nuevos modelos laborales. Así, la fragmentación de las vacaciones es

(29) La legislación autonómica en estas materias no debería olvidar esta perspectiva, fundamental para entender en la actualidad la caza y la pesca como recursos económicos de trascendencia para el desarrollo rural. Simultáneamente, y utilizando criterios de desarrollo sostenible, el turismo puede ser un gran aliado para la preservación de los citados recursos.

(30) Por su función y características, los campos de golf deben considerarse claramente como empresas turísticas. Ejemplo contundente de lo señalado es la Ley 12/1988, de 17 de noviembre, de campos de golf de las Islas Baleares.

(31) Véase la Ley 1/1989, de 24 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Aragón. Como otras normas que regulan materias íntimamente ligadas con la actividad turística, es preciso que, con independencia de las referencias necesarias en una eventual ley turística, estas leyes sectoriales se extiendan en su relación con el turismo.

una ayuda esencial para la consecución de este objetivo y una circunstancia que deberá ser tenida en cuenta a la hora de formular la política general.

Todos los estudios realizados hasta la fecha en relación con el turismo rural han demostrado la importancia del impacto negativo que supone la excesiva heterogeneidad que en el ámbito nacional posee la oferta de turismo rural. Sería importante que el desarrollo de la oferta de turismo rural en Aragón tuviese en cuenta la necesidad de combatir la indefinición que se esconde muchas veces tras esta denominación. Por eso, habría que lograr transmitir breve y sencillamente lo que se vende. Asimismo, es conclusión generalizada la necesidad imperiosa de coordinación entre las diferentes Administraciones públicas, tanto en el interior de la Comunidad Autónoma como en una perspectiva nacional, entre las distintas Comunidades Autónomas y la Administración del Estado.

Y es que las características de la oferta y de la demanda del turismo rural agravan la necesidad de dar unidad a la gestión y a la comunicación. Debe descentralizarse en Administraciones locales y sector privado una parte de la gestión. Pero no debe renunciarse a una unidad que permita una imagen única. La consolidación de esa imagen se encuentra, como es normal, muy ligada al desarrollo de una política unitaria de comercialización. El objetivo es transmitir una marca turística. La marca *Aragón* identificada en toda España con el turismo rural. Con un turismo rural de calidad, con un turismo rural que integre una oferta suficientemente variada para satisfacer las expectativas de todos aquellos que quieren pasar unas vacaciones de manera diferente al tradicional modelo de sol y playa.

La importancia de poder satisfacer gustos diversos obliga a buscar fórmulas para hacer compatible la diversidad en la oferta con la unidad de comunicación y comercialización. La unidad debe ser compatible con la creación de oferta diversificada para públicos distintos. En este punto debe señalarse la necesidad de estudiar detenidamente la posible creación de categorías turísticas diversas bajo el gran paraguas del turismo rural. Se trataría de categorías que funcionarían como subespecialidades. Entre ellas deben citarse como fundamentales: montaña, agroturismo, termal, monumental, caza y pesca.

La identificación de la política turística en Aragón con el turismo rural condiciona también la política hacia la empresa turística. Y no puede obviarse que es precisamente la circunstancia de que buena parte de las empresas turísticas aragonesas giren alrededor del turismo rural lo que explica sus principales características. Así, se trata de

empresas de reducido tamaño, muchas de ellas familiares y de gran fragilidad. Estas circunstancias obligan a las distintas Administraciones públicas a tener en relación con estas empresas una actitud especialmente activa. No parecería exagerado que la Diputación General dispusiese de un servicio de asistencia específica, de un servicio que supliese, al menos durante tiempo, las más notables carencias de estas empresas, insertándolas en los criterios rectores en la política turística de la Comunidad Autónoma. Vinculado a ello se encontrarían las necesidades derivadas de la formación y la conveniencia de disponer de una oferta de formación específicamente destinada a este sector empresarial.

Pero la problemática derivada de la fragmentación, reducido tamaño y carácter familiar de la mayoría de las empresas del turismo rural no se detiene en lo señalado. Junto a los problemas que pueden considerarse tradicionales, emergen los derivados de los cambios en las formas de gestión empresarial, de la globalización de la oferta y de la demanda y de la cada vez más notable competitividad. Éstas son las características esenciales de la evolución de las empresas turísticas en los últimos años. Los cambios mencionados exigen una modificación cualitativa en el modelo empresarial con un paso progresivo de la estructura tradicional —como ya se ha dicho, de origen familiar y basada en la autofinanciación— hacia nuevas formas de gestión y financiación, formas que además faciliten los procesos de concentración y especialización, característicos de la presente etapa del sector turístico.

Esas características de la empresa son un condicionante de gran importancia para una faceta fundamental de la oferta turística, la comercialización. En efecto, una eficaz comercialización del producto es una de las claves para el éxito global de la política turística. Y en una actividad como el turismo rural, su importancia se multiplica. En gran medida, el desarrollo del turismo rural ha tenido en las dificultades para su comercialización una de las barreras para su crecimiento. Hoy, el desarrollo de las nuevas tecnologías, especialmente de la red INTERNET, ha roto esas barreras. Por ello, más que nunca es preciso lograr la unidad de gestión, la unidad de marca en la venta, facilitar la tarea a las pequeñas empresas, implicar a todos los sectores afectados. Mención singular merece la necesidad de dedicar una atención especial a las agencias de viaje y a la necesidad de diferenciar el papel de intermediación de las agencias de viaje de las de las centrales de reserva<sup>(32)</sup>. En este punto es preciso aplaudir iniciativas

(32) En relación con las agencias de viaje puede verse: D. BLANQUER CRIADO, *Derecho del turismo*, ob. cit., pp. 311-336; A. RECALDE CASTELLS, *Las agencias de viaje*, en el vol.

como la recientemente puesta en marcha por la Diputación General de Aragón y la Diputación Provincial de Huesca para unificar las diferentes centrales de reserva existentes en la Comunidad Autónoma.

Junto a las líneas generales que pueden inspirar el papel de las Administraciones públicas en relación con la empresa turística, es forzoso subrayar la necesidad de que el sector se comprometa a cumplir con la mayor diligencia posible las obligaciones que le competen. Y en este punto es preciso señalar que al igual que es imprescindible que se interiorice hasta la exageración la política de satisfacción del cliente, mucho más allá de lo que es simplemente una política de protección de consumidores y usuarios. También es preciso, para el desarrollo satisfactorio de este modelo, el cumplimiento íntegro de las obligaciones fiscales y laborales. Los desajustes que se produzcan en estos temas laststrarán gravemente el desarrollo global del modelo. Es la única manera de asegurar su futuro y un modelo verdaderamente competitivo. Si existen problemas para su cumplimiento, estos deben afrontarse directamente. Lo peor es la oscuridad y la confusión. El precio a pagar por ello, y la experiencia así lo demuestra, es muy alto.

Como se ha reiterado sin descanso, la calidad es clave de la evolución del sector. En páginas anteriores, se vinculaba expresamente a la idea de calidad el papel del derecho y de la formación. Es ahora necesario observar el turismo rural en la Comunidad Autónoma a través del prisma de esta consideración.

Como se señaló en su momento, la formación turística en España no sé ha correspondido en absoluto con la importancia que esta actividad tenía para la economía del país. La incorporación de los estudios turísticos a la Universidad, si bien sólo como diplomatura, parece abrir una nueva etapa a los mismos. También es signo evidente de este cambio, la emergencia en algunas Comunidades Autónomas de centros privados, vinculados o no a la Universidad, que ofrecen una formación más acorde con las necesidades del sector. Pues bien, en Aragón es ésta una cuestión que no debería pasarse por alto. Es tiempo de ocupar un lugar de privilegio. Para ello hay que saber crear una oferta diferenciada y prestigiosa y una oferta claramente vinculada a las características de la oferta turística aragonesa. Por ello, la formación turística en Aragón debe estar muy vinculada a las necesidades del turismo rural y de montaña. Debería intentar convertirse en lugar

col., *Lecciones de derecho del turismo*, coordinado por R. GARCÍA MACHO y A. RECALDE CASTELLS, Tirant lo Blanch, pp. 157-182. El reto de mayor importancia al que se enfrentan estas empresas en un futuro inmediato es el de la prestación de servicios a través de INTERNET y el de articular una relación satisfactoria con las centrales de reserva.

de referencia. Tiene todo a su favor para lograrlo. De conseguirlo, no sólo se mejoraría notablemente la calidad de la oferta de la Comunidad Autónoma sino que se contribuiría a fortalecer la necesaria imagen de Aragón como Comunidad tónica del turismo rural. Hay que pensar en la necesidad de una oferta formativa que traspase las fronteras de la Comunidad Autónoma. Pero no sólo pensando en el territorio nacional. Es preciso tener presente la dimensión necesariamente europea del mercado aragonés. Hay que estudiar posibles experiencias en otros países y difundir la oferta de formación propia de la Comunidad Autónoma, contemplado una eventual creación de un centro especializado para formación en turismo rural y de montaña.

Junto a la necesaria satisfacción de las necesidades formativas de la empresa privada, es preciso insistir en un aspecto a menudo olvidado. La gestión pública del turismo necesita de una cierta especialización. Y esto es especialmente cierto para las Administraciones locales y en un territorio como el aragonés. Hay que formar agentes públicos y privados que tengan una idea integral del turismo, que posean una concepción global del mismo y permitan el desarrollo de los principios esenciales que lo han de regir. Ello no significa obligatoriamente la creación de un nuevo cuerpo de funcionarios. Ha de pensarse en fórmulas flexibles que permitan al poder público disponer con agilidad de agentes especializados en el tiempo preciso y en los lugares que se requieran. Por ello, junto a eventuales funcionarios, cabría pensar en otras fórmulas que hagan posible la mencionada flexibilidad. Pero no es posible pensar que la política turística se pueda desarrollar conforme a las premisas descritas, u otras que se quieran establecer por el poder público, si los agentes públicos encargados de su materialización final no están formados en las mismas. Y esto es especialmente aplicable a la Administración local en la que, lógicamente, las carencias son especialmente relevantes. Dado el papel de necesaria relevancia que los entes de la citada Administración tienen en la ejecución de la política turística, puede comprenderse la importancia de lo señalado.

Junto a la formación, se mencionaba el derecho como instrumento decisivo para el afianzamiento de una política turística de calidad. Un derecho que fuese más allá de las tradicionales normas de policía y fomento con las que ha intervenido en el sector para comenzar a desempeñar un papel de relevancia en la fijación de criterios y en la consecuente transformación del sector. De hecho, y desde la aprobación en 1994 por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la Ley general de turismo de la Comunidad Autónoma, el derecho ha comenzado a jugar un papel relevante en la política turística. Son ya trece

las Comunidades Autónomas que han aprobado leyes similares y bien puede afirmarse que las mismas reflejan e impulsan con especial intensidad los criterios esenciales que inspiran el cambio de la política turística en nuestro país<sup>(33)</sup>. En Aragón, todavía no se ha aprobado una norma similar. Reflejos tenues del cambio han asomado en alguno de los últimos decretos aprobados. Pero, sin duda, hasta que no se apruebe una ley general no se podrá aprovechar en todas sus posibilidades la fuerza transformadora del derecho. En este punto, es preciso estudiar detenidamente todas las normas turísticas hoy vigentes en Aragón, muy abundantes, y desde ese estudio plantear el papel que le corresponde a una norma general y las modificaciones necesarias en las normas existentes.

Si se considera el papel del derecho en relación con el turismo rural, deberá señalarse que la eventual ley que regulase con carácter general el turismo en la Comunidad Autónoma, debiera ser una ley que partiese de la premisa subrayada de identificar en sus elementos esenciales la política turística de la Comunidad Autónoma con el turismo rural. Ello significaría que si bien en la ley deberían regularse los principios y criterios generales que han de regir ese turismo en Aragón, junto a ella debería existir una norma reglamentaria que desarrollase los aspectos concretos de ese concepto integral de turismo rural, un reglamento al que se dejaran los aspectos más susceptibles de cambio y modificación. Esta norma debería ser elaborada casi en paralelo a la ley para poder procederse a su aprobación con carácter inmediato a la aprobación de la ley. Hay que señalar la necesidad de que esta norma fuese completada por unos anexos técnicos extraordinariamente rigurosos y coherentes con el necesario discurso de calidad que ha de inspirar toda la normativa turística en el sector.

Derecho y calidad confluyen en un concepto especialmente relevante para el turismo rural, el de paisaje. Por paisaje debemos entender, recordamos, el conjunto de hechos culturales y naturales, y la interacción entre ambos que se desarrollan sobre un territorio determinado y que son percibidos por los sentidos, especialmente la vista. No se trata, pues, de un concepto limitado al valor estético de la naturaleza. El paisaje es la visión de conjunto de un territorio que percibe el que se aproxima a él. Y es la búsqueda de un determinado paisaje lo que impulsa mayoritariamente a una parte de la clientela turística a acercarse al turismo rural. Hay que concienciarse de que cualquier

(33) Véase al respecto, D. AZNAR JORDÁN, *Disposiciones normativas en el ámbito turístico ¿Ley o reglamento?* en el vol. col., *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, ob. cit., pp. 169-211; J. TUDELA ARANDA, *La Ley y el reglamento en el derecho del turismo*, "Documentación Administrativa" n° 259-260, pp. 95-142, 2001.

acción que se realice sobre ese territorio incide sobre el paisaje e indirectamente sobre el turismo. Para bien o para mal. Por ello, si se piensa que la pureza del medio rural aragonés puede ser a medio plazo su gran recurso turístico, aquél que haga de Aragón referencia en el mapa turístico aragonés, habrá de convenirse en la importancia extrema que tiene no sólo la conservación del paisaje sino la búsqueda de fórmulas que contribuyan a su restauración y perfeccionamiento. Es fundamental que el paisaje transmita armonía, serenidad, autenticidad. Y el poder público debe intervenir para la consecución de este fin. Puede intervenir de manera muy diversa. Sin duda puede hacerlo mediante acciones directas o mediante el fomento o la policía. Pero también puede hacerlo a través de la política y el derecho. Esta intervención se materializaría en la elaboración de una carta del paisaje rural en Aragón, un documento en el que se contemplase el papel de los cascos urbanos, sus límites, la integración de los equipamientos turísticos, la rehabilitación del paisaje tradicional y elaboración de nuevos usos turísticos. Su elaboración debería estar contemplada en la Ley general de turismo de la Comunidad Autónoma y con ella se debería proceder a elaborar una guía de la imagen del Aragón rural. Porque el necesario e imprescindible punto final de esta actuación sería su transmisión.

Desde la calidad será posible conseguir la necesaria fidelización del cliente. Es éste un elemento fundamental para lograr la estabilidad del sector. Y junto a la ya mencionada y necesaria calidad del medio y de los servicios, hay que señalar que las características del turismo rural y, en especial, de sus empresas contribuyen a facilitar este proceso de fidelización. En efecto, el carácter familiar de las mismas, que para otras cuestiones supone un serio problema, es una clara ventaja para la consecución de este objetivo. Si el empresario entiende que de la consecución de un trato especial para cada cliente depende en buena medida el éxito final de la empresa, se habrá dado un paso relevante en la dirección adecuada.

Entre la calidad y la acción de los poderes públicos hay una serie de cuestiones concretas que al menos deben ser citadas por la importancia que pueden tener para fortalecer la oferta de turismo rural en Aragón. Así, en primer lugar es necesario referirse al ya mencionado concepto de infraestructura específicamente turística. El turismo necesita de infraestructuras adecuadas. Pero lo que es significativo subrayar es su papel como generador de infraestructuras y la transcendencia de esta perspectiva en un medio como el rural. Pues bien, junto a las infraestructuras tradicionales, hay que realizar una mención singular a aquellas que se encuentran directamente relacionadas

con la actividad turística. Entre las que son imprescindibles para el turismo rural deben señalarse la señalización turística y la creación de una red caminos de larga distancia. La señalización es esencial en una política de calidad. No es sólo una cuestión de imagen. Una mala o defectuosa señalización rebaja la oferta y contribuye a defraudar expectativas. Es por ello preciso desarrollar una señalización turística exhaustiva, clara, homogénea y estéticamente integrada en el entorno. La creación de una red de caminos de larga distancia, en la que podría tener una importancia notable el aprovechamiento de las vías pecuarias<sup>(34)</sup>, es un elemento imprescindible para fortalecer una oferta con grandes posibilidades de crecimiento, una oferta básicamente construida alrededor del senderismo, del cicloturismo o de la hípica. Aragón puede desarrollar una oferta privilegiada porque tiene las condiciones precisas para ello. Una oferta que trascendería con facilidad las fronteras españolas.

Dos cuestiones concretas podrían ser estudiadas por la Administración de la Comunidad Autónoma. Por un lado, el establecimiento de áreas piloto que puede ser una experiencia interesante para ensayar y a la postre perfeccionar un nuevo modelo de política pública alrededor del turismo rural. Por otro, y en relación con lo ya señalado al referirnos a la formación, parece que podría ser conveniente la creación de un cuerpo de agentes de desarrollo local. Junto a ellos, sería necesario fortalecer la acción inspectora.

Una cuestión que merece singular mención es la integración del concepto de parque cultural en el modelo de turismo rural<sup>(35)</sup>. La figura del parque cultural es una de las creaciones más originales y con mayor potencialidad turística. Ahora bien, en la Ley que los regula se echa en falta una mayor conexión con la actividad turística. En efecto, aunque su función como recursos turísticos subyace en toda la norma, es lo cierto que sólo en una ocasión y muy secundariamente se cita el turismo en la Ley. Así, podría estudiarse una modificación de la Ley que sirviese para integrar adecuadamente la red de parques culturales en la oferta de turismo rural de la Comunidad Autónoma. La potencia del concepto y de su imagen es singularmente relevante. El concepto de parque cultural, debidamente orientado al turismo

(34) Sobre el aprovechamiento turístico de las vías pecuarias, O. HERRÁIZ SERRANO, *El aprovechamiento turístico de las vías pecuarias*, en el vol. col., *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, ob. cit., pp. 285-318.

(35) Sobre el concepto y régimen jurídico del parque cultural, regulado por la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Aragón, puede verse: L. POMED SÁNCHEZ, *El patrimonio cultural como factor de desarrollo local: los parques culturales*, en el vol. col., *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, ob. cit., pp. 239-266.

rural puede ser unos de los recursos más singulares y atractivos del turismo en Aragón.

Junto a la figura de los parques culturales, la Comunidad Autónoma podría pensar en la articulación de otra oferta singular alrededor de los pueblos abandonados. Son diversas las circunstancias que hacen pensar en la viabilidad de esta alternativa. La mayor sensibilidad hacia los mismos tanto por particulares como por las Administraciones públicas, el éxito de algunas experiencias pilotos o su innegable atractivo, real e imaginario, para un amplio sector de la población, hace pensar que debidamente integrados en la oferta global de turismo rural, pueden desempeñar un papel relevante en la misma.

La oferta cultural debería completarse con un exhaustivo inventario de rutas culturales y recursos culturales del medio rural en la Comunidad Autónoma. En relación con todos estos recursos hay que tener en cuenta la importancia de cuestiones como la señalización, accesibilidad, profesionalidad de los agentes públicos y privados o la existencia de una imagen corporativa. No pueden obviarse las dificultades ajenas a la voluntad de la Administración que pueden plantearse alrededor de alguna de estas cuestiones, especialmente en lo relativo a la accesibilidad de algunos bienes propiedad de particulares o más frecuentemente de la Iglesia Católica. Si en relación con los particulares bien puede pensarse en una política de fomento, ayudando realmente a la conservación de esos bienes a cambio de que se facilite su accesibilidad, en relación con la Iglesia debería pensarse en la forma de articular algún tipo de acuerdo general que evite la proliferación de problemas.

Junto a ello dos cuestiones esenciales. Por un lado, la necesidad de no olvidar que las fórmulas hoy exitosas pueden estar cercanas a su agotamiento, que la consolidación de la oferta de turismo rural como una alternativa estable de desarrollo obliga a pensar no sólo en el presente, sino también en el mañana. La competencia es extraordinaria. Es necesario proceder a la búsqueda de nuevos recursos y fomentar la aplicación de nuevas tecnologías, aprovechando los recursos existentes en la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, y como se ha podido observar, con independencia de cómo se desarrollen las nuevas relaciones entre lo público y lo privado, la presencia de lo público en el turismo rural debe ser muy amplia. En esta actividad, no son válidos los parámetros restrictivos que en relación con lo público son hoy mayoritariamente vigentes. El poder público debe llegar allí donde no va a llegar el sector privado. El sector público debe servir al fomento de todas aquellas actividades

que contribuyan al cumplimiento por el turismo de los fines que se le asignen. Asimismo, debe proceder a la ordenación de una oferta turística que ha de ajustarse a unos parámetros previamente establecidos. Debe, en fin, realizar todas aquellas acciones complementarias que justifican los ambiciosos fines a los que puede servir en una Comunidad Autónoma la actividad turística. Para ello, desde luego deberán reforzarse notablemente los propios medios materiales y personales de la Administración turística de la Comunidad Autónoma.