

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO

Rubén C. LOIS GONZÁLEZ (rubencamilolois@usc.es)

Departamento de Geografía, Universidad de Santiago de Compostela

Recibido: 14 de noviembre de 2018

Aceptado: 28 de noviembre de 2018

RESUMEN: El artículo aborda la planificación y gestión territorial del turismo, enfocando el análisis en la estructura competencial de esta actividad y en los instrumentos de planificación territorial que se han implementado en España en las últimas décadas. La creación de una potente imagen de marca en el turismo español ha sido un proceso largo y no exento de contradicciones. Este trabajo cuestiona la importante inversión pública realizada por las diferentes administraciones españolas en la promoción del turismo en todo tipo de destinos, concluyendo que, a pesar de que la situación general no ha cambiado de manera sustancial en muchos de los territorios promocionados, especialmente en aquellos más alejados de los dinámicos ejes turísticos, el modelo debe revisarse pero manteniendo el dominio de lo público, aunque el carácter cambiante e innovador del turismo complique una gestión pública eficiente.

PALABRAS CLAVE: Planificación del turismo, gestión territorial, legislación turística imagen de marca, destinos turísticos.

PLANNING AND TERRITORIAL MANAGEMENT OF TOURISM

ABSTRACT: The paper focus on the planning and territorial management of tourism, analysing the competence structure of this activity and the territorial planning instruments that have been implemented in Spain in recent decades. The creation of a powerful brand image in Spanish tourism has been a long process with several contradictions. This paper questions the public investment made by the Spanish administrations in the promotion of tourism in all types of destinations, concluding that, despite the fact that the general situation has not changed substantially in many of the promoted territories, especially in those further away from the dynamic tourist axes, the model must be revised but maintaining the domain of the public, although the changing and innovative nature of tourism complicates efficient public management.

KEYWORDS: Tourism planning, territorial management, tourist legislation, Brand image, tourist destinations.

La época contemporánea se rige por una serie de patrones determinantes de cualquier actividad y de su clasificación, y debemos recordar que el turismo masivo es un producto reciente, de la sociedad nacida hace menos de doscientos años. Por una parte, la contraposición entre lo público y lo privado es fundamental para

la comprensión de cualquier hecho y para su correcta gestión desde las instituciones (López Trigal, 2015). Así, se asume que el turismo se popularizó desde mediados del siglo XX como un derecho ciudadano y de los trabajadores. Un colectivo amplio de asalariados o autónomos que luchó por la reducción de su jornada de trabajo, por el incremento del número de días de vacaciones, y por disponer de dinero para viajar y disfrutar de su período libre de obligaciones laborales. Pero al mismo tiempo, la actividad turística se define como un sector económico enmarcado plenamente en las lógicas del sistema capitalista. Una actividad que tiende a crecer de manera constante y, en consecuencia, a participar de forma creciente en la generación de riqueza de los países, las regiones, los territorios. Además, la dinámica evolutiva del turismo siempre aparece determinada por la coyuntura macroeconómica (que explica etapas de mayor auge o de estancamiento de los flujos vacacionales), y es regida por la ley de la oferta y la demanda en sus más diversas manifestaciones. Nos encontramos ante una actividad normalmente privada, con implicaciones espaciales evidentes, que necesita ser ordenada desde la gestión pública (Vera et al., 2011). Un ámbito de lo público que también se revela fundamental para impulsar la construcción de marcas turísticas y territoriales atractivas, a través del fomento y la promoción de los destinos turísticos.

En relación con la planificación y gestión territorial del turismo desde las instancias públicas girará el contenido de este artículo, que se estructurará en distintos apartados que pasamos a enunciar. En primer lugar, nos interesará conocer la estructura competencial en el gobierno del turismo, a través de un análisis a diferentes niveles territoriales y de la organización interna de las administraciones turísticas. El segundo apartado se centra en los instrumentos de gobierno del turismo, esto es leyes, planes y entidades promotoras de la actividad. Un tercer epígrafe se consagrará a valorar los resultados de la política turística en el medio plazo, donde nos centraremos en un estudio de caso muy relevante, la creación de una potente imagen de marca en el destino España, junto con los éxitos de la gestión autonómica y local del turismo. Se continuará con otro apartado destinado a evaluar las insuficiencias de la planificación y de la gestión de una actividad que siempre ha manifestado resistencia a la regulación. Por último, se realizará una conclusión de todo lo expuesto.

I. LA ESTRUCTURA COMPETENCIAL EN EL GOBIERNO DEL TURISMO Y LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS ADMINISTRACIONES TURÍSTICAS.

Una primera constatación que se debe realizar consiste en la desigual adecuación de las estructuras públicas de gestión del turismo a la propia dinámica

seguida por el sector. Esto se comprueba cuando es indiscutible que la actividad sigue una lógica global, de incremento de los flujos vacacionales y con motivación de ocio en todo el mundo, mientras que la regulación internacional del turismo es prácticamente inexistente (OMT, 1994). Entre los organismos dependientes de las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Turismo, con sede en Madrid, únicamente elabora estadísticas regularizadas y periódicas del sector en los diferentes países, procura desarrollar metodologías de análisis del impacto económico de la actividad (como las cuentas satélites) y formula declaraciones consensuadas, y muy genéricas, sobre la relevancia del turismo y la necesidad de su ordenación en el mundo actual. Apenas tareas consistentes en levantar acta de un sector económico y de una práctica social que implica a miles de millones de personas y que condiciona las formas de vida de la población de los cinco continentes, marcada por la globalización también en el plano comportamental. Si bajamos un escalón en el territorio de análisis, se comprueba como la Unión Europea, a través de sus instituciones más representativas como la Comisión, el Consejo o el Parlamento, tampoco presta una atención específica al turismo, a no ser que esta actividad suponga impactos ambientales o pueda contribuir al desarrollo de regiones rezagadas (el espacio rural, ciertos ámbitos insulares, etc.).

Existe un acuerdo en admitir que son los Estados-nación los primeros que asumieron la promoción y ordenación del sector turístico, por lo menos desde comienzos del siglo XX (Moreno-Garrido, 2007; Afinoguénova y Martí, 2008; Lois, 2017). En este hecho, influyó mucho que impulsando un turismo todavía minoritario, los gobiernos podían ensalzar las bellezas del propio territorio, emitir al exterior una imagen positiva y atractiva, al tiempo que se favorecía la actividad económica. Esta asociación entre marca país, marca territorial y turismo se mantiene hasta nuestros días. Un excelente ejemplo actual lo constituye la publicidad que nuevos países europeos o asiáticos (de los Balcanes o repúblicas ex-soviéticas), contratan en canales internacionales como Euronews o la CNN. Sin embargo, esta asociación Estado-nación con gobierno del turismo se ha debilitado en notablemente en las naciones de Europa occidental, donde gran parte de las competencias públicas del sector se han descentralizado y corresponden ahora a las regiones, provincias o ciudades. Así, es prácticamente imposible encontrar publicidad turística de Bélgica o del Reino Unido, mientras Flandes, Escocia, Gales o Bruselas cuentan con importantes gabinetes de promoción. Como estado descentralizado que es, la escala estatal de administración del turismo en España es muy limitada, se reduce a la elaboración de declaraciones o planes genéricos y al fomento de la actividad en el exterior, competencia de TURESPAÑA, a través de una red de Oficinas Españolas de Turismo (conocidas por sus siglas OETs).

Según la Constitución Española de 1978, corresponde a las Comunidades Autónomas que se vayan conformando las competencias plenas en turismo, una asignación competencial que luego ratificaron los distintos Estatutos de Autonomía aprobados, detallando atribuciones de fomento y ordenación del sector (Melgosa, 2004; Tudela, 2006). Desde ese momento, en todas las autonomías el turismo posee una consideración propia en su estructura administrativa, que va de una Consejería a una simple Dirección General, cuenta con empresas públicas o mixtas para el fomento de la actividad, y elabora leyes de turismo y un conjunto variable de planes plurianuales. El turismo está por lo general bien dotado de recursos presupuestarios en el nivel regional de gobierno y, como se adelantó a propósito de ciertas naciones, se presenta como un instrumento muy eficaz para afirmar la personalidad, las fortalezas y los atributos de un territorio. Algunas marcas tan poderosas en España, como la de Andalucía, no existían apenas en términos turísticos y fueron creadas con importantes recursos económicos desde la propia autonomía. Si el nivel regional de gobierno es el básico en la gestión del turismo, el dotado de recursos y competencias, el mismo poco puede hacer sin considerar la escala local de promoción y gestión de los destinos. En los municipios, diputaciones y diversas mancomunidades, la actividad turística constituye uno de los ámbitos de gobierno más importantes. Su significación para el desarrollo local, la posibilidad que ofrece de generar políticas de proximidad y de emitir, de nuevo, una imagen positiva (y de buen gobierno) del lugar, animan la continuidad de concejalías de turismo, patronatos o consorcios público-privados para la gestión de la actividad, y una predisposición evidente a participar en eventos promocionales en diferente foros.

En todas las administraciones públicas con competencias en turismo, y de forma especial en las Comunidades Autónomas que gozan de más atribuciones, la estructura interna de gestión distingue dos grandes ámbitos de gobierno: la ordenación de la actividad y el fomento del destino turístico (Martínez Pallarés, 2006; Lois, 2008). Respecto a la ordenación del turismo, la misma se canaliza a través de la aprobación de leyes específicas. En este sentido, todas las Comunidades Autónomas han elaborado un cuerpo legislativo completo, que adaptan cada cierto tiempo y ha sustituido a las antiguas normas preconstitucionales de ámbito estatal. La administración central del estado es competente para incluir epígrafes o recomendaciones referidas al turismo en los Presupuestos generales o en los planes económicos de contenido estratégico. También poseen rango normativo las disposiciones orientadas a crear, impulsar o gestionar las redes de OETs. Junto a leyes específicas, ha sido frecuente que las CCAA hayan elaborado planes plurianuales de turismo con el objetivo de desarrollar y regular mejor la actividad en el corto y el medio plazo. Estos planes pueden aparecer también bajo el rótulo de TURESPAÑA, de algunas diputaciones o municipios.

Un segundo ámbito de ordenación de la actividad se refiere al registro y control de aquellas empresas vinculadas directamente con el sector. Se trata de hoteles y otros tipos de establecimientos similares, apartamentos turísticos, campings, viviendas vacacionales, albergues, restaurantes de cierta categoría y aquellas cafeterías o bares que de forma voluntaria desean inscribirse. Casi todas las autonomías cuentan y administran un REAT (Registro de Empresas de Actividades Turísticas), base para cualquier política efectiva en el sector. De forma complementaria, a la ordenación del turismo le corresponden las tareas de inspección. El cuerpo de inspectores turísticos se ha creado en numerosos territorios y suele ser gestionado desde una jefatura de servicio específica.

Por lo que se refiere al fomento de la actividad, las administraciones públicas competentes orientan buena parte de sus esfuerzos administrativos a esta función. Como se apuntó, se es deudor de que una imagen turística cuidada es fundamental en la construcción de la marca de referencia del territorio y que sus contenidos definen aquello que el lugar quiere ser en el contexto de globalización actual (“Barcelona, ciudad mediterránea”, “Asturias, paraíso natural”, “Made in Euzkadi” o “Ven y Cuéntalo”, etc.). Por esta razón, aproximadamente la mitad del aparato administrativo y una gran mayoría del presupuesto de concejalías, consejerías y direcciones generales de turismo se dedican a esta misión, promover, favorecer la atracción del territorio y construir lemas, paisajes idealizados y rótulos benéficos sobre el mismo. En la España de las autonomías, la promoción del turismo pone de manifiesto la opción geopolítica, la estrategia de relación y de presentación hacia el exterior que cada nacionalidad y región pretende proyectar (Lois, 2017). Se le concede tanta importancia a este aspecto que en numerosas ocasiones la estructura administrativa convencional no es suficiente para emprender tareas de promoción exterior y se han creado numerosas empresas públicas, consorcios, patronatos, fundaciones y centros de iniciativas público-privadas, entre otros, para desarrollar esta actividad bajo unas estructuras más flexibles, menos sometidas a estrictos controles burocráticos (Zoido et al., 2013; López Trigal, 2015).

II. LOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO DE TURISMO: LAS LEYES, LOS PLANES Y LAS ENTIDADES PROMOTORAS DEL TURISMO.

El principal instrumento de la política de turismo es la ley que regula el sector. Como acabamos de comentar, la elaboración de este cuerpo legislativo corresponde a las Comunidades Autónomas y la mayoría de las mismas han redactado normas específicas, a veces renovándolas tras una serie de años, para la regulación del sector. Las leyes tratan de ordenar la oferta reglada y registrada

(hoteles, pensiones, campings, apartamentos, viviendas vacacionales, etc.) y en los últimos tiempos se han encontrado con su desajuste frente a las nuevas formas *colaborativas* de rentabilizar la actividad (fenómenos como airbnb y uber) (Blázquez et al., 2016). También tratan de establecer los criterios para que un territorio o un evento puedan considerarse de interés turístico. Definen los derechos y deberes del turista, y establecen criterios contra los abusos regulando, entre otras, la inspección de la actividad. Por lo general, el contenido de las leyes de turismo varía poco, aunque cambie el color político de quien detenta el poder. Asimismo cabe precisar, que la lentitud en acometer cambios en su contenido provoca que las mudanzas rápidas que se han registrado en parte de su oferta, apenas hayan sido contempladas en la normativa hasta el presente.

A partir del contenido de las leyes, la administración competente en materia de turismo puede ir aprobando normas reguladoras de la actividad con carácter de desarrollo de la misma, de forma más o menos continua. Los decretos, órdenes y reglamentaciones se suceden para precisar mejor la regulación de la oferta, los derechos de los consumidores o las actividades de interés turístico, entre otros. Responden, muchas veces con cierto retraso, a un sector muy innovador sometido a un constante cambio. De hecho, la rápida irrupción de los pisos y apartamentos turísticos urbanos ha pillado desprevenidos a los poderes públicos, que sólo tarde han comenzado a establecer limitaciones y moratorias para una nueva modalidad de la oferta que está introduciendo profundos cambios en el mercado e impactos en zonas residenciales densas. Todo este conjunto de normativas suele aprobarse en la escala autonómica de gobierno, pues la administración central sólo posee competencias de coordinación, que pocas veces ejerce. En los últimos tiempos, se constata que desde los municipios se han dictado decretos, ordenanzas y regulaciones para ordenar el turismo en el propio territorio, amparándose en las amplias competencias urbanísticas que corresponden al gobierno local.

Una forma específica de intervención sobre el sector consiste en el desarrollo e implementación de planes turísticos de diferente denominación. Los mismos fueron sistematizados en el tránsito de siglo en el Plan FUTURES, muchas veces estudiado. Estos planes poseían la fortaleza de implicar la colaboración interadministrativa, requiriendo el acuerdo y la cofinanciación de las administraciones estatal, autonómica y local (Oliveras y Antón, 1998; Antón, 2005). En otros casos, los planes fijan objetivos y líneas estratégicas de intervención en el medio plazo, como el Plan de Turismo 2020 y otros (TURESPAÑA, 2007). De hecho, la planificación sirve tanto para ordenar ideas como para adoptar medidas concretas de cualificación de los destinos, impulso a los lugares atractivos y emergentes o desconcentración de la demanda, por citar algunos de los temas más repetidos. Entre sus insuficiencias, se debe anotar que los planes pueden tener un contenido

muy desigual, siendo verdaderamente ejecutivos unos pocos e indicativos una mayoría de los documentos oficiales que reciben ese nombre.

Un último aspecto a tratar entre los instrumentos de gobierno del turismo se refiere a la promoción de la actividad. Una promoción que sólo parcialmente suele realizarse desde instancias gubernamentales, más rígidas y sometidas a trabas burocráticas, por lo que instrumentos como la creación de empresas públicas, consorcios y patronatos publico-privados o interadministrativos, centros de iniciativas y fundaciones, son algunos de los recursos legales adoptados para fomentar el turismo (García Hernández, 2007). Esta amplia variedad de organismos, y así se reitera en la bibliografía disponible, ha proliferado en el período democrático, tanto en la escala autonómica como local. La propia administración general del estado también ha recurrido a estas figuras comenzando por los Paradores Nacionales. Las empresas públicas y otras entidades permiten mayor agilidad en la ejecución de programas y de gastos, facilitan procesos de contratación y en numerosas ocasiones son utilizadas como espacio de encuentro del sector público con el empresariado privado y representantes de la sociedad civil, que pueden compartir puestos en los mismos Consejos de Administración. Salvando algunos casos muy publicitados (en Valencia o las Baleares, como ejemplo), la creación de organismos gestores de la promoción turística no se ha acompañado por lo general de problemas de mala gestión o desvío de fondos, más bien sus parámetros de comportamiento suelen alinearse con los de las administraciones que los han impulsado.

III. LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA TURÍSTICA ESPAÑOLA: LA CREACIÓN DE UNA POTENTE IMAGEN DE MARCA.

El inicio de la promoción turística de España se remonta a principios del siglo XX, más en concreto en los años 1920. Se trató de una evidente iniciativa gubernamental, definida desde Madrid, para impulsar lugares atractivos de la costa, los hitos del patrimonio nacional y algunos de los paisajes más bellos de la nación. Estas iniciativas se enmarcaban en unas concepciones un tanto elitistas del turismo, que se aprovechaban del desarrollo de una incipiente red viaria y de su consideración de actividad directamente vinculada al crecimiento económico (García Delgado, 2001). La vocación turística de España quedó definida, pero será con el franquismo tecnocrático y *aperturista* en lo económico cuando el régimen dictatorial se decida a apostar abiertamente por el turismo de Sol y playa. El turismo proporcionaba crecientes ingresos y divisas para una economía necesitada de impulsos y, desde el punto de vista político, dotaba de una imagen amable a un país marcado por un régimen totalitario (Pack, 2006; Storm, 2013; Lois, 207). El

hecho de que la promoción del turismo se canalizase por un Ministerio de Información y Turismo es sintomático a este respecto.

Sin lugar a dudas, el turismo español (especialmente en sus regiones mediterráneas y en los archipiélagos canario y balear) dio su gran salto adelante en los 1960 y 1970. Con la transición democrática, los parámetros del fomento del turismo se mantuvieron en lo sustancial, aunque enmarcados en un mensaje europeísta, moderno y democrático. La elección de un pintor crítico con el anterior régimen y de prestigio mundial como Joan Mirò para crear la imagen de marca de TURESPAÑA que aún perdura expresa perfectamente estas ideas. Desde entonces, la administración central del estado se ha esmerado en transmitir un mensaje de España como país seguro, desarrollado y eficiente, con una excelente calidad de vida, donde disfrutar de un clima soleado y un modo de vida placentero es lo fundamental (Vila Fradera, 1997; López Palomeque, 1999). Se ha trabajado mucho sobre estos conceptos, en una imagen bien presentada y transmitida que no ha logrado alejarse por completo de los tópicos. El éxito de la promoción exterior del destino España, canalizada por el gobierno central, es evidente, si bien el propio trabajo y la profesionalidad de las Comunidades Autónomas y de algunas ciudades han contribuido mucho en estos resultados.

Desde los años 1980 resulta curioso apreciar como el enorme esfuerzo promocional de los territorios autonómicos, tanto en España como en el extranjero, ha permitido crear y consolidar marcas de potentes destinos, pero este proceso no ha debilitado la imagen turística de España sino todo lo contrario (Lois, 2017). Esta constatación resulta muy curiosa cuando territorios como Catalunya, Barcelona, o Mallorca e Ibiza en los mercados alemán y británico, no realizan ninguna alusión específica a lo español y si otras más genéricas a lo mediterráneo. La España de las Autonomías ha significado una eclosión de la promoción turística territorializada a diferentes escalas y también ha contribuido decisivamente al éxito turístico de España en los últimos tiempos. A nuestro juicio, esta irrupción de la promoción centrada en regiones y ciudades ha traído consigo un efecto beneficioso y enriquecedor de la imagen del conjunto estatal, pues ha rebajado su especialización como destino del turismo climático y ha permitido consolidar importantes referentes de los atractivos culturales, urbanos y paisajísticos de todo el país.

Para ratificar esta afirmación de que la intensa promoción autonómica y local no ha debilitado, sino reforzado, el prestigio de la marca España en turismo vamos a recurrir a algunos ejemplos concretos. El primero de ellos, ya referido, el de la creación prácticamente de la nada del destino Andalucía. Aunque resulta evidente que este territorio posee una larga trayectoria y un enorme prestigio tu-

rístico, hasta principios de los 1980 destinos como Sevilla, Granada, la “Costa del Sol” o Marbella, poseían mucha más popularidad que el nombre de la propia Comunidad Autónoma. Una Comunidad muy extensa y diversa internamente, donde esta variación de paisajes, medios y disposición del territorio dificulta emitir un mensaje unitario (simple y codificado) para atraer a los turistas. Sin embargo, un fomento continuo de la marca Andalucía, sostenido por campañas de decenas de millones de euros cada año, han conseguido crear uno de los referentes mejor reconocidos por el mercado extranjero. Con lemas muy genéricos y utilizando el turismo como una herramienta geopolítica para presentar una Comunidad histórica, hoy en día la Andalucía de Sierra Nevada, Torremolinos, Córdoba y el Andévalo ha conseguido crear una imagen unitaria que, a su vez, refuerza los atributos climáticos y experienciales de la marca España (Junta de Andalucía, 2007 y 2008).

Algo similar ha acontecido en otros territorios, como Galicia donde toda la promoción exitosa hacia el exterior ha gravitado sobre el producto “Camino de Santiago”. Un producto que le ha permitido establecer redes de cooperación con otras autonomías vecinas, incluir un conjunto de ciudades y pueblos históricos, y contribuir a la diversificación de los referentes sobre España en los principales mercados emisores extranjeros (Lois, 2013). En otros casos, como “Asturias, paraíso natural”, “Euzkadi, donde todo está cerca” o Castilla y León “Es vida”, no dejan de reforzar una visión de gran territorio del sur de Europa, muy atrayente por su cultura, forma de vivir y diversidad. O, en otros casos, puede tratarse de la cultura y la historia, como con la prestigiosa red de “Ciudades Patrimonio de la Humanidad”, como marca local verdaderamente exitosa.

IV. LAS INSUFICIENCIAS DE LA PLANIFICACIÓN Y DE LA GESTIÓN.

En las páginas de este artículo se intenta explicar la armazón y distribución de competencias en la gestión pública del turismo. Además, se ha comentado como una política sostenida en el medio plazo, ha permitido consolidar a España entre los grandes destinos a nivel mundial. Además de importante, un destino muy apreciado, tanto desde su temprano fomento en época de Alfonso XIII como en la actualidad con un protagonismo importante de las Comunidades Autónomas en el gobierno de la actividad. Ahora, para finalizar, se adopta un tono crítico y se insistirá en las insuficiencias más notables que apreciamos en la actuación del sector público en el turismo. Unas insuficiencias se refieren a la planificación y otras estrictamente a la gestión.

El principal fracaso, que de cualquier forma no debe considerarse dramático en la planificación del turismo ha sido su incapacidad en corregir en España un mapa que todavía sigue estando muy polarizado. El turismo se concentra en Cataluña, Andalucía, Valencia, Canarias, Baleares y Madrid, y esta tendencia no ha podido ser modificada más que mínimamente, aunque se hayan elaborado planes de diversificación de la oferta, de impulso a los *city breaks*, de cualificación de los destinos culturales y se hayan gastado cientos de millones de forma continuada en estas campañas. Quizás, se puede argumentar que de no haberse producido estas inversiones la polarización aumentaría. Por otra parte, un término fetiche para los responsables públicos del sector ha sido y es el de desestacionalizar. Sin embargo, la demanda se sigue concentrando en los meses de verano, por razones climáticas y de disponibilidad de vacaciones. Se puede argüir que los viajes y escapadas cortas han aumentado mucho en los meses de primavera y otoño, los puentes o fines de semana especiales, pero también cabe analizar hasta qué punto esta dinámica obedece al ritmo pautado de descanso a lo largo del año y a la aparición de las compañías aéreas *low cost*, y que parte corresponde a los resultados de políticas públicas de promoción diseñadas a conciencia.

Volviendo a un tema que ha sido tratado, cabría ponderar hasta dónde los planes de turismo públicos han ayudado a que territorios concretos aparezcan en el mapa de destinos principales o simplemente han sido un motivo para concentrar inversiones, mejorar las dotaciones de recepción e impulsar la calidad de la oferta, que poco a poco han diluido sus efectos. En el caso de Galicia, sin duda Santiago de Compostela se ha beneficiado de la continuidad de varios de ellos, pero Ribadeo-Castropol, O Ribeiro o Terra de Trives no han cambiado en lo sustancial su carácter respecto a la importancia del turismo en sus economías y ritmos de vida locales. Entonces cabe preguntarse, y muchos defensores del neoliberalismo ideológico lo hacen, ¿Existen límites a la promoción del turismo? En consecuencia ¿Existe despilfarro en el gasto público del turismo? A nuestro juicio la respuesta rotunda es no. Pero el fomento del turismo desde la administración y el gobierno tiene que mejorar sustancialmente, reconocer que no puede cambiar las grandes tendencias turísticas, y concentrarse en aquellos destinos y campañas con efectos duraderos en el medio y largo plazo. La planificación debe desprenderse de rigideces y declaraciones grandilocuentes, y flexibilizar sus postulados, buscar consensos amplios y admitir que las políticas públicas deben someterse a una continua evaluación y revisión de sus postulados.

En paralelo con las insuficiencias detectadas en la planificación, se observan otras referidas a la gestión que han sido adelantadas. La principal derivada de la existencia de un aparato legal con tendencia a la rigidez (leyes, planes, reglamentos, etc.), que en muchas ocasiones no puede responder convenientemente a

los retos de un sector cambiante e innovador. Esto sucede con la irrupción de la denominada *economía colaborativa* y con los fenómenos de los *graters*, *uber* y *airbnb* (Blázquez et al., 2016). Ninguna ley o normativa había previsto su aparición y hasta el momento sólo se les ha respondido con tardanza y todavía sin fijar un criterio de básico sobre qué administraciones son las competentes para abordar las novedades y problemas generados. De hecho, es muy posible que en una realidad tan innovadora como el turismo esta dinámica de transformaciones rápidas y respuesta legislativa lenta se vuelva a producir, lo que obliga a establecer mecanismos ágiles de respuesta. Como criterios básicos de la misma, se proponen abiertamente dos medidas. La construcción de consensos mínimos para actuar y, sobretodo, la coordinación interadministrativa. En España funciona una Mesa del Turismo, donde están integrados los representantes del gobierno central, autonómicos y locales, junto con asociaciones de empresarios y grandes grupos turísticos. Su transformación en un organismo eficaz que provea de soluciones concretas y cree acuerdos básicos, se revela el instrumento fundamental para dar respuesta a un sector cambiante como el de la oferta de servicios turísticos. Además, esta Mesa del Turismo español puede servir de ejemplo para otros foros que se formalicen a escala autonómica o municipal.

Para finalizar, dos aspectos concretos sobre la necesidad de adaptar la gestión al continuo cambio del modelo de negocio turístico los constituyen: el debate sobre viviendas vacacionales y apartamentos de uso turístico, y la adaptación de los servicios de inspección y de registros de actividades turísticas a los nuevos tiempos. En el primer caso, una normativa muy laxa (y frecuentemente incumplida) de viviendas para vacaciones comienza a ser sistematizada y organizada en los distintos territorios. El debate planteado, junto a los mínimos de calidad y seguridad de una oferta de alojamiento no estrictamente turística, se centra en compaginar un número creciente de habitantes ocasionales en edificios y manzanas urbanas con la población residente habitual. Aquí el clásico lema de “la ciudad para los ciudadanos” y la aplicación de estándares actualizados de medición de la carga turística, se presentan como elementos fundamentales a tener en cuenta para redactar una nueva generación de normativas legales. Por lo que se refiere a la inspección turística y al REAT, los progresos en el empleo de las TICs y de bases de datos dinámicas definen un primer paso imprescindible en la modernización administrativa de la gestión pública del turismo.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN. LA NECESIDAD DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR TURÍSTICO.

Una actividad como el turismo situada claramente dentro de las tendencias de cambio global y sometida a las reglas de la oferta y la demanda, debe ser regulada desde instancias públicas. Esta regulación resulta fundamental para evitar excesos de la turistificación, abusos de la oferta y la intermediación, para garantizar los derechos de los viajeros y para crear imágenes promocionales atractivas y equilibradas de los destinos. Estamos, por lo tanto, ante un sector económico privado en continuo crecimiento, que debe ser regulado y organizado desde lo público. Un sector público que opera a distintas escalas, pero una de cuyas misiones es velar por el respeto al territorio, la tutela frente a prácticas monopolistas y los abusos en cualquier transacción comercial o de servicios. No obstante, y las páginas de este texto dan cuenta de ello, existe una dificultad para delimitar lo público en la gestión y planificación del turismo. Para definirla en sus diferentes escalas, y para estructurar competencias muy variadas en ordenación y fomento de la actividad.

Sin lugar a dudas, lo público es imprescindible para crear marcas territoriales que, como hemos señalado, se construyen en gran medida desde el turismo. De hecho, es poco conveniente que las mismas surjan de intereses privados concretos, aunque en empresas e instituciones guiadas por los principios de la gobernanza, el empresariado pueda opinar al respecto. El territorio es un bien común y de su gestión, diseño de una imagen idealizada para disfrutar, deben encargarse instancias gubernamentales, aunque cada vez resulta más conveniente canalizar la opinión de la ciudadanía en estos temas. Por último, a pesar de que nuestro argumento a favor del dominio de lo público es radical, también se ha advertido de que el *Dios Estado* presenta un conjunto de insuficiencias y rigideces para controlar las tendencias sociales profundas y el deseo de disfrutar de una forma concreta del tiempo libre, de las vacaciones y el turismo. Por eso, la gobernanza debe flexibilizarse, abrirse a los actores sociales y a las personas, y ganar en agilidad, dado que el turismo es un sector muy cambiante, innovador, y en consecuencia extraordinariamente complicado para una gestión pública eficiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afinoguénova, E. y Martí, J. (2008): “El discurso del turismo y la configuración de una identidad nacional para España”, en Del Rey-Reguillo, A. (Dir.), *Cine, imaginario y turismo. Estrategias de seducción*, 33-63. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Blázquez, M. et alt. (2016): *Turismo y crisis, turismo colaborativo y ecoturismo. XV Coloquio de Geografía del Turismo, el Ocio y la Recreación de la AGE*. Palma de Mallorca: Monografías de la Societat d'Història Natural de les Balears.
- García Delgado, J.L. (2001): *El siglo de España. La economía*. Madrid: Marcial Pons
- García Hernández, M. (2007): “[Entidades de planificación y gestión turística a escala local](#): el caso de las ciudades Patrimonio de la Humanidad de España”. *Cuadernos de Turismo*, 20, 79-102.
- Junta de Andalucía (2007): *Los andaluces y El turismo. La percepción social del turismo*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Junta de Andalucía (2008): *Demanda Turística en Andalucía y sus Implicaciones en el Sector Turismo. Estudio de Prospectiva*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Lois González, R.C. (2008): “Turismo y territorio a principios del siglo XXI. Una reflexión geográfica desde el ámbito de la gestión pública”, en M.A. Troitiño, J.S. García Marchante y M^a. García Hernández (Coords.), *Destinos turísticos: viejos problemas, ¿nuevas soluciones?* Pp. 23-53. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Lois González, R.C. (2013): “The Camino de Santiago and its contemporary renewal: Pilgrims, tourists and territorial identities”. *Culture and Religion: An Interdisciplinary Journal*, Vol. 14 (1), 8-23.
- Lois González, R.C. (2017): “Le politiques touristiques décentralisées en Espagne: chaos ou réussite?”. *Sud-Ouest Européen*, 43, 87-103.
- López Palomeque, F. (1999): Política turística y territorio en el escenario del cambio turístico. *Boletín de la AGE*, nº 28, Pp. 23-38
- López Trigal, L. (Dir.) (2015): *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. León: Ed. Universidad de León.
- Martínez Pallarés, P.L. (2006): “La organización administrativa del turismo. La administración turística de la Comunidad Autónoma”, en J. Tudela Aranda (Dir.), *El derecho del turismo en el Estado Autonomico. Una visión desde la Ley de Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Pp. 145-189. Zaragoza: Cortes de Aragón.
- Melgosa, F.J. (Dir.) (2004): (Dir.), *Derecho y turismo*. Salamanca: Ed. Universidad de Salamanca.
- Moreno-Garrido, A. (2007): *Historia del turismo en España en el siglo XX*. Madrid: Síntesis.
- OMT (1994): *Textos Básicos. Tercera Edición*. Madrid: OMT.
- Pack, S. (2006): *La invasión pacífica. Los turistas y la España de Franco*. Madrid: Turner
- Storm E., (2013): “Una España más española. La influencia del turismo en la imagen nacional”, en Moreno-Luzón J., Núñez-Seixas, X.M. (dir.), *Ser españoles. Imaginarios nacionalistas en el siglo XX*, Pp. 530-560. Barcelona: RBA.
- Tudela Aranda, J. (Dir.) (2006): *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley de Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Zaragoza: Ed. Cortes de Aragón.
- TURESPAÑA (2007): *Turismo 2020. Plan del Turismo Español Horizonte 2020. Avance del Plan*. Madrid: TURESPAÑA.

- Vera Rebollo, J.F. et alt. (2011): *Análisis Territorial del Turismo y Planificación de Destinos Turísticos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Vila Fradera, J. (1997): *La gran aventura del turismo en España*. Barcelona: Editur
- Zoido, F. et alt. (2013): *Diccionario de Urbanismo, Geografía urbana y Ordenación del Territorio*. Madrid: Cátedra.