

PLANES DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y TURISMO EN LOS PARQUES NATURALES DE ANDALUCÍA: RESULTADOS Y CAMBIO DE ORIENTACIÓN

*Begoña Escribano Salmoral**

Universidad de Córdoba

<https://orcid.org/0000-0002-7407-4331>

*Alfonso Mulero Mendigorrí**

Universidad de Córdoba

<https://orcid.org/0000-0001-6814-0630>

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza la relación entre Parques Naturales, desarrollo sostenible y turismo en Andalucía, la primera Comunidad Autónoma española en términos de superficie protegida, cuya red de parques ha contado con dos generaciones sucesivas de Planes de Desarrollo Sostenible en los últimos veinte años. Se evalúan los objetivos, la gestión y los resultados generales logrados con esta estrategia planificadora, y específicamente el papel que el turismo ha desempeñado en el conjunto de medidas e inversiones efectuadas.

Palabras clave: Parque Natural; desarrollo sostenible; turismo; Andalucía.

Sustainable development plans and tourism in the Natural Parks of Andalusia: results and change of orientation

ABSTRACT

This paper analyzes the relationship between Natural Parks, sustainable development and tourism in Andalusia, the first Spanish Autonomous Community in terms of protected area, whose network of parks has had two successive generations of Sustainable Development Plans in the last twenty years. The objectives, management and general results achieved

Fecha de recepción: 20 de marzo de 2022.

Fecha de aceptación: 29 de abril de 2022.

*Departamento de Ciencias Sociales, Filosofía, Geografía y Traducción e Interpretación. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Córdoba. Plaza del Cardenal Salazar, 3. 14003 CÓRDOBA (España). E-mail: bescribano@uco.es, alfonso.mulero@uco.es

with this planning strategy are evaluated, and specifically the role that tourism has played in the set of measures and investments made.

Keywords: Natural Park; sustainable development; tourism; Andalusia.

1. INTRODUCCIÓN

Es bien conocido que el diseño y aprobación de la *Reserva de la Biosfera* por parte de la UNESCO en 1968, dio paso a la primera figura dirigida explícitamente a vincular la protección de áreas naturales con el fomento los territorios concernidos. Desde aquella lejana fecha todos los grandes foros internacionales centrados en la conservación de la naturaleza han apostado por aproximar ambos extremos, con hitos especialmente reseñables en las décadas de los años ochenta y noventa del pasado siglo; en el Informe Brutland (1987) el concepto de *desarrollo sostenible* tomó carta de naturaleza y cosechó un éxito sin precedentes, quedando sus tesis incorporadas al discurso político y a la planificación medioambiental de todas las instituciones intergubernamentales, estatales, regionales y locales: desde la propia Cumbre de Río de Janeiro (1992) hasta el V Programa Marco de la Unión Europea *Hacia un Desarrollo Sostenible* (1993), o la elaboración de “Agendas 21” por parte de las administraciones públicas.

No es casual que aquéllas fuesen las décadas de inicio de la gran expansión protectora en el conjunto de la Unión Europea y, particularmente, en España; a nadie escapa que la acelerada declaración de numerosos y extensos espacios protegidos en aquellos años obedeció a la voluntad de incorporar el desarrollo sostenible en las políticas de conservación de la naturaleza. Adviértase que en 1980 el censo español de espacios protegidos recogía sólo 23 piezas (con una extensión equivalente a un irrisorio 0,4% del país), frente a las cerca de 1900 catalogadas en la actualidad, sin considerar la Red Natura (Mulero, 2002; EUROPARC, 2021). Es justamente en este contexto en el que debe entenderse el profundo cambio conceptual y de objetivos que experimentan las áreas protegidas desde entonces, encomendándoseles progresivamente nuevas y ambiciosas funciones (educación ambiental, uso recreativo, investigación científica, fomento del desarrollo económico, preservación del patrimonio cultural y del paisaje, etc.) que venían a ampliar su primigenia finalidad conservacionista.

En España, como efecto del citado cambio de rumbo, la identificación entre creación de áreas protegidas y fomento del desarrollo sostenible ha arraigado notablemente, y la expansión protectora antedicha se ha llevado a cabo de forma mayoritaria en extensas áreas rurales desfavorecidas —especialmente de montaña— donde pervive un medio natural bien conservado y apreciado. La confluencia de ambas características, íntimamente relacionadas, convirtieron a aquéllas en los ámbitos idóneos para impulsar el nuevo modelo protector. Y ello pudo hacerse mediante la creación de figuras más permisivas y funcionales que, como el Parque Natural, tuviesen la capacidad de aunar conservación y dinamización socioeconómica, incluso en un contexto como el actual donde la propiedad privada de la tierra es absolutamente mayoritaria (Troitiño, 1995; Maurín, 1999; Ojeda,

2000; Plaza, 2000; Larrubia *et al.*, 2001; Garayo, 2001; Mulero, 2002). Con el paso del tiempo, el protagonismo territorial de los Parques Naturales y figuras equivalentes se ha convertido en una realidad incontestable, del mismo modo que la implantación de medidas e instrumentos específicos diseñados para vincular la protección con el desarrollo rural; un ejemplo de referencia lo encontramos en los Planes de Desarrollo Sostenible aplicados en Andalucía, que serán objeto de nuestra atención en las páginas que siguen.

De otra parte, y en paralelo a lo anterior, se ha asentado la tesis de que la actividad turística debe ser uno de los pilares básicos del pretendido desarrollo en los numerosos y extensos parques declarados en los últimos treinta años a lo largo y ancho de la geografía española. Sin intención de exhaustividad, la proliferación de publicaciones en torno al tema es prueba fehaciente de la extraordinaria atención que suscita, bien desde una orientación conceptual o programática (Eagles *et al.*, 2003; Millán, 2001; ESPARC, 2002; Nasarre, 2006; Gómez y Múgica, 2007; López, 2010; Martínez, 2017), bien referidas al conjunto de España o, en el caso que nos ocupa, a Andalucía (Vacas, 2001; Romero *et al.*, 2002; Araque y Sánchez, 2004; Roca, 2004; Crespo de Nogueira, 2006; Pulido, 2007 y 2008; Flores, 2008; Muñoz, 2008; Romero *et al.*, 2002; López y Marchante, 2011; Flores y Barroso, 2012; Moral, 2012; Cobo y Aparicio, 2014; Leco *et al.*, 2015; Rivera, 2010 y 2015; Mulero y Rivera, 2018; Leco y Mateos, 2021).

A partir de este panorama general, en las páginas que siguen nos centraremos en el análisis de la relación entre Parques Naturales, desarrollo sostenible y turismo en Andalucía. Se trata de la primera Comunidad Autónoma en términos de superficie protegida, cuya extensa red de Parques Naturales ha sido dotada de dos generaciones sucesivas de instrumentos de planificación dirigidos a la dinamización socioeconómica de sus áreas de influencia. A nuestro juicio, reviste un interés considerable analizar el significado general de esta estrategia y, específicamente, el papel desempeñado por la actividad turística en su formulación y ejecución.

2. ANDALUCÍA: UNA EXTENSA RED DE PARQUES NATURALES ORIENTADA AL DESARROLLO SOSTENIBLE

En 1989, con la promulgación de la conocida como Ley del Inventario¹, se inició en esta región una etapa protectora muy expansiva, sin precedentes en el estado español. Tres décadas después la aplicación de la misma se concreta en la existencia de casi un 20% de la extensión regional sujeta a diferentes figuras de protección de cuño estatal y autonómico, o un 30% si se computa también la Red Natura 2000 (Cuadro 1). En cualquier caso, el alcance cualitativo de la citada ley ha de interpretarse a la luz de las siguientes claves explicativas (Mulero, 2018):

1^a) Los Parques Naturales (83% de la superficie protegida) son los protagonistas absolutos de la red andaluza, y particularmente los situados en áreas de montaña (19 de los 24 existentes), convirtiéndose éstas en el ámbito básico de la expansión protectora

1 Ley 2 /1989, de 18 de julio, por la que se crea el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

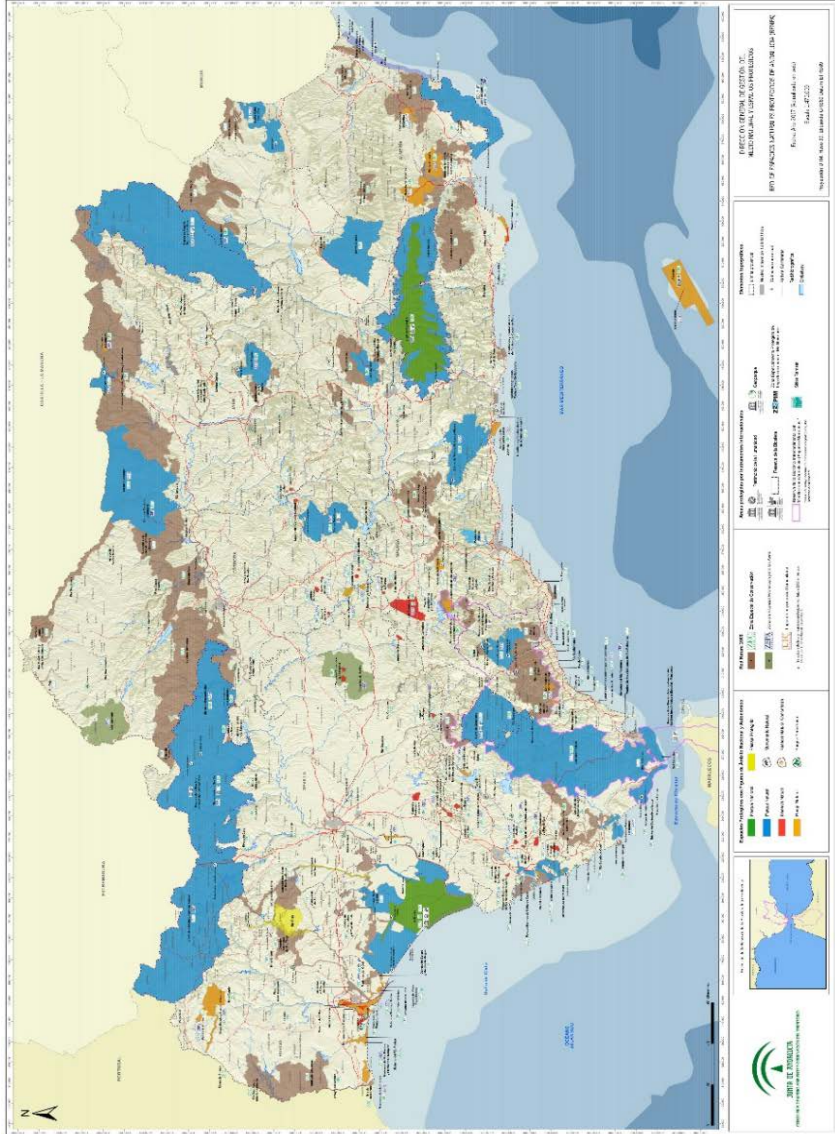
de la etapa autonómica, por diversas razones que posteriormente se expondrán. Las dos grandes cordilleras de la región —Sierra Morena y Cordilleras Béticas— han seguido caminos paralelos, puesto que con anterioridad a los años ochenta apenas aparecían representadas en los catálogos españoles de espacios protegidos. Sierra Morena no contó con ningún enclave protegido hasta la Ley del Inventario de 1989 y la situación de las Béticas había sido igualmente deficitaria: en época preautonómica los únicos lugares distinguidos con alguna figura de protección fueron el Torcal de Antequera (Málaga) y el Picacho de la Virgen de la Sierra (Cabra, Córdoba). Sin embargo, los espacios que ahora se seleccionan como Parque Natural son de considerable extensión y su delimitación no ha sido concebida para otorgarles sólo protección, como antaño, sino con la intención de ligar la conservación del medio con los problemas de desarrollo que aquejan a extensas áreas de montaña, procurando además fomentar el uso público en los mismos. Sólo desde esta perspectiva multifuncional puede entenderse que algunos de los actuales parques abarquen comarcas enteras, afectadas en los últimos decenios por una fuerte marginalidad económica y dependencia de las ayudas y subvenciones comunitarias, amén de un claro despoblamiento. Es evidente la singularidad de la figura del Parque Natural andaluz, entre las que integran el catálogo, puesto que parece haber sido diseñada como una suerte de laboratorio experimental donde proceder a ensayar las tesis del ecodesarrollo o desarrollo sostenible (Mulero, 2001).

Cuadro 1
ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN ANDALUCÍA

Figura de protección	Nº de espacios	Superficie (ha)	%
Parque Nacional	2	146.032	8,4
Parque Natural	24	1.440.075	83,4
Reserva Natural	28	21.807	1,3
Monumento Natural	59	1.556	0,1
Paisaje Protegido	2	19.664	1,1
Paraje Natural	32	91.446	5,3
Parque Periurbano	21	6.020	0,3
Reserva Natural Concertada	5	804	0,05
Total figuras estatales y autonómicas	173	1.727.404	100
Total incluyendo Red Natura 2000 (ZEC/LIC y ZEPAS)	253	2.670.000	-

Fuente: Medio Ambiente en Andalucía. Informe 2020. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Junta de Andalucía. Elaboración propia.

Figura 1
RED DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA



Fuente: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, Junta de Andalucía.

2^a) La incorporación de un instrumento de planificación novedoso: el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) —inicialmente denominado Plan de Desarrollo Integral—, orientado a impulsar la dinamización socioeconómica de los cientos de municipios afectados por la extraordinaria expansión protectora. Sin duda con esta medida se pretendía “conciliar” el interés público de la conservación con las limitaciones impuestas a las prácticas y aprovechamientos agrarios tradicionales, denunciadas inicialmente por propietarios de tierras y otros colectivos locales. En Andalucía, los PDS vinieron a complementar a los dos instrumentos de planificación regulados en la ley estatal del mismo año²: el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), entre cuyos objetivos no se contemplaban medidas para la compensación socioeconómica en los territorios afectados por la protección. De este modo, la vinculación entre la figura de Parque Natural y el Plan de Desarrollo Sostenible se convierte inmediatamente en el hecho diferencial y explicativo de la ambiciosa política protectora andaluza.

2.1. De los Planes de Desarrollo Integral a los Planes de Desarrollo Sostenible (1989-2011)

En la Exposición de Motivos de la Ley del Inventario se afirma que la conservación de la naturaleza tiene que ir aparejada al fomento de la riqueza socioeconómica, pero lo cierto es que, a la hora de concretar tan importante doctrina, ésta queda limitada a la figura de Parque Natural, en relación con la cual sí recoge algunos compromisos claros:

a) Al Consejo de Gobierno le corresponde regular ayudas técnicas y financieras para el ámbito territorial de los Parques Naturales y sus áreas de influencia, con distintas finalidades enumeradas en el artículo 13.

b) Se establecen inicialmente los denominados Planes de Desarrollo Integral y los Programas de Fomento, para los municipios incluidos en la Zona de Influencia Socioeconómica de cada Parque Natural (art. 20). A los primeros se les encomienda la dinamización de las estructuras socioeconómicas salvaguardando la estabilidad ecológica medioambiental, de conformidad con lo dispuesto en el Plan Rector de Uso y Gestión, en tanto los segundos deben orientarse a actualizar, priorizar e individualizar las líneas de actuación previstas en el PDI, materializando la ejecución de los proyectos empresariales a acometer. También, en relación con lo anterior, se dispuso la creación de las denominadas Gerencias de Promoción del Parque Natural, a cuyo frente estaría un gerente designado por el Instituto de Fomento de Andalucía (I.F.A.).

No obstante, en la práctica la implementación de esta herramienta ha estado revestida de lentitud y complejidad. Hubo que esperar doce años desde aquel mandato legal para que vieran la luz los primeros instrumentos —ya bajo la denominación de Planes de Desarrollo Sostenible— en los Parques Naturales de Sierra Mágina y Los Alcornocales (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de marzo de 2001), a los cuales siguieron en 2003 y 2004, los correspondientes a otras siete piezas: Cazorla, Segura y Las Villas; Sierra de las Nieves; la Breña y Marismas del Barbate; Sierra Norte de Sevilla; Cabo de Gata-Níjar; Sierras Subbéticas; Sierra de Aracena y Picos de Aroche; culminándose el proceso para la gran mayoría de los restantes en el año 2006, con dos excepciones singulares: el Parque Natural

2 Ley 4/1989, de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

del Estrecho, que debido a su declaración más reciente (2003), no ha dispuesto de PDS hasta 2018, y Doñana, con una trayectoria diferente por la vinculación del Parque Natural con el Parque Nacional del mismo nombre y los singulares precedentes de éste en materia de desarrollo sostenible.

En términos programáticos, la primera generación de PDS obedecía esencialmente a *la necesidad de buscar nuevas orientaciones de diversificación productiva basadas en el aprovechamiento de las potencialidades existentes en el medio rural andaluz, apoyadas en las características de calidad y diferenciación que ofrece el sistema regional de Parques Naturales, con la finalidad esencial de lograr la necesaria adaptación ante el desmantelamiento del proteccionismo de la Política Agraria Común*, según se indica en el preámbulo de todos los planes que se aprobaron en esta primera etapa. Su elaboración respondió a unas directrices comunes estipuladas por la entonces denominada Consejería de Medio Ambiente, a las que tuvieron que ceñirse los distintos equipos redactores. Eso explica que la estructura de estos documentos sea muy similar en todos los casos, quedando articulada en cuatro apartados básicos: 1º *Diagnóstico territorial*: donde se recogen los rasgos fundamentales de índole ambiental, demográfica, económica e institucional de los municipios en que se asienta cada parque; 2º *Medidas del Plan de Desarrollo Sostenible*, derivadas de la elaboración de una matriz DAFO, a partir de la cual se establecen los *grandes problemas* presentes en el ámbito protegido, así como los *objetivos básicos* que deben alcanzarse a través del plan; 3º *Modelo de gestión*: con justificación y detalle del reparto de responsabilidades y de la forma de aplicar el plan durante su periodo de vigencia –seis años–; 4º *Evaluación y seguimiento*: donde se concretan los instrumentos de supervisión y las responsabilidades que a tal efecto tienen los distintos agentes implicados.

2.2. La segunda generación de Planes de Desarrollo Sostenible (2011-2022)

Una vez finalizado el periodo de vigencia de la primera generación de planes, se puso en marcha una segunda etapa planificadora, iniciada con la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de sucesivos Acuerdos del Consejo de Gobierno (años 2011, 2016 y 2018)³, para la formulación de los II Planes de Desarrollo Sostenible en el conjunto Parques de la región (a excepción del Estrecho para el que éste será su primer plan, por su declaración más reciente). El diferente ritmo de redacción y tramitación explica que en el momento de redactar estas páginas (finales de 2021) sólo se haya logrado concluir una decena de planes: Doñana, Sierra Nevada, Alcornocales, Sierras Subbéticas, Sierra de Tejada-Alhama-Almijara, Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Mágina, Sierra de Cazorla-Segura-Las Villas, Sierra Norte de Sevilla, y Estrecho, encontrándose los correspondientes al resto de parques en proceso de tramitación.

De la lectura de los mismos, y según se recoge en los Acuerdos de Formulación indicados, son tres los argumentos fundamentales que parecen justificar la necesidad de una segunda generación de PDS y desde presupuestos sustancialmente diferentes, en la línea de los que siguen:

1º) Tras el periodo de vigencia de los primeros planes, se reconoce que la evolución de los territorios implicados ha ido encaminándose hacia la sostenibilidad, citándose algunos

³ Véanse BOJA nº 199, de 10 de octubre de 2011; nº 173, de 8 de septiembre de 2016 y nº 124, de 28 de junio de 2018.

indicadores demostrativos como el incremento de la superficie de agricultura ecológica, certificaciones de empresas con marcas de calidad territorial, número de casas rurales, industrias ecológicas o empresas de turismo activo. No obstante, el estado de conservación de los ecosistemas y la calidad ambiental del espacio protegido precisan sostener las políticas de integración de las medidas de desarrollo social y económico del territorio con el mantenimiento de sus valores naturales y culturales en una relación de aportación de valor mutuo.

2º) Se afirma que, desde los comienzos de la política protectora autonómica, el concepto de desarrollo sostenible ha devenido en un modelo de desarrollo con una visión más integradora e interdependiente del espacio natural-rural y las distintas formas del capital territorial.

3º) Se propone que la nueva generación de planes se centre en fortalecer una cultura social y productiva de desarrollo local basada en los valores de sostenibilidad, innovación y diferenciación, con la integración y participación de los agentes locales como eje vertebrador del mismo, lo que a su vez requiere fortalecer la participación activa de los actores empresariales y sociales del territorio en las decisiones estratégicas contempladas en la nueva planificación sostenible de la zona.

En definitiva, a nuestro juicio, la renovación programática de los PDS es, en parte, reflejo de los cambios acaecidos en el discurso de la participación pública en el ámbito de la patrimonialización de la naturaleza, tanto en España como en el contexto europeo, donde pueden diferenciarse dos etapas (Ferranti *et al.*, 2014). La primera de ellas, que se extiende en el período comprendido entre la década de los años ochenta de la pasada centuria y principios del siglo XXI, estuvo marcada por introducir fórmulas conservacionistas compatibles con el desarrollo económico y la sostenibilidad, mercantilizando la naturaleza para la industria del ocio a través del turismo. La segunda etapa, iniciada en la primera década del siglo XXI en un contexto de crisis financiera especialmente aguda a partir de 2008, causó fuertes recortes presupuestarios y una reducción drástica del estado del bienestar. Desde entonces se ha venido imponiendo un modelo de participación dirigida a lograr una conservación más eficiente desde el punto de vista económico y abierta a otras formas de gestión público-privadas. Y es en esta fase donde creemos que debe inscribirse el cambio de orientación que se intenta dar a los Planes de Desarrollo Sostenible de la segunda generación. Así, frente al paradigma de la sostenibilidad —cuya gestión queda exclusivamente en manos de tecnócratas autonómicos y/o locales para lograr una mayor distribución de los beneficios y costes de la conservación—, se impone el paradigma de la austeridad (Cortés-Vázquez y Beltrán, 2019) para hallar fórmulas de gestión de la protección de la naturaleza más eficaces y rentables permitiendo colaboraciones y financiación desde el sector empresarial y privado, y aspirando a una mayor corresponsabilidad del tejido social en su conjunto.

3. HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL TURISMO COMO PILAR ESENCIAL DE LOS PDS EN ANDALUCÍA: LAS SIERRAS SUBBÉTICAS COMO EXPONENTE

El Parque Natural de las Sierras Subbéticas está situado al sudeste de la provincia de Córdoba y geológicamente forma parte del armazón más amplio de las Cordilleras Béticas. En el contexto de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) interesa señalar que se presenta como eslabón central del importante *corredor bético de parques*, integrado ya por trece ámbitos bien representativos de la extraordinaria diversidad geo-

gráfica de estas cordilleras. Las 32.056 hectáreas sujetas a protección se distribuyen entre ocho municipios del modo que refleja el cuadro 2; entre ellos, es Priego de Córdoba el que ostenta una representación superior (7.416 ha), aunque en términos de aportación relativa ese lugar le corresponde a Carcabuey, con el 87,5% de su término dentro del Parque, razón por la cual ha venido ejerciendo como sede de la Junta Rectora. La figura 2 muestra la localización del espacio protegido y de sus principales núcleos de población.

La elección de las Subbéticas cordobesas como caso de estudio se justifica por diversas razones de interés. De entrada, ha de señalarse su significado pionero en las políticas protectoras españolas, a tenor del notable antecedente de la declaración del *Picacho de la Virgen de la Sierra* (Cabra, 9,9 ha) como Sitio Nacional⁴ en 1929; una distinción que recibió junto al Torcal de Antequera y que convirtió a ambos en los primeros espacios protegidos de Andalucía. Esta temprana atención se vio continuada en la etapa autonómica al ser incluido el Parque Natural de las Sierras Subbéticas (1988) en el reducido grupo de espacios protegidos declarados con anterioridad incluso a la promulgación de la primera ley en la materia (1989); y del mismo modo estuvo entre los primeros parques andaluces en disponer de un Plan de Desarrollo Sostenible (2004), según se ha explicado con anterioridad. Junto a lo dicho, y a efectos ilustrativos de la importancia otorgada a la promoción turística de este territorio debe tenerse presente que este parque se encuentra enclavado en el ámbito de una más extensa Mancomunidad de Municipios (Figura 2) que, en su origen, fue concebida como Mancomunidad Turística (Mulero et al, 2016).

Finalmente, es preciso señalar otras distinciones administrativas recientes demostrativas del interés patrimonializador que se cierne sobre el Parque Natural, en la línea de su designación como Zona de Especial Protección para las Aves (2003, Directiva de Aves), Lugar de Importancia Comunitaria y Zona Especial de Conservación (2006 y 2012, Directiva de Hábitats), y Geoparque (2006, UNESCO); asimismo, en 2001 se produjo la declaración del *Monumento Natural de la Cueva de los Murciélagos*, en el interior del parque.

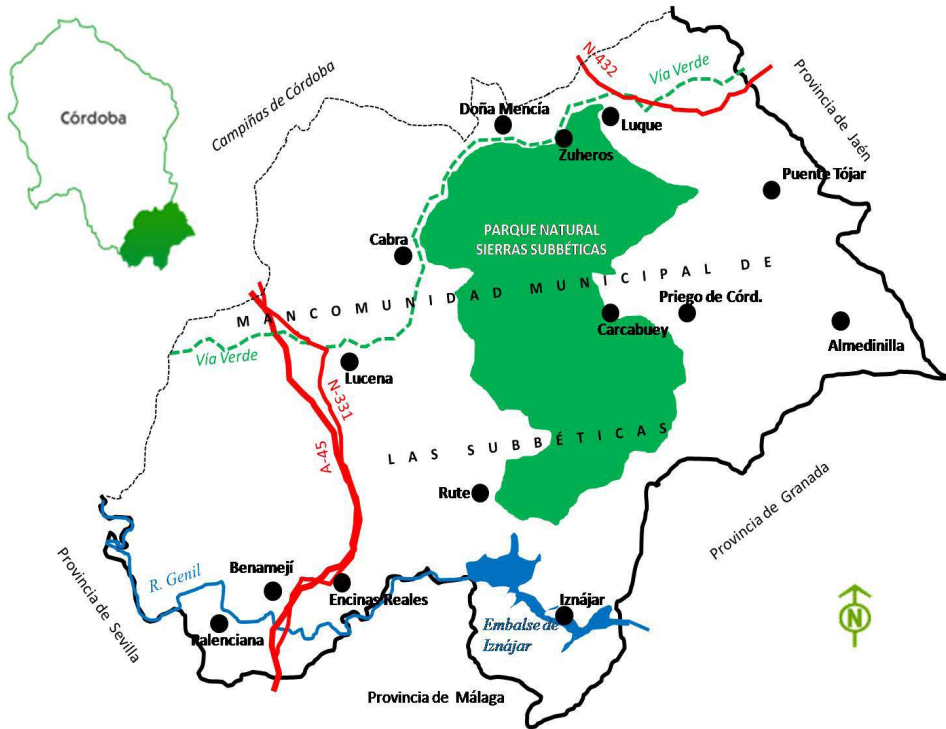
Cuadro 2
SUPERFICIE DE LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN EL PARQUE NATURAL DE LAS SIERRAS SUBBÉTICAS

Municipios	Superficie total (ha)	Superficie en el Parque Natural (ha)	% del municipio en el Parque Natural
Cabra	22.754	5.584	24,54
Carcabuey	8.078	7.071	87,53
Doña Mencía	1.546	441	28,53
Iznájar	13.763	650	4,72
Luque	13.968	3.708	26,55
Priego de Córdoba	28.628	7.416	25,90
Rute	13.389	3.858	28,81
Zuheros	4.226	3.328	78,75
TOTAL	106.352	32.056	30,14

Fuente: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Sostenibilidad (Junta de Andalucía). Elaboración propia

4 Figura contemplada en la Ley de Creación de Parques Nacionales de 1916.

Figura 2
LAS SUBBÉTICAS: PARQUE NATURAL Y MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS



Fuente: Mulero *et al.* (2016).

3.1. Significado del turismo en el I Plan de Desarrollo Sostenible de las Sierras Subbéticas (2004-2009)

El 27 de enero de 2004 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el Primer Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de las Sierras Subbéticas⁵, con un horizonte temporal de aplicación de seis años. Como se ha indicado en páginas precedentes, la primera generación de PDS tenía como objetivo general la mejora del nivel y la calidad de vida de la población del área de influencia del Parque Natural, de forma compatible con la conservación ambiental, una aspiración general que, en el caso que nos ocupa, se concreta en la potenciación de los aprovechamientos productivos y de las actividades empresariales vinculadas, la valorización del patrimonio natural y cultural, la formación de recursos humanos, y la investigación para el desarrollo y la innovación (VV.AA, 2004: 8).

⁵ BOJA nº 45 (5 de marzo de 2004)

En buena lógica, una pretensión tan ambiciosa y netamente transversal no podía ser abordada según la praxis planificadora habitual, de carácter técnico (la seguida, por ejemplo, en la redacción del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque). En consecuencia, el PDS fue concebido, en primer término, como una *herramienta esencialmente participativa*, situando a la sociedad local como clave de bóveda del proceso, con una clara cooperación de municipalidades, empresarios y sindicatos locales, organizaciones ecologistas, universidades, y otros muchos actores relevantes. Una participación que se inició desde el proceso de redacción del Plan, al someter el diagnóstico territorial inicial a la evaluación de la sociedad local mediante la celebración de dos Talleres de Participación Estratégica con representación de los agentes locales más significativos de las Subbéticas y bajo el soporte y la coordinación de los Grupos de Desarrollo Rural de la zona.

De otro lado, el PDS fue diseñado como un instrumento exigente en *términos de coordinación vertical y horizontal*, en consonancia con la heterogeneidad de los programas y líneas de actuación finalmente establecidos en el propio documento. En efecto, se partía de la necesidad de una estrecha coordinación y concertación entre las diferentes administraciones (local, autonómica y estatal), y entre los diferentes departamentos en el seno de las anteriores —por ejemplo, dentro de la administración autonómica, entre la práctica totalidad de las Consejerías—, además del resto de instituciones y colectivos concernidos. A modo ilustrativo, en el cuadro 3 se recogen los principales organismos y entidades que participaron de forma directa en la elaboración del I Primer Plan de Desarrollo Sostenible.

Cuadro 3
ORGANISMOS, INSTITUCIONES, COLECTIVOS Y ASOCIACIONES
CON PARTICIPACIÓN EN LA REDACCIÓN DEL I PDS DE LAS
SIERRAS SUBBÉTICAS

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundación Andanatura ▪ Ayuntamientos ▪ Consejería de Agricultura y Pesca ▪ Consejería de Cultura ▪ Consejería de Educación ▪ Consejería de Empleo ▪ Consejería de Gobernación ▪ Consejería para la Igualdad y Bienestar Social ▪ Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa ▪ Consejería de Medio Ambiente ▪ Consejería de Obras Públicas y Transporte ▪ Consejería de Turismo, Comercio y Deporte ▪ Empresas Privadas ▪ Biodiversidad Fundación Biodiversidad ▪ Grupo de Desarrollo Rural ▪ Instituto Andaluz de la Mujer ▪ Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA) |
|--|

- Instituto de Formación Agraria y Pesquero. Consejería de Agricultura
- Mancomunidad de Municipios
- Oficina Ambiental de la Subbética
- Oficina Comarcal Agrícola
- Turismo Andaluz
- Universidad de Córdoba
- Unidad Territorial de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico

Fuente: Memoria Final de Seguimiento del I Plan de Desarrollo Sostenible de las Sierras Subbéticas. Sevilla, Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA). Consejería de Economía, Innovación y Ciencia.

Finalmente, en lo relacionado con su estructura, el primer PDS de las Sierras Subbéticas se asienta sobre los cuatro grandes apartados que articularon la totalidad de esta generación de planes en Andalucía: un *diagnóstico físico-natural y socioeconómico* del Parque Natural, un *informe de los problemas detectados y de los objetivos a alcanzar*, un *catálogo de los programas y líneas de actuación a desarrollar* en el plazo de ejecución del Plan, y, finalmente, un *procedimiento para su gestión, seguimiento y evaluación*.

3.1.1. El diagnóstico de la actividad turística en las Sierras Subbéticas a comienzos del siglo XXI: grandes expectativas e importantes carencias

La comprensión de la estructura económica del Parque Natural de las Sierras Subbéticas debe partir de tres elementos esenciales: primero, se trata de un espacio protegido emplazado en un área de notable dinamismo económico en el contexto regional y provincial, con Priego de Córdoba y Cabra como municipios de referencia; segundo, a comienzos del milenio, el sector agrario seguía siendo el motor económico de los municipios que integran el Parque Natural, con claro protagonismo del monocultivo del olivar; y, tercero, tras el sector agrario el sector servicios aglutinaba el mayor porcentaje de población activa, siendo el turismo el principal subsector del mismo (VV.AA., 2004: 80).

Pues bien, el I PDS vino a poner de manifiesto la existencia de considerables carencias en torno al sector turístico, pese a la importancia otorgada al mismo desde la pasada década de los ochenta, como se ha dicho. Éstas se detectan especialmente en lo relacionado con la oferta de alojamientos y de actividades complementarias, y con una clara falta de integración de tales productos en “paquetes turísticos” que pudieran ofrecerse en los mercados de origen. Concretamente se enuncian las siguientes (Ibidem: 128):

- a) Reducida oferta local de alojamientos turísticos e insuficiente desarrollo de la oferta turística complementaria.
- b) Ausencia de una estrategia de desarrollo turístico para la comarca.
- c) Carencia de una oferta gastronómica complementaria al turismo local.
- d) Dispersión de iniciativas turísticas, que incide en una deficiente comercialización de las mismas.
- e) Falta de una imagen de calidad en los establecimientos turísticos.
- f) Gran estacionalidad de la demanda de turismo rural en la zona.

En definitiva, el diagnóstico del turismo subbético a comienzos del milenio no era óptimo en modo alguno, y ello pese a la existencia de la Mancomunidad de Municipios y del Parque Natural y su potencial como entes dinamizadores del mismo.

3.1.2. La intervención del I PDS en materia de fomento, ordenación y mejora del sector turístico: balance de resultados.

En términos generales, la intervención general del I Plan de Desarrollo Sostenible (2004-2009) se concretó en la formulación y ejecución de siete *PROGRAMAS-OBJETIVO*, dirigidos a contrarrestar las carencias estructurales detectadas en el territorio del Parque Natural, ninguno de los cuales se centró de forma explícita en el turismo; sin embargo, en la ejecución de varios de ellos se contemplaron acciones para el fomento y mejora del sector turístico. Según se recoge en el cuadro 4, cada Programa se articuló en un conjunto numeroso de *Acciones* a desarrollar (174 en total) entre las cuales figuran las 19 con orientación turística (11% del total) que se indican.

**Cuadro 4
OBJETIVOS GENERALES DEL I PDS Y ACCIONES ORIENTADAS
AL SECTOR TURÍSTICO**

Programas/ Objetivos	Nº total de acciones propuestas (174)	Acciones orientadas al fomento y mejora del sector turístico (19)	Organismo o Entidad Competente (1)
1. Valorización del medio natural	48	1. Puesta en práctica de un eficiente sistema de control de la asistencia turística y las acampadas en el Parque Natural a fin de evitar los impactos en el mismo.	CMA
2. Valorización del Patrimonio Cultural	22	1. Campaña de promoción turística del Parque Natural y su área de influencia incorporando la interpretación del patrimonio cultural local. 2. Difusión y promoción turística de los centros culturales y museos locales existentes a través de los establecimientos y empresas turísticas de la comarca.	CT y D
3. Fomento del sistema productivo local	43	1. Identificación de los diferentes segmentos de la demanda turística (...) 2. Integración de paquetes turísticos (...) 3. Fomento del turismo geológico y de naturaleza para los diferentes colectivos sociales. 4. Aumentar la oferta de alojamientos (...) y oferta cualificada de alojamientos rurales.	CT y D; CMA

		<p>5. Planificación y ejecución de campañas de marketing y comunicación en el sector turístico.</p> <p>6. Fomento de la oferta de turismo activo y complementaria de ocio (...)</p> <p>7. Elaboración de estudios conjuntos entre las Consejerías de Turismo y de Medio Ambiente sobre valoración de carga o acogida turística (...)</p> <p>8. Potenciar una mayor interrelación en el sector terciario de la zona (...) para desarrollar una oferta turística más organizada y homogénea.</p> <p>9. Establecimiento de un Acuerdo Territorial por el Turismo de Calidad (...)</p> <p>10. Aplicación de la normativa de la Consejería de Turismo y Deportes sobre Turismo Rural y Turismo Activo para mejorar la oferta de alojamientos turísticos en el medio rural.</p> <p>11. Fomentar la diversificación turística (...)</p> <p>12. Desarrollo de acciones piloto en el sector turístico.</p> <p>13. Campaña de difusión de los alojamientos singulares situados en el ámbito rural.</p> <p>14. Plan de difusión entre la población local de los productos turísticos del Parque y Comarca (...)</p>	
4. Formación de recursos humanos y promoción de investigación y desarrollo	14	-	
5. Mejora de las infraestructuras y equipamientos sociales	38	<p>1. Establecimiento de una red eficiente de Puntos de Información (...)</p> <p>2. Coordinación de los equipamientos de uso público</p>	CMA
6. Mejora de la gestión institucional del desarrollo	11	-	
7. Aumento de la dinamización y participación social	12	-	

(1) CT y D: Consejería de Turismo y Deportes. CMA: Consejería de Medio Ambiente

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el I Plan de Desarrollo Sostenible de las Sierras Subbéticas.

Como puede apreciarse, las acciones formuladas atendían especialmente a lo relacionado con la oferta de alojamientos, con la debilidad y dispersión de la oferta de otros productos turísticos, con la promoción turística del parque y con la falta de una imagen turística de calidad. Sin embargo, no se abordaron, paradójicamente, actuaciones dirigidas a solventar algunas de las principales debilidades de carácter estructural reconocidas en el propio diagnóstico del PDS, tales como la acusada estacionalidad turística o la falta de una estrategia general de desarrollo turístico para el territorio subbético.

De otra parte, la evaluación general de resultados del I PDS en su sexenio de vigencia, fue calificada de extraordinaria. En la Memoria Final presentada (Agencia IDEA, 2011) se afirma que de las 174 acciones propuestas se llegó a aplicar un 96.3 %, con una inversión total de 208.446.636 euros. Un balance realmente exitoso que, sin embargo, debe ser valorado con reservas considerando que el organismo responsable de su elaboración —la Agencia de Desarrollo e Innovación de Andalucía (IDEA), adscrita a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia— actúa aquí como “juez y parte”, al haber sido también el responsable directo de la gestión y coordinación técnica de los PDS en cada provincia.

En tal contexto, para la mejor comprensión de los resultados concretos logrados para el sector turístico hemos extraído del prolijo catálogo general de medidas ejecutadas todas aquéllas dirigidas específicamente a su fomento y mejora, con indicación de la cuantía de la inversión y los organismos y entidades implicados (Cuadro 5). Del análisis de las mismas se derivan, entre otros, los siguientes aspectos significativos:

1º) En su práctica totalidad, como se ha dicho, las intervenciones financiadas se enfocaron a estudios dirigidos a la mejora de la oferta y de la demanda turística, y a acciones puntuales de promoción y difusión, quedando en el olvido las grandes carencias estructurales del área como la falta de una imagen turística propia y diferenciada, la acusada estacionalidad y la inexistencia de una estrategia general de desarrollo turístico.

2º) Frente a la implicación dominante de organismos y entidades públicas en la ejecución y financiación de las medidas logradas, resulta palmaria la ausencia del sector privado y de los colectivos locales más representativos de los municipios que integran el territorio del Parque Natural, con la excepción de la participación empresarial en dos de las actuaciones, según se aprecia en el cuadro.

3º) En términos de inversión, las actuaciones dirigidas específicamente al sector turístico ascendieron a 5.7 millones de euros, equivalentes al 2.7% de la inversión total ejecutada en el I PDS (208,4 millones de euros). No obstante, es cierto que junto a las computadas en el cuadro 5, algunas medidas orientadas a otros sectores han podido tener efectos positivos colaterales en la dinámica turística del territorio.

Cuadro 5
MEDIDAS EJECUTADAS EN MATERIA DE FOMENTO DEL SECTOR
TURÍSTICO EN EL I PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS
SIERRAS SUBBÉTICAS

Medidas ejecutadas	Inversión (en euros)	Organismos y colectivos implicados
Puesta en práctica de un eficiente sistema de control de la asistencia turística y las acampadas en el Parque Natural	517	CMA
Campaña de promoción turística del Parque Natural	129.455	CTCD, Mancomunidad, GDR, AYTOS
Fomento de la gastronomía local	351.130	CTCD, GDR
Señalización turística de la Vía Verde del Tren del Aceite	27.669	Mancomunidad, CTCD
Difusión, promoción y puesta en valor turístico de recursos (...)	1.271.908	CTCD, Mancomunidad, GDR, AYTOS, EEPP
Integración de paquetes turísticos	6.170	CTCD
Fomento del turismo geológico y de naturaleza	872.021	CAP, CTCD, GDR, AYTOS, CED, MMAMRM
Aumento de la oferta de alojamientos de distinto tipo	1.227.571	CTCD, Mancomunidad, GDR, EEPP, AYTOS
Planificación y ejecución de campañas de marketing y comunicación en el sector turístico	17.449	CTCD, Mancomunidad, Diputación, AYTOS, CIT Subbéticas
Fomento de la oferta de turismo activo y complementaria de ocio	374.218	CTCD, Mancomunidad, Privados, GDR, AYTOS.
Establecimiento de un Acuerdo Territorial por el Turismo de Calidad (...)	10.199	CMA, CTCD, Mancomunidad, GDR, AYTOS, CED, MMAMRM, Andanatura, CIT Subbética
Fomento de la diversificación turística en temporada baja (...)	4.665	CTCD
Campaña de difusión de los alojamientos singulares situados en el ámbito rural	15.000	CTCD, GDR
Mejora de equipamientos de uso público: red de senderos, puntos de información y oficinas de turismo	165.301	CMA, AYTOS, CTCD, GDR
Puesta en valor de las vías pecuarias para uso turístico	65.426	CMA
Material básico de comunicación y divulgación del Parque Natural	9.227	CMA, EGMASA
Coordinación de los equipamientos de uso público	347.068	CMA
Ecomuseo de la Cueva de los Murciélagos	380.059	CMA
Señalización turística	115.356	CTCD, Mancomunidad, CMA

Plan de Renovación Integral y actualización del Centro de Visitantes Santa Rita	320.222	CMA
INVERSIÓN TOTAL	5.710.631	

Fuente: Memoria Final del I PDS de las Sierras Subbéticas. Elaboración propia.

Nomenclatura: AYTOs Ayuntamientos; CAP Consejería de Agricultura y Pesca; CC Consejería de Cultura; CED Consejería de Educación; CMA Consejería de Medio Ambiente; CTCD Consejería de Turismo, Comercio y Deporte; EGMASA Empresa de Gestión Medioambiental de Andalucía; EEPP Empresas Privadas; GDR Grupo de Desarrollo Rural; CIT Centro de Iniciativas Turísticas; MCDAD Mancomunidad; UTEDLT Unidad Territorial de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico.

3.2. Reformulación de objetivos y mayor protagonismo del turismo en el II Plan de Desarrollo Sostenible de las Sierras Subbéticas (2022)

Transcurridos dos años desde la finalización y evaluación del I PDS se dio paso, mediante un Acuerdo de Consejo de Gobierno de 2011⁶, a la formulación del II PDS de las Sierras Subbéticas y su área de influencia socioeconómica. En el propio texto del Acuerdo se fijaba ya la nueva orientación programática que habría de guiar a este instrumento planificador (VV.AA., 2022), finalmente aprobado tras un largo y prolijo proceso de redacción⁷. De su análisis se desprende que la planificación para el desarrollo sostenible ha experimentado un *giro copernicano* —al menos en su formulación—, ya que se han producido cambios sustanciales en sus fundamentos, objetivos, metodología y sistema de gestión y seguimiento.

3.2.1. El nuevo enfoque de la planificación para el desarrollo en las Sierras Subbéticas

En páginas anteriores ya anticipamos que, desde el punto de vista de sus objetivos, la segunda generación de PDS pretende, de forma prioritaria, fortalecer una cultura social y productiva de desarrollo local, con la integración y participación de los agentes locales como eje vertebrador el mismo; este es ahora el rasgo diferenciador fundamental, de modo que la implicación y corresponsabilidad social se convierte en uno de los principios clave, según se afirma en el propio Acuerdo de Formulación del Plan (2011). De otra parte, la creación de *empleo verde* es también una aspiración esencial, desde la presunción de que los Espacios Naturales Protegidos son territorios con un potencial de crecimiento económico importante, que debe traducirse en el incremento de la calidad de vida y el mantenimiento de la población más joven en la zona. Y finalmente, en el nuevo PDS se refuerza la sostenibilidad *en el tiempo y con el entorno*: en el tiempo porque se suprime el periodo fijo de vigencia (seis años en la primera generación), y los nuevos documentos serán permanentes y revisables en evaluaciones trienales de su evolución; con el entorno porque los nuevos PDS deben ser sometidos al procedimiento de

6 Acuerdo de 27 de septiembre de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierras Subbéticas y su área de influencia socioeconómica. BOJA nº 199, de 10 de octubre de 2011.

7 Decreto 4/2022, de 18 de enero, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierras Subbéticas y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2022. BOJA nº 14, de 21 de enero de 2022.

evaluación ambiental contemplado en la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de Calidad Ambiental, y ser conformes con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión de cada Espacio en cuestión, y cualquier normativa de protección de la naturaleza vigente.

Desde la perspectiva metodológica, el proceso de elaboración del II PDS del Parque Natural de las Sierras Subbéticas también ha sido diferente, en consonancia con el giro dado a los objetivos prioritarios que acabamos de señalar. Así, se ha otorgado un mayor protagonismo a la participación social e institucional en la elaboración del documento, con el siguiente procedimiento: constitución de un *Grupo de Trabajo* —con representación de todos los organismos e instituciones administrativas con presencia y competencias en el territorio— encargado de la redacción de los documentos técnicos y, bajo su coordinación, creación de tres *Foros Sectoriales específicos* (Agricultura, Ganadería y otros sectores productivos; Emprendimiento y Nuevas Tecnologías; Turismo), y de un *Foro de Ciudadanía* de carácter general y abierto, al objeto de recabar el mayor número de sugerencias y opiniones sobre los contenidos a incluir en el nuevo PDS. Ni que decir tiene que la complejidad del procedimiento explica —pero no justifica— que hayan transcurrido nada menos que ¡once años! entre la formulación oficial y la aprobación del documento final.

Es también reseñable, desde la óptica metodológica, el cambio aplicado en el modelo de gestión y seguimiento del nuevo Plan. A diferencia de lo acaecido con el primero, ahora el organismo responsable será el propio departamento con competencias medioambientales (Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible), en lugar de la Agencia IDEA. De aquél dependerá por tanto el seguimiento y evaluación del Plan y el procedimiento de actualización mediante evaluaciones trienales.

3.2.2. Hacia el reforzamiento del turismo como estrategia nuclear del desarrollo sostenible en las Sierras Subbéticas

En lo referido al sector turístico, el diagnóstico efectuado durante la redacción del II PDS parte del reconocimiento de la importancia adquirida por el mismo en los años precedentes y de su consolidación como una fuente importante de ingresos en la economía local y comarcal. En el ámbito del Parque Natural, se constata el arraigo de un conjunto de empresas destinadas a la gestión de alojamientos rurales y de actividades relacionadas con el medio ambiente, lográndose una oferta algo más diversificada; en tanto que, en términos de valoración cuantitativa de la demanda, se reconoce un balance positivo de visitantes y de pernoctaciones de procedencia nacional e internacional (VV.AA., 2022: 93)

No obstante lo anterior, el documento advierte de la *necesidad de consolidación de las Sierras Subbéticas como producto turístico*, señalándose como logros a conquistar la calidad de la oferta, la generación de una imagen propia como destino diferenciado, la implantación de nuevas iniciativas de promoción, y, especialmente, la adopción de un enfoque más avanzado en el que “tanto los gestores y las distintas administraciones públicas, como la población local, las empresas y los turistas, se sientan responsables e integrantes de estos espacios” (Ibidem: 104), en línea con la definición de ecoturismo de la Declaración de Daimiel (2016), y con el énfasis puesto en el objetivo de la corresponsabilidad e implicación social señalado arriba.

En definitiva, los nuevos planteamientos generales de la planificación para el desarrollo sostenible y el propio diagnóstico sobre la situación de la actividad turística en las Sierras Subbéticas, que acabamos de apuntar, han llevado a otorgar a este sector un papel central en la formulación del II PDS, que no llegó a desempeñar en el primero, tal y como se evidencia en los siguientes aspectos:

- 1º) De los tres foros sectoriales de participación constituidos para la redacción del II PDS, uno estuvo dedicado íntegramente al análisis del turismo en el Parque Natural y su área de influencia socioeconómica.
- 2º) Entre los 6 grandes objetivos generales establecidos en el II PDS —en este caso además con un carácter estructural y estable en el tiempo—, el turismo es asunto esencial en dos de ellos (Cuadro 6), mientras que en el I PDS no figuraba en ninguno de sus grandes objetivos/programa; así:
 - a) El Objetivo nº 3, aspira a la revalorización del patrimonio natural, cultural y paisajístico del Parque Natural como medio para impulsar el desarrollo socioeconómico general de la zona y específicamente *a todo lo referido al turismo*.
 - b) El Objetivo nº 5, centrado en el reforzamiento de infraestructuras, equipamientos y servicios, tiene como fin último cubrir las necesidades de la población y específicamente *lograr un turismo sostenible y de calidad*.
- 3º) Aunque el II PDS reduce considerablemente el número de medidas a ejecutar, que concreta en 40 —frente a las 174 establecidas en el primer plan—, el 25% de las mismas están orientadas directamente al fomento y mejora del sector turístico, frente al 11% que se computaron en el I PDS.

Cuadro 6
OBJETIVOS DEL II PDS DE LAS SIERRAS SUBBÉTICAS Y MEDIDAS
ESPECÍFICAS PARA EL SECTOR TURÍSTICO (2022)

Objetivos	Medidas específicas para el sector turístico
1. Impulsar la mejora y conservación de los ecosistemas naturales potenciando su valor ambiental como recursos endógenos.	a) Diseño de un plan de promoción del turismo que fomente la identidad territorial Sierras Subbéticas.
2. Fortalecer los sistemas productivos tradicionales e impulsar nuevas actividades económicas aumentando la competitividad con el exterior y generando empleo de calidad, con especial énfasis en jóvenes y mujeres.	b) Apoyo a los sistemas de comercialización conjunta en el sector turístico.
3. Consolidar la imagen del territorio dando valor a sus elementos culturales, naturales y paisajísticos, herramientas clave para el desarrollo socioeconómico y del turismo en especial.	c. Fomento del consumo y venta de producción primaria en los restaurantes y comercios del entorno.

4. Apostar por la formación, información y sensibilización como base del desarrollo y fortalecimiento de la identidad del Parque Natural.	d. Apoyo a la ejecución de las medidas del Plan Estratégico Turismo Sostenible Subbética 2022.
5. Desarrollar infraestructuras, equipamientos y servicios suficientes para cubrir las necesidades de la población y alcanzar un turismo sostenible de calidad.	e. Mejora de los materiales de comunicación y divulgación del Parque Natural.
6. Impulsar estrategias para fortalecer la cohesión social a través de mecanismos de actuación conjunta interadministrativa, de colaboración público-privada, participación y desarrollo de políticas sociales.	f. Creación de una plataforma de promoción turística en Internet, del área de influencia del Parque Natural, mejorando sus contenidos y posicionamiento en la red.
	g. Creación de espacios de encuentro para promocionar la imagen del Parque Natural y Geoparque Sierras Subbéticas.
	h. Fortalecimiento y divulgación de la Marca Parque Natural y Geoparque.
	i. Apoyo a las acreditaciones en turismo sostenible.
	j. Adecuación de las infraestructuras de uso público.

Fuente: Elaboración propia a partir del II Plan de Desarrollo Sostenible de las Sierras Subbéticas y su Área de Influencia (2022).

CONCLUSIONES

En las tres últimas décadas se ha producido en España una extraordinaria expansión de espacios naturales protegidos, con un contundente protagonismo de la figura de Parque Natural. En buena medida dicha expansión ha venido respaldada por la tesis de que tal figura puede ser un importante instrumento para el desarrollo sostenible en extensas áreas rurales desfavorecidas, muy especialmente de montaña. En paralelo, la actividad turística se ha consolidado como uno de los pilares básicos de las estrategias aplicadas en los numerosos y extensos parques declarados en la geografía española.

En tal contexto, Andalucía, primera Comunidad Autónoma en términos de superficie protegida, ha sido pionera en la apuesta por vincular protección, desarrollo sostenible y turismo. En esta región, la ley autonómica de espacios naturales protegidos de 1989 introdujo en su articulado el Plan de Desarrollo Sostenible (inicialmente denominado Plan de Desarrollo Integral), a modo de complemento necesario de los dos instrumentos de planificación regulados en la ley marco estatal sancionada el mismo año: el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), debido a que éstos no contemplaban la compensación o promoción socioeconómica en los territorios afectados por la protección. De este modo, la vinculación entre la figura de Parque Natural y el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) se convirtió desde sus orígenes en el hecho diferencial y explicativo de la ambiciosa política protectora andaluza.

El análisis de las dos generaciones sucesivas de este tipo de planes, formulados para la red de Parques Naturales hasta la fecha, nos ha permitido desentrañar el significado general de esta estrategia, y, específicamente, el papel desempeñado por la actividad turística en su diseño y ejecución, tomando a las Sierras Subbéticas cordobesas como caso de estudio. De entrada, la implementación de la primera generación de PDS estuvo revestida de lentitud y complejidad. Hubo que esperar doce años desde la promulgación de la referida ley autonómica para que los primeros documentos vieran la luz (Parques Naturales de Sierra Mágina y Los Alcornocales), aunque el proceso para la mayoría de los 24 parques que integran la red no se culminó hasta el año 2006. Con un periodo de vigencia de seis años, estos primeros textos pretendían la consecución de objetivos muy ambiciosos y heterogéneos, y de ahí la incorporación a sus diagnósticos de un extraordinario número de acciones a desarrollar en cada Parque Natural y su área de influencia socioeconómica —entre 150 y 200 en la mayoría de los casos—. El análisis de esta primera generación de planes demuestra que se concibieron como documentos muy genéricos que se limitaron a seleccionar carencias y obstáculos de la más variada índole en un tipo de diagnóstico donde el componente “espacio protegido” queda difuminado. Con carácter general se aspiraba a la potenciación de los aprovechamientos productivos y de las actividades empresariales vinculadas, la valorización del patrimonio natural y cultural, la formación de recursos humanos, y la investigación para el desarrollo y la innovación.

Desde el anterior planteamiento marco, el estudio detallado del proceso acaecido en el Parque Natural de las Sierras Subbéticas, nos permite establecer las siguientes conclusiones y valoraciones en torno al turismo:

1^a) La intervención del I Plan de Desarrollo Sostenible (2004-2009) se concretó en la formulación y ejecución de siete grandes *Programas-Objetivos*, dirigidos a contrarrestar las carencias estructurales detectadas en el territorio del Parque Natural y su área de influencia. Ninguno de ellos se ocupó de forma explícita del sector turístico, pero en el catálogo de *Acciones* a ejecutar, 19 de las 174 formuladas sí estuvieron orientadas específicamente al fomento del mismo (11% del total).

2^a) En términos cualitativos, las acciones realizadas se correspondieron fundamentalmente con estudios sobre la oferta y la demanda turísticas, con la mejora de infraestructuras y con acciones puntuales de promoción y difusión, quedando en el olvido varias de las grandes carencias estructurales señaladas en el propio diagnóstico del Plan, tales como la falta de una imagen turística propia y diferenciada, la acusada estacionalidad y la inexistencia de una estrategia general para el desarrollo turístico, ya puesta en evidencia en algún estudio reciente (Rivera, Hidalgo y Hernández, 2019).

3^a) En términos cuantitativos o de inversión, las actuaciones dirigidas específicamente al sector turístico ascendieron a 5,7 millones de euros, equivalentes al 2,7% del gasto total ejecutado en este I Plan de Desarrollo Sostenible (208,4 millones de euros), aunque se estima que algunas de las medidas aplicadas en otros sectores han podido generar también efectos positivos en la dinámica turística del territorio.

4^a) El protagonismo de organismos y entidades públicas en la ejecución y financiación de las medidas logradas en relación con el turismo, contrastó notablemente con la práctica ausencia del sector privado y de los colectivos locales más representativos del Parque

Natural, cuya participación debería haber sido mucho más importante, en coherencia con los principios que sustentaron la formulación y redacción del Plan.

En 2011, una vez transcurridos dos años desde la finalización y evaluación del I PDS, se aprobó oficialmente la redacción del II Plan de Desarrollo Sostenible de las Sierras Subbéticas, aunque su elaboración y ratificación oficial se ha demorado once años (enero de 2022); una vez más se constata la extraordinaria dificultad que plantea la confección y tramitación de este tipo de instrumentos de planificación. En síntesis, el nuevo texto reconoce que, tras el periodo de vigencia del primer plan, la evolución de los territorios implicados ha ido encaminándose hacia la sostenibilidad, pero que el estado de conservación de los ecosistemas y la calidad ambiental del espacio protegido precisan sostener las políticas de desarrollo social y económico del territorio. Se propugna la continuidad, pero desde presupuestos distintos; la nueva generación de planes que se inicia cambia radicalmente de orientación y se dirige —al menos en el plano teórico— a fortalecer una cultura social y productiva de desarrollo local, con la integración y participación de los agentes locales como eje vertebrador de la misma; en definitiva, se pretende el impulso a la participación activa de los actores empresariales y sociales del territorio en las decisiones estratégicas contempladas para la zona en el documento que acaba de ver la luz. En efecto, el análisis efectuado en páginas precedentes ratifica que la planificación para el desarrollo sostenible diseñada para los años venideros ha experimentado un *giro copernicano* en sus fundamentos y objetivos, en su metodología, y en el procedimiento establecido para su gestión y evaluación, reflejo todo ello del cambio programático antes aludido.

Finalmente, en lo concerniente al sector turístico, el II Plan de Desarrollo Sostenible le asigna un papel central que no llegó a desempeñar en el anterior —en consonancia con los nuevos planteamientos doctrinales descritos— y que se manifiesta en aspectos tan relevantes como la constitución de un foro específico de análisis del turismo previamente a la redacción del nuevo documento, la posición nuclear que esta actividad ocupa en dos de los seis grandes Objetivos Generales del Plan, y el hecho de que el 25% de las Acciones Prioritarias a desarrollar en los próximos años (diez de las cuarenta formuladas) estén enfocadas al fomento turístico.

Declaración responsable: Los autores declaran que no existe ningún conflicto de interés en relación a la publicación de este artículo. Las tareas se han distribuido del modo siguiente. El diseño general del artículo ha sido obra de ambos autores, así como el apartado de discusión de resultados. Las fuentes de información históricas y administrativas han recaído en Begoña Escribano y las representaciones estadísticas y cartográficas en Alfonso Mulero. La aplicación metodológica, decisiones al respecto, redacción del texto y revisión bibliográfica y legislativa han sido responsabilidad de ambos autores.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO DE ANDALUCÍA. IDEA (2011): *Parque Natural Sierras Subbéticas. Memoria Final del Plan de Desarrollo Sostenible*. Sevilla, Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, 113 pp.

- ARAQUE, E. y SÁNCHEZ, J. D. (2004): «La planificación del desarrollo sostenible en los parques naturales de Andalucía», *Revista de Economía y Finanzas de Castilla-León*, nº 9, pp. 175-200.
- COBO, F. y APARICIO, M. (2014). «Los parques nacionales españoles, catalizadores del turismo sostenible». *Anuario jurídico y económico escurialense*, nº 47, 511-534.
- CORTÉS VÁZQUEZ, J.A. y BELTRAN, O. (Coords.) (2019): *Repensar la Conservación. Naturaleza, mercado y sociedad civil*. Barcelona, Universitat de Barcelona.
- CRESPO DE NOGUEIRA, E. (2006). «La red de parques nacionales en el proyecto turístico español». *Estudios Turísticos*, nº 169-170, pp. 51-75.
- EAGLES, P.F.J ET. AL. (2003): *Turismo sostenible en áreas protegidas. Directrices de planificación y gestión*. Madrid, OMT.
- ESPARC (2002): *Espacios protegidos: Oportunidades para el desarrollo sostenible*. Actas del 8º Congreso de Europarc-España. Madrid, Fundación Fernando González Bernáldez, 97 pp.
- EUROPARC-España (2021): *Anuario 2020 del estado de las áreas protegidas en España*. Madrid, Ed. Fundación Fernando González Bernáldez.
- FERRANTI, F., TURNHOUT, E., BEUNEN, R. y BEHAGEL, J.H. (2014) «Shifting Nature Conservation Approaches in Natura 2000 and the Implications for the Roles of Stakeholders», *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 57 (11), pp. 1.642-1.657.
- FLORES, D. (2008): *Competitividad sostenible de los espacios naturales protegidos como destinos turísticos. Un análisis comparativo de los P.N. Sierra de Aracena y Picos de Aroche y Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas*. Sevilla, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía.
- FLORES, D. y BARROSO, M. (2012): «El turismo como estrategia de desarrollo rural sostenible. Los parques naturales andaluces». *Revista de Estudios Empresariales*. Segunda época, nº 1, pp. 59-83.
- GARAYO URRUELA, J.M. (2001): «Los espacios naturales protegidos: entre la conservación y el desarrollo», *Lurralde*, nº 24, pp. 271-293.
- GÓMEZ, J. y MÚGICA, M. (2007): «Estrategias sostenibles en los destinos naturales: La implantación de la Carta Europea de Turismo Sostenible en espacios naturales protegidos», *Estudios Turísticos*, nº 172-173, pp. 233-239.
- LARRUBIA, R., NAVARRO, S. y LUQUE, D.M. (2001): «Desarrollo sostenible en espacios protegidos. La comarca malagueña de la Sierra de las Nieves». *Cuadernos Geográficos*, nº 31, pp. 173-200.
- LECO, F. y MATEOS, A.B. (2021): «Espacios naturales protegidos, reto demográfico y turismo. El ejemplo de la Reserva de la Biosfera y Parque Nacional de Monfragüe (Extremadura, España)». *Cuadernos de Turismo*, nº 48, pp. 369-400.
- LECO, F. ET AL. (2015): «Estudio de la demanda del turismo en el Parque Nacional y Reserva de la Biosfera de Monfragüe», *Cuadernos de Turismo*, nº 35, pp. 231-257.
- LOPEZ, J. y MARCHANTE, M. (2011): «El turismo activo y de naturaleza en los espacios protegidos de Andalucía. Un ejemplo de turismo sostenible». *Revista de Economía, Sociedad, Turismo y Medio Ambiente (RESTMA)*, nº 12, pp. 35-56.

- LÓPEZ OLIVARES, D. (Ed.) (2010): *Turismo y gestión de espacios protegidos*. XII Congreso Internacional Turismo, Universidad y Empresa. Valencia, Tirant lo Blanch, 723 pp.
- MARTÍNEZ, V. (2017). «El turismo de naturaleza: un producto turístico sostenible». *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. 193 (785).
- MAURIN ALVAREZ, M. (1999): «Espacios naturales, ordenación territorial y desarrollo sostenible en la Asturias de hoy» *Ería*, nº 50, pp. 291-303.
- MILLÁN, M. (2001): «Interrelación entre la actividad turística y los espacios naturales protegidos». *Cuadernos de Turismo*, 7, pp. 93-110.
- MORAL, M (2012): «Los planes de desarrollo sostenible como instrumento de promoción del turismo rural en los parques naturales: estudio del caso del parque natural de la sierra de Grazalema», en *Turismo y Sostenibilidad. V Jornadas de Investigación en Turismo*, Sevilla, Facultad de Turismo, pp. 399-425.
- MULERO, A. (2001): «Los espacios naturales protegidos en Andalucía: evolución, caracterización geográfica y singularidades», *Ería*, nº 54-55, pp. 141-158.
- MULERO, A. (2002): *La protección de espacios naturales en España*. Madrid, Mundi-Prensa.
- MULERO, A. (2018): «Espacios naturales protegidos y ordenación del territorio en Andalucía: hitos de un desencuentro estructural», *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales*, nº 196, pp. 219-236.
- MULERO, A. y RIVERA, M. (2018) «Turismo de naturaleza y espacios naturales protegidos en España», *Abaco: Revista de Cultura y Ciencias Sociales*, nº 98, pp. 84-96.
- MULERO, A., NARANJO, J. y TORRES, M. (2016): *Paisajes distintivos de las Subbéticas Cordobesas: claves explicativas e itinerarios de aproximación*. Granada, Entorno Gráfico Ediciones. Colección Cuadernos de Paisaje.
- MUÑOZ, J.C. (2008). «El turismo en los espacios naturales protegidos españoles, algo más que una moda reciente». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, pp. 291-304.
- NASARRE, J.M. (2006): «Las actividades turístico-deportivas en los espacios naturales. Disfunciones e incoherencias en el marco del desarrollo rural», en Moscoso, D. y Moyano, E. (Coords.) *Deporte y Desarrollo Rural*. Málaga, Instituto Andaluz del Deporte.
- OJEDA RIVERA, J.F. (2000): «Espacios naturales protegidos y desarrollo sostenible», en Valle, B. (Coord.) *Geografía y Espacios Protegidos*. Murcia, Asociación de Geógrafos Españoles-Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, pp. 273-286.
- PLAZA GUTIERREZ, J.I. (2000): «Espacios naturales, territorio y desarrollo (Reflexiones teóricas y sobre formas de gestión. Algunos ejemplos de la región castellano-leonesa)», en Valle, B. (Coord.) *Geografía y Espacios Protegidos*. Murcia, Asociación de Geógrafos Españoles-Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, pp. 311-331.
- PULIDO, J.I. (2007): «Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los parques naturales andaluces», *Cuadernos de Turismo*, nº 19, pp. 169-191.

- PULIDO, J.I. (2008): «Gestión turística activa y desarrollo económico en los parques naturales andaluces. Una propuesta de revisión desde el análisis del posicionamiento de sus actuales gestores», *Revista de Estudios Regionales*, nº 81, pp. 171-203
- RIVERA, M. (2010): *Turismo activo en la naturaleza y espacios de ocio en Andalucía: aspectos territoriales, políticas públicas y estrategias de planificación*. Sevilla, Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía.
- RIVERA, M. (2015): «El tratamiento de las actividades de turismo activo en los instrumentos de planificación ambiental de los parques naturales andaluces», *Revista de Estudios Regionales*, nº 102, pp. 17-63.
- RIVERA, M., HIDALGO, M.A. y HERNANDEZ, R. (2019). «Demanda turístico-recreativa y equipamientos de uso público en monumentos naturales protegidos: La “Cueva de los Murciélagos en el Parque Natural de las Sierras Subbéticas»». *Pirineos. Revista de Ecología de Montaña*, nº 174, e404.
- ROCA, M.L (2004). *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos: (Régimen jurídico)*. Sevilla, Junta de Andalucía.
- ROMERO, R., MARTIN LOU, M.A. y MARTINEZ, J. (2002): «Nuevas perspectivas de desarrollo rural en espacios protegidos. Un caso de estudio en la Comunidad de Madrid». en *Geografía y territorio. El papel del geógrafo en la escala local*. Palma de Mallorca, Servicio de Publicaciones de la Universidad de las Islas Baleares, pp. 287-293.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J.D. (2004): «Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas». *Cuadernos Geográficos*, nº 34, pp. 211-214.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1995): «Espacios naturales protegidos y desarrollo rural: Una relación territorial conflictiva». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 20, pp. 23-37.
- VACAS, T. (2001). «Los espacios naturales protegidos como recurso turístico: metodología para el estudio del Parque Nacional de Sierra Nevada». *Estudios Turísticos*, nº 147, pp. 57-84.
- VV.AA. (2004): *I Plan de Desarrollo Sostenible de las Sierras Subbéticas*. Sevilla, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.
- VV.AA. (2022): *II Plan de Desarrollo Sostenible. Parque Natural de las Sierras Subbéticas y su Área de Influencia Socioeconómica*. Sevilla, Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía.