

LA LEY DE TURISMO DE CATALUÑA, UN NUEVO INSTRUMENTO EN LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

FRANCISCO LÓPEZ PALOMEQUE*

Recibido: 5-3-04. Aceptado: 14-5-04. BIBLID [0210-5462 (2004-1); 34: 33-53].

PALABRAS CLAVE: turismo, ley, territorio, administración pública, política turística, Cataluña.

KEY WORDS: Tourism law of Catalonia, a new tool in the evolution of the tourist policy.

MOTS-CLEFS: tourisme, loi, territoire, administration publique, politique touristique, Catalogne.

RESUMEN

En este artículo se analiza y valora con una perspectiva crítica el contenido de la Ley de Turismo de Cataluña, aprobada en junio de 2002. En primer lugar, se explican los factores condicionantes de la ley, en concreto el papel de la administración pública en el desarrollo del sector turístico, el papel del territorio en la política turística y las nuevas coordenadas de la gestión pública del turismo. Después se analiza el tratamiento que se hace en la Ley de las realidades territoriales turísticas y se llega a cuatro consideraciones: la ley comprende una diagnosis incompleta del turismo en Cataluña, que conduce a la definición de una finalidades sesgadas; da un tratamiento convencional de los recursos turísticos; establece una zonificación turística del territorio ajena a la realidad y, finalmente, la ley contempla una inadecuada atribución de competencias entre los distintos niveles administrativos.

ABSTRACT

This paper analyses and evaluates with a critical perspective is the content of the content of the Tourism Law of Catalonia, which was approved in June 2002. First of all, the determining factors of the law are explained, specifically the role of the public administration in the development tourist sector, the role of the territory in the tourist policy and the new coordinates of the public tourism management. Afterwards analyse the treatment of the tourist realities of the territory within the law with the result of four considerations: the law comprises an incomplete diagnosis of the tourism in Catalonia, which leads to the definition of leaning purposes; it gives a conventional treatment of the tourist resources; it establishes as tourist zonification of the territory which is inconsistent with the reality and, finally, the law contemplates an inadequate attribution of the competences between the different administrative levels.

* Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfica Regional. Universidad de Barcelona. (E-mail: lópez.palomeque@ub.edu)

RÉSUMÉ

Dans ce travail on analyse et on évalue, avec une perspective critique, le contenu de la Loi de Tourisme de la Catalogne, approuvée en juin 2002. D'abord, on explique les facteurs, ceux qui sont conditionants de la loi, en concret, le papier qui joue l'administration publique dans le développement du secteur touristique, le papier du territoire dans la politique touristique, ainsi que les nouvelles coordonnées pour la gestion publique du tourisme. Après, on analyse comme cette loi s'occupe des réalités territoriales touristiques jusqu'au arriver a pouvoir faire ces quatre considerations: La loi comprend une diagnose, pas complète, sur le tourisme á la Catalogne, que nous mene aux definitions du fins biaux, Elle donne un traitement conventional aux ressources touristiques, Elle établis une zonification touristique du territoire, loin de la réalité. Finalement, la loi contemple une atribution peu approprié des compétences entre les différents niveaux administratifs.

1. INTRODUCCIÓN

El resumen de este artículo sintetiza sus objetivos y el origen del mismo (*). El análisis y valoración crítica de la Ley de Turismo de Cataluña forma parte de una línea de investigación más amplia que estamos desarrollando (**). La Ley de Turismo de Cataluña aprobada en junio de 2002 constituye un instrumento de gestión con el que la administración pública catalana se dotó para optimizar su intervención en el sistema turístico catalán. Desde una perspectiva temporal ha supuesto un hito más de la política turística catalana, cuyos actores y objetivos sufrieron un cambio poco después de entrar en vigor la Ley, circunstancia que sin duda va a condicionar el desarrollo y despliegue normativo de la Ley. Las elecciones al Parlamento catalán de noviembre de 2003 provocaron una alternancia en la mayoría parlamentaria y la formación de un gobierno de izquierdas —el tripartito— que ha relevado a la coalición nacionalista de Convergencia i Unió que ha gobernado Cataluña durante los últimos veinte años.

En esta introducción se exponen algunas consideraciones, a modo de contexto, para entender mejor los argumentos del análisis de la Ley y su significado. Se trata de breves referencias a Cataluña como región turística, a los fundamentos de la política turística y su evolución y a las premisas que contextualizan el contenido de la ley en un marco general de intervención pública en turismo.

(*) El núcleo básico de este artículo se fundamenta en el contenido de la comunicación presentada a la sesión cuarta del XVIII Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles (Barcelona, 24-27 de septiembre de 2003), dedicada a las «Nuevas propuestas en la planificación y gestión del territorio», y en concreto en su tercer tema específico «Turismo, ocio y cultura en las estrategias de planificación territorial».

(**) Este artículo se inscribe en el proyecto de investigación BSO2002-02427, titulado *Gestión turística del patrimonio natural y cultural en el desarrollo local de los espacios de interior de Cataluña*, financiado por la Dirección General de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y en el marco del Grup de Recerca d'Anàlisi Territorial i Desenvolupament Regional, 2001SGR 00016, que cuenta con un Ajut de Suport a la Recerca del III Pla de Recerca de Catalunya, Generalitat de Catalunya.

El grado de desarrollo turístico que ha alcanzado Cataluña la ha convertido en una región turística destacada de la cuenca mediterránea y, asimismo, tal como corroboran distintos estudios sobre el sector turístico, la ha situado entre las primeras regiones turísticas de Europa en razón de la magnitud de su oferta turística y del volumen del flujo de visitantes anuales. La capacidad de alojamiento estimada (hotelera y extrahotelera) se situaba en los 2,15 millones de plazas, mientras que el número de turistas extranjeros en el año 2002 fue de 14,5 millones. Cataluña es una región turística de primer orden con una estructura productiva diversificada, basando su sistema turístico principalmente en el modelo de sol y playa que presenta síntomas de agotamiento, tal como demuestran las diagnósticos sobre el tema. Otro rasgo destacado es el hecho de que en sus comarcas rurales y de montaña durante los últimos años se están desarrollando múltiples iniciativas, públicas y privadas, que están conformando un despliegue de actividades turísticas en el interior de la región, constituyendo un proceso de *turistificación* de todo el territorio regional.

El modelo turístico catalán surge del comportamiento de los distintos componentes del sistema turístico en el proceso de configuración de Cataluña como región turística durante las últimas cuatro décadas. En una caracterización básica del mismo, que hemos redactado recientemente (MAJORAL, R., coord., 2002, 291-292), se han identificado desde una perspectiva geográfica los siguientes rasgos definidores: 1. El turismo tiene hoy día un carácter estructural; 2. Las actividades turísticas que se desarrollan tienen un carácter estacional y se concentran principalmente en verano; 3. El mapa turístico de Cataluña es asimétrico, con una fuerte concentración de las actividades en el litoral; 4. El flujo turístico es diversificado; 5. Hegemonía del turismo del sol y playa y diversidad de turismos; 6. Participación activa de los agentes privado y público; 7. El turismo ha sido y es un factor estructurador del territorio; 8. El modelo turístico catalán es dinámico y en los últimos años muestra diversos cambios; 9. Existencia de zonas geoturísticas consolidadas e institucionalizadas como unidades operativas por la administración pública turística; 10. Cataluña como *región turística* ha alcanzado un estadio evolucionado y maduro.

Cataluña como *región turística* se encuentra en una fase avanzada, y en cualquier caso lejos de los primeros momentos de fuerte crecimiento (NAVINÉS, F., 2000; CERVERÓ, J. y IGLESIAS, O., 2000). Tanto a escala regional como a escala de zonas geoturísticas pioneras y tradicionales, se constatan los problemas propios de los destinos maduros y evolucionados: reestructuración de espacios y modernización de los establecimientos, desarrollo de equipamientos complementarios y aparición de elementos cualitativos en la oferta; estrategias para reducir la estacionalidad; estrategias adaptativas y explicitación de conflictos, nuevos *roles* del sector público y privado, estrategias de los operadores turísticos o bien, entre otros hechos, la aparición de crisis periódicas o cíclicas cada vez más cortas, de carácter coyuntural. En cambio, las zonas de más reciente desarrollo viven aún una fase de crecimiento y consolidación, mientras que la potencialidad de determinados recursos naturales y culturales permite la creación de nuevos productos, de nuevos tipos de turismos específicos, particularmente en el interior de la región.

A pesar del margen de crecimiento existente, el reto fundamental del sistema turístico catalán no es el crecimiento empresarial y/o la difusión espacial de la oferta,

pese a que el sector se muestra muy dinámico: margen de crecimiento de la capacidad de alojamiento, de algunos segmentos particularmente; previsión de nuevas implantaciones en lugares fuera de actuales espacios turísticos o creación de nuevos productos. El objetivo prioritario global se centra en el diseño de estrategias para: a) conseguir la eficacia y el buen funcionamiento del sistema turístico (eficiencia económica y optimización de los recursos), ser competitivo a través de la calidad en un escenario de fuerte competencia; y b) conseguir la calidad del sistema mejorando la formación y el conocimiento turístico y respetando las condiciones medioambientales de los productos y de los destinos.

En este contexto general, y dado el estadio evolutivo específico en que se encuentra Cataluña, se hace imprescindible la participación de la administración pública catalana en el sistema turístico, si bien por motivos distintos a la intervención tradicional que durante décadas ha posibilitado el desarrollo turístico de la región. Recuérdese que uno de los factores del despliegue histórico y espacial del turismo en Cataluña ha sido el apoyo decidido y decisivo de la administración pública. En el proceso de conformación del modelo turístico catalán la administración pública ha desempeñado un papel clave, ha constituido un o de los factores de desarrollo del turismo en Cataluña.

En el actual marco de globalización se ha dibujado un nuevo escenario turístico, que se interpreta como la fase *postfordista* del turismo caracterizada por la producción flexible del ocio (VERA, F., coord., 1997). Las características del nuevo paradigma turístico son la globalización de los mercados, la supersegmentación de la demanda, las economías de escala en las actividades turísticas, las nuevas tecnologías disponibles, la exigencia de sustentabilidad medioambiental y social de las iniciativas, el reto de la competitividad por la vía de la calidad y la eficiencia y, finalmente, la generalización espacial del turismo. Sin duda, este nuevo escenario del turismo exige nuevos contenidos y nuevas formas de gestión pública, una nueva política turística, pero en ningún caso ello ha de suponer que el Estado deje de ser un agente participante dado el singular significado del turismo (FLUVIÀ, M. y MENA, F. X., 1998). La nueva política turística —que es denominada de *tercera generación*— requiere de la actuación conjunta y coordinada del sector privado, público y voluntariado que facilite la consecución de la competitividad a través de la calidad y de la eficiencia (FAYOS-SOLÁ, E., 1996).

La intervención de la administración pública en el sector turístico en el último medio siglo, que se ha formalizado en lo que se denomina política turística, se ha ido adaptando a los factores condicionantes y a las diversas necesidades del sector. La evolución y los cambios en la organización de la administración turística y en política turística durante las últimas décadas (LÓPEZ PALOMEQUE, F., 1998) avalan dicha adaptación. Las necesidades del escenario actual y los retos de futuro han inducido a la administración turística catalana a dotarse de un nuevo instrumento marco de gestión turística: una *ley del turismo*, de la que disponen hoy día casi todas las comunidades autónomas españolas (BLANCO, F. J., 1998; BARRADO, D., 2001) (ver cuadro 1). Una vez recibidas las competencias en materia de turismo, fruto del la aprobación de los respectivos estatutos de autonomía contemplados en la Constitución de 1978,

Cuadro 1. *Leyes de ordenación del turismo de las comunidades autónomas españolas*

-
- Ley de Ordenación del Turismo del **País Vasco**, Ley 6/1994, de 16 de marzo. Ley de Ordenación del Turismo de **Canarias**, Ley 7/ 1995, de 6 de abril.
- Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, Ley 7/1997, de 4 de julio, de modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril.
 - Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, Ley 5/1999, de 15 de marzo, modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril.
 - Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.
 - Decreto 127/2001, de 5 de junio, por el que se regulan las Directrices de Ordenación.
 - Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias.
 - Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. (La Disposición Adicional Tercera modifica varios artículos de de la Ley 7/1995). Correcciones de errores de la Ley 19/2003.
- Ley de Ordenación del Turismo de **Extremadura**, Ley 2/1997, de 20 de marzo.
 Ley de Ordenación de Turismo de **Galicia**, Ley 9/1997, de 21 de agosto.
 Ley de Ordenación del Turismo de la **Región de Murcia**, 11/1997, de 12 de Diciembre.
 Ley de Ordenación del Turismo de **Castilla y León**, Ley 10/1997, de 19 de Diciembre.
 Ley de Ordenación del Turismo de **Valencia**, Ley 2/1998, de 21 de mayo
- Decreto 71/2000, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Convenios Previstos en la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana
- Ley de Ordenación del Turismo de **Madrid**, Ley 1/1999, de 12 de marzo.
- Ley de Ordenación del Turismo de Madrid, Ley 1/2003, de 11 de febrero, de modificación de la Ley 1/1999, de 12 de marzo.
 - Ley de Ordenación del Turismo de Madrid, Ley 8/1995, de 28 de diciembre, derogada por la Ley 1/1999.
- Ley de Ordenación del Turismo de **Cantabria**, Ley 5/1999, de 24 de marzo.
 Ley de Ordenación del Turismo de las **Islas Baleares**, Ley 2/1999, de 24 de marzo.
- Ley sobre el **Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento en Baleares**, Ley 7/2001, de 23 de abril.
 - Ley de Ordenación del Turismo de las **Islas Baleares**, Ley 9/2002, de 12 de diciembre para la modificación de la Ley 2/ 1999, de 24 de marzo.
- Ley de Ordenación del Turismo de **Castilla - La Mancha**, Ley 8/1999, de 26 de mayo.
 Ley de Ordenación del Turismo de la **Junta de Andalucía**, Ley 12/1999, de 15 de diciembre.
 Ley de Ordenación del Turismo de **La Rioja**, Ley 2/2001, de 31 de mayo.
 Ley de Ordenación del Turismo del **Principado de Asturias**, Ley 7/2001, de 22 de junio.
 Ley de Turismo de **Cataluña**, Ley 13/2002, de 21 de junio.
 Ley de Ordenación del Turismo de **Navarra**, Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero.
 Ley de Ordenación del Turismo de **Aragón**, Ley 6/2003, de 27 de febrero.
-

Fuente: Elaboración a partir de diversas obras y fuentes documentales.

las Comunidades Autónomas comenzaron un intenso proceso legislador. Las primeras leyes de turismo de las comunidades autónomas se orientaron a funciones de inspección y sanción, propias de una voluntad controladora y burocrática que se apartaba de los problemas reales de los años ochenta y del contenido de lo que deberían ser leyes ordenadoras del turismo. En los años noventa se corrigió esta orientación, revisándose y modificándose las leyes ya aprobadas y reorientándose las nuevas hacia nuevos planteamientos que incluían una mayor participación de los agentes, con el reconocimiento del papel del sector privado y del mercado, y la incorporación de objetivos relacionados con el fomento y la promoción de la actividad, si bien los resultados han sido desiguales entre sí. La Ley de Turismo de Cataluña se aprobó en junio de 2002, tal como se ha señalado, y ha sido una de las últimas en redactarse (ver cuadro 1).

Las premisas de referencia, a modo de hipótesis sobre el contenido y el significado de la Ley de Turismo de Cataluña son:

- 1) La intervención de la administración pública en el sistema turístico se adapta en cada momento a las necesidades del sector y del territorio, al modificarse los factores que inciden en ella, por lo que cabe hablar de una evolución de la política turística con cambios en los objetivos y los medios (estrategias de adaptación).
- 2) La intervención de la administración pública en el sistema turístico se consolida, pese al nuevo marco de desregulación política y económica (LÓPEZ PALOMEQUE, F., 2001). En particular, esta consolidación se pone de manifiesto en el diseño de nuevas políticas, aplicación de nuevos instrumentos y formulación de nuevas estrategias y acciones para optimizar su intervención en el sistema turístico y hacer de Cataluña un destino Competitivo, teniendo como referente ineludible los principios del desarrollo sostenible.
- 3) El diseño de los nuevos instrumentos y estrategias resultan insuficientes o inadecuados, debido a diversas circunstancias. Pese al esfuerzo y oportunidad de la administración pública de dotarse de un nuevo instrumento marco de gestión, el análisis y valoración de su contenido —contrastada además con la opinión de los expertos— permite afirmar que la Ley no es la más idónea para hacer frente a las necesidades del sistema turístico catalán y que, entre otras deficiencias, no incorpora el territorio como variable estructural del turismo.

2. ARGUMENTOS PREVIOS A LA LECTURA DE LA LEY

La existencia de la Ley de Turismo de Cataluña, aprobada en junio de 2002, dio paso a un nuevo escenario desde muchos puntos de vista, pero sin duda la Ley definió un nuevo marco para la gestión pública del turismo. Es por esta razón por la que se centra esta aportación en el análisis de la relación que existe entre gestión del turismo y territorio. En consecuencia, el análisis de la Ley desde una aproximación territorial obliga a considerar, como premisas, al menos tres argumentos que constituyen el hilo conductor de su lectura y valoración:

- El papel de la administración pública en los procesos de producción/ consumo turístico propios del escenario actual.
- El territorio como variable ineludible de una ley de turismo.
- Las nuevas realidades territoriales turísticas y la gestión pública del turismo.

2.1. *El papel de la administración pública en los procesos de producción/consumo turísticos actuales*

La fase actual de la evolución del turismo conforma un marco de nuevos hábitos de consumo de la sociedad y se caracteriza por las nuevas tendencias de la demanda y de la oferta, por una segmentación de los mercados, por la flexibilidad en los factores de producción, distribución y consumo turísticos. El nuevo paradigma turístico se caracteriza, además, por dos hechos de gran trascendencia:

- la generalización espacial del turismo o turistificación del territorio; y
- la ampliación de los actores del sistema turístico (sector privado, sector público y sector voluntariado), con unas renovadas reglas de participación de los agentes implicados.

También se afirma que el actual proceso de desregulación y la limitación financiera puede presuponer una pérdida de protagonismo de la intervención pública en el sistema económico, que afectaría al desarrollo de la actividad turística y a la gestión pública del turismo. En este sentido, del conjunto de razones convencionales que justifican la participación de los agentes públicos en el sistema turístico conviene recordar las siguientes: la naturaleza de los recursos, productos y espacios que en muchas ocasiones son bienes públicos o tienen una condición de carácter similar; el significado que tiene el lugar o el espacio como producto turístico, y el hecho que solamente la administración pública entiende los *lugares y destinos turísticos* como unidades de gestión y ámbitos operativos de actuación, lo que permite conseguir la calidad y la competitividad de los destinos-productos turísticos.

Además, en el nuevo escenario aparecen otros argumentos que avalan y refuerzan el protagonismo de la administración pública. El nuevo escenario turístico exige nuevos objetivos y nuevas formas de gestión pública, una nueva política turística; pero se afirma, no obstante, que en ningún caso esto supone que el Estado deje de ser un agente participante dado el singular significado del turismo. De las diversas razones se ha de subrayar la mejora del entorno, mediante las actuaciones de la administración pública a cualquier nivel —comunitario, estatal, regional o local—, que se convierte en factor clave de competitividad de las zonas turísticas. En definitiva, viejas y nuevas razones que justifican la necesidad de una «nueva» política turística, y ésta requiere de la actuación conjunta y coordinada del sector privado, público y voluntariado que facilite la consecución de la competitividad a través de la calidad y de la eficiencia.

Por otra parte, no hay que olvidar que, en realidad, la *política turística* (responsabilidades, competencias, intervenciones explícitas o implícitas) comprende la de cada una de los diferentes niveles de la Administración Pública: la política turística de la administración comunitaria, de la administración general del Estado (administración central), administración autonómica y administración local (provincial, comarcal y municipal).

La estructura política administrativa descentralizada dio paso a la existencia de varias Administraciones Turísticas —o diferentes niveles de política turística— pero, no obstante y sorprendentemente, el tema de la descentralización y cooperación interadministrativa y de la coordinación interdepartamental en el turismo español y catalán ha tenido poca atención; y la falta de coordinación y cooperación ha sido denunciada como uno de los problemas de la política turística actual y futura. Y sorprende, también que las administraciones públicas en general utilicen el discurso de la cooperación/ coordinación como un tema prioritario, pero sin embargo no destacan precisamente por ofrecer avances sensibles y decididos en este campo.

2.2. *El territorio como variable ineludible de una ley de turismo*

Los fundamentos de la naturaleza espacial del turismo se encuentran en el papel que desarrolla el espacio geográfico y sus significados en el proceso de producción consumo/ turísticos y en sus diferentes manifestaciones. El espacio geonatural, cualitativamente diferenciado, constituye el soporte físico de los procesos sociales, pero también actúa como factor, ya que su diversidad espacial lleva a actuaciones diferenciadas. El espacio es recurso en sí mismo y fuente de recursos por su condición geográfica: magnitud espacial y atributos de carácter cualitativo, que tienen un valor intrínseco —ya sea natural o cultural— y, a la vez, el derivado de la valoración social que le otorga la sociedad en cada momento histórico. Esta valoración social lleva, así mismo, a la *adecuación* de los recursos o atractivos y a su conversión en producto, objeto de la venta y consumo turísticos.

Los recursos turísticos son la base sobre la que se desarrolla la actividad turística; son esos atractivos que, en el contexto de un destino, pueden generar interés entre el público, determinar la elección y motivar el desplazamiento. De acuerdo con la conceptualización indicada, se puede afirmar que existe un gran número y una gran diversidad de recursos turísticos fundamentales en las características del territorio; sin embargo, los productos turísticos son menos y más concentrados en el espacio.

La complejidad del *producto turístico* es un hecho derivado del propio fenómeno y de su singular significado como actividad económica. En los últimos años se utiliza cada vez más el concepto *producto turístico* como representativo de una realidad compleja y substitutoria de conceptos anteriores menos agregados, menos complejos, como por ejemplo el de alojamiento-producto o el de restauración-producto. Un producto turístico es, pues, una combinación de prestaciones y elementos tangibles e intangibles que ofrecen unos beneficios al cliente como respuesta a determinadas expectativas y motivaciones.

Por tanto, hoy día se entiende el producto turístico como la realidad integrada que capta o percibe la demanda turística y que no se compone de un solo elemento, si no que comprende un conjunto de bienes, servicios y entorno que percibe o utiliza el visitante durante su viaje y estancia en los destinos a los que va para satisfacer las motivaciones de ocio y de vacaciones.

Estas afirmaciones permiten llamar la atención sobre la importancia del territorio, del entorno y del medio ambiente. En definitiva, la importancia de lo geográfico, en todas sus acepciones (soporte, recurso, distancia): como fundamento del recurso turístico y como configurador del producto turístico, y, por último, como espacio de producción y espacio de consumo del fenómeno turístico. En este contexto, hay que señalar:

- el papel de la mejora del medio ambiente como factor de beneficio, de lo que se desprende una doble estrategia: su incorporación al producto turístico y la rehabilitación de los elementos degradados o modificados, que le confiere calidad.
- la constatación de que el producto es un concepto agregado y conduce a la existencia del producto/destino, o del lugar como producto: el destino como conglomerado de productos específicos (el lugar-destino turístico es un producto turístico);
- la evidencia del papel que desarrolla la «calidad» del lugar (del destino) como factor de competitividad. Y el lugar, y su calidad (componentes), lógicamente es espacio geográfico (atributos o condiciones geográficas).

2.3. *Las nuevas realidades territoriales turísticas y la gestión pública del turismo*

El modelo de implantación del turismo en Cataluña ha dado como resultado la diferenciación de tres grandes zonas en relación con su naturaleza y su intensidad turística: el litoral, el interior y la montaña. Este *mapa* turístico de Cataluña es dinámico y su evolución empieza a estar influenciada por las nuevas tendencias de espacialización y los procesos espaciales globales generados por la dimensión de determinadas prácticas turísticas nuevas o determinadas evoluciones de actividades ya existentes. Las nuevas tendencias de la oferta y la demanda generan nuevas espacialidades. La denominada *turistificación* del territorio catalán tiene tres focos genéticos específicos (LÓPEZ PALOMEQUE, F., 1997):

- la intensificación del fenómeno de ocio-turismo de proximidad, generado por la metrópoli barcelonesa;
- la concepción e instrumentalización del turismo como estrategia de desarrollo y dinamización socioeconómica de las zonas de interior (que se asimilan a zonas rurales), con la proliferación de iniciativas de desarrollo turístico y la multiplicación de nuevos productos y nuevos lugares turísticos;
- la necesidad de reestructuración de los espacios litorales tradicionales i la *incorporación* del traspais (zonas de interior), como una de las fórmulas o estrategias para la revalorización de los productos turísticos obsoletos; que

generan la extensión de actividades turísticas desde el litoral hasta las áreas de interior.

Una vez identificado y descrito el proceso de turistificación del territorio catalán conviene considerar su evidencia en la gestión pública del turismo. En este sentido es necesario constatar:

- 1) La generalización espacial del turismo comporta una desfiguración de los límites de los *espacios vividos* por los turistas, una desfiguración de los *espacios problema* gestionados por los agentes, que se intensificará dado el aumento progresivo de la movilidad. Sin embargo, este proceso afecta sobre todo a la realidad funcional y menos a los componentes formales y su gestión (recursos, oferta, infraestructura,...).
- 2) Una desfiguración de los ámbitos espaciales convencionales de referencia para la gestión político-administrativa de territorio: se observa cada vez más que el territorio turístico no coincide con los ámbitos y límites espaciales de las unidades administrativas propias de la gestión político-administrativa del territorio.
- 3) Son necesarios nuevos modelos de gestión pública del turismo, que contemplen esta nueva realidad territorial turística; modelos imaginativos para evitar restricciones y condicionantes derivados de la no coincidencia entre los ámbitos de los problemas y los ámbitos convencionales de gestión.

3. LAS REALIDADES TERRITORIALES TURÍSTICAS EN LA LEY DE TURISMO DE CATALUÑA

La Ley de Turismo de Cataluña comprende, de acuerdo con las finalidades que la fundamentan, disposiciones y determinaciones sobre diversos componentes del sistema turístico o acciones del proceso de producción/consumo turísticos. En concreto, se consideran: 1. Los recursos turísticos; 2. Los sujetos turísticos; 3. La administración turística ; 4. La inspección turística; y 5. El régimen sancionador. Con este orden e intencionalidad se ordenan los títulos, capítulos y preceptos de la Ley, y también es necesario recordar que objeto de la misma es la ordenación y promoción del turismo en Cataluña.

Una vez expuestos los referentes territoriales del proceso de producción/ consumo turístico, que se han considerado como argumentos previos, la lectura de la ley desde una aproximación territorial sugiere al menos cuatro consideraciones críticas. Estas cuatro consideraciones se identifican con los siguientes problemas y temas:

- una diagnosis incompleta y unas finalidades sesgadas
- un tratamiento convencional de los recursos
- la discriminación/ diferenciación turística del territorio ajena a la realidad
- la administración turística: una inadecuada atribución de competencias

3.1. *Una diagnosis incompleta y unas finalidades sesgadas*

El Preámbulo de la Ley constituye una diagnosis o exposición insuficiente, a pesar de estar bien estructurado, que incorpora una caracterización del turismo en Cataluña y del fenómeno turístico en general. Esta insuficiencia o parcialidad no se debe tanto a su extensión (necesariamente corta), sino al hecho de que no recoge algunos rasgos básicos del actual modelo turístico catalán y de las tendencias de futuro, que sin duda inciden en la definición y atribución de funciones y competencias a la administración pública y al contenido de una ley de turismo.

Por otro lado, las finalidades de la Ley que se explicitan en el Título I Disposiciones Generales, formuladas como objetivos y acciones para conseguir la ordenación y promoción del turismo en Cataluña, parten de la diagnosis parcial a la que se han hecho referencia, y son también sesgadas al no identificar todos los aspectos que tendrían que estructurar la gestión pública del turismo. Por ejemplo, el hecho de que la situación actual del turismo es de mercado de oferta, y que esto requiere unas estrategias y una orientación específica de la gestión pública; o, en otro sentido, el hecho de que la situación actual del modelo turístico catalán exige más atención a la búsqueda de su eficiencia que al crecimiento o desarrollo de sus componentes.

3.2. *Un tratamiento convencional de los recursos turísticos*

Según consta en el texto, la Ley opta por una promoción decidida del turismo y para ello establece, por una parte, la necesidad de identificar, inventariar y explotar económicamente los recursos turísticos y, por otra parte, la adopción de instrumentos de distinta naturaleza, como el Plan de Turismo de Cataluña, la declaración de municipios turísticos, la declaración de comarcas turísticas, la declaración de áreas turísticas y de las denominaciones geoturísticas.

La Ley define los recursos turísticos como «todos los bienes materiales e inmateriales y todas las manifestaciones de la realidad física, social, histórica y cultural que puedan generar o incrementar las corrientes turísticas hacia Cataluña o en su territorio, la infraestructura de establecimientos y de servicios dirigidos al turismo y al mantenimiento de un nivel de calidad en la prestación de los servicios turísticos» (Lei, 2002, 14). Más adelante y a efectos derivados de la Ley, el texto distingue entre clases de recursos turísticos: a) recursos turísticos esenciales, recursos turísticos de interés local y recursos turísticos potenciales (LLEI, 2002, 16). En consecuencia, la Ley conceptualiza los recursos con un enfoque tradicional y alejado de los nuevos planteamientos actuales sobre el tema, lo cual desvirtúa las propuestas y determinaciones para su preservación y gestión turística. Los argumentos expuestos en torno al *territorio como variable ineludible de una ley de turismo* justifican esta valoración. En este sentido, es necesario constatar que el territorio está ausente en la Ley, por esto es necesario insistir:

- en la necesidad de operar con el concepto global;
- en la concepción del *escenario* como realidad que desplaza al *recurso*;
- en el *territorio* como objeto y sujeto de la gestión pública.

Por otro lado, es necesario insistir en que la atribución de competencias entre administraciones debe contemplar el protagonismo de los ayuntamientos, por el hecho de que finalmente los procesos producción /consumo turísticos se manifiestan a escala local. Se ha de contemplar el municipio (turístico) como una realidad territorial integrada marcada por su función-condición turística, condición que determina su estructura territorial e impregna su estructura productiva y social. Por estas razones, se puede calificar la Ley como una ley sectorial, mientras se reivindica un enfoque integral. Esta afirmación se fundamenta en el estadio evolutivo que ha alcanzado el turismo en Cataluña y en la propia realidad territorial turística del país.

En conclusión, por lo que respecta al tema de los recursos la Ley hace una aproximación convencional, insuficiente hoy día. Es necesario añadir, en consecuencia, una aproximación global del producto/destino turístico/ territorio, que comportaría otras finalidades de la ley, otras determinaciones y articulado que implicaría el paso de una concepción vertical a una concepción horizontal, de sectorial a integral. En el estadio evolutivo que se encuentra el turismo en Cataluña el territorio adquiere un papel destacado, como escenario turístico y objeto integral de la gestión pública turística.

3.3. *Una discriminación/ diferenciación turística del territorio ajena a la realidad*

La Ley contempla una diferenciación básica entre municipios turísticos y municipios no turísticos, a partir de determinados criterios y parámetros, con la finalidad de determinar las competencias de los correspondientes niveles de la administración pública. El artículo 18 establece que «pueden tener la consideración de municipio turístico, a los efectos de la Ley, los municipios que cumplan al menos una de las condiciones siguientes: a) que la media ponderada anual de población turística sea superior al número de vecinos y el número de plazas de alojamiento turísticos y de plazas de residencia secundaria sea superior al número de vecinos; y b) que el término municipal incluya una área territorial que tenga la calificación de recurso turístico esencial» (LLEI, 2002, 21).

La identificación de municipios turísticos y, por diferenciación, la existencia de municipios no turísticos supone una caracterización turística del territorio que no tiene en cuenta todos los argumentos expuestos al tratar las realidades territoriales turísticas del país. Se hace omisión de la implantación del sistema turístico catalán en las estructuras territoriales y estructuras productivas preexistentes, y se hace omisión de la articulación territorial del sistema turístico. En definitiva, se ignoran las nuevas realidades turísticas territoriales y sus repercusiones en la gestión pública del turismo, ya que estas realidades dibujan a menudo ámbitos no coincidentes con los municipios o marcas turísticas. La turistificación del territorio diluye funcionalmente los límites.

La diferenciación que se hace entre municipios turísticos y municipios no turísticos —al margen de los criterios empleados— puede ser útil para determinadas acciones de la gestión pública (todo aquello que hace referencia la oferta-producto), pero en cambio resulta insuficiente cuando se trata de la realidad funcional y dinámica el

fenómeno turístico en su proyección sobre el territorio (todo aquello que deriva de la movilidad, la frecuentación y los problemas asociados a la presencia de los turistas).

La Ley contempla una diferenciación básica entre municipios turísticos y municipios no turísticos, pero ¿con que finalidad?. Se dice (art. 11, punto 2. *Fomento de los recursos turísticos*) que, en el marco de la ley y de acuerdo con las previsiones del Plan de Turismo de Cataluña, «la promoción de los recursos turísticos se lleva a cabo principalmente mediante la declaración de municipios turísticos y de áreas o ámbitos de interés turístico, la creación de denominaciones geoturísticas, el establecimiento de medidas de fomento económico y la proyección de Cataluña y de zonas de país como marcas turísticas, tanto en el mercado interior como en el exterior» (LLEI, 2002, 18). Por lo tanto, la identificación y declaración de *municipio turístico* se hace a efectos de *promoción* de los recursos. Pero, como se señala más adelante en la ley, los municipios turísticos son los referentes básicos por la atribución de las competencias en materia de turismo entre las administraciones públicas.

La *zonificación* turística del territorio se debería tener en cuenta como criterio, las exigencias de la gestión pública; y por lo que respecta al primer nivel de diferenciación (escala local) no se puede olvidar las necesidades de la ordenación del municipio como realidad territorial integral, como destino turístico; y no solamente como contenedor de recursos.

En consecuencia, la ley debería haber contemplado tres niveles genéricos de gestión pública, con la correspondiente atribución de competencias y dotación de medios que asegure la capacidad de gestión en cada caso:

1. La gestión turística del municipio, de cualquier municipio.
2. La gestión del municipio turístico (financiación turística, urbanismo turístico, y también promoción turística).
3. La gestión turística de todo el territorio como escenario turístico.

3.4. *La administración turística: una inadecuada atribución de competencias*

En relación con la estructura y funciones de la Administración Turística, la Ley destaca la atribución de competencias entre administraciones (autonómica, local), e informa de su carácter descentralizador y fomentador de la colaboración y cooperación entre todas las administraciones. El Título Cuarto es el dedicado a la Administración Turística, y en este Título se puede leer que, «a los efectos de la ley, se consideran Administraciones competentes en materia de turismo: a) la Administración de la Generalitat; b) los ayuntamientos; c) el resto de administraciones locales territoriales; y c) los organismos autónomos y las entidades de derecho público que permanezcan adscritas o estén constituidas por cualquiera de las administraciones anteriores para el ejercicio de sus competencias turísticas» (LLEI, 2002, 41).

La atribución de competencias recoge: 1. Competencias de la Generalitat; 2. Competencias municipales; 3. Competencias del Consejo General de Aran; 4. Competencias comarcales; y 5. Régimen de las competencias provinciales. Otras disposicio-

nes sobre la Administración Turística se encuentran a partir del artículo 72: sobre la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña (art. 72), sobre el Registro de Turismo de Cataluña (art. 73), sobre la Coordinación interdepartamental (art. 74), sobre las Relaciones interadministrativas (art. 75) y sobre las Comunidades catalanas del exterior (art. 76).

De la interpretación del articulado de este Título, y teniendo en cuenta los argumentos descritos en la primera parte de la intervención, se pueden señalar las siguientes valoraciones:

- a) No se resuelven diversos conflictos/ problemas propios de la gestión territorial del turismo o de la gestión turística del territorio (competencias/ capacidad financiera; subsidiariedad de la ley de turismo frente otras leyes; carácter horizontal del turismo y carácter vertical de la ley (otras políticas implícitas).
- b) Se contempla una atribución de responsabilidades finalistas, pero no la capacidad de decisión y capacidad financiera. Puede parecer más un inventario de obligaciones que la dotación real de herramientas y medios para tener capacidad de gestión (capacidad normativa y también medios).
- c) Se detecta una fuerte carga de voluntarismo, y hasta cierta ingenuidad, al plantear la necesaria relación interdepartamental y interadministrativa (coordinación, cooperación). Es necesario apoyar jurídicamente los entes de cooperación/ coordinación: entes o comisiones reglamentados y contemplados en la ley, para afrontar la falta de una gestión pública turística en esta dirección. Por ejemplo, crear una Comisión Interdepartamental, un Consejo del Turismo (sector público y privado), entre otros posibles.

En la atribución de competencias se centró buena parte de las críticas al proyecto de ley por parte de los distintos agentes turísticos y en particular por parte de los grupos políticos de la oposición en el Parlamento catalán, hasta el punto de que el debate trascendió a los medios de comunicación y a la opinión pública. Y en el marco de las competencias, destaca el tema de la financiación de los municipios turísticos, cuestión que es eludida por esta ley y no fue tratada de manera explícita, hecho que fue denunciado por los partidos políticos de la oposición y por diferentes expertos. Sin duda, la financiación de los municipios turísticos es un tema pendiente no solo en Cataluña sino en toda España (IVARS, J. 2003, 33).

4. EL DESARROLLO DE LA LEY: UN PROCESO INCIERTO

El desarrollo reglamentario y el cumplimiento normativo de la Ley aparece determinado por el contenido de su articulado y por lo que establecen, en su caso, las Disposiciones Adicionales, las Disposiciones Transitorias y las Disposiciones Finales. Considerando como referencia la aplicación de la Ley interesa indicar que la Disposición Final Cuarta señala que la Ley de Turismo de Cataluña entra en vigor al cabo de seis meses de haber estado publicada en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalu-

ña, que como se ha dicho fue el 21 de junio de 2002, por lo que Ley entró en vigor prácticamente a principios de 2003. Entre las Disposiciones Finales, atendiendo a los objetivos de este estudio, también cabe destacar la Primera:

«*Creación y regulación de la agencia Cataluña Turismo.* En el plazo de un mes de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno ha de presentar un proyecto de ley de creación y regulación de la agencia Cataluña Turismo» (LLEI, 2002, 61).

En cuanto a las Disposiciones Adicionales, destacan la segunda, la tercera y la cuarta puesto que tratan de cuestiones que se han abordado al analizar las realidades territoriales en el articulado de la Ley. Estos componentes son básicos en la valoración que, de este nuevo marco legal sobre turismo, se pueda hacer desde la geografía, bajo el prisma de la relación turismo/ territorio:

«*Segunda. Inventario de recursos turísticos esenciales.* 1. El departamento competente en materia de turismo ha de inventariar los recursos turísticos esenciales, definidos por el artículo 5, en el plazo de un año a contar desde la publicación de esta Ley en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña; ...».

«*Tercera. Municipios turísticos y declaraciones turísticas.* 1. El departamento competente en materia de turismo ha de determinar los municipios que, en aplicación de esta Ley, tienen la consideración de *municipio turístico*; 2. En el plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, el departamento competente en materia de turismo ha de elaborar un mapa turístico de Cataluña, en el que ha de constar los municipios, las comarcas y las otras áreas territoriales de carácter turístico. El mapa se ha de incluir en el Plan de Turismo de Cataluña; 3. El Gobierno puede aprobar, con la participación previa de las entidades de municipios más representativas, un reglamento tipo para los municipios turísticos, que pueden adoptar íntegramente o bien adecuarlo a sus peculiaridades y necesidades.».

«*Cuarta. Plan de Turismo de Cataluña.* El Plan de Turismo de Cataluña se ha de redactar en el plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley» (LLEI, 2002, 60).

Una vez aprobada la Ley, se inició de forma lenta y problemática su desarrollo y despliegue, que continuó durante el año 2003. Entre las iniciativas destacaron la declaración del *carácter turístico* a diversos municipios y áreas territoriales que lo solicitaron, así como las acciones para la creación de la Agencia Cataluña Turismo. Estos y otros procesos de despliegue de la Ley no pudieron, finalmente, formalizarse debido a la paralización que supuso la celebración de elecciones al Parlamento catalán en noviembre de 2003.

En cuanto a la declaración de *carácter turístico* señalar, con el fin de ilustrar el proceso, que el gobierno de la Generalitat acordó en septiembre de 2003, a propuesta del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, declarar municipios turísticos las poblaciones de Lloret de Mar (La Selva), Montroig del Camp (Baix Camp), Santa Pau (Garrotxa) y Santa Susanna (El Maresme). Estos fueron los primeros municipios que accedieron a esta nueva consideración establecida por la Ley de Turismo de Catalun-

ya, al cumplir los requisitos que el artículo 18 de la misma establece como condición para que una población sea considerada municipio turístico. También conviene recordar los efectos de la declaración de *municipio turístico*: comporta la prestación de unos servicios mínimos específicos, además de los servicios mínimos establecidos con carácter general. Estos servicios consisten, entre otros, en una atención especial a la protección de la salubridad pública y de la higiene, y la protección civil y la seguridad ciudadana; la señalización turística y de información general; la atención y la orientación a los usuarios turísticos, mediante una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña, o la puesta a disposición de los usuarios turísticos de un servicio de acceso a internet, de utilización puntual, en la oficina de información turística o en otros lugares de consulta abiertos al público.

Por otro lado, el municipio turístico tiene una serie de derechos derivados de esta condición, entre los que destacan: la atención preferente de las administraciones en la elaboración de los planes y programas turísticos, y en las líneas y medidas de fomento económico establecidas por la Generalitat: a) la presencia en las actividades de la Administración dirigidas a la promoción interior y exterior; b) la atención preferente en las políticas de implantación o mejora de infraestructuras y servicios que incidan notoriamente en el turismo; c) además, los municipios turísticos tienen la posibilidad de establecer convenios de cooperación y coordinación con todas las administraciones, con el fin de prestar adecuadamente sus servicios específicos.

En octubre de 2003 se tramitó, asimismo, la solicitud para la declaración de *área de interés turístico* de los Valls de Montcau y el Moianés. De esta manera, los municipios que forman parte de los consorcios Valls de Montcau y el Moianés en comarca del Bages, que rodean el parque natural de Sant Llorenç del Munt, tendrán dicha consideración lo que les permitirá potenciar el turismo en la zona y contrarrestar los efectos negativos que los incendios del mes de agosto de 2003 ocasionaron en la economía de los municipios. Los municipios beneficiados serán un total 15 —los cinco que integran Valls de Montcau (Mura, Talamanca, Sant Fruitós de Bages, Navarcles y el Pont), y los 10 del Moianés (Moiá, l'Estany, Calders, Monistrol de Calders, Castelltersol, Granera, Saant Quintze de Safaja, Castellcir y Collsuspina). El hecho de ser *área de interés turístico* le permitirá solicitar ayudas para potenciar el turismo que ahora dispone, a pesar de ser un lugar que recibe muchos visitantes y excursionistas de fin de semana que van al parque de Sant Llorenç del Munt. También podrán elaborar planes turísticos, participar en las acciones de promoción turística interior y exterior que realiza el Gobierno catalán y mejorar los servicios e infraestructuras turísticas.

En cuanto a la creación de la agencia Cataluña Turismo, recordar que la Ley contemplaba la sustitución del actual consorcio Turismo de Cataluña por dicha agencia, pero este proyecto quedó paralizado. Interesa señalar asimismo que el organismo anterior a Turismo de Cataluña, es decir el Consorcio de Promoción Turística de Cataluña creado en 1986, sigue bajo investigación judicial por un supuesto desvío de fondos desde el Consorcio a empresas de amigos y familiares y personas vinculadas a Unión Democrática de Catalunya. Después de aprobada la Ley, el gobierno catalán de Convergencia y Unión (CiU) elaboró un anteproyecto de ley de la Agencia Cataluña

Cuadro 2. *Programa de actuación en materia de turismo del acuerdo para un gobierno catalanista y de izquierdas*

El sector turístico catalán constituye una de las actividades centrales de la economía catalana y un factor fundamental de promoción exterior de Cataluña. No obstante, presenta una serie de deficiencias que hay que resolver, entre otras:

Dificultades para diversificar y desestacionalizar la oferta turística; saturación y masificación de determinados destinos turísticos; insuficiente agilidad para afrontar los nuevos retos derivados de la competitividad internacional; obsolescencia de equipamientos y atraso tecnológico y de capacitación profesional; degradación paisajística y urbana; dualización empresarial.

Es imprescindible consolidar un modelo turístico competitivo, sostenible y de calidad y que valore el atractivo de los elementos identitarios de nuestro país como la cultura, la historia, la gastronomía y el paisaje.

Las principales líneas programáticas a desarrollar serán:

1. La remodelación de la política de promoción de los recursos turísticos y las demarcaciones turísticas de Cataluña

- 1.1. Impulsar el trabajo de la agencia Cataluña Turismo en la promoción directa, en los mercados emisores de los aspectos que identifican e individualizan la marca turística Cataluña, su marcas específicas y, en particular, las acciones dirigidas a incrementar el potencial de los elementos patrimoniales, culturales e históricos propios de Cataluña.
- 1.2. Fomentar la creación de *labels* y sellos de calidad con estándares exigentes (incluyendo la creación de la marca Cataluña) que garanticen y doten de prestigio la oferta turística catalana a todos los mercados e incremente su competitividad.

2. Planificación del desarrollo de las infraestructuras turísticas con el fin de hacer compatible el potencial de crecimiento económico, el equilibrio territorial y la sostenibilidad ambiental de la actividad.

- 2.1. Elaborar y aprobar el Plan Territorial de Turismo de Cataluña con el fin de conocer territorializadamente los recursos turísticos disponibles; las áreas saturadas y deficitarias; valorar los impactos económicos, territoriales y ambientales; determinar criterios de actuación que vinculen a las administraciones y los operadores, que han de conducir al reequilibrio territorial y fomentar la diversificación y desestacionalización.
- 2.2. Instrumentar programas específicos para la formación y cualificación de los trabajadores del sector. Crear, en cooperación con el ámbito universitario, uno o diversos centros de R+D+i en materia de turismo, tanto para mejorar la actual deficitaria información de base y de la evolución de la demanda, como para innovar instalaciones, tipos de servicios y nuevos productos.
- 2.3. Potenciar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la difusión interior y exterior de los recursos turísticos de Cataluña, en las relaciones entre la Administración y los sujetos turísticos, y en los servicios y la información a las personas usuarias.
- 2.4. Modernizar las instalaciones y equipamientos actuales y aplicar con rigor los criterios de calificación de los centros y establecimientos turísticos.

Cuadro 2. *Programa de actuación en materia de turismo del acuerdo para un gobierno catalanista y de izquierdas. (Cont.)*

3. Configuración de una administración turística y un sistema de financiación de los recursos públicos que permitan el desarrollo de las actividades turísticas en condiciones de calidad y de futura viabilidad.

- 3.1. Configurar una administración turística reformada en la que el sector se pueda sentir identificado y representado garantizando la adecuada financiación y la implicación de todos los sectores institucionales, económicos y sociales.
 - 3.2. Avanzar en la resolución de la financiación de los municipios turísticos.
 - 3.3. Dotar a todas las administraciones responsables de los instrumentos financieros y de asistencia técnica necesaria y posibilitar proyectos consorciados y coordinar y ampliar la implicación financiera desde el Gobierno catalán de las labores de promoción y comercialización, dando soporte a las iniciativas locales públicas y privadas.
 - 3.4. Establece una línea presupuestaria específicamente destinada a facilitar la conversión en recurso turístico de los elementos significativos a nivel local del patrimonio histórico y artístico de Cataluña.
 - 3.5. Mejorar los servicios públicos que forman indirectamente parte del producto turístico, como la seguridad, el transporte público, las telecomunicaciones, etc.
-

Fuente: *ACORD per a un Govern Catalanista i d'Esquerres a la Generalitat de Catalunya* (14 de desembre de 2003). Barcelona. Iniciativa per Catalunya Verds (ICV), Partit dels Socialistes de Catalunya Ciutadans pel Canvi (PSC), y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) (Documento), págs. 24 y 25.

Turismo que no satisfizo ni al sector ni a la oposición parlamentaria, mientras que el Dictamen del Consell de Treball, Económic i Social de Catalunya, contemplaba en sus Observaciones y Conclusiones requerimientos de importancia y propuestas de modificaciones estructurales a dicho anteproyecto.

El nuevo gobierno de la Generalitat surgido de las elecciones de noviembre de 2003, en el que participa el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), el partido Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y el partido Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV) —conocido como el gobierno tripartito— ha anunciado una ley que supondrá la desaparición del consorcio Turismo de Cataluña, institución que organiza las principales campañas de promoción del sector y donde presuntamente, tal como se ha señalado, se han dado diversas irregularidades. En su lugar se creará una nueva entidad, que regulará el sector turístico catalán, y se aprobará con el consenso del sector y en ningún caso será el mismo proyecto de la Agencia Cataluña Turismo que preveía el gobierno anterior. Además, previamente al nuevo proyecto de ley que da lugar al nuevo ente de promoción, la Generalitat elaborará durante el año 2004 el Plan Territorial de Turismo, que evaluará la situación del sector en cada territorio y permitirá desarrollar una política turística que apueste por una *marca de calidad* y por la *sostenibilidad*. Con este Plan también se pondrán de manifiesto los *activos turísticos* que tiene Cataluña y cómo se pueden potenciar y coordinar para definir la marca turística de esta comunidad.

Otro tema *estrella* de la Ley de Turismo de 2002 —en este caso porque no se aborda explícitamente— es la financiación de los municipios turísticos, y en relación a los problemas asociados a ella el nuevo gobierno catalán estudia la reforma de la fiscalidad ecológica que ha de permitir la sostenibilidad del sector turístico, medida que según declaración de los nuevos responsables de la política turística catalana será *consultada* con el sector, aunque no necesariamente *consensuada*, y podrá suponer la creación de impuestos diferentes para cada subsector.

Para concluir este apartado, cabe recordar que los resultados de las elecciones al Parlamento catalán desembocaron en una nueva mayoría parlamentaria que permitió un Gobierno formado por tres partidos de izquierda —el tripartito— que en su momento criticaron con dureza el contenido de la Ley de Turismo de Cataluña y que votaron en contra en 2002. La acción en materia de turismo del nuevo gobierno se guiará por las directrices sobre Turismo contempladas en el Acuerdo para un Gobierno Catalanista y de Izquierdas a la Generalitat de Cataluña (14 de diciembre de 2003) (ver cuadro 2), y solventando en la medida de lo posible las limitaciones detectadas en la normativa marco de la Ley, limitaciones que ya habían denunciado en su momento.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La aprobación de la Ley Turismo en junio de 2002 y todo su desarrollo posterior —incierto e inacabado— avalan las premisas que a modo de hipótesis se han formulado en el primer apartado: la adaptación de la política turística a las nuevas necesidades y escenarios y, por otro lado, la consolidación del papel de la administración pública como actor del sistema turístico catalán. Además, las consideraciones realizadas en el análisis del articulado de la Ley ponen de manifiesto las limitaciones de la misma como instrumento para hacer frente a los problemas actuales y a los retos futuros, abriéndose además un nuevo escenario para la política turística catalana a partir del cambio de los partidos en el gobierno catalán como resultado de las elecciones de noviembre de 2003.

El trámite parlamentario de la Ley de Turismo despertó el interés de los agentes sociales y económicos y de las instituciones públicas. Una muestra de ello la constituyeron los numerosos actos y reuniones de debate que se organizaron. Se puede citar, como ejemplo, la *Jornada Municipi i Turisme. Reflexions sobre el Projecte de Llei de turisme de Catalunya* (Vilanova i la Geltrú, diciembre de 2001), organizada por la Federación de Municipios de Catalunya. También el tema preocupó a los medios de comunicación y trascendió a la opinión pública. En este sentido cabe señalar que la prensa especializada se hizo eco del debate y recogió la opinión y reacción del sector. Como ejemplo, cabe citar la editorial de *Editur* (nº 86, junio 2002), testimoniando el grado de insatisfacción del texto que finalmente se aprobó.

La valoración de las consideraciones expuestas en los apartados anteriores y la contrastación con las opiniones de los agentes permiten constatar tres conclusiones:

- 1) La Ley llegó tarde en comparación con la situación en otras comunidades autónomas, puesto que en 2002 todas tenían ley de turismo, a excepción de Navarra y Aragón, que la aprobaron en 2003. Cataluña se ha rezagado, lo que sorprende puesto que siempre había sido pionera en el despliegue de la legislación turística;
- 2) La Ley se aprobó en el Parlamento con un solo voto de diferencia, sin amplia mayoría y sin consenso. Sorprendió por cuanto el discurso oficial postulaba el mensaje de que el turismo es cosa de *todos*, pero sin embargo en esta ocasión no se ha entendido como tal; y
- 3) Una vez aprobada la Ley, se inició su desarrollo y despliegue, que de manera lenta y problemática continuó durante el año 2003. Entre las iniciativas destacaron las acciones para la elaboración del Plan de Turismo de Cataluña y la creación de la Agencia Cataluña Turismo, que no pudieron formalizarse debido a la paralización que supuso la celebración de elecciones al Parlamento catalán en noviembre de 2003. El nuevo escenario político marcará nuevos objetivos e instrumentos de la gestión pública del turismo en la administración autonómica catalana, y en el que la Ley de Turismo de 2002 será un referente normativo más del pasado que del futuro, dadas las circunstancias que acompañaron el proceso de su redacción y aprobación.

BIBLIOGRAFÍA

- «IV Congrés de Turisme de Catalunya», en *Etc. Estudis de Turisme de Catalunya*, nº 8, monográfico, junio 2001.
- Acord per a un Govern Catalanista i d'Esquerres a la Generalitat de Catalunya (14 de desembre de 2003). Barcelona. Iniciativa per Catalunya Verds (ICV), Partit dels Socialistes de Catalunya Ciutadans pel Canvi (PSC), y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) (Documento).
- ARCARONS SIMO, R. (2001). «La Llei de Turisme de Catalunya. Una llei necessària». *Jornada Municipi i Turisme. Reflexions sobre el Projecte de llei de turisme de Catalunya* (Vilanova i la Geltrú, diciembre de 2001), 14 págs.
- BARRADO TIMÓN, D. (2001). «Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en al España de las autonomías». *Estudios Turísticos*, 149, págs. 3-22.
- BLANCO HERRANZ, F. J. (1998). «Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español: proceso, instrumentos y propuestas de futuro». *Estudios Turísticos*, 137, págs. 67-86.
- CERVERÓ, J. y IGLESIAS, O. (2000). «Cap a un nou model de turisme a Catalunya?». (Estudis Monogràfics 1). En *Memòria econòmica de Catalunya*. Barcelona: Consell de Cambres de Catalunya, págs. 181-189.
- FAYOS-SOLÀ, E. (1996). «La Nueva Política Turística». En *Arquitectura y turismo: planes y proyectos*. Barcelona: Centre de Recerca i Projectes de Paisatge (CRPP) de la Universitat Politècnica de Catalunya, págs. 59-70.
- FLUVIÀ, M. y MENA, F. X. (1998). «Política turística: entre la sostenibilidad y el desarrollo económico». En *La competitividad turística del municipio*. Barcelona: ESADE, Estudios de Gestión Turística, págs. 34-41.

- IVARS BAIDAL, J. A. (2003): «Política local y gestión de los espacios turísticos», en *La Geografía y la gestión del turismo* (VIII Coloquio de Geografía de Turismo, Ocio y Recreación, Santiago de Compostela nov. 2002), Univ. Santiago de Compostela, págs. 17-55.
- 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, págs. 409-418.
- , (1998). «Cambios en la organización y en la política turística de Cataluña en los años noventa». En *Foros sobre el Turismo entre España, Portugal e Iberoamérica: proximidad cultural y distancia geográfica*. Cáceres: AECIT.
- , (2001). «Deregulation and marginality. New public policies and new approaches the planning of tourism». En JUSSILA, J. and MAJORAL, R. *Globalisation and marginalisation in geographical space*. Aldershot (GB): Ashgate Publishing, págs. 159-171.
- LLEI DE TURISME CATALUNYA (2002) (Llei 13/2000, de 21 de juny). Barcelona, Quaderns de Legislació num. 38, Generalitat de Catalunya, Departament d'Indústria, Comerç i Turisme.
- MAJORAL, R., coord.; LÓPEZ PALOMEQUE, F.; FONT, J. y SÁNCHEZ AGUILERA, D. (2002). *Cataluña. Análisis territorial*. Barcelona: Editorial Ariel.
- NAVINÉS, F.(2000). «Cataluña». En *La actividad turística española en 1999* (Edición 2000). Madrid: Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT), págs. 317-327.
- VERA, F. (coord.); López Palomeque, f.; MARCHENA, M. y ANTÓN, S. (1997). *Análisis Territorial del Turismo*. Barcelona: Editorial Ariel.