

ANÁLISIS NORMATIVO DE LA POLÍTICA DE TURISMO RURAL EN CANARIAS

Andrés de Souza Iglesias*

Resumen: El objetivo del presente trabajo es la realización de un análisis normativo del turismo rural en el Archipiélago, desde la perspectiva alojativa y considerando los importantes cambios producidos a partir de la entrada en vigor de la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo en Canarias.

Se realiza un recorrido de los antecedentes como actividad planificada, entrando a continuación en el análisis, desde el punto de vista jurídico, de los sujetos activos de la actividad, las competencias de las diferentes Administraciones Públicas (Gobierno Autónomo, Cabildos Insulares, Ayuntamientos) y su intervención en el proceso de autorización de los establecimientos de turismo rural. En cuanto a las actuaciones sobre los inmuebles, se señala la vinculación de éstas con el carácter de rehabilitación y protección del patrimonio arquitectónico en cuanto bien cultural de las islas, así como su integración en el medio y respeto ambiental.

Se concluye afirmando que de la situación de cierta anarquía, derivada de la dificultad de incluir esta modalidad en el turismo convencional, se ha pasado a dar los pasos decisivos para integrar ordenadamente los establecimientos de turismo rural como oferta diferenciada pero incluida en el marco turístico del Archipiélago Canario.

Abstract: The aim of this paper is to work a normative analysis of rural tourism at the Islands from a lodging view and taking into account the important changes given from the date the Law 7/1995 of the Canary Tourism Planning came into force.

A general review of the fore planning activity is given here, followed by an analysis, from a juridical point of view of the active subjects of the activity, the scope among Public Administration (Self-government, *Cabildo*—Organization formed in the Canary Islands of representative from all the towns of the Islands— and Town-Halls) and its participation in the process of authorisation to the rural tourism of commercial establishments. In regard to acting on real estate it is pointed out the link of these requiring rehabilitation and architecture heritage protection as an Islands' cultural subject, as well as an integration to the surroundings and environmental care.

It concludes strengthening that the state of anarchy, derived from the difficulty of including this modality of conventional tourism, has been overcome by giving the due steps to integrate in the rural ordering the commercial establishments as a differentiated offer but included in the tourism frame of the Canary Archipelago.

Parece oportuno iniciar este artículo con una remisión a la declaración final de la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, celebrada el verano de 1995 en Lanzarote. En ella se insta a los gobiernos, instituciones y organismos a desarrollar un turismo respetuoso con el medio ambiente, viable económicamente y aceptable socialmente.

Dentro de la amplia gama de actividades que se pueden enmarcar dentro del comúnmente denominado «turismo rural» se de-

ben dar con una mayor claridad las tres condiciones señaladas, para que puedan constituir elementos de una oferta turística diferenciada y con vocación de permanencia.

En nuestro archipiélago, desde el punto de vista de actividad planificada, tiene una implantación muy reciente; recordemos que las primeras subvenciones para el turismo rural se convocan por Orden de 19 de diciembre de 1990, con el título de «Mejora y acondicionamiento de casas de campo

* Jefe de Servicio de Infraestructura Turística del Gobierno de Canarias. Profesor Asociado de la Universidad de La Laguna. Abogado y Arquitecto Técnico.

como alojamientos turístico» y una dotación económica de veinte millones de pesetas. Como consecuencia, y a impulso de la comisión Europea, a través de la iniciativa REGIS, se convoca la Orden de 7 de agosto de 1992, con el título «Rehabilitación de inmuebles en el medio rural para ser destinados a alojamientos turísticos», y es a partir de ese momento cuando comienza a desarrollarse esta modalidad de oferta turística en Canarias.

Naturalmente, estos primeros pasos pueden ser objeto de críticas, muchas de ellas fundadas, pero también deben tenerse en cuenta las dificultades de incardinar, la que para nosotros es una nueva modalidad de la actividad turística, dentro de un sector tan desarrollado y de tanta vitalidad como el turístico en el Archipiélago.

La sensibilidad social ante este importante problema ha quedado patente desde el momento en que el Parlamento de Canarias aprueba la Ley 7/1995, de 6 de abril de Ordenación de Turismo, señalando las líneas por las que se ha de regir la actividad que estudiamos y fijando las bases para su desarrollo normativo. Hay que indicar que esta Ley está en perfecta sintonía con la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 13 de julio de 1992 por la que se aprueba un plan de acciones comunitarias en favor del turismo que incluye como una acción más la del turismo rural.

Por otro lado, cabe afirmar que la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, asumiendo la competencia exclusiva que sobre la ordenación del turismo le otorgaba el artículo 29 de nuestro Estatuto de Autonomía,

se adelanta a la Declaración de la Conferencia Mundial del Turismo Sostenible y señala el camino para que las iniciativas de turismo rural respeten el medio ambiente, sea viable desde el punto de vista económico y aceptable socialmente. Recientemente, la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, reforzando la posibilidad de regir, sin cortapisas, el sector más trascendente de nuestra economía.

Merece la pena hacer un escueto análisis de determinados aspectos de la ley 7/1995 que afectan a esta modalidad turística y que pueden dar lugar a reflexión y debate.

En primer lugar, conviene resaltar que la Ley en su artículo segundo reseña entre los sujetos sometidos a ella a todas las Administraciones, Organismos y Empresas Públicas que desarrollen su actividad relacionada con el Turismo y a las empresas que desarrollan actividades o que ofrezcan servicios de alojamiento turístico de cualquier tipo, además de mencionar expresamente a las empresas de intermediación turística.

Este artículo tiene especial trascendencia en el campo del turismo rural y supone un giro importante en la situación existente hasta la entrada en vigor de la Ley. Es un artículo de carácter general, y siendo como se ha dicho la modalidad turística que estudiamos una más, aun con sus peculiaridades dentro del sector, debe verse sometida al mismo. No cabe por ello que una persona física, no empresaria, o una asociación, constituida al amparo de la Ley 191/64 de 24 de diciembre, de Asociaciones, o de la Ley 19/1977 de 1 de

abril, pueden dedicarse a desarrollar actividades alojativas de turismo rural o de intermediación. Para el ejercicio de estas actividades, por tanto, es de plena aplicación el deber señalado, en el artículo 13, de inscribirse en el Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos de la Comunidad Autónoma, conforme a lo establecido en el artículo 21, quedando sujetas a todas las autorizaciones y requisitos exigidos para cualquier otra empresa que desarrolla una actividad calificada como turística.

Las diversas formas jurídicas que puede adoptar una empresa, desde la de empresario individual, sociedad civil, sociedad mercantil o sociedad cooperativa, permite un amplio abanico de posibilidades en las que se puede incardinar el interés de los promotores de actividades de turismo rural, sin que por ello el importante papel de las asociaciones quede relegado a un segundo término.

Desde el punto de vista competencial, son tres las Administraciones Públicas que intervienen en materia turística y, en consecuencia, también en lo que afecta al turismo rural, conforme a lo establecido en los artículos 5, 6, y 7 de la Ley.

1. La Administración de la Comunidad Autónoma, es por tanto responsable de la planificación y ordenación del turismo a nivel regional, incluida la ordenación de la oferta, la planificación y programación sobre las infraestructuras turísticas y la coordinación de las actuaciones que en esa materia ejerzan Cabildos Insulares y Municipios. Es precisamente, y por mandato expreso del artículo 32.3 de la L.O.T., esta Administración la responsable de de-

terminar qué establecimientos deben entenderse comprendidos dentro de cada modalidad alojativa, constituyendo una de ellas los establecimientos de turismo rural.

2. Los Cabildos Insulares como Administración responsable de la promoción, fomento y desarrollo de la política de infraestructuras turísticas y la coordinación de éstas, en el ámbito de la isla respectiva. Por otro lado, en virtud de las transferencias de funciones de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares en materia de promoción y policía del turismo insular, tal y como establece el Decreto 156/1994 de 21 de julio, son los órganos responsables de las autorizaciones de apertura y funcionamiento de los establecimientos turísticos y por tanto, también de los destinados a turismo rural.

3. La Administración Municipal en tanto competente para el otorgamiento de las licencias de edificación y de apertura de los establecimientos turísticos.

No obstante, estas tres Administraciones no deben realizar su función aisladamente, ya que la propia Ley establece en su artículo 8º, como principio general, el de colaboración, coordinación e información multilateral.

El ámbito de las competencias de Cabildos y Administración Municipal, desde el punto de vista de la aplicación diaria, plantea pocas dudas, sin embargo no ocurre lo mismo con la Administración Autonómica. La necesaria intervención de diversos órganos de esta Administración hace conveniente un intento clarificador.

1. Como su propio nombre indica, el medio natural en que se desenvuelven las actuaciones de esta modalidad turística es el suelo rústico. Este suelo está protegido por una normativa específica con rango de Ley, es la denominada Ordenación del Suelo Rústico, de 7 de abril de 1987.

2. En la distribución de competencias orgánicas del Gobierno de Canarias, la ordenación del territorio está atribuida a la Consejería de Política Territorial. Como la de turismo, la ordenación del territorio y el urbanismo es competencia exclusiva en virtud del ya mencionado artículo 30 del Estatuto de Autonomía.

3. Consecuencia de lo anterior, es la aplicación inmediata del artículo 9 de la Ley Reguladora del Suelo Rústico. Ello significa que todas las posibles actuaciones en inmuebles, por tanto también para su conversión en casas u hoteles rurales, precisan previamente la autorización de la Dirección General de Urbanismo. Es este órgano de la Administración Autonómica el que recabará los informes o declaraciones de utilidad pública o interés social que estime pertinentes, bien de otras Consejerías que se puedan ver afectadas por la actuación, de la Administración Municipal o de la Administración del Estado, si los proyectos se encuentran enclavados en áreas afectadas por una legislación específica. A modo de ejemplo, mencionemos la Ley de Costas.

4. Naturalmente, cabe enclavar dentro de lo que se entiende por turismo rural intervenciones en suelo clasificado como urbano en el planteamiento municipal. Tal es el caso de núcleos con un marcado carácter

agrícola. En estas actuaciones no es precisa la intervención de la Dirección General de Urbanismo.

En cuanto al otorgamiento de las licencias municipales, hay que tener en cuenta que el artículo 24.2 de la L.O.T., exige para su concesión que el futuro establecimiento turístico cuente con autorización previa expedida por la administración turística competente, en la actualidad la Consejería de Turismo y Transportes, toda vez que esta competencia no ha sido transferida a los Cabildos y forma parte de la capacidad de ordenación del sector atribuida por la propia Ley a la Comunidad Autónoma.

Hay que destacar que todos estos pasos van a evitar los actuales problemas para obtener las autorizaciones de apertura y, en cierto modo, van a forzar a la coordinación administrativa que propugna el artículo 8º de la Ley.

El turismo rural queda, como ha quedado expresado, incorporado definitivamente a la planificación turística general del Archipiélago, reconociendo sus peculiaridades, como las tienen las restantes modalidades del ejercicio de la actividad turística, pero alejado de ser un hecho relativamente aislado.

A partir de la entrada en vigor de la Ley queda contemplado dentro de las medidas de fomento genérico para mejorar la oferta turística, concretamente en el artículo 54, apartado a), en éste se indica lo que la Ley requiere del Gobierno, al señalar que la Consejería competente en materia turística deberá establecer programas de turismo ru-

ral con el fin de fomentar la responsabilidad ecológica y rehabilitar edificios de especial valor, en coordinación con la administración competente en la conservación de la naturaleza.

En efecto, las actuaciones en turismo rural no se pueden considerar aisladamente, esto es, desvinculadas del medio en que están enclavadas.

La rehabilitación de un edificio que está en la voluntad del legislador no es simplemente una restauración, va más allá y pretende su reutilización, darle una nueva vida, que en el caso que nos ocupa es su destino como alojamiento turístico. Considera nuestro patrimonio arquitectónico un bien cultural a preservar, así lo exige el artículo 1 f) de la LOT y este nuevo destino debe tener vocación de permanencia, turismo sostenible en la terminología de la Conferencia Mundial de su nombre, lo que implica, además, una actuación indirecta sobre el medio. El entorno pasa a formar parte de la oferta turística.

Conviene, en cualquier caso, aclarar que la restauración y la rehabilitación son dos técnicas que nada tienen que ver con la reconstrucción. Reconstruir implica construir de nuevo algo que fue destruido, normalmente utilizando restos y estudios de marcado carácter histórico o arqueológico. A modo de ejemplo podemos indicar el poblado de Guinea en la isla de El Hierro. Actuaciones en todo caso meritorias, pero que se apartan del objeto pretendido para el turismo rural en nuestra Comunidad Autónoma. Se trata de actuar sobre edificios más o menos deteriorados pero existentes, dotándo-

los de medidas de confort y seguridad óptimas para los usuarios.

Naturalmente, lo expresado obliga a que las actuaciones de apoyo de la Administración tengan que ser necesariamente selectivas y no contemplen el edificio a rehabilitar, aislado del ambiente en que está enclavado. De este modo, las intervenciones deben:

- Tener en cuenta la conservación del carácter formal del inmueble.
- No causar perjuicios a la comunidad.
- Promover el desarrollo económico del área.

No caben, por lo expuesto, actuaciones indiscriminadas que, aun cumpliendo formalmente con los requisitos para ser denominadas de turismo rural, se aparten de la obtención de ese ofrecimiento que se pretende realizar de nuestro patrimonio natural y cultural. Ello llevaría al desencanto del usuario, impidiendo el deseable efecto expansivo de las estancias. No debe olvidarse que la personalidad del turista consumidor de este turismo está considerablemente alejada del que podemos llamar convencional de sol y playa.

Cuando se menciona patrimonio natural, se está hablando de algo que es propio y con un valor de uso, de aquí la habitual referencia a las riquezas naturales y paralelamente al patrimonio cultural vinculado a riquezas culturales de un pueblo. Es cultura y naturaleza la que se está ofreciendo en turismo rural, por ello no deben ser promocionados

dentro de esa cualificación inmuebles que, aun respetando sus valores intrínsecos, se encuentren en un medio ambiente inadecuado o en áreas degradadas.

Las Administraciones Públicas con responsabilidades en la acción de fomento deben tener en cuenta esta peculiaridad y en esta línea se están desarrollando los trabajos del futuro reglamento que la Comunidad Autónoma está elaborando para regular el turismo rural.

Desde los más pequeños ofrecimientos de casas rurales hasta los programas más ambiciosos de hoteles rurales, deben estar vinculados a lo que podemos denominar paisaje natural humanizado, esto es, aquel que produce en el que lo elige efectos físicos y psíquicos beneficiosos, permitiéndole disfrutar de aquello que carece en su vida normal.

Debe ponerse de manifiesto que la elaboración del futuro Reglamento ha sido muy laboriosa y objeto de gran cantidad de observaciones y alegaciones de las instituciones, sectores y personas implicadas. Opiniones en muchas ocasiones radicalmente contrapuestas. En su fase final se ha realizado un considerable esfuerzo para aunar, en lo posible, criterios y recoger las experiencias de estos años.

En este último período, sólo en trámite de audiencia abierto en 1996, se han recogido observaciones de 13 asociaciones de turismo rural, de una fundación, de la Federación de Empresarios de Hostelería y Turismo, de la Asociación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Fuerteventura, de ASHOTEL,

de la Federación de Municipios y de los siete Cabildos Insulares, asimismo, han formulado alegaciones cinco profesionales y empresas dedicadas al turismo rural, un Colegio Profesional y el Centro de Iniciativas y Turismo del Norte de La Gomera.

Es indiscutible la urgencia de este Reglamento, como lo es la necesidad de terminar con la situación irregular de muchas explotaciones de turismo rural, motivada no precisamente por aquellos que han depositado su confianza y esfuerzos en el turismo rural, sino por la carencia de una norma adecuada en qué ampararse. Sólo a título orientativo pensemos que hasta la fecha, en todo el Archipiélago, han sido subvencionadas 216 casas rurales, de las que se encuentran en explotación 135, y en cuanto a los hoteles, han sido subvencionados 19, de los que 10 están en explotación.

No obstante, pese a la imposibilidad de contentar a todos los interesados, como no lo hace ninguna norma jurídica, el esfuerzo integrador ha sido grande, y en cualquier caso, el disponer del marco privilegiado de la Ley de Ordenación del Turismo y su futuro Reglamento va a permitir que muchos de los problemas actuales se resuelvan y, sobre todo, otorgar al ciudadano que desea trabajar en esta especialidad turística, o simplemente disfrutar de ella, la seguridad jurídica a la que todos aspiramos.

A modo de conclusiones se puede afirmar que el vacío normativo para el turismo rural desaparece parcialmente a partir del 19 de julio de 1995, fecha en que entra en vigor la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias.

La Disposición Final primera de la Ley autoriza al Gobierno para su desarrollo y en base a la misma se ha elaborado el Reglamento que recogerá las peculiaridades de esta actividad; no obstante, el articulado de la propia Ley recoge normas de aplicación directa a las que debe someterse la modalidad turística que se estudia, entre las que cabe destacar:

1. Únicamente empresas, cualquiera que sea su forma jurídica, pueden ejercer actividades alojativas o de intermediación en materia de turismo rural. De este modo quedan excluidas las personas físicas, asociaciones o cualquier otra forma societaria que no reúna la condición de empresa mercantil.

2. Las empresas dedicadas o que pretendan dedicarse a actividades relacionadas con el turismo rural quedan sujetas a los mismos requisitos y autorizaciones exigidos para cualquier otra empresa que desarrolle actividad turística.

3. La inscripción en el Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos será requisito previo y necesario para la tramitación de expedientes administrativos, incluyendo los correspondientes a licencias municipales de obras y autorizaciones de apertura.

4. Por otra parte, el ejercicio de una actividad de turismo rural requiere autorización previa expedida por la Consejería de Turismo y Transportes. Esta autorización es independiente de la inscripción en el Registro General y es condición para el otorgamiento de las licencias municipales de obras y de las autorizaciones preceptivas por aplicación de la legislación sectorial.

5. Las actuaciones de fomento en materia de turismo rural, tal es el caso de las convocatorias de ayudas y subvenciones, tendrán por objeto la rehabilitación de edificios, más o menos deteriorados, pero existentes y con una vinculación directa al medio ambiente en que están enclavados. Se excluyen, por tanto, obras de nueva planta o reconstrucción.

En definitiva, el turismo rural pasa a ser una actividad ordenada, regulada e integrada en la oferta turística general del Archipiélago, cesando la situación de indefinición y cierta anarquía con la que ha iniciado su desarrollo. No se niega con esta afirmación la buena voluntad e ilusión que debe reconocerse para todas las personas y entidades que han iniciado esta importante modalidad.