

DESARROLLO TURÍSTICO E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN TURÍSTICA LOCAL EN LOS ESPACIOS DE INTERIOR EN CATALUÑA

Francisco LÓPEZ PALOMEQUE

Xavier FONT URGELL

Departamento de Geografía Física y
Análisis Geográfico Regional, Universidad de Barcelona

lopez.palomeque@ub.ed
xfontu@ub.edu



1. PRESENTACIÓN

En este texto se presentan resultados del estudio sobre la evolución de la estructura organizativa de los gobiernos locales (2003-2008) en los municipios catalanes, resultados que contemplan entre otros aspectos la forma de articulación de la administración turística local en dichas estructuras. La investigación orienta sus objetivos, por una parte, a la identificación y ubicación de las competencias en turismo en el organigrama de gobierno a nivel local y, por otra parte, al ámbito de las comarcas y municipios del interior de Cataluña, sin perder la referencia del contexto regional¹.

Se parte de la premisa que la administración turística (en sus distintos niveles), las políticas turísticas y los instrumentos de intervención cambian y se adaptan a las necesidades de la realidad turística de cada momento histórico y de cada ámbito terri-

1 Este texto se inscribe en el proyecto de investigación CSO2008-03315/GEOG, titulado "Nuevo turismo, competitividad territorial y desarrollo sostenible: análisis y evaluación del proceso de intensificación y extensión espacial del turismo en la Cataluña interior", financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia, y en el marco del Grup de Recerca Consolidat Anàlisi Territorial i Desenvolupament Regional, 2009SGR 253, Generalitat de Catalunya.

torial. Las acciones, el alcance y el ritmo de la adaptación dependerán del nivel de la administración (estatal, regional, local) y del estadio de desarrollo del turismo en cada ámbito territorial (en este caso el municipio). Esta premisa se extiende a la relación causa efecto entre desarrollo turístico e institucionalización de la gestión turística local, que se intenta verificar en el caso en los espacios de interior en Cataluña.

En el caso catalán se tienen evidencias del crecimiento de las actividades turísticas en los últimos diez años, de la intensificación del desarrollo turístico del interior de la región, con la puesta en valor turístico de recursos y la creación de nuevos productos y destinos en el interior de Cataluña. En ocasiones este proceso ha sido inducido por la administración pública y, en parte, implementada por el sector privado. En cualquier caso, estas iniciativas han provocado respuestas para conseguir una mejor gestión del turismo por parte de los equipos de gobierno local, que se han concretado en la formalización de las competencias turísticas creando concejalías de turismo (como competencia única) o concejalías con dos o más ámbitos de competencia, y entre ellas el turismo.

En este texto se analizan los procesos descritos, referidos a Cataluña, centrando la atención en las situaciones de las comarcas de interior. La perspectiva temporal comprende dos años: 2003 y 2008.

El análisis de cada uno de los años señalados y el análisis comparado permite revelar el alcance y la dirección de los cambios en los organigramas de gobierno de los ayuntamientos, con la formalización de las competencias de turismo, como reflejo de la creciente importancia de las actividades turísticas en los municipios o de las expectativas que genera la percepción del turismo como factor de dinamización y desarrollo. La información que se ha analizado procede del Archivo de entes locales de la Federación Catalana de Municipios correspondientes a los dos momentos de referencia (2003 y 2008).

2. DESARROLLO TURÍSTICO Y GESTIÓN PÚBLICA DEL TURISMO

2.1. Evolución reciente

Cataluña es una de las primeras regiones turísticas de Europa, y dispone de una oferta de alojamiento en torno a 3 millones de plazas comercializables y residenciales. Del total, redondeando los números, 285.000 son plazas hoteleras y 235.000 son plazas de campings. En los últimos diez años las plazas hoteleras se ha incrementado de manera notoria, después de un periodo de cierto estancamiento o leve crecimiento. Su distribución territorial presenta unas pautas asimétricas, con una fuerte concentración en el litoral. En cuanto a la demanda, Cataluña recibió en 2009 más de 15 millones de turistas extranjeros (y más 14 millones de visitantes excursio-

nistas) y un poco más de 5 millones de turistas españoles. Además, los viajes turísticos de los catalanes en la propia región superaron los 4,5 millones.

Entre los rasgos que caracterizaban el modelo turístico de catalán en relación al tema tratado en esta comunicación, destacan los siguientes: el mapa turístico de Cataluña es asimétrico, con una fuerte concentración de las actividades en el litoral; la participación activa de los agentes privados y públicos; y, en tercer lugar, el modelo turístico catalán es dinámico y en los últimos años está cambiando.

La evolución reciente y dinamismo mostrado por el turismo han sido caracterizadas y valoradas recientemente en una obra colectiva (LÓPEZ PALOMEQUE y SÁNCHEZ AGUILERA, 2009), en la que se han puesto de manifiesto los factores de la dinámica turística de los diez últimos años y sus distintas manifestaciones, con énfasis en su dimensión territorial.

El carácter dinámico y el importante papel de la administración son dos hechos que han adquirido relevancia en los últimos años, y que se proyecta sobre los temas de la investigación. Por una parte, la intensificación de la difusión del desarrollo turístico a todo el territorio; por otra parte, la participación de la administración pública en este proceso y, finalmente, la afectación de estos hechos a los cambios en las estructuras organizativas de los gobiernos locales, que se manifiesta en una tendencia a la institucionalización de la gestión del turismo.

La evolución del turismo y, en particular, su gestión pública ha perseguido la adaptación a las nuevas tendencias y exigencias del mercado turístico (FAYOS-SOLÁ, 2004). Uno de los cambios más notables y estructurales es la aparición de nuevas dinámicas territoriales turísticas. Las nuevas tendencias de la oferta y la demanda inducen nuevas espacialidades del turismo, aunque no siempre se presentan del todo exentas de vinculación con la lógica del modelo tradicional, pues se relacionan con las estrategias del mismo en la búsqueda de su eficiencia. El resultado es una generalización espacial del turismo (se identifica habitualmente con el neologismo "turistificación" del territorio), que se materializa observa a distintas escalas. El "mapa" del turismo en Cataluña es dinámico y su evolución empieza a estar influenciada por las nuevas tendencias de espacialización.

La turistificación del territorio catalán, en el marco general ya señalado, tiene desde los años noventa tres focos genéticos específicos: a) la intensificación del fenómeno de ocio turístico de proximidad, generado por la metrópoli barcelonesa, b) la concepción e instrumentalización del turismo como estrategia de desarrollo y dinamización socioeconómica de las zonas de interior (espacios rurales), y c) la necesidad de reestructuración de los espacios litorales tradicionales y la "incorporación" del traspaís (zonas de interior) como una de las fórmulas o estrategias para la revalorización de los productos turísticos obsoletos, que inducen la extensión de actividad turística desde el litoral hacia las áreas de interior (LOPEZ PALOMEQUE, 1997).

En los últimos ocho años a estos procesos específicos se le suma otro: el mayor protagonismo de la administración autonómica, el enfoque de su política turística y

sus resultados, que conforman un nuevo proceso específico que explica, a su vez, un mayor grado de turistificación del territorio, una mayor extensión del turismo por todo el territorio catalán (LOPEZ PALOMEQUE, 2009).

Se trata de la nueva política turística de la Generalitat de Catalunya, a partir de 2003, con nuevas estrategias que favorecen el turismo interior y las zonas necesitadas de dinamización socioeconómica. Esta nueva política constituye una respuesta a las exigencias del contexto general de cambio y transición turística; y una respuesta a los retos del escenario regional: el equilibrio territorial del turismo como estrategia para el desarrollo territorial y, a su vez, la mayor cualificación y competitividad del sistema turístico regional.

2.2. Marco normativo

La intervención de la administración pública en turismo tiene lugar a través de los distintos niveles en que se organiza (comunitaria, central, autonómica y local) y de acuerdo con las funciones y competencias definidas para cada caso en el marco normativo. Este hecho provoca una complejidad en la gestión pública del turismo que ha dado pie a una praxis de conflicto y solapamiento de acciones entre niveles de la administración y a una falta de coordinación y cooperación (LÓPEZ PALOMEQUE, 2004).

La intervención de la administración pública en el turismo persigue el despliegue y el buen funcionamiento de las actividades turísticas (estrategias de desarrollo del turismo) y, a su vez, el turismo es instrumentalizado como factor de desarrollo: el turismo como estrategia de desarrollo y reequilibrio territorial. Por estas razones el fomento de las actividades turísticas es incorporado frecuentemente por todos los niveles de la administración pública en la formulación en cada caso de la política de desarrollo regional y local

La Administración pública se puede definir como un conjunto de entes públicos y órganos que se enmarcan dentro del poder ejecutivo. De acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente la realidad político-administrativa española se manifiesta a través de dos tipos de comunidades ciudadanas, contando cada una de ellas con sus respectivas administraciones públicas: comunidades territoriales y comunidades no territoriales que dan paso a la existencia de la administración pública de carácter territorial y a la administración pública de carácter no territorial (ARCARONS, 1999: 48).

La administración no territorial puede ser, a su vez, de carácter institucional y de carácter corporativo. En cuanto a la administración pública territorial, que se caracteriza por el hecho de que el territorio es su elemento esencial, de acuerdo con la Constitución de 1978 se organiza en tres niveles: administración central (o denominada también estatal), la administración autonómica y la administración local. En consecuencia, la actuación del sector público en el Estado español se articula en tres niveles de organización político-turística.

Por lo tanto, el poder político se dota de estructuras organizativas para llevar a cabo las competencias que le son propias, según el tipo o nivel de administración que

represente. El resultado es, en el caso de las competencias en materia de turismo, la creación de una Administración turística que se articula en la arquitectura del Administración pública en su conjunto, formalizándose administraciones turísticas en los tres niveles señalados. El modelo de organización político administrativo español se caracteriza por una estructura descentralizada en lo referente a la distribución de competencias o funciones de la administración pública, ya que comprende diversos niveles o tipos de administración, y las competencias están distribuidas o descentralizadas.

En esta ocasión interesa focalizar la atención en el nivel local, para contextualizar los objetivos que se persiguen con este estudio, y analizando las competencias en materia de turismo de los gobiernos locales, su implementación y, sobre todo, a su estructura organizativa para constatar el grado de institucionalización de dichas competencias.

En relación con la Administración Local, la atribución de competencias a los municipios es una consecuencia directa del reconocimiento constitucional de su autonomía para la gestión de los intereses que le son propios (artículos 137 y 140 de la Constitución). Frente a lo que constituye el reparto competencial, es claro que la incidencia del turismo tiene un ámbito territorial que poco tiene que ver con la distribución de competencias que se opera a nivel constitucional en el territorio de nuestro Estado, pues la canalización última de las corrientes turísticas se dirige hacia un lugar concreto y determinado que tiene como base el término municipal, el provincial, la comarca o la mancomunidad de municipios (FERNÁNDEZ, 2001: 61).

Es necesario remarcar que desde la administración local no se pueden establecer normativas que regulen el ámbito turístico, aunque solo se refiriesen a su ámbito territorial. No obstante, hay que señalar que sí existen posibilidades de incidencia –que pueden ser importantes– por la vía normativa, desde los Ayuntamientos, en la estructuración de la oferta turística, a partir de las regulaciones y controles que el municipio establece sobre el urbanismo, la construcción, los establecimientos, la sanidad, la seguridad, la señalización, etc. (FONT, 2002: 24).

Determinados municipios se ven afectados de forma definitiva por las corrientes turísticas y, sin embargo, en la práctica, las competencias directamente turísticas delegadas a los municipios suelen reducirse a los aspectos promocionales e informativos y no afectan a los de disciplina, de control, de inspección y sanción turística. La competencia del Municipio que incide indirectamente en el sector turístico deriva de la asunción de esos otros títulos competenciales que el Municipio está obligado a prestar, tales como los relativos a la concesión de licencias –apertura, obras y de primera ocupación–; protección contra incendios o requisitos mínimos de infraestructura.

La ordenanza municipal es pues uno de los principales instrumentos de ordenación del turismo municipal: de la planificación de la política turística, del medioam-

biente o de la salubridad municipal. Del mismo modo, en la competencia típicamente municipal que es la urbanística, la actuación por excelencia, la planificación, incide directamente sobre el turismo, siendo así evidente que una adecuada política urbanística es siempre un presupuesto necesario de la política turística.

Los Ayuntamientos no tienen competencias normativas directas sobre el turismo, pero sí intervienen en el diseño de su planificación, en muchos aspectos que afectan a los establecimientos turísticos y, principalmente, en la promoción del municipio como destino turístico. Estas funciones, formalizadas en la administración turística, se integran en la estructura organizativa local en concejalías tanto de naturaleza “económica”, como “cultural”, según los casos.

Por otra parte, aunque no existe una homogeneidad en todos los Ayuntamientos, la administración turística de los municipios en este ámbito competencial suele estar vinculada a la creación de patronatos o consorcios –administración pública no territorial-, en los que intervienen tanto el sector público como el privado. Es también frecuente que alguno de estos Patronatos o Consorcios, que especialmente tienen su propia entidad jurídica, agrupen el territorio de más de un municipio, especialmente en zonas turísticas homogéneas, y cuenten con la participación de Administraciones Públicas de ámbito superior. La decisión de la creación de uno de estos entes viene determinada por el peso específico del sector turístico en cada territorio.

En esta compleja organización turística de la administración pública la existencia de una concejalía de turismo (o de dos o más ámbitos, siendo uno de ellos el turismo) ha de entenderse como expresión de la importancia real o potencial del turismo en el municipio. No obstante, hay que recordar que en ocasiones la gestión pública del turismo a nivel municipal o comarcal se vehiculiza a través de entes encuadrados en la denominada administración pública no territorial. En estas situaciones la existencia o no de una concejalía no ha de ser el único elemento para valorar la institucionalización de la gestión turística a nivel local.

3. GESTIÓN DEL TURISMO Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL MUNICIPAL: 2003-2008

Con esta primera aproximación a las características de la administración turística local se pretende conocer si los ayuntamientos han explicitado en su estructura organizativa de gobierno la función o las competencias en materia de turismo, es decir, si han institucionalizado la gestión turística. Se trata de constatar si los ayuntamientos tienen concejalía de turismo o el “turismo” aparece explícito en la denominación con otras concejalías; e interpretar estas situaciones como un reflejo de la existencia relevante de actividades turísticas en el municipio o de una preocupación por las mismas.

Los antecedentes sobre el tema se reducen a la aportación de una investigación realizada en 1997 por la Escuela Superior de Administración de Empresas (ESADE). Del estudio destaca, como dato relevante, que la mitad de los municipios –el 49%– no tenía concejalía de turismo. Otro dato es que sólo el 25% de los municipios llevaba a cabo un control estadístico sobre el turismo. Además, el estudio ponía de manifiesto que los responsables turísticos municipales se comunicaban mal con los agentes privados y sus asociaciones, por lo que estos intervenían muy poco tanto en el diseño de la estrategia turística como en la financiación y en la promoción de los productos turísticos.

Para llevar a cabo la investigación que ha permitido esta comunicación se ha consultado y trabajado la información del Archivo de entes locales de la Federación Catalana de Municipios para dos años distintos: 2003 y 2008. En esta fuente de información se han conseguido los datos que han permitido alcanzar los resultados implícitos en los objetivos de la comunicación. Se exponen, en primer lugar, los resultados para 2003, luego para 2008 y, finalmente, se hace una comparación entre las situaciones de ambos años, se sistematizan las diferencias y, en definitiva, su evolución.

3.1. Análisis de la estructura organizativa turística municipal en 2003

El primer dato objetivo destacable del análisis de la estructura organizativa de los gobiernos locales en 2003 es que del total de 946 municipios de Cataluña, 295 de ellos disponen de concejalía de turismo en su distribución competencial por concejalías (cuadro 1). Esto representa un 31,18% del total.

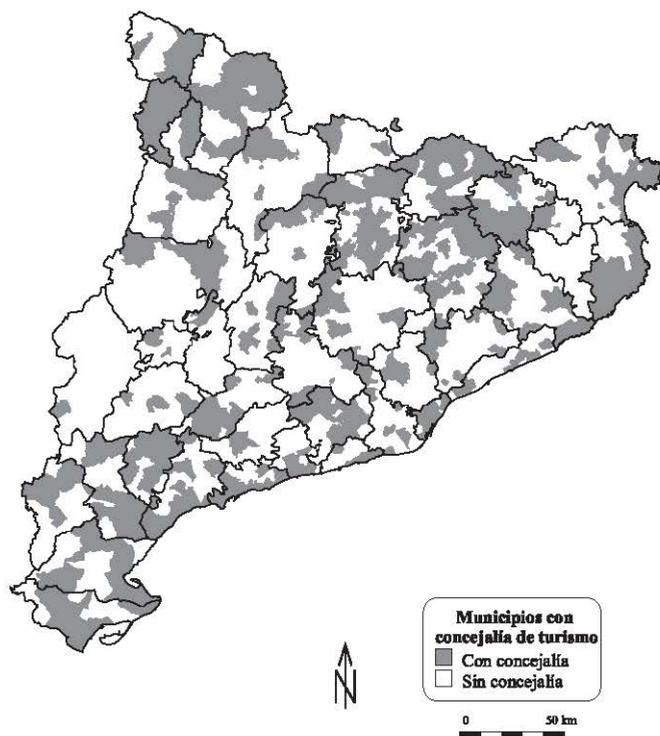
La distribución de estas concejalías por comarcas es desigual y no parece responder a la importancia objetiva del turismo en el municipio (número de plazas hoteleras, índice de actividad turística u otros) o a la caracterización turística de la comarca. De este modo se pueden observar variaciones en porcentaje de municipios con concejalía muy contrastados: desde la comarca del Gironès, que no cuenta con ningún municipio con concejalía de turismo, hasta comarcas en las que todos los municipios tienen concejalía de turismo (Alta Ribagorça, con tres municipios).

Cuadro 1.
Evolución del número de municipios con concejalía de turismo, por comarcas. Cataluña, 2003-2008.

| Comarca | Municipios Total | 2003 | | 2008 | |
|-------------------|------------------|-----------------------------------|--------|-----------------------------------|--------|
| | | Municipios con concejalía turismo | % | Municipios con concejalía turismo | % |
| Alt Camp | 23 | 2 | 8,70 | 5 | 21,74 |
| Alt Empordà | 68 | 16 | 23,53 | 22 | 32,35 |
| Alt Penedès | 27 | 13 | 48,15 | 16 | 59,26 |
| Alt Urgell | 19 | 5 | 26,32 | 2 | 10,53 |
| Alta Ribagorça | 3 | 3 | 100,00 | 3 | 100,00 |
| Anoia | 33 | 7 | 21,21 | 13 | 39,39 |
| Bages | 35 | 9 | 25,71 | 17 | 48,57 |
| Baix Camp | 28 | 10 | 35,71 | 14 | 50,00 |
| Baix Ebre | 14 | 8 | 57,14 | 11 | 78,57 |
| Baix Empordà | 36 | 15 | 41,67 | 16 | 44,44 |
| Baix Llobregat | 30 | 7 | 23,33 | 17 | 56,67 |
| Baix Penedès | 14 | 4 | 28,57 | 10 | 71,43 |
| Barcelonès | 5 | 2 | 40,00 | 1 | 20,00 |
| Berguedà | 31 | 18 | 58,06 | 11 | 35,48 |
| Cerdanya | 17 | 3 | 17,65 | 8 | 47,06 |
| Conca de Barberà | 22 | 6 | 27,27 | 7 | 31,82 |
| Garraf | 6 | 2 | 33,33 | 3 | 50,00 |
| Garrigues | 24 | 4 | 16,67 | 2 | 8,33 |
| Garrotxa | 21 | 12 | 57,14 | 10 | 47,62 |
| Gironès | 27 | 0 | 0,00 | 4 | 14,81 |
| Maresme | 30 | 11 | 36,67 | 12 | 40,00 |
| Montsià | 12 | 8 | 66,67 | 5 | 41,67 |
| Noguera | 30 | 3 | 10,00 | 6 | 20,00 |
| Osona | 51 | 25 | 49,02 | 27 | 52,94 |
| Pallars Jussà | 14 | 5 | 35,71 | 4 | 28,57 |
| Pallars Sobirà | 15 | 8 | 53,33 | 7 | 46,67 |
| Pla d'Urgell | 16 | 3 | 18,75 | 2 | 12,50 |
| Pla de l'Estany | 11 | 3 | 27,27 | 7 | 63,64 |
| Priorat | 23 | 12 | 52,17 | 13 | 56,52 |
| Ribera d'Ebre | 14 | 7 | 50,00 | 12 | 85,71 |
| Ripollès | 19 | 11 | 57,89 | 11 | 57,89 |
| Segarra | 21 | 5 | 23,81 | 4 | 19,05 |
| Segrià | 38 | 1 | 2,63 | 4 | 10,53 |
| Selva | 26 | 12 | 46,15 | 12 | 46,15 |
| Solsonès | 15 | 5 | 33,33 | 6 | 40,00 |
| Tarragonès | 21 | 9 | 42,86 | 9 | 42,86 |
| Terra Alta | 12 | 4 | 33,33 | 7 | 58,33 |
| Urgell | 20 | 1 | 5,00 | 4 | 20,00 |
| Val d'Aran | 9 | 3 | 33,33 | 5 | 55,56 |
| Vallès Occidental | 23 | 3 | 13,04 | 10 | 43,48 |
| Vallès Oriental | 43 | 10 | 23,26 | 17 | 39,53 |
| CATALUÑA | 946 | 295 | 31,18 | 376 | 39,74 |

Fuente: Elaboración a partir del Archivo Entes locales de la Federació Catalana de Municipis.

Figura 1. Municipios con concejalía de turismo. Cataluña, 2003.



Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo Entes locales de la Federació Catalana de Municipis.

Sin embargo, la gran mayoría de comarcas (32 sobre 41, un 78%) no llegan a disponer del 50% de municipios con concejalía de turismo. Cabe destacar que ninguna de las 9 comarcas que tienen más del 50% de municipios con concejalías de turismo es una comarca de costa, donde se concentra en Cataluña la mayor parte de la actividad turística.

La distribución espacial de los municipios con concejalía de turismo (figura 1) muestra como los municipios con concejalía de turismo no se concentran exclusivamente en las zonas más turísticas de Cataluña, como son las Costa Daurada, la Costa del Garraf, la Costa de Barcelona-Maresme y la Costa Brava, o en algunas zonas de montaña y el Pirineo, como el Vall d'Arán y la Cerdaña, sino que se constata una distribución relativamente homogénea y uniforme por el territorio, con algunos vacíos importantes en zonas de Lleida y algunos territorios de interior. Se puede aventurar que la decisión política de introducir el turismo dentro de la distribución de las Carteras de competencias en los municipios catalanes en este período responde más a criterios de oportunidad o sensibilidad que a criterios objetivos de desarrollo turístico del municipio.

Para completar la valoración interesa considerar y añadir la valoración sobre la presencia explícita de la competencia en turismo en concejalías con otra competencia u otras competencias (cuadro 2). Es habitual que en el reparto de funciones entre las concejalías éstas agrupen más de una función o competencia, ya sea por afinidad técnica, política o personal. Se puede considerar, pues, que en aquellas concejalías que se aúnan muchas competencias a la de turismo implica una pérdida de peso específico y una significación local más baja.

Cuadro 2. Municipios con concejalía de turismo, según agrupación de competencias, 2003 y 2008.

| Tipo de municipio según competencias en concejalía de turismo | 2003 | 2008 |
|---|------|------|
| Competencia exclusiva en turismo | 17 | 15 |
| Turismo y otra competencia | 59 | 59 |
| Turismo y dos competencias | 89 | 93 |
| Turismo y tres o más competencias | 130 | 209 |
| Total municipios con concejalía de turismo | 295 | 379 |
| Total municipios sin concejalía de turismo | 651 | 567 |
| Total municipios | 946 | 946 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo Entes locales de la Federació Catalana de Municipis

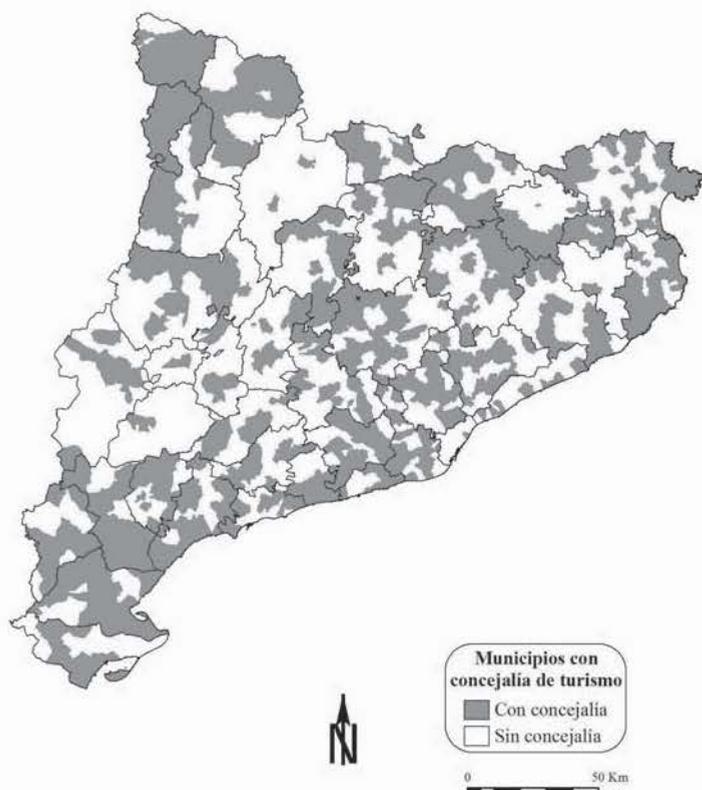
Los 17 municipios que tienen concejalía de turismo -como competencia única- muestran una amplitud y contrastes en su orientación económica, observándose que unos presentan una clara vocación turística y otros, en cambio, se caracterizan por una baja actividad turística. Los primeros son en total nueve: Tarragona, Salou, Cambrils, Toses, Castelló d'Empuries, Begur, L'Escala, Port de la Selva y Setcases. Los municipios con baja actividad turística y que, sin embargo, disponían de concejalías de turismo, eran ocho: Alins, Batea, Calldetenes, Cervià de les Garrigues, Marganell, Mas de Barberans, Montblanc y Viladecavalls.

3.2. Análisis de la estructura organizativa turística municipal en 2008

En 2008 los municipios que disponían de concejalía de turismo pasaron a ser 376 sobre 946, lo que representa casi el 40% (39,74%) del total de municipios de Cataluña (cuadro 1). La distribución por comarcas continúa siendo desigual y tampoco parece tener una correspondencia con la importancia de la actividad turística municipal o comarcal. Destaca, a diferencia de 2003, que en 2008 todas las comarcas disponían al menos de 1 municipio con concejalía de turismo. Además, el número de comarcas que tienen más del 50% de municipios con concejalía ha pasado a 14 sobre 41, lo que representa ya un 34,14%. Pero tampoco aparece entre estas 14 ninguna con fachada litoral.

En 2008 la distribución de los municipios con concejalía turística continúa siendo relativamente homogénea a nivel espacial por todo el territorio catalán. Tampoco se observa una concentración en zonas de costa y, aunque en menos medida, continúan apareciendo los espacios “vacíos” en zonas de la provincia de Lleida. Continúa la tendencia que hace pensar que la distribución de las carteras de competencias en los municipios catalanes también para 2008 responde más a sensibilidad política que a criterios exclusivamente objetivos, en razón de la dinámica e intensidad turística.

Figura 2. Municipios con concejalía de turismo. Cataluña, 2008.



Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo Entes locales de la Federació Catalana de Municipis.

En 2008 la mayor parte de los municipios disponían de una concejalía con varias competencias, entre ellas el turismo y, por lo tanto, compartían “turismo” con otras competencias. En el 55,58% de los casos de municipios con concejalía (209 municipios que representan el 22,09% del total de municipios de Cataluña) la concejalía de referencia tenía 3 o más competencias. Por ejemplo: “Turismo, Cultura, Enseñanza y Deportes”; “Fiestas, Comercio, Deportes y Turismo; o “Turismo, Gobernación, Hacienda y Finanzas”, ente otros. Compartiendo con 2 o 1 competencia se encontraban el 40,42% de los municipios con concejalía (152). Ejemplos de esta situación son

las siguientes agrupaciones: “Medio Ambiente, Turismo y Cultura”, “Sanidad, Deportes y Cultura”, “Cultura, Juventud y Turismo” o “Comercio, Turismo y Fiestas”. Ejemplos de dos competencias son: “Turismo y Cultura”, “Urbanismo y Turismo”, “Industria y Turismo” y “Turismo y Comercio”, entre otros.

Tan sólo 15 municipios tienen el “turismo” como competencia única. Igual que en 2003, esta categoría agrupa municipios considerados “turísticos” con otros de “baja actividad turística”. En 2008 los municipios que concejalía de turismo y que presentan una actividad turística altas son: Altafulla, Cambrils, Colera, L’Escala, Lles de Cerdanya, Sant Carles de la Ràpita, Sant Feliu de Guixols, Tavertet, Torroella de Montgrí y Vila-seca. Los cinco municipios con concejalía de turismo y, en cambio, con actividad turística baja, son: Mollet del Vallés, Susqueda, Vilallonga de Ter, Vilanova d’Escornalbou y Vimbodí.

3.3. Análisis comparado de la estructura organizativa turística municipal 2003-2008

La comparación de los datos recogidos en 2003 y 2008 (cuadro 1) permite observar un incremento en lo que se refiere al porcentaje de municipios que incorporan y explicitan la competencia “turismo” en la estructura organizativa de su ayuntamiento. Este incremento es además bastante significativo, del 31,18% al 39,74%, que en valores absolutos representa incrementar en un total de 81 municipios.

Sin embargo, a nivel comarcal esta evolución no siempre es positiva ni con la misma intensidad. De este modo son diversas las comarcas que no siguen la media de incremento o incluso pierden municipios con concejalía de “turismo”, en concreto 9 comarcas (el 22%). Destaca entre ellas el Berguedà, que pierde 7 municipios de un total de 31 (un 22,58%) con respecto a 2003.

Por el contrario, las comarcas que incrementan el número de municipios con concejalías de turismo lo hacen con cierta intensidad, como en el caso del Pla de l’Estany, el Baix Penedès, el Baix Llobregat o el Vallès Occidental (cuadro 1).

La comparación de la distribución territorial de los municipios objeto de estudio, de 2003 y 2008, mantiene una cierta similitud espacial, con la tendencia a una cierta distribución por todo el territorio catalán, y sin un excesivo peso en las zonas turísticas de costa. Pero sí se observa que esta distribución se ha densificado considerablemente en 2008 (Figura 2), cubriendo parte de los vacíos que mostraba la situación en 2003 (Figura 1). Esta densificación se manifiesta más claramente en las comarcas que corresponden a la provincia de Barcelona (Baix Llobregat, el Bages, l’Anoia o el Vallès Occidental). Resulta difícil buscar una explicación objetiva a este fenómeno a partir de los datos disponibles, pero es un hecho que los municipios del área de influencia metropolitana de la ciudad de Barcelona han empezado a entrar de forma clara en la gestión pública local del turismo, ya sea por la propia influencia del destino Barcelona o por la necesidad de incorporar el turismo desde una perspectiva de oportunidad económica.

Finalmente, del análisis comparado de los municipios con concejalía de turismo como competencia única, se constata cierta aleatoriedad en el mantenimiento de dicha condición en las estructuras organizativa de los municipios. De los 10 municipios turísticos con concejalía exclusiva en turismo en 2003 y que a la vez pueden ser considerados como municipios "turísticos", tan sólo 2 repiten en 2008 (Cambrils y l'Escala). El resto son nuevas incorporaciones al disfrute de esta condición o estatus. En el caso de los municipios de baja actividad turística (y con concejalía de "turismo") entre 2003 y 2008 ninguno repite. Se ha pasado de 5 a 8 municipios, pero todos son nuevos municipios en dotarse de una concejalía exclusiva de turismo.

4. CONCLUSIONES

La investigación realizada sobre institucionalización de la gestión turística local, en particular en los espacios de interior de Cataluña, permite concluir con diversas valoraciones y conclusiones sobre los cambios en la estructura organizativas de los gobiernos locales en relación con las competencias de turismo. El análisis de cada uno de los años elegidos (2003 y 2008) y el análisis comparado permite revelar el alcance y la dirección de los cambios en los organigramas de gobierno de los ayuntamientos, con la formalización de las competencias de turismo, como reflejo de la creciente importancia de las actividades turísticas en los municipios o de las expectativas que genera la percepción del turismo como factor de dinamización. A continuación se señalan las principales consideraciones finales:

1. La administración pública se dota de unas estructuras organizativas para hacer frente y desarrollar las competencias en materia de turismo y los principios y programas que conforman el diseño-contenido de las políticas turísticas de cada momento. Tras el análisis realizado se puede afirmar que ha se dado una evolución y cambios en las estructuras de la organización de los gobiernos locales, con una mayor proliferación de concejalías de turismo o de varios ámbitos entre los que destaca el turismo.

2. La reorganización de la estructura organizativa de la administración local, con la institucionalización de la gestión del turismo mediante la creación de concejalías específicas no aparece estrechamente vinculado a la dimensión absoluta del valor o significado del turismo en los municipios, sino a la sensibilidad local (sociedad, gobierno local) por este fenómeno, por su papel como factor generador de riqueza y dinamización.

3. El análisis de institucionalización de la gestión turística local en los espacios de interior en Cataluña, a través de la consideración de los cambios en la estructura organizativa de los gobiernos locales, ha de completarse con el estudio de otras estructuras y entes de la administración turística, que pueden desarrollar funciones asociadas a las competencias en turismo o incluso constituir entes "substitutorios" de las concejalías (administración pública no territorial: patronatos, consorcios, agencias turísticas).

4. Se constata que la expansión y desarrollo del turismo en Cataluña en la última década se refleja en una respuesta de la administración local, que se presupone en un crecimiento de la estructura de la administración turística: a) el turismo se incorpora de forma clara a las estructuras organizativas de los municipios de Cataluña; b) se constata un incremento notable de concejalías de turismo en la distribución competencial de los municipios de Cataluña.

5. No se ha observado una relación directa entre la aparición de concejalías de turismo con la existencia objetiva de actividad turística en el municipio. La significación de la gestión del turismo en si no tiene una explicación basada únicamente en la importancia de fenómeno según su dimensión en valores absolutos. La falta de una relación causa –efecto directa no niega la existencia de una estructura turística de gestión local significativa para el territorio catalán.

6. La distribución territorial de los municipios objeto de estudio es relativamente homogénea en el territorio, se densifica en el tiempo, pero no tiene necesariamente relación con la distribución geográfica real de las zonas turísticas.

7. Se observa una “turistificación” de la gestión municipal. Este fenómeno puede tener diferentes explicaciones: a) Una primera hipótesis sería que el turismo se manifiesta como una actividad económica complementaria a las estructuras productivas locales. Este hecho enlaza con una progresiva turistificación del territorio catalán: cualquier territorio, por la suma de factores de atracción diversos como servicios y recursos, es susceptible de recibir visitantes; b) Otra hipótesis complementaria a la anterior sería la aparición de una sensibilidad local hacia la actividad turística.

8. Se manifiesta un incremento más intenso de las concejalías de turismo en los municipios del área metropolitana de Barcelona. A este hecho puede contribuir, por un lado la creciente influencia de la actividad turística de Barcelona, y por otro, la existencia de estructuras de promoción supralocal en el área de la provincia de Barcelona (Diputación de Barcelona, consorcios de turismo) que facilitan la sensibilidad de los entes locales hacia la actividad turística.

BIBLIOGRAFÍA

ARCARONS SIMON, R. (1999): *Manual de Derecho Administrativo Turístico*, Madrid, Editorial Síntesis.

ARCARONS SIMON, R. (2009): “Organització espacial de l’Administració Turística”, en LÓPEZ PALOMEQUE, F. y SÁNCHEZ AGUILERA, D. (dirs.): *Atlas del Turisme a Catalunya. Mapa Nacional de l’Oferta i els Productes Turístics*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, pp. 479-486.

CALS, J.; CAPELLA, X. y VAQUÉ, E. (1998): *Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones d’interior*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer.

FAYOS-SOLÁ, E. (2004): "Política turística en la era de la globalización", *Mediterráneo Económico*, nº 5 (Las nuevas formas del turismo), pp. 215-232.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2001): *Derecho administrativo del turismo*, Madrid, Editorial Marcial Pons.

FONT URGELL, X. (2002): *La gestió pública del turisme a Catalunya: El paper de la Diputació de Barcelona*, Universidad de Barcelona, Trabajo de Investigación inédito.

FONT URGELL, X. (2003): "Els municipis turístics a la nova llei de turisme. Una aproximació des del punt de vista del territori", en *Tercer Seminari de Turisme Rural* (Castellfollit de la Roca 27 y 28 de noviembre de 2003).

JIMÉNEZ, S. y PRATS, Ll. (2006): "El turismo en Cataluña: Historia y retos de futuro", *Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 4, nº 2, pp. 153-174.

LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1997): "La generalización espacial del turismo en Cataluña y la nueva dialéctica litoral-interior", en *Dinámica litoral-interior*, Santiago de Compostela, A.G.E. y Universidad de Santiago de Compostela, vol. 1, pp. 409-418.

LÓPEZ PALOMEQUE, F. (2004): "La gestión pública del turismo en Cataluña. Organización y política turística de la administración autonómica", *Investigaciones Geográficas*, nº 34, pp. 5-27.

LÓPEZ PALOMEQUE, F. (2009): "Introducció", en LÓPEZ PALOMEQUE, F. y SÁNCHEZ AGUILERA, D. (dirs.): *Atles del Turisme a Catalunya. Mapa Nacional de l'Oferta i els Productes Turístics*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, pp. 12-19.

LÓPEZ PALOMEQUE, F. (2010): "Territorio y política turística en Cataluña: nuevas estrategias e instrumentos para el fomento del turismo en la Cataluña interior", en LÓPEZ PALOMEQUE, F. (coord.): *Turismo y desarrollo sostenible en la Cataluña interior*, Barcelona, Editorial Alta Fulla.

LÓPEZ PALOMEQUE, F. y SÁNCHEZ AGUILERA, D. (dirs.) (2009): *Atles del Turisme a Catalunya. Mapa Nacional de l'Oferta i els Productes Turístics*, Barcelona, Departament d'Innovació, Universitats i Empresa, Generalitat de Catalunya. Versión web: <http://www.atlesturismecatalunya.cat/>.

PÉREZ, M. (2009): "La legislación turística y la organización administrativa del turismo", en PRIESTLEY, G. y LLURDÉS, J. C. (dirs.) (2008): *Estrategia y gestión del turismo en el municipio*, Bellaterra (Barcelona), EU de Turisme i Direcció de Hotelera, Servei de Publicacions de la UAB, pp. 73-90.

VALLS, J. F. (2004): *Gestión de destinos turísticos sostenibles*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000.

VERA, F.; LÓPEZ PALOMEQUE, F.; MARCHENA, M. y ANTON, S. (1997): *Análisis Territorial del Turismo*, Barcelona, Editorial Ariel.