

FUNDAMENTOS DE SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO EN LA IMPLANTACIÓN DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN EL MEDIO RURAL

Carlos Sanz Domínguez*

Resumen: En el presente artículo se analiza los instrumentos de la política turística para el desarrollo del medio rural, mediante la aplicación del principio de sostenibilidad, que exige el adecuado equilibrio entre explotación y conservación de los recursos naturales. La aplicación del principio de sostenibilidad sobre la actividad turística ha propiciado el surgimiento del turismo sostenible, de gran relevancia en el desarrollo económico y social del medio rural. Tratamos, por tanto, los elementos que coadyuvan al desarrollo de actividades turísticas en el medio rural, así como, las limitaciones que el ordenamiento impone para salvaguardar sus valores esenciales. De esta forma, utilizando mecanismos de desarrollo y respetando los recursos naturales, se alcanzará un adecuado desarrollo económico de las zonas rurales encaminado a la consecución del bienestar social de la población rural.

Palabras claves: turismo rural, sostenibilidad, desarrollo turístico.

Abstract: In the present article there are analyzed the instruments of the tourist policy for the development of the rural way, by means of the application of the principle of sustainability, which demands the suitable balance between development and conservation of the natural resources. The application of the principle of sustainability on the tourist activity has propitiated the emergence of the sustainable tourism, of great relevancy in the economic and social development of the rural space. We treat, therefore, the elements that help to the development of tourist activities in the rural way, as well as, the limitations that laws impose to safeguard their essential values. Of this form, using mechanisms of development and respecting the natural resources, there will be reached a suitable economic development of the rural zones directed to the attainment of the social well-being of population.

Keywords: rural tourism. sustainability. tourist development.

I. INTRODUCCIÓN

El medio rural presenta un conjunto de desequilibrios que requiere la intervención de los poderes públicos en orden a hacer efectiva la redistribución territorial de la riqueza, mediante la implantación de políticas de desarrollo compatibles con la conservación del entorno y el medio ambiente y que procure una mejora en la calidad de vida de la población local. Destaca, por su importancia cualitativa y cuantitativa la política de desarrollo turístico, que ha facilitado la aparición del concepto de turismo sostenible, como peculiar aplicación del

principio de sostenibilidad. Estas acciones permiten diversificar las fuentes de riqueza de las áreas rurales y contar con la participación activa de su población.

II. LA SOSTENIBILIDAD EN EL MEDIO RURAL Y SU AFECCIÓN A LAS INICIATIVAS TURÍSTICAS

El término «desarrollo sostenible» se dio a conocer en 1987, en el informe de la Comisión Brundtland sobre Nuestro Futuro Común en el que, tras criticar el progreso fundamentado en un desarrollo incontrola-

* Departamento de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla. carsanz@us.es.

do y perjudicial para el medio ambiente y los recursos naturales, propugna la aplicación de un desarrollo económico y una utilización de los recursos naturales respetuosa con el medio ambiente, que procure la satisfacción de “las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Desde este momento, la sostenibilidad asociada al desarrollo económico será objeto de estudio en los más variados encuentros internacionales. Así, en la declaración final de la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992), se encomienda a los Estados y a toda la población a reconocer el derecho al desarrollo ejercido de tal forma que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras con objeto de alcanzar el adecuado desarrollo sostenible. En la misma dirección se manifestó Naciones Unidas con motivo de la Declaración del Milenio (2000) que incorporó menciones explícitas al principio de sostenibilidad, entre los valores esenciales de las relaciones internacionales del siglo XXI.

Finalmente, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), impulsó serios compromisos de sustentabilidad: «Asumimos la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible».

Toda actividad económica que utilice recursos naturales debe impregnarse del

principio de sostenibilidad, dando lugar, en el sendo de la actividad turística al surgimiento del «turismo sostenible», como necesidad ineludible de aplicar a las diversas manifestaciones de esta actividad, los valores propios de la sostenibilidad. Afecta, pues, a toda actividad turística, con independencia del medio o de los caracteres que lo identifiquen. En este sentido, la Carta del Turismo Sostenible (Lanzarote, 1995) define el turismo sostenible como «soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales». Años después se incorporó al art. 3 del Código Ético Mundial para el Turismo (Naciones Unidas, 1999) (1).

El principio de sostenibilidad aplicado al turismo encuentra su reconocimiento en las Leyes de Turismo y disposiciones que las desarrollan (2), en la normativa de protección ambiental (que contempla los instrumentos de control ambiental, los planes ambientales previstos en la Agenda 21 y diferentes medidas de promoción del respeto al medio ambiente), y, finalmente, en los instrumentos de planificación turística. En particular, la normativa turística ha tomado conciencia de la necesidad de limitar el desarrollo de la actividad turística, de cumplir la legislación de protección ambiental, de impulsar la educación ambiental y la información a los usuarios turísticos, de respetar la normativa sobre eliminación de residuos y prohibición de vertidos, de implantar medidas de ahorro energético, de limitar la capacidad de ocupación o uso de los espacios turísticos mediante la declaración de zona turística saturada, de establecer la capacidad de

carga de los recursos turísticos, etc. Estas restricciones tendrán especial significado, como se verá, en el desarrollo turístico de áreas rurales.

III. EL IMPULSO ECONÓMICO A LAS ÁREAS RURALES

La Constitución encomienda a los poderes públicos la redistribución de la riqueza, procurando un desarrollo económico equilibrado y armónico. Así, en su art. 40 determina que «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica». Es imprescindible, por tanto, afrontar las carencias estructurales que presenta la sociedad rural, su dependencia excesiva del sector primario; la falta de crecimiento del mismo, frente al desarrollo constante de la industria y los servicios; la excesiva parcelación de la tierra; las deficientes infraestructuras de comunicación y transporte; la escasa implantación de las tecnologías de la información; el progresivo despoblamiento; la insuficiencia de servicios públicos sociales, sanitarios, educativos y culturales; la inexistencia de industria de transformación y comercialización de sus productos; etc.

Frente a ello, la política de desarrollo rural ha de marcarse como objetivo prioritario el incremento del nivel de vida de la población a través de la implantación de medidas de desarrollo económico y social que persiga la dotación de equipamientos y

la implantación de servicios públicos de ámbito municipal o comarcal; mejora de las comunicaciones; construcción de instalaciones deportivas y de ocio; fomento de la cultura; implantación de tecnologías de la información y comunicación; promoción de viviendas sociales; revalorización del patrimonio rural; etc. Es preciso, además, promover la diversificación económica mediante la introducción y potenciación de iniciativas empresariales que impliquen una ruptura del monocultivo y que resulten compatibles con las actividades productivas tradicionales (agricultura, ganadería, artesanía, minería, etc.). De esta forma se produce una potenciación de actividades complementarias tales como el turismo, la artesanía, gastronomía, transformación de productos agropecuarios, reforestación, explotación del patrimonio rural, etc. (3).

Entre las medidas que pueden adoptar los poderes públicos territoriales para atajar los factores de deterioro del medio rural destaca el desarrollo de actividades turísticas. Conforme a la Carta de Turismo Sostenible, «Toda opción de desarrollo turístico debe repercutir de forma efectiva en la mejora de la calidad de vida de la población e incidir en el enriquecimiento sociocultural de cada destino». Los beneficios del desarrollo turístico de las zonas rurales, efectuado bajo el principio de sostenibilidad, son numerosos, al permitir el mantenimiento de otras actividades tradicionales, aprovechar los recursos tradicionales del entorno, propiciar la restauración del rico patrimonio histórico-artístico y monumental del medio rural, así como sus valores naturales y ambientales, etc. (4)

IV. EL MEDIO RURAL COMO RECURSO TURÍSTICO: EL EQUILIBRIO ENTRE EXPLOTACIÓN Y CONSERVACIÓN

Propiciar el desarrollo turístico de las áreas rurales impone adoptar, como punto de partida, una noción amplia de «patrimonio rural», sustento imprescindible de la política de promoción y fomento del turismo rural. Bajo esta perspectiva integramos en el patrimonio rural sus manifestaciones festivo-culturales; exposiciones y museos locales y comarcales; expresiones históricas y artísticas; flora y fauna; espacios naturales protegidos; centros de interpretación; patrimonio arqueológico; artesanía; gastronomía tradicional; manifestaciones etnográficas (tradiciones, fiestas populares, etc.); edificaciones relacionadas con las actividades productivas del medio rural; iglesias; palacios y casonas; castillos; cortijos; paisaje; vías pecuarias y caminos rurales; etc. El desarrollo sostenible, que impregna la política turística del medio rural, exige la conservación de los valores esenciales del entorno rural, manteniendo sus estructuras específicas en relación con el patrimonio rural, el paisaje, los recursos, las actividades productivas tradicionales, costumbres populares, etc. Se convierte así el turismo en instrumento de promoción de la rehabilitación y revalorización del patrimonio rural, pues sobre éste se asienta el desarrollo de actividades turísticas.

No obstante, el patrimonio rural presenta unas características que dificultan su rehabilitación y revalorización: su ubicación en zonas con deficientes sistemas de comunica-

ción; la dispersión territorial; el elevado coste de reutilización de los recursos; la titularidad diversa de los elementos patrimoniales con diferente capacidad de iniciativa; etc. Esta situación exige una decidida y coordinada actuación pública, que implique a todos los sujetos públicos y privados involucrados en el desarrollo rural y en las iniciativas de carácter turístico, que sean capaces de aplicar, fundamentalmente, tres tipos de medidas: En primer lugar, la aprobación de planes de desarrollo turístico rural, de ámbito territorial limitado (municipal, comarcal), que sirva de instrumento de coordinación y colaboración interadministrativa y de participación de la iniciativa privada y promuevan la protección y revalorización del patrimonio rural como recurso turístico especializado. En segundo lugar, la promoción de la iniciativa privada mediante instrumentos económicos, técnicos y materiales de fomento. Y, finalmente, el impulso de la rehabilitación de los elementos integrantes del patrimonio rural con objeto de asegurar su utilización turística sostenible, que permita la conservación de dicho patrimonio, mediante su utilización como alojamiento turístico, actividad de agroturismo, turismo activo, turismo cultural, etc.

El conjunto de actuaciones públicas enunciado requiere la singular colaboración de la población local, así como, de las instituciones políticas, sociales y económicas que la representan. La implantación de programas de desarrollo turístico en el medio rural puede resultar infructuosa sin la anuencia de los agentes locales, que deben adoptar un papel activo, tanto en la programación como en la ejecución de las medidas implementadas. La diversidad del

medio rural, las peculiaridades de sus recursos, las características que lo singularizan de otras zonas, exigen la aplicación de modelos endógenos de desarrollo, en el que prevalezca la iniciativa local, a la que es preciso fomentar e impulsar. Deben promoverse acciones participativas, que cuenten con la cooperación de las entidades sociales representativas del ámbito local. Las decisiones políticas y administrativas que hayan de adoptarse en aplicación de los diversos programas, habrán de estar precedidas de actuaciones de divulgación e información y habrán de contar con los correspondientes trámites de información pública. Será preciso llevar a cabo acciones de sensibilización social dirigidas a la población local que permitan su adaptación y máxima colaboración en la ejecución de los programas. Las decisiones administrativas de singular relevancia y proyección, tales como, planes de desarrollo turístico, solicitud para la declaración de zona de interés turístico o de municipio turístico, adopción de una denominación geoturística, etc., deben acordarse con la participación de la población local, ya directamente, ya a través de las entidades sociales implantadas en las zonas objeto de desarrollo. La Administración debe aplicar mecanismo de ordenación y promoción en los que se incentive la participación de la población, mediante la convocatoria de ayudas públicas, acciones promocionales en los principales foros turísticos, programas de formación que faciliten el acceso a las incipientes actividades turísticas, edición de material informativo y publicitario, etc. Este conjunto de tareas permite el desarrollo de nuevas actividades turísticas y el incremento de la concienciación social a favor del desarrollo turístico.

V. EL PAISAJE COMO ELEMENTO CAPITAL DEL PATRIMONIO RURAL Y DE SU DESARROLLO TURÍSTICO

Entre los valores que configuran el patrimonio rural y, por tanto, el espacio rural, destaca el paisaje. La consideración del espacio rural como recurso turístico se fundamenta, en gran medida, en los atractivos inherentes al paisaje rural, por su singular encanto y belleza, que se evidencia a través de sus múltiples manifestaciones: valles, barrancos y desfiladeros, montes y alta montaña; espacios naturales protegidos; caminos, veredas y senderos; vías pecuarias; flora y fauna silvestre; aglomeraciones urbanas de carácter rural (aldeas, pedanías, villas); patrimonio arquitectónico rural (cortijos, mansardas, masías, pazos, haciendas, molinos, acequias, iglesias y ermitas, monasterios, etc.); explotaciones extensivas agrarias, ganaderas o forestales con sus huertas, sembrados, granjas, corrales, etc. En definitiva, un conjunto de elementos naturales y/o artificiales que modulan el territorio hasta convertirlo en recurso turístico, en un medio atractivo para la práctica de diversas actividades turísticas (alojamiento, ocio, actividades de turismo activo, turismo de naturaleza, gastronomía, etc.), que la Administración ha de proteger y fomentar. El paisaje se convierte en elemento indisociable de la actividad turística, con independencia del territorio o del tipo de actividad turística que se desarrolle, si bien adquiere un valor esencial cuando nos referimos a actividades propias de los espacios rurales, pues la belleza del paisaje es un incentivo singular de las más recientes formas de turismo propias del medio rural,

tales como, turismo activo, agroturismo, turismo ecológico, turismo de naturaleza, etc. (Alenza García, 2003, p. 101). El paisaje ocupa, por tanto, un lugar privilegiado en el desarrollo turístico del medio rural.

Por otra parte, la protección del paisaje, como elemento integrante de los recursos turísticos, ha propiciado la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje, en el que se reconoce jurídicamente el paisaje como elemento esencial del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio cultural y natural; se definen las políticas destinadas a la protección y ordenación del paisaje a través de medidas específicas (sensibilización; acciones formativas; identificación y calificación; implantación de objetivos de calidad paisajística; etc.); se establecen procedimientos para la participación ciudadana y de las autoridades locales y regionales en la formulación de las políticas en materia de paisaje; y se integra el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica (5).

VI. LIMITACIÓN AL DESARROLLO TURÍSTICO EN ÁREAS RURALES

La actual política de desarrollo rural no persigue la urbanización del medio rural y, por tanto, las medidas dirigidas a implantar nuevas actividades empresariales, que contribuyan a la diversificación económica y a la creación de riqueza y bienestar, tienen presente el mantenimiento de sus valores singulares. Este principio se concreta en la

normativa reguladora de los alojamientos turísticos en el medio rural que persigue compatibilizar desarrollo y conservación, poniendo de relieve que el valor turístico de los espacios rurales es aportado, fundamentalmente, por los caracteres propios de sus recursos naturales, etnológicos, paisajísticos, arquitectónicos y culturales, que singularizan lo rural frente a lo urbano, convirtiéndolo en objeto de atracción de visitantes.

De esta forma, la normativa autonómica de ordenación de las actividades turísticas en el medio rural incorpora relevantes restricciones encaminadas a controlar el desarrollo turístico, bajo el prisma de la sostenibilidad, y procurando evitar la excesiva urbanización del campo. Entre las medidas puestas en prácticas destacan las siguientes: 1) La imposición de límites al crecimiento de la oferta turística de determinadas zonas rurales, especialmente en los supuestos en que la existente sea considerada suficiente, de forma que se eviten los efectos perjudiciales de la masificación o de la elevada concentración turística en determinadas zonas. Este tipo de medida se articula a través de la declaración de zona o área turística saturada, conforme a la Ley de Turismo de cada Comunidad Autónoma. Adicionalmente, pueden imponerse restricciones de uso o acceso a los recursos turísticos en las épocas de mayor afluencia de visitantes; 2) Establecimiento de altura máxima a las edificaciones de uso turístico, en particular, las destinadas al alojamiento turístico; 3) Determinación del número máximo de plazas permitidas en las diversas modalidades de alojamiento turístico rural, impidiendo la construcción de gran-

des edificaciones o complejos turísticos, cuya estructura arquitectónica resultaría ajena al medio rural, y al modelo de desarrollo escasamente invasivo que se pretende implantar; 4) Exigir que el titular de la explotación turística lleve a cabo determinadas actividades relacionadas con las habituales del campo, que resida en el medio rural e, incluso, en el mismo establecimiento turístico, de forma compartida con los usuarios turísticos; 5) Que la arquitectura de las edificaciones sea acorde con la tradición en la comarca en que se ubiquen, respetando las características tipológicas propias del lugar; 6) Que los materiales de construcción, mobiliario, enseres y, en general, la decoración de los establecimientos estén en consonancia con su carácter rural, de acuerdo con lo que resulte habitual en la zona; 7) Exclusión de la propiedad horizontal para la instalación de casas rurales, salvo en el caso en que constituya una vivienda unifamiliar; 8) Que las edificaciones cuenten con una determinada antigüedad, para la instalación de determinados tipos de alojamientos turísticos (Por ejemplo, en las casas de payés en Cataluña o los pazos, castillos, monasterios, casas grandes y casas rectorales en Galicia); 9) Que la parcela destinada a alojamiento hotelero rural tenga unas dimensiones mínimas, en relación con la capacidad del alojamiento; etc.

BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J. F. (2003): *La calidad de los paisajes naturales y rurales y su protección jurídica*, en *La calidad integral del turismo* (Blanquer Criado, D., dir.), Valencia. En: Tirant lo Blanch, pp. 101-134.

CADENAS MARTÍN, A. (Coord.) (1995): *Agricultura y desarrollo sostenible*, Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

GILBERT, D. C. (1992), *Perspectivas de desarrollo del turismo rural*. En *Revista Valenciana d'estudis Autònoms*, nº 13, pp. 167-194.

IZQUIERDO VALLINA, J. (2005), *Manual para agentes de desarrollo rural*, Madrid: Mundi-Prensa.

LARA DE VICENTE, F., y LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T. J. (Coord.) (2005), *Turismo sostenible: un enfoque multidisciplinar e internacional*, Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.

MARTÍN MATEO, R. (2002): *La tutela del paisaje en la legislación urbanística*, en *Ordenación y gestión del territorio turístico* (Blanquer Criado, D. Coord.), Valencia. En: Tirant lo Blanch, pp. 483-504.

MUÑOZ, M.D., (2003): *Potencialidades del turismo rural para el desarrollo regional y local*. En: *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, nº 7, pp. 9-22.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (2001), *Régimen jurídico del turismo rural*, Madrid: Tribuna Futur.

SANZ DOMÍNGUEZ, C. (2002), *Régimen jurídico del turismo en el espacio rural: análisis y compendio normativo*, Sevilla: Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía.

NOTAS

(1) «Todos los agentes del desarrollo turístico tienen el deber de salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales, en la perspectiva de un crecimiento económico saneado, constante y sostenible, que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras».

(2) Así, a modo de ejemplo, la Ley de Turismo de Andalucía incluye, entre los fines que persigue, «la protección de los recursos turísticos de acuerdo con el principio de sostenibilidad» (Art. 1,2,e).

(3) En la Declaración de Cork «Por un paisaje rural vivo» se expresa la necesidad de «invertir el proceso de emigración del campo, combatir la pobreza, fomentar el empleo y la igualdad de oportunidades, responder a la creciente demanda de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal y ocio y mejorar el bienestar de las comunidades locales» (Conferencia Europea de Desarrollo Rural, 1996).

(4) En este sentido, los Fondos FEDER prevén para el periodo 2006-2013 como objetivo de convergencia el apoyo al crecimiento y a la creación de empleo en las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea.

(5) El Convenio Europeo del Paisaje fue aprobado por el Consejo de Europa en Florencia, el 20 de octubre de 2000, y entró en vigor el 1 de marzo de 2004.