

# LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN LA PROMOCIÓN TURÍSTICA A TRAVÉS DE LA U. E.: *EL PROGRAMA LEADER*

CARLOS BELTRÁN FERNÁNDEZ  
MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN  
(SECRETARÍA GENERAL DE ESTRUCTURAS AGRARIAS)

INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA  
Y DESARROLLO AGRARIO  
SUBDIRECTOR GENERAL DE PROGRAMAS OPERATIVOS

PAPERS DE TURISME 17, pp. 25-31, 1995

R E S U M E N

*T*HIS PAPER IS A RESUME OF THE CONFERENCE GIVEN by the author in the course «New types of tourism and its economic effects», organized by the Universidad Internacional Menéndez Pelayo in Formigal during September 1994.

*E*STE TEXTO RECOGE LA CONFERENCIA DICTADA POR el autor dentro del Curso «Nuevas Modalidades de Turismo y sus Efectos Económicos», organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en su sede de Formigal entre los días 12 y 16 de septiembre de 1994.

# LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN LA PROMOCIÓN TURÍSTICA A TRAVÉS DE LA U. E.: EL PROGRAMA LEADER

CARLOS BELTRÁN FERNÁNDEZ  
MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN  
(SECRETARÍA GENERAL DE ESTRUCTURAS AGRARIAS)

## 1. INTRODUCCIÓN

EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DE LOS FONDOS Estructurales se permite que la Comisión actúe de forma independiente a través de las Iniciativas Comunitarias para completar las medidas acordadas con los Estados miembros ya incluidas en los Marcos de Apoyo Comunitarios.

La Comisión, de esta manera, sienta las bases de una verdadera política comunitaria ya que impulsa el desarrollo de los sectores que considera prioritarios o esenciales para la realización del Mercado Único.

Las Iniciativas Comunitarias pueden aplicarse a los tres fondos (FEOGA-Orientación, FEDER y FSE) y a los demás instrumentos financieros comunitarios. Los Fondos pueden intervenir de forma conjunta o individual.

Las Iniciativas de carácter regional o que influyan en el desarrollo rural requieren la participación de los tres fondos y de los Instrumentos de crédito comunitario (BEI).

### FEDER

Tres tipos de iniciativas de *carácter regional*:

- Las que tienen por objeto contribuir a *solucionar problemas* graves directamente relacionados con otras políticas comunitarias.

- Las que tienen por objeto *fomentar la aplicación* de políticas comunitarias.
- Las que tienen por objeto contribuir a *solucionar problemas* comunes a determinados tipos de regiones (periféricas, ultraperiféricas y transfronterizas).

### FEOGA-ORIENTACION

Las Iniciativas en las que interviene tienen por objeto ante la reforma de la PAC, intensificar la adaptación de las estructuras agrarias y promover el desarrollo rural en sentido amplio.

### FSE

Su participación en las Iniciativas Comunitarias se orienta a:

- Reducir las diferencias entre las diversas regiones.
- Aumentar el grado de cualificación profesional.

En el contexto de aplicación de las iniciativas comunitarias en el año 1991 se pone en marcha la iniciativa LEA-

DER (relación entre actividades de desarrollo de la economía rural).

Mediante esta Iniciativa, la Unión Europea **fomenta un enfoque integrado del desarrollo rural**, planteando el problema desde su raíz.

La Comisión desde propuestas más amplias de los Estados Miembros seleccionó 212 Grupos de Acción Local para el desarrollo rural situadas en zonas subvencionables por los objetivos 1 y 5 b de la Reforma de los Fondos Estructurales.

Objetivos:

- Crear una red de Grupos de Acción Local (G.A.L.) en favor del desarrollo rural.
- Aplicar soluciones innovadoras que pueden servir de modelo para la totalidad de las zonas rurales, integrando las diferentes medidas sectoriales.
- Utilizar como forma de intervención la subvención global de los tres fondos estructurales a través de un organismo competente (IRYDA).
- Los G.A.L. se seleccionan de acuerdo a los criterios:
  - Garantía de solvencia.
  - Capacidad administrativa.
  - Implantación local.
  - Participación de los Agentes Económicos y Sociales en el funcionamiento del Grupo.
  - Calidad del programa comarcal de desarrollo.
  - Experiencia y conocimientos técnicos en materia de desarrollo rural.
  - Aceptación de las normas de funcionamiento de la red supranacional.

**Medidas aplicables:**

- a) Apoyo técnico al desarrollo rural.
- b) Formación profesional y ayudas a la contratación.

c) Turismo rural:

- Conocer la demanda.
  - Desarrollar la oferta.
  - Organizar la oferta.
  - Estimular la creación de polos turísticos rurales.
  - Apoyo a inversiones individuales o colectivas (incluidas las inversiones turísticas vinculadas a la actividad agraria).
  - Adaptación de pequeñas infraestructuras públicas a las necesidades derivadas de la oferta turística.
  - Inventario, restauración y aprovechamiento de parajes o edificios singulares.
  - Promoción.
  - Estudios de mercado.
  - Creación de sistemas de reserva de plazas.
  - Medidas para la prolongación de la temporada turística.
- d) Apoyo a pequeñas empresas, a la artesanía y a los servicios locales.
- e) Valorización de la producción agraria, forestal y pesquera local.
- f) Funcionamiento y equipamiento de los grupos.

## 2. LEADER Y EL TURISMO RURAL

En términos financieros, el turismo es el aspecto más importante de la iniciativa comunitaria LEADER. Este programa ha dispuesto a nivel europeo de 490 millones de ecus (inversión total), lo que representa el 42% del monto total de las financiaciones movilizadas, tanto a nivel local como nacional y comunitario. LEADER es, probablemente, el más importante programa de desarrollo del turismo rural en el territorio europeo.

Ello no supone que LEADER sea un programa turístico sino más bien un programa de desarrollo rural a nivel local.

La inversión en la actividad turística debe analizarse, según el contexto de LEADER, como un incentivo del desarrollo generador de actividades en otros sectores. El objetivo de los grupos de acción local es, por lo tanto, desarrollar un turismo de calidad, creador de empleos y de actividades para las poblaciones locales, que se encuentre integrado en el programa de desarrollo global de la zona y que sea respetuoso con el medio ambiente natural y cultural.

En España es donde se han movilizado las más importantes financiaciones públicas y privadas: éstas representan 174 millones de ecus, es decir el 35% de las movilizadas a nivel europeo.

Las acciones en materia de turismo son muy variadas, pero pueden agruparse en torno a los siguientes ejes:

- **Diagnóstico de situación:** se trata, según los casos, de evaluar el potencial de la zona en cuestión, de efectuar un inventario de los recursos locales, de analizar la oferta existente o la oferta potencial de servicios y de alojamiento en los establecimientos hoteleros o en casa del habitante, de elaborar planes de marketing con el objeto de estudiar el mercado y su potencial de desarrollo.
- **Valorización del patrimonio cultural o natural:** acondicionamiento de grutas, restauración de castillos, de pueblos, realce de los emplazamientos...
- **Mejoramiento de los equipamientos y de las infraestructuras:** acondicionamiento de los lagos, creación de rutas de acceso...
- **Ayuda a las inversiones turísticas privadas y públicas:** renovación del alojamiento, desarrollo de la acogida en la granja o en la vivienda del habitante...
- **Organización de la comunicación y la información turísticas:** definición de estrategias de marketing, creación de centros de información, elaboración de folletos explicativos, lanzamiento de campañas de comunicación, creación de acontecimientos para dar a conocer la región y atraer a nuevos turistas potenciales.
- **Organización de la oferta turística local:** normalización de la oferta, utilización de cartas de calidad, creación de agrupaciones y de nuevos servicios, instalación de centrales de reservación que faciliten la relación con la demanda.

- **Creación de itinerarios turísticos de circuitos de senderismo, circuitos ecuestres o ciclistas; desarrollo de productos turísticos específicos:** caza, deportes náuticos, «canyoning»...

- **Formación de diversos operadores turísticos:** hoteleros, agricultores, empleados de los establecimientos turísticos, acompañadores, monitores, agentes de desarrollo, responsables de asociaciones, líderes locales.

Por medio de la diversidad de estas acciones, parece claro que el turismo representa un fuerte potencial de desarrollo para la Europa rural. Lo que está en juego para los 217 grupos de acción local LEADER es la transformación del turismo en una actividad que esté, realmente, al servicio de un desarrollo duradero y equilibrado.

### 3. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN LA PROMOCIÓN TURÍSTICA A TRAVÉS DEL PROGRAMA LEADER

En el primer período de aplicación de la reforma de los fondos estructurales, 1989-1993, la iniciativa LEADER se ha aplicado a 217 programas de desarrollo rural de otras tantas comarcas europeas, tal como se ha señalado anteriormente. Para España se aprobaron 52 programas comarcales con una subvención de 120 MECUS, que se van a convertir los diversos «cambios» del cambio del ECU en unos 17.000 millones de pesetas. Las zonas rurales delimitadas tienen una superficie de 81.855 km<sup>2</sup> y una población de 1.854.305 habitantes, con una densidad media de 22,6 habitantes por km<sup>2</sup>.

Dentro de estos 52 programas de desarrollo de comarcas rurales, la promoción del Turismo rural es un capítulo importante. Como media en los planes financieros, presentados por los grupos de acción local, la proporción de inversión que se pretendía dedicar a este capítulo era de 51,8% del total, con una inversión prevista de 25.688 millones de pesetas. Terminado el plazo de adjudicación de subvenciones a proyectos el 31 de abril de 1994, la inversión comprometida en esta medida de promoción al Turismo rural es de 33.407 millones de pesetas, lo que representa un 33% más de la prevista, indicando el éxito de la aplicación de esta medida. El desglose financiero de esta inversión es el siguiente:

	Millones pesetas	%
Fondos estructurales comunitarios	8.972	27
Administraciones públicas nacionales	6.879	20,5
Sector privado	17.557	52,5

Esta cifra de inversión en actuaciones de turismo en el medio rural ha supuesto el 52,5% de la total realizada (63.574 millones de pesetas).

Considerando que LEADER comenzó a aplicarse en 1992, la inversión mencionada puede considerarse el mayor esfuerzo económico que se ha dedicado a la promoción del sector turístico en el ámbito rural.

El conjunto de proyectos apoyados por los programas, para el conjunto de las medidas es de 5.772, alcanzando el número de 2.326 los proyectos de Turismo rural, con una tipología tan distinta, como puede ser la edición de una guía, o un simple folleto turístico, y la construcción de un hostel de tres estrellas. Con datos de enero de 1994, y con motivo de unas jornadas dedicadas al asesoramiento al personal técnico de los Centros de Desarrollo Rural que llevan a cabo los programas acogidos a LEADER, sobre aspectos medioambientales de las iniciativas turísticas, el departamento de Ecología de la Universidad Autónoma de Madrid realizó una clasificación de los distintos proyectos en 31 tipologías distintas, que pueden encuadrarse grandes grupos: Oferta de Alojamiento y Restauración (55,77% de actuaciones), Oferta complementaria (19,71%), Planificación y gestión del turismo (24,51%).

De este conjunto de tipologías, destacan por número de proyectos la «Construcción y rehabilitación de viviendas y otras edificaciones con destino a alojamientos turísticos», con un 27% del total de actuaciones cometidas y un 17% de la inversión total, y por montante de la inversión «Construcción y creación y mejora/ampliación de hoteles, hostales y pensiones» con un 25% de la misma. En la primera, como su nombre indica, se contemplan los clásicos proyectos de reforma/consolidación de todo tipo de inmuebles rurales, en general viviendas, para destinarlos a la explotación turística acogiéndose a la modalidad de «Alojamientos Rurales» que cuentan con una normativa específica en muchas Comunidades Autónomas. En la segunda se trata de establecimientos hoteleros de pequeña dimensión, con máximos de 15-20 habitaciones, que tratan en todo momento de tener una personalidad incardinada en el medio y diferenciada de los grandes establecimientos de turismo de costa o de ciudad.

Una consideración importante, al hablar de las distintas tipologías, es que no en todos los programas se ha intentado promover el mismo tipo de proyectos. Por ejemplo, hay comarcas con un desarrollo importante del turismo de naturaleza, muy estacionalizado donde no se ha querido promocionar el aumento ni la mejora de campings, y por tanto a este tipo de inversiones no se le ha concedido subvención, y otras donde por tener un insuficiente turismo de naturaleza que practica la acampada libre, se ha dado prioridad a los proyectos de campings, subvencionándoles con el máximo posible (hasta el 50%).

La Secretaría General de Estructuras Agrarias, consciente de la importancia de la promoción del turismo rural en el desarrollo del mundo rural y de alta proporción en los programas de la iniciativa LEADER, estableció un **Convenio con el Fondo Ibérico para la Protección de la Naturaleza**, que pertenece a la red europea ECOTRANS, para el asesoramiento en materia de turismo rural de calidad ambiental tanto al IRYDA (Organismo intermedio de la Subvención global) como a los grupos de acción local. El Fondo ha documentado a estos órganos de gestión en dicha materia y ha tenido abierta de forma permanente una consultoría para proyectos concretos, a instancias de los grupos de acción local.

#### 4. LA APLICACIÓN DE LEADER II

La aplicación de LEADER II (1994-99) se basará en las siguientes características:

- **Continuidad de LEADER I:** enfoque integrado, dimensión local o comarcal, valor demostrativo y participación de la población.
- **Innovación,** como respuesta a los grandes cambios que está sufriendo el mundo rural.
- **Cooperación transnacional.**
- **Red europea de desarrollo rural.**

#### Beneficiarios

Además de los grupos de acción local podrán ser beneficiarios en esta fase los agentes colectivos públicos o privados que presenten un programa de carácter temático o sectorial.

#### Medidas

En esta fase se introduce una nueva medida respecto a la anterior que es la de «Conservación y mejora del medio ambiente y del entorno» que puede tener una gran complementariedad con la de «Turismo rural».

En el anexo I de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 1 de julio de 1994 se relacionan las actividades subvencionables y dentro de la medida de «Turismo rural» son las siguientes:

- Inversiones individuales o colectivas novedosas (incluidas las inversiones turísticas relacionadas con las actividades agrícolas) con una dimensión unitaria restringida.

- Inversiones en pequeñas infraestructuras públicas a las nuevas necesidades derivadas de la oferta turística.

- Inventario, restauración y revalorización de edificios de carácter histórico y parajes rurales de interés turístico (por ejemplo: emplazamientos arqueológicos, edificios religiosos, etc.).

- Actividades de promoción, estudios de mercado y creación de sistemas de reserva.

- Concepción y puesta en marcha de nuevos productos de turismo rural (incluido el turismo cultural y de descubrimiento del medio ambiente).

Los grupos de acción local han presentado sus propuestas de actuación para el período 1995-99 a las Comunidades Autónomas antes del 31 de agosto o 15 de septiembre, según

lo hayan dispuesto. Posteriormente realizarán un programa regional de desarrollo rural que, juntamente con el Programa Marco Nacional, se presentará ante la Comisión de la U.E. antes del 1 de noviembre para su aprobación.

Los grupos de acción local serán seleccionados por las autoridades nacionales (Estado, C.C. AA. y Entes Territoriales) y desarrollarán sus programas en el período 1995-99.

El importe concedido a España para la iniciativa LEADER es en este período de 332 millones de ecus (equivalentes a 53.000 millones de pesetas), de los que 276 MECUS van destinados a regiones de objetivo número 1, 56 MECUS a zonas rurales del objetivo 5 b.

La inversión que se generará en el período será de unos 150.000 millones de pesetas, de los que si se mantiene el porcentaje de la etapa anterior podrían destinarse a Turismo rural una cantidad de 75.000 millones de pesetas.

