

Cuadernos de Turismo

Cuadernos de Turismo
Universidad de Murcia
cespejo@um.es
ISSN (Versión impresa): 1139-7861
ESPAÑA

2007
María García Hernández
ENTIDADES DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TURÍSTICA A ESCALA LOCAL. EL
CASO DE LAS CIUDADES PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD DE ESPAÑA
Cuadernos de Turismo, julio-diciembre, número 020
Universidad de Murcia
Murcia, España
pp. 79-102

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Universidad Autónoma del Estado de México

<http://redalyc.uaemex.mx>



ENTIDADES DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TURÍSTICA A ESCALA LOCAL. EL CASO DE LAS CIUDADES PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD DE ESPAÑA¹

María García Hernández
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

En España las ciudades incluidas en la Lista del Patrimonio de Mundial de la UNESCO constituyen un referente básico de la oferta de turismo urbano y cultural. Durante los últimos años los cambios acaecidos en el panorama turístico (crecimiento de los flujos turísticos, cambios en el perfil de la demanda, aumento de los destinos competidores) abren una etapa de transformación en el modelo de intervención pública en destino a escala local. Las entidades de gestión del turismo son cada vez más complejas y su capacidad de actuación creciente. No obstante, existen dudas sobre su capacidad para incidir y modificar la dinámica global de la ciudad como destino turístico.

Palabras clave: Ciudades Patrimonio de la Humanidad, Turismo Cultural, Gestión Turística, Planificación Turística.

Local institutions and the planning and management of tourist resources in the World Heritage towns of Spain

ABSTRACT

Cities including in the List of Cultural World Heritage (UNESCO) from Spain constitute referring a basic modal for urban and cultural tourism. During the last years the changes

Fecha de recepción: 13 de julio de 2007

Fecha de aceptación: 23 de octubre de 2007

Departamento de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid. Ciudad Universitaria. 28040 MADRID (España). E-mail: mgarciah@ghis.ucm.es

¹ Dentro del proyecto «*Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales*». Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+I (2004-2007). Referencia: SEJ2006-10898/GEOG. Dpto. de Geografía Humana (UCM). Años 2006-2008.

Los datos que figuran en este texto se han tomado del «*Observatorio Turístico del Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España*», proyecto dirigido por el profesor Dr. Miguel Ángel Troitiño Vinuesa por encargo del Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España. Dpto. de Geografía Humana (UCM). Años 2006-2007.

happened in the tourist panorama (growth of the tourist flows, changes in the profile of the demand, increase of the competing destinations) open a stage of transformation in the model of public intervention for local scale. The infrastructures of tourist management are increasingly complex and their ability to act growing. However, there are doubts about its ability to influence and change the global dynamics of the city as a tourist destination.

Key words: World Heritage Cities, Cultural Tourism, Tourist Management, Tourism Planning.

1. HACIA UN CAMBIO EN EL MODELO DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE TURISMO A ESCALA LOCAL

En España las ciudades incluidas en la Lista del Patrimonio de Mundial de la UNESCO constituyen un referente básico de la oferta de turismo urbano vinculado con las motivaciones culturales. Se trata de ciudades de dominante patrimonial que destacan dentro del sistema urbano español por los excepcionales valores históricos y culturales de sus conjuntos urbanos. Actualmente se encuentran incluidas en la lista del Patrimonio Mundial los conjuntos urbanos y/o patrimoniales de las ciudades de Alcalá de Henares, Ávila, Cáceres, Córdoba, Cuenca, Eivissa, Mérida, Salamanca, Santiago de Compostela, Segovia, San Cristóbal de la Laguna, Tarragona, Toledo, Úbeda y Baeza; además de los conjuntos de La Alhambra y el Albaicín en Granada y el casco urbano y los jardines, huertas y sotos históricos de Aranjuez (declarado «Paisaje Cultural de la Humanidad»). Trece² de estas ciudades forman hoy en día el *Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España*, asociación sin ánimo de lucro creada en el año 1993 para trabajar en la resolución conjunta de los problemas de índole diversa (urbanos, sociales, patrimoniales, culturales) que afectan a este tipo de ciudades. A partir de este grupo se configura en el año 2004, y ya para el ámbito estrictamente turístico, el *Club de Producto Ciudades Patrimonio*.

A nivel turístico es de todos conocido que los excepcionales valores histórico-patrimoniales de las ciudades «Patrimonio de la Humanidad» hicieron de algunas de ellas temprano objeto de visita (Toledo, Granada o Córdoba, por ejemplo, fueron incipientes destinos turísticos de la mano de los viajeros del Romanticismo). El reconocimiento posterior de esos valores y la promoción turística han venido sustentando después un atractivo que genera desde hace décadas flujos masivos de visitantes³. Sin embargo, el

2 Alcalá de Henares, Ávila, Cáceres, Córdoba, Cuenca, Eivissa, Mérida, Salamanca, Santiago de Compostela, Segovia, San Cristóbal de la Laguna, Tarragona y Toledo.

3 Aunque no se disponen de datos precisos y comparables para todas las ciudades, las investigaciones llevadas a cabo en el seno del Grupo de Investigación «Turismo, Patrimonio y Desarrollo» de la UCM durante los últimos diez años han venido permitiendo estimar para algunos de estos destinos cifras que a principios del siglo XXI superan con creces los 2 millones de visitantes al año en el caso de Granada y rondaban 1,8 millones en Toledo; 1,2 en Salamanca; 0,7 en Ávila o 0,350 en Aranjuez (Troitiño, Calle Vaquero y García Hernández, 2003).

gran volumen de la afluencia turística y su vital importancia para el desarrollo económico local durante muchos años no tuvieron su correlato en el desarrollo de políticas turísticas explícitas ni de infraestructuras de gestión potentes a nivel de destino. Ciudades que venían recibiendo miles de visitantes desde los años sesenta o setenta carecían de una política estratégica en la materia y apenas desarrollaron una administración turística local. La mayor parte de las ciudades «Patrimonio de la Humanidad» no se han dotado de concejalías específicas de Turismo hasta fechas muy recientes. El turismo, en suma, carecía de peso dentro de la agenda política local. En ciudades como Toledo, Córdoba, Ávila, Segovia, Santiago o Salamanca se recibían visitantes sin apenas realizar esfuerzos para captarlos.

En los últimos diez años, en cambio, este panorama ha experimentado una transformación radical. El contexto turístico en el que se insertan las Ciudades Patrimonio de la Humanidad exige nuevas respuestas para mantener o aumentar su cuota de mercado. La aparición de destinos emergentes competidores está obligando, por ejemplo, a diversificar las líneas básicas de producto potenciando nuevos segmentos turísticos como el turismo de reuniones, el turismo idiomático, las compras o el deporte. Por su parte, el cambio en el perfil del visitante (aumento del turismo nacional y del nivel de repetición de la visita) empuja a renovar y mejorar el producto turístico clásico (oferta patrimonial). El desarrollo de estas políticas y sus correspondientes programas de actuaciones necesita un mayor nivel de implicación de la administración local. Aunque ese nivel de implicación no es homogéneo para el conjunto de las ciudades, sí que es posible hablar de un proceso reciente de marcada transformación en el modelo de intervención pública en materia turística en estos destinos.

No obstante, subyacen bajo este proceso de transformación fenómenos de índole general que ponen en evidencia, en primera instancia, que asistimos a un reforzamiento de la política turística a escala local visible en municipios de diferente entidad urbana e incluso de diferente perfil turístico. De hecho, cuando se observa el tipo de políticas públicas desarrollado recientemente en la escala local los analistas coinciden en señalar un cambio en el rol de los gobiernos locales que han pasado de tener una estructura de políticas públicas simple (centrada básicamente en servicios públicos universales, como la enseñanza, el transporte urbano o la atención primaria de salud y en la regulación del proceso de expansión urbana) a una oferta más compleja de políticas locales (que se extienden hacia sectores que estaban al margen de la acción pública local, entre ellos el turismo). (Brugué y Gomá, 1998). Aumenta pues el ámbito de actuación de lo «público» a escala local, y ese crecimiento se hace extensible hacia el turismo, sector clave sobre el que se confía sustentar estrategias de desarrollo local y de reestructuración productiva de los municipios.

El turismo, como hecho socioeconómico, adquiere así un gran protagonismo dentro de la política local y ese «peso político» se manifiesta en tres realidades estrechamente relacionadas:

- En primer lugar en la adopción de nuevos planteamientos de planificación basados en los conceptos de calidad, sostenibilidad y colaboración público-privada. Un discurso, en buena medida, alentado desde hace más de quince años por la implan-

tación de programas de la Administración General del Estado (Planes de Excelencia y Dinamización Turística, *Sistema Integral de Calidad Turística en Destino*).

- Por otro lado en la ampliación y diversificación del tipo de actuaciones desarrolladas desde el ámbito local público en materia de turismo. Se pasa así de las tareas clásicas de promoción (edición de folletos, asistencia a ferias, organización de los servicios de información turística) a intervenciones más ambiciosas que tienen que ver con el acondicionamiento global de la ciudad como destino turístico (recuperación urbana, mejora de la oferta patrimonial, gestión de calidad, formación de recursos humanos, etc.).
- Y finalmente en la creación, consolidación o refuerzo de unas estructuras de gestión turística que, en algunos casos, se alejan del modelo funcionarial de la administración local con el objetivo de «gestionar» de forma más flexible unos presupuestos crecientes volcados sobre ámbitos de actuación cada vez más variados.

Las Ciudades Patrimonio de la Humanidad ejemplifican de manera precisa estos procesos generales. En la mayoría de ellas, aunque el turismo ha sido un elemento clave desde hace décadas, la administración pública venía limitando su actuación a las tareas de promoción (fundamentalmente en destino) y apenas se habían desarrollado infraestructuras de gestión turística potentes a escala local. La situación hoy ha cambiado y estas ciudades, destinos de referencia para el turismo cultural en España, en muy pocos años han empezado a dotarse de recursos humanos y materiales para promocionar, gestionar y dinamizar el turismo en destino. Existen no obstante diferencias acusadas en el seno del Grupo. Dejando de lado el ámbito de las actuaciones, objeto de atención en trabajos ya publicados (Calle Vaquero, 2004; García Hernández y Calle Vaquero, 2005), el contenido de los epígrafes posteriores se centra en el análisis de los procesos recientes de conformación de sus estructuras de gestión turística. No obstante, no se presta especial atención a la propia naturaleza jurídica de las estructuras de gestión, sino a su papel en los procesos de conformación de destinos turísticos de «éxito sostenible».

2. ENTIDADES DE GESTIÓN TURÍSTICA LOCAL. UNA CRECIENTE COMPLEJIDAD TIPOLOGICA

En las Ciudades Patrimonio de la Humanidad encontramos hoy en día un panorama bastante complejo en relación a las infraestructuras de gestión turística. Un repaso a la situación de estas trece ciudades permite identificar ya la existencia de cinco tipos de infraestructuras relacionadas con las tareas de planificación y gestión turística:

1. En primer lugar, encontramos «Unidades de Gestión Pública del Turismo» que se enmarcan en un departamento propio (concejalías, delegaciones, áreas de turismo) o en un departamento más genérico (concejalías de turismo y cultura, promoción de la ciudad,...). No tienen entidad jurídica propia, sino que forman parte del organigrama de gestión de la administración municipal. Casi todas las ciudades del Grupo cuentan con este tipo de estructuras organizativas más o menos desarrolladas y más o menos dotadas de personal y presupuesto.

2. En segundo lugar, existen también «Organismos Autónomos», de capital público (con o sin participación privada) o del capital mixto, que se desarrollan bajo diversas fórmulas jurídicas (consorcios, empresas públicas municipales, fundaciones, patronatos municipales de turismo). Encontramos este tipo de entidades en las ciudades de Santiago de Compostela (Turismo de Santiago_INCOLSA, S.A.), Córdoba (Consortio de Turismo de Córdoba), Salamanca (Turismo y Comunicación de Salamanca, S.A.U.), Cuenca (Fundación Turismo de Cuenca), Segovia (Gestión y Calidad Turística Ciudad de Segovia S.A.U.), Tarragona (Patronato Municipal de Turismo) y Toledo (Patronato Municipal de Turismo).
3. En los últimos años se han gestado además organismos con funciones específicas respecto a segmentos de mercado turístico concretos (*convention bureau, films commissions*).
4. Conviven también en estos destinos consorcios con competencias en la conservación y recuperación patrimonial que se vinculan al ámbito turístico por su papel en la configuración del principal recurso turístico de las ciudades, el patrimonio monumental. Es el caso de los Consorcios vinculados a los Reales Patronatos de las ciudades de Toledo, Cuenca y Santiago de Compostela, del Consorcio de la Ciudad Monumental Histórico-Artística y Arqueológica de Mérida y del Consorcio «Eivissa Patrimonio de la Humanitat».
5. Cabe destacar por último las estructuras supralocales de gestión conjunta que articulan el funcionamiento en red de estas ciudades: *Club de Producto de Ciudades Patrimonio de la Humanidad, Red de Juderías*, etc.

2.1. Concejalías de Turismo

La importancia que ha ido adquiriendo el turismo dentro de la agenda política local de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad se pone de manifiesto, en primer lugar en el papel que se le asigna a este subsector económico dentro la estructura político-administrativa municipal. De las trece ciudades miembros del Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, a fecha de mayo de 2007:

- Cinco ciudades contaban con Concejalías dedicadas en exclusiva al Turismo (Alcalá de Henares, Ávila, Cuenca, Toledo y Cáceres).
- Cinco ciudades contaban con concejalías de Turismo y otras competencias delegadas muy complementarias al tema como suele ser cultura, patrimonio o promoción económica. Es el caso de Eivissa (Concejalía de Promoción Turística y Cultural), Salamanca (Concejalía de Turismo, Patrimonio y Alumbrado Público), Santiago de Compostela (Concejalía de Turismo y Plan Estratégico), Segovia (Concejalía de Cultura y Turismo) y Tarragona (Área de Promoción, Estrategias de la Ciudad y Proyección Exterior).
- Finalmente existían tres ciudades en las cuales los concejales delegados de Turismo lo eran también de múltiples materias: Córdoba (Concejalía de Hacienda, Comercio y Turismo), Mérida (Concejalía de Festejos, Turismo e Industria) y San Cristóbal de la Laguna (Concejalía de Turismo, Agricultura, Comercio, Difusión del Patrimonio Histórico y Fomento Industrial).

Esta situación evidencia cambios notables en el papel que se le concede al turismo en algunas de esas ciudades respecto a la situación precedente (remontándonos simplemente una o dos legislaturas). Sin embargo, la existencia de concejal delegado de turismo no da idea por sí misma de la capacidad técnica de gestión turística a escala local. Presupuesto, personal y la articulación de otras formas organizativas se configuran en este caso como indicadores clave para evaluar la dinámica de la capacidad técnica. De hecho, aunque en el marco de las concejalías se vienen configurado desde hace años en todos los ayuntamientos de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad departamentos o áreas de turismo diferenciadas dentro del organigrama de gestión de la administración municipal, en aquellas ciudades que han creado organismos autónomos de gestión turística, el papel de estos departamentos municipales se ha trastocado recientemente. Dentro de este subgrupo de ciudades encontramos por una parte, ciudades donde las competencias y recursos de estos departamentos han sido absorbidos por las nuevas infraestructuras de gestión (Santiago de Compostela, Salamanca, Cuenca y Tarragona), y, por otra parte, ciudades como Córdoba y Segovia, en las que se mantienen presupuestos, personal técnico y competencias diferenciadas para las concejalías y los organismos autónomos.

2.2. Organismos autónomos de gestión turística: consorcios, empresas públicas municipales, fundaciones y patronatos municipales de turismo

Algunas de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España se han dotado durante los últimos años de estructuras de gestión turística más potentes y flexibles que los departamentos existentes en el marco de la organización administrativa tradicional de los ayuntamientos. El desarrollo de estas estructuras, que cristalizan bajo formulación jurídica diversa (fundaciones, empresas municipales, consorcios,...), ha sido en algunos casos consecuente o paralelo al desarrollo de Planes de Excelencia o Dinamización Turística. Actualmente cuentan con organismos autónomos de promoción y/o gestión turística siete de las trece ciudades del Grupo: Santiago de Compostela (Turismo de Santiago_INCOLSA, S.A. creado en 1999), Córdoba (Consorcio de Turismo de Córdoba, año 2000), Salamanca (Turismo y Comunicación de Salamanca, S.A.U., 2003), Cuenca (Fundación Turismo de Cuenca, año 2004), Segovia (Gestión y Calidad Turística Ciudad de Segovia S.A.U., año 2004), Tarragona (Patronato Municipal de Turismo, 1983) y Toledo (Patronato Municipal de Turismo, 1990).

La constitución de estos organismos es relativamente reciente (a excepción del Patronato Municipal de Turismo de Tarragona que data ya de 1983) y su desarrollo pone de manifiesto la necesidad de diversificar las fuentes de financiación (capacidad de generar y gestionar ingresos propios derivados de prestación de servicios), la necesidad de contar con estructuras de gestión más flexibles que las que se derivan del marco organizativo municipal (sobre todo en relación a la capacidad de contratación de obras y servicios para el desarrollo de determinadas actuaciones) y también la necesidad de formar equipos multidisciplinares y altamente profesionalizados en el campo de la gestión turística. Se trata por tanto de nuevas infraestructuras adaptadas a nuevas necesidades de agilidad y capacidad resolutive. De esta manera se diversifica también su campo de actuación, superando en mucho la capacidad ejecutiva de las «antiguas concejalías de turismo»: promoción de

la ciudad, articulación de nuevos productos (visitas guiadas, bonos de ciudad,...), comercialización directa (merchandaising,...), gestión de recursos patrimoniales propios (centros de interpretación, monumentos de titularidad municipal,...), gestión del servicio de acogida a los visitantes (centros de recepción, puntos de información turística,...), montaje y coordinación de los observatorios turísticos, organización de eventos turístico-culturales, promoción de turismo de reuniones, etc... La estructura organizativa, la plantilla y los presupuestos de estas entidades difieren notablemente.

En Santiago de Compostela el ayuntamiento creó en 1999 «**Turismo de Santiago - INCOLSA (Información y Comunicación Local, S.A.)**», una empresa municipal gestada para atender las necesidades de promoción de la ciudad. La empresa gestiona los puntos de información turística, es responsable de la página oficial de turismo de la ciudad, realiza publicaciones propias, gestionó el Plan de Excelencia Turística de Santiago de Compostela (2001-2004), comercializa una línea de merchandaising propia a partir de esta empresa se han gestado además el *Santiago Convention Bureau* y *Santiago Film Commision*.

El **Consorcio de Turismo de Córdoba** nació en el año 2000 como instrumentos para el desarrollo de la política turística de la ciudad (junto con la Concejalía de Turismo). El Consorcio de Turismo se configura como órgano especializado en las tareas de información, promoción, gestión y planificación turística. Dentro de sus actividades destaca: la coordinación del Observatorio Turístico, el desarrollo del SICTED, la organización de actividades de dinamización como el programa «Las noches de embrujo del verano cordobés», la gestión de los cuatro «Puntos de Atención» al visitante, la gestión del Plan de Excelencia Turística, el desarrollo de varios productos turísticos (las tarjetas *Córdoba-card* y *Córdoba-card cultural*, «Paseos por Córdoba», «Bus diario a Medina Azahara», «La semana del Auto-Sacramental», «Teatro en los Patios» y «Flamenco en el Casco»), la firma de convenios (Convenio con el Cabildo Catedralicio de Córdoba para el desarrollo del evento «Luz y sonido en la Mezquita», Convenio con el Obispado de Córdoba para la puesta en marcha «la Ruta de las Iglesias Fernandinas»). Complementa para la ciudad las competencias que desarrolla la «Unidad de Turismo y Ciudades Patrimonio» de la Concejalía de Hacienda, Comercio y Turismo (Redes culturales, *Córdoba Film Office*, etc.).

En el año 2003 se constituye la Sociedad Municipal **Turismo y Comunicación de Salamanca, S.A.U.** con el objetivo de centralizar la gestión turística integral de la ciudad. Entre otras tareas, tiene a su cargo la gestión de las oficinas de turismo municipales, dos museos de la ciudad y realiza las labores técnicas de *Salamanca Convention Bureau* y de *Salamanca Film Commision*.

Gestión y Calidad Turística Ciudad de Segovia S.A.U (la Empresa Municipal de Turismo de Segovia) se creó en diciembre de 2004 para gestionar y promocionar el turismo de la ciudad. Su objetivo principal es crear la infraestructura, productos y servicios necesarios para satisfacer las demandas del visitante. Actúa también en relación a las tareas de promoción del turismo de reuniones y la implantación en Segovia del SICTED. La empresa tiene además a su cargo varios centros: el Centro de Recepción de Visitantes de Segovia (situado en la Plaza del Azoguejo, junto al Acueducto), un Punto de Información Turística, la Iglesia del Convento del Corpus Christi (antigua Sinagoga Mayor), el Centro Didáctico de la Judería (antigua Casa de Abraham Senneor, judío converso) y el Espacio Informativo de la Muralla (Puerta de San Andrés).

En Cuenca, en noviembre de 2004 se puso en marcha la **Fundación Turismo de Cuenca** para la gestión integral del turismo de la ciudad y provincia de Cuenca. Está constituida por el Ayuntamiento de Cuenca, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Diputación Provincial de Cuenca, Caja Castilla-La Mancha, CEOE CEPYME CUENCA, la Cámara Oficial de Comercio e Industria y la Agrupación Provincial de Hostelería y Turismo. Se trata de un organismo de capital mixto que actúa como ente gestor de la Concejalía de Turismo de la ciudad. Desde sus oficinas se coordina los trabajos del Observatorio Turístico de la ciudad y la provincia de Cuenca, se realizan las labores de promoción para el turismo de reuniones, se comercializa una línea de merchandising propia, se coordina la implantación del SICTED y se gestiona el Centro de Recepción de Visitantes.

2.3. Estructuras organizativas relacionados con segmentos de mercado turístico concretos

Durante los últimos años los destinos de turismo urbano y cultural, y entre ellos las Ciudades Patrimonio de la Humanidad, luchan por hacerse con una cuota de mercado en segmentos turísticos emergentes que complementan y diversifican el perfil clásico de turismo patrimonial-urbano. Es el caso del turismo de reuniones y congresos, el turismo de la lengua o el turismo de compras. Aunque se trata de líneas de producto con las que ya trabajan la administración y «paradministración» pública local (concejalías, patronatos, consorcios, empresas públicas, etc.), en algunas ciudades existen infraestructuras específicas que cubren fundamentalmente dos frentes de trabajo: la captación de reuniones (es el caso de los *Convention Bureau*) y la captación de rodajes (*Films Comission*).

Los **Convention Bureau** son organismos que actúan como elementos integradores de la oferta pública y privada con que cuentan las ciudades para el desarrollo de viajes y reuniones de negocios. Trabajan, por tanto, la promoción de las ciudades como sedes de congresos y reuniones profesionales a través de múltiples acciones: la elaboración de manuales de venta (edición digital y papel), la presencia en ferias y el desarrollo de otras actuaciones de comercialización (presentaciones, viajes de familiarización, etc.), el asesoramiento a los operadores turísticos (organizadores de eventos, empresas, etc.) en todo lo relacionado con la organización de las reuniones (itinerarios, alojamientos, espacios, recursos, servicios complementarios), la gestión de permisos para la utilización de edificios municipales o espacios públicos, la elaboración de informes sobre la actividad congresual en la ciudad, etc. Actualmente forman parte del *Spain Convention Bureau*⁴ siete de las trece ciudades del Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España: Ávila, Córdoba, Cuenca, Salamanca, Santiago, Toledo y Tarragona. Todas ellas disponen de oficinas de congresos más o menos activas y más o menos dotadas de personal y presupuesto.

Santiago de Compostela cuenta con una oficina de congresos (*Santiago Convention Bureau*) coordinada por el Ayuntamiento de Santiago, a través de la sociedad municipal

4 De acuerdo con la información que figura en la página web institucional del *Spain Convention Bureau* (www.scb.es)

INCOLSA-Turismo de Santiago. Se gestó en el año 2000 y está integrada tanto por organismos públicos como por empresas privadas. En la actualidad posee medio centenar de socios. Por su parte, Salamanca creó el *Salamanca Convention Bureau* con la participación tanto del sector público como privado: Ayuntamiento, Diputación, Junta de Castilla y León, Cámara de Comercio, Asociación de Empresarios de Hostelería y Asociación de Empresarios Salmantinos de Comercio. En Córdoba existe una oficina de congresos, *Córdoba Convention Bureau*, de iniciativa privada en la que están representados los principales agentes del sector. En Toledo existe la *Fundación Toledo Ciudad de Congresos*, de la que forman parte La Cámara de Comercio e Industria de Toledo, la Federación Empresarial Toledana, la Asociación Provincial de Empresarios de Hostelería, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el Ayuntamiento de Toledo, la Diputación Provincial de Toledo y Caja Castilla-La Mancha. Actualmente esta oficina de congresos tiene 75 miembros adheridos. En Cuenca es la *Fundación Turismo de Cuenca*, quien se encarga entre otras funciones también de la promoción y gestión del turismo de reuniones en la ciudad. En Tarragona, se constituyó en el año 2000 el *Tarragona Convention Bureau*. En la ciudad de Ávila, miembro también del *Spain Convention Bureau*, las tareas relativas a la promoción de la ciudad como destino de congresos se realizan por parte de un técnico de la Concejalía de Turismo. Además de estas ciudades, Cáceres tiene ya aprobada por el Pleno del Ayuntamiento la creación del *Cáceres Convention Bureau*, de titularidad municipal, y se encuentra a la espera de la aprobación definitiva de sus estatutos para proceder a tramitar su ingreso en el *Spain Convention Bureau*.

Los *Film Commission* surgen como oficinas de apoyo a la producción cinematográfica, en tanto y cuanto ésta constituye una forma de promoción exterior de la ciudad. Tienen también como objetivo consolidar la industria cinematográfica y audiovisual de las ciudades, así como los servicios que de ella se derivan. Se encargan de asesorar y de apoyar el rodaje en las ciudades de largometrajes, documentales, series y programas de televisión o anuncios y entre sus tareas figura: coordinar la producción en destino mediante el contacto con las empresas locales proveedoras de servicios, tramitar permisos, la asistencia en rodajes, la búsqueda de localizaciones, puesta en contacto con profesionales del sector a nivel local (alojamiento, transportes, audiovisuales, electricistas, herreros, maquilladores..).

Existen en la actualidad *film comission* en tres ciudades: Santiago de Compostela, Córdoba y Salamanca. *Santiago de Compostela Film Commission* es la oficina de apoyo a la producción cinematográfica en Santiago, creada en el marco de trabajo de la «Red de Ciudades de Cine». Se funda en el año 2002 y depende del Ayuntamiento de Santiago de Compostela (dentro de la estructura administrativa de INCOLSA, S.A. organismo municipal externo). *Salamanca Film Commission* es un ente público gestionado por el Ayuntamiento de la ciudad. Es miembro de *Spain Film Commission* y *AFCI* (Assosiation of Film Commission International). Por último, *Córdoba Film Office* es una oficina del Ayuntamiento de Córdoba, dependiente de la Unidad de Turismo y Ciudades Patrimonio (Concejalía de Hacienda, Comercio y Turismo) creada en el año 2001. Está integrada dentro de la entidad regional Andalucía Film Commission.

Además de los *Films Comisión* y las oficinas de congresos, apunta tímidamente el nacimiento de **otras infraestructuras de gestión** que cubren necesidades **específicas** en

la ciudad de Santiago de Compostela: *Compostur y Cursos Internacionales de la Universidad de Santiago, S.A. Compostur (touroperador oficial de la ciudad de Santiago de Compostela)* se crea en el año 2006 por iniciativa de la empresa municipal Turismo de Santiago y con el objetivo de participar activamente en acciones de comercialización directa en el mercado nacional e internacional. Compostur se configura como una marca de Turismo de Santiago gestionada bajo concesión por una agencia mayorista-minorista (Viajes-Viloria). Sus objetivos principales son definir, elaborar y diseñar las herramientas necesarias para la generación de productos turísticos en torno a Santiago de Compostela y el Camino de Santiago y crear canales de comercialización para posicionar todas las áreas de producto generadas. Para ello se ha creado una central de reservas oficial de la ciudad (atención telefónica 902 y website: www.santiagoreservas.com), se ha articulado distintos servicios turísticos gestionados desde las propias oficinas de Turismo de Santiago (visitas guiadas, excursiones, rafting, golf, spas, transporte turísticos,...) y se trabaja en la definición y creación de paquetes turísticos para su comercialización en el mercado nacional e internacional. Se trata de la primera iniciativa a escala local que surge en España de un Touroperador oficial coparticipado por la empresa pública y la privada. Por su parte, **Cursos internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela, S.A.** es una sociedad anónima mixta que tiene por objeto servir como apoyo instrumental a la Universidad de Santiago de Compostela para impartir cursos de idiomas, organizar exámenes para la obtención de títulos oficiales de español; organizar la edición de materiales destinados a la enseñanza de español para extranjeros; organizar cursos especializados y monográficos, viajes, excursiones y actividades culturales relacionados con cualquier actividad. Participan en la sociedad la Universidad de Santiago de Compostela, el Ayuntamiento de Santiago de Compostela, Turgalicia, la Asociación de Hostelería y Acotes.

2.4. Reales Patronatos y consorcios con competencias en la conservación y recuperación patrimonial

La potencia patrimonial de las ciudades del grupo, así como las necesidades de conservación, rehabilitación y recuperación de ese patrimonio arquitectónico y urbanístico han dado origen a la formación de organismos públicos que canalizan recursos que se invierten fundamentalmente en obras de acondicionamiento y mejora urbanística y patrimonial. Aunque no se trata de organismos con «competencias en materia turística» en sentido estricto, su ámbito de actuación está estrictamente relacionado con la mejora de la ciudad como destino turístico y constituyen por tanto herramientas de gestión que movilizan recursos a favor de actuaciones culturales y patrimoniales con repercusión turística.

En las ciudades del Grupo existen tres reales patronatos que funcionan como órganos permanentes colegiados adscritos al Ministerio de Cultura: el **Real Patronato de la Ciudad de Santiago de Compostela**, el Real Patronato de la Ciudad de Toledo y el Real Patronato de la Ciudad de Cuenca. Todos ellos cuentan con consorcios interadministrativos que se constituyen en sus entes gestores.

De acuerdo con las facultades conferidas por el Real Decreto de reorganización del Real Patronato de la Ciudad de Santiago de Compostela, las administraciones del Estado, de la Comunidad Autónoma de Galicia y del Municipio de Santiago, crearon en 1995 el

Consortio de la Ciudad de Santiago de Compostela que tiene la condición de Entidad de derecho público de carácter interadministrativo, con personalidad jurídica propia y de titularidad municipal. Durante sus 15 años de existencia, el Consortio ha gestionado un presupuesto total de 432 millones de euros, con un balance medio anual de 31 millones de euros. La mayor parte de los fondos (57 millones) se han destinado a actuaciones en la ciudad histórica, lo que se traduce en 1.076 obras concluidas en este período y un promedio anual de 90 intervenciones. En total, en el período 1995-2006 fueron concedidas 1.030 ayudas para rehabilitación residencial, se han llevado a cabo obras de acondicionamiento urbano (eliminación del cableado aéreo) y actuaciones relacionadas con la gestión cultural.

En Toledo, el **Real Patronato de la Ciudad de Toledo** arranca su andadura en el año 1998 con el objetivo de fortalecer y potenciar las posibilidades de desarrollo cultural y turístico de la ciudad. El **Consortio de Toledo**, concebido como ente gestor del Real Patronato, se constituyó el 10 de enero de 2001. Según sus estatutos el Consortio de Toledo tiene carácter público, posee personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines específicos. Su actividad es especialmente activa en el ámbito de la conservación y rehabilitación (programa de vivienda e infraestructuras-ayudas a la rehabilitación, programa de patrimonio monumental y programas de patrimonio arqueológico) y en menor medida en el de la difusión (Congreso «Baños árabes en Toledo» en 2005, Jornadas de Puertas Abiertas, puesta en valor turística de elementos arqueológicos recuperados-«Rutas del Toledo desconocido», creación de un centro de Gestión de Recursos Culturales «Termas Romanas»).

El **Real Patronato de la Ciudad de Cuenca** fue creado mediante un Real Decreto de 23 de enero de 2004. Su función es promover y coordinar las acciones de las Administraciones dirigidas a la conservación y revitalización del patrimonio cultural de la ciudad y al desarrollo y potenciación de las actividades culturales y turísticas vinculadas a ella. El **Consortio de Cuenca** nace como ente gestor del Real Patronato mediante convenio firmado el 15 de julio de 2005. Cuenta con una financiación (año 2006) de aproximadamente 7,2 millones de euros anuales y sus líneas de actuación se centran en obras de rehabilitación monumental, iluminación, ocultamiento de tendido eléctrico, urbanización, pavimentación y peatonalización de calles del casco histórico, etc.

Además de Cuenca, Santiago de Compostela y Toledo, las ciudades de Eivissa y Mérida también cuentan entre sus infraestructuras de gestión con consortios interadministrativos dedicados a la investigación, recuperación y rehabilitación de su patrimonio histórico, si bien no vinculados a Reales Patronatos. El **Consortio «Eivissa Patrimonio de la Humanidad»** es un organismo creado para promover, coordinar y financiar las diferentes actuaciones en la gestión de los bienes declarados Patrimonio de la Humanidad en la ciudad. Lo integran como socios constituyentes el Govern de las Illes Balears, el Consell Insular de Eivissa i Formentera y el Ayuntamiento de Eivissa. Entre sus actuaciones destaca a nivel turístico la propuesta de musealización in situ de *Dalt Vila* y la instalación de un centro de interpretación y de visitantes en la *Casa de la Curia*. Por su parte el **Consortio de la Ciudad Monumental Histórico-Artística y Arqueológica de Mérida** es una entidad de derecho público, integrada por la Junta de Extremadura, el Ministerio de Educación, la Excm. Diputación Provincial de Badajoz y el Excmo. Ayuntamiento de Mérida cuyo objeto es también la gestión, organización e intensificación de las actuaciones relativas a la

conservación, restauración, acrecentamiento y revalorización de la riqueza arqueológica y monumental de Mérida. Ha realizado durante los últimos años importantes actuaciones en materia de intervención arqueológica: investigación, restauración, consolidación, y también de difusión: Programa Mecenas, jornadas de difusión y talleres y material didácticos.

2.5. Infraestructuras que permiten la colaboración conjunta entre ciudades las redes

En los últimos años destaca en el ámbito de la gestión turística el impulso que están tomando las **redes de ciudades** como ámbitos privilegiados de colaboración en materia turística. Esta colaboración cubre un amplio espectro de intereses, pero la mayor parte de los esfuerzos se centran en la promoción conjunta y el intercambio de experiencias (buenas prácticas...). De forma paralela, siempre subyace el interés por ganar peso institucional a efectos de presentarse ante entidades administrativas de rango superior, entidades que generalmente aportan financiación.

En este sentido, las Ciudades Patrimonio de la Humanidad fueron conscientes desde fecha temprana de la necesidad de articular mecanismos de colaboración que les permitiesen hacer frente de manera conjunta a toda una serie de obligaciones relacionadas con la conservación, gestión y difusión de su patrimonio; tareas que a las ciudades les resultaba difícil asumir en solitario. Resultado de ello fue la constitución en 1993 del **Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España**. El 17 de septiembre de ese año los Alcaldes de Ávila, Cáceres, Salamanca, Santiago de Compostela, Segovia y Toledo firmaron el Acta de Constitución del Grupo al que más tarde se adherirían las ciudades de Córdoba (1996), Cuenca (1998), Alcalá de Henares (2001), Eivissa, San Cristobal de la Laguna, Mérida y Tarragona.

El Grupo actúa desde su fundación como un elemento de presión en la defensa de los intereses comunes de las ciudades miembro. Sus estatutos recogen como fines específicos de esta asociación sin ánimo de lucro: «a) Actuar conjuntamente en la defensa del patrimonio histórico y cultural de las ciudades declaradas Patrimonio de la Humanidad, realizando proyectos y propuestas comunes para ser presentadas y tramitadas ante las administraciones españolas e instituciones mundiales. b) Establecer políticas de intercambios de experiencias y resultados, en relación con cuestiones planteadas y resueltas en cada una de las ciudades integrantes. c) *Planificar una política turística y de difusión de imagen, que se corresponda con los intereses de las ciudades miembros del Grupo*». El turismo ocupó ya desde su fundación, pues, un papel importante. La asociación, con el fin de conseguir los fines expuestos y lograr una mayor agilidad y eficacia organiza su trabajo a través de varias Comisiones Informativas, en las que participan Concejales y Técnicos de los respectivos Ayuntamientos. Esas comisiones que se reúnen con carácter periódico una o dos veces al año se estructuran por áreas de trabajo en torno a los siguientes temas: urbanismo, promoción de la imagen, medio ambiente, asuntos de economía y hacienda, educación y cultura, tráfico y aparcamiento y **turismo**. Las labores en este ámbito han estado centradas en la promoción de la marca turística Ciudades Patrimonio de la Humanidad, para lo cual se han suscrito varios convenios (Paradores, Turespaña,...) y se realizan acciones directas de comunicación y comercialización.

En el año 2004 se refuerza la actividad de la Comisión de Turismo del Grupo de Ciudades Patrimonio con la creación del **Club de Producto Ciudades Patrimonio**, que se enmarca dentro de la asistencia técnica para la implantación del SICTED. Un infraestructura de gestión conjunta volcada en exclusiva sobre el ámbito turístico y concebida (como los demás Clubes de Producto) desde la Secretaría General de Turismo como un órgano orientado a «aplicar una metodología común y unos procedimientos corporativos que permitan que el producto resultante de la suma de los destinos adheridos tenga entidad propia por encima de la simple adición de los mismos»:

Entre sus objetivos, el Club de Producto de Ciudades Patrimonio pretende: mejorar la competitividad turística de las ciudades miembro, buscar la excelencia para el conjunto de la actividad a nivel de destino, impulsar la calidad turística y homogeneizar pautas de funcionamiento. Para ello, desde su formación se plantea cubrir un amplio abanico de ámbitos de actuación: creación de oferta – producto (que permita diversificar, desestacionalizar, especializar y tematizar la oferta de recursos turísticos existentes en las ciudades), creación de «garantías» inherentes a la tipología de productos culturales, realización de campañas de promoción y comunicación conjunta (estrategia publicitaria, promoción conjunta, instrumentos comerciales, empleo de nuevas tecnologías, creación de bases de datos comerciales de agencias de viajes, tour operadores, revistas especializadas y medios de comunicación de todas las ciudades, búsqueda de un eslogan y consolidación de la marca existente,...), potenciación de los elementos comunes de imagen de carácter conceptual y la búsqueda de financiación externa.

En última instancia y dentro del ámbito de trabajo conjunto de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad, cabe señalar su participación en varias redes, que presentan diferentes «campos de unión» y trayectorias. Como se ha señalado siete de las trece ciudades miembro del Grupo (Ávila, Córdoba, Cuenca, Salamanca, Santiago, Toledo y Tarragona) forman parte del *Spain Convention Bureau*, enmarcado dentro de la FEMP, una de las redes más antiguas y que más ha hecho por el impulso del turismo de reuniones en España. Más recientes son la *Red de Ciudades AVE*, cuyo objetivo es la promoción de los destinos comunicados por las líneas férreas de alta velocidad (de la que forma parte Córdoba), y la *Red de Ciudades de Cine*, centrada en la promoción de las ciudades que la integran (Santiago de Compostela, Salamanca y San Sebastián en España) como centros de producciones audiovisuales. Por último, un total de quince ciudades españolas entre las que está Córdoba⁵ forman parte de *European Cities Tourism*, la red de destinos urbanos más importantes de Europa.

En relación al turismo cultural cabe destacar la importancia de la *Red de Juderías de España – Caminos de Sefarad* una asociación pública municipal sin ánimo de lucro creada en Gerona en 1995 y que tiene como objetivo la defensa del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, artístico y cultural del legado sefardí en España, así como el intercambio de experiencias que contribuyan a su proyección internacional. En la actualidad forman parte de la red 15 ciudades miembro entre las que se encuentran las ciudades de Ávila, Cáceres, Córdoba, Segovia y Toledo. La red lleva a cabo numerosos proyectos.

5 Barcelona, Bilbao, Córdoba, La Coruña, Gijón, Granada, Lleida, Madrid, Málaga, Palma de Mallorca, San Sebastián, Sevilla, Tarragona, Valencia y Zaragoza.

Tiene un plan estratégico que marca las líneas generales de actuación y dos grandes programas de intervención: uno de investigación y formación (soporte académico e intelectual de su trabajo) y otro de divulgación cultural, lúdica y turística. De hecho, la actividad la Red de Juderías tiene una importante dimensión turística. La difusión del patrimonio judío se realiza a nivel turístico mediante la organización de visitas guiadas. Muchas de las ciudades incluidas en la red ofertan de forma específica visitas temáticas por las juderías (Toledo, Córdoba,...). Aunque el turismo judío no es numéricamente significativo en el conjunto del turismo cultural a nivel nacional, constituye un mercado en expansión, muy importante ya para destinos como Toledo o Girona. De hecho la red contempla entre los aspectos que desarrolla el Plan Estratégico la puesta en marcha de productos de turismo cultural ligados al patrimonio judío de las ciudades miembro.

3. ENTIDADES DE GESTIÓN Y DESARROLLO TURÍSTICO. UNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

Las Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España han realizado un considerable esfuerzo durante los últimos años para la mejora de todos aquellos aspectos que tienen que ver con su competitividad turística, despertando de un largo letargo durante el cual muchas ciudades simplemente se dejaron llevar por la inercia del sector. Ese «despertar» se ha hecho patente en varios aspectos. Uno de los más visibles ha sido la creación de los citados órganos específicos de gestión (consorcios, patronatos, empresas públicas...), adaptados a las nuevas necesidades de agilidad y capacidad resolutive. El turismo gana peso en la agenda política local y, en consecuencia, se afianzan y desarrollan los órganos locales dedicados a la intervención en materia turística, planificación y sobre todo gestión.

A nivel general, la creación de un organismo encargado de forma específica de la gestión turística local supone la cristalización de la sofisticación de los procesos de desarrollo de cualquier destino y se convierte en uno de los instrumentos de gestión eficiente y por lo tanto de competitividad. En perspectiva dinámica, relacionando la posición de cada destino según el «ciclo de vida del destino» (incipiente, en desarrollo, consolidado, maduro, rejuvenecido) y los modelos de organizativos de la gestión del turismo en la administración local (departamentos de turismo, organismos autónomos de promoción, organismos autónomos mixtos, etc.), Antón Clave y Calabuig (2005) realizan la siguiente caracterización:

- Destinos incipientes. En los inicios del desarrollo de la actividad turística, a menudo sucede que el sector público considera en esta etapa el turismo como una actividad de las muchas que se empiezan a desarrollar en su territorio. El turismo se adscribe a algún departamento municipal en el que se agrupan delegadas varias competencias. Esta unidad suele tener una función técnica con muy poco peso político.
- Destinos en desarrollo. En la etapa de desarrollo la actividad turística se va consolidando como relevante en el destino. Ello supone que la administración dedica mayores esfuerzos al tema al tiempo que se van sofisticando las funciones relacionadas con la gestión (se definen departamentos específicos). Por su parte el sector

privado empieza a vislumbrar las ventajas de establecer asociaciones que mayoritariamente adquieren un carácter sectorial (asociaciones hoteleras, asociaciones de receptivas, etc.).

- **Destinos consolidados.** En la etapa de consolidación, la actividad turística requiere un dinamismo y sofisticación de gestión por parte de la administración que hace necesario la creación de un organismo autónomo cuya función esencial es la promoción del destino. Esta sofisticación de la gestión provoca la aparición de un problema añadido de coordinación, en la medida que existen dos organismos. El sector público mantiene su estructura organizativa en asociaciones aunque no es extraño que participe con voz y voto en los organismos autónomos de promoción. En esta etapa se produce el primer encuentro colaborativo entre el sector privado y el sector público.
- **Destinos maduros.** En la etapa de madurez aparecen organismos mixtos de promoción, en los que el sector privado se implica de forma decidida en esta función y el sector público asume que no se trata de una función suya específica.
- **Destinos rejuvenecidos.** La última etapa, si se plantea en clave positiva, de rejuvenecimiento (y no de crisis) supone la orientación competitiva más allá de la estricta promoción del destino. Responde al planteamiento de gestión en base a la segmentación de mercados y a la definición de productos. En esta etapa la implicación del sector privado llega a participar en las mesas de competitividad para definir la estrategia relacionada con una actividad y de forma colaborativa con el sector público. Se tienden a mantener las estructuras organizativas anteriores.

Cuadro 1
FORMAS ORGANIZATIVAS DE LA GESTIÓN DEL TURISMO

	<i>Administración local</i>	<i>Sector Privado</i>
Destino incipiente	Unidad de gestión en otro departamento	Ninguna organización
Destino en desarrollo	Departamento de Turismo	Asociaciones sectoriales
Destino consolidado	Organismo autónomo de promoción	Asociaciones sectoriales
Destino maduro	Organismo autónomo mixto	Organismo autónomo mixto
Destino rejuvenecido	Mesas de competitividad	Mesas de competitividad

Fuente: Antón Clave y Calabuig (2005)

El paso de las estructuras funcionariales (departamentos y áreas de gestión pública de los ayuntamientos) a estructuras de gestión más autónomas ha cristalizado en la conformación de distintas formas originales y específicas de la gestión del turismo que han sido

en algún momento exitosas. Entre ellas cabe citar las siguientes: organismos autónomos con capital público y sin participación privada (organismos con identidad jurídica propia y presupuesto propio, adscritos a la administración pública); organismos autónomos con capital público y participación privada (con características semejantes a los anteriores, pero con presencia del sector productivo mediante representación de asociaciones empresariales locales); organismos autónomos con capital mixto y participación mixta (como en los casos anteriores este tipo de organismos tiene una identidad jurídica propia, estructura paritaria, tanto en los recursos aportados como en los estamentos de decisión, y dirección de carácter técnico y no político); y por último existen también mesas de competitividad / pactos locales de turismo / consejos locales de turismo (instrumentos de gestión más que organismos con entidad jurídica propia, que configuran marcos que sirven para definir estrategias de actuación en relación con actividades concretas o segmentos específicos; son órganos de información y asesoramiento en temas relacionados con la actividad turística y órganos sectoriales de participación de los sectores implicados en la política turística municipal).

En el caso de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad la comparación del «nivel de desarrollo turístico» (o de la posición en el ciclo de vida del destino) de cada una de ellas con los datos disponibles respecto a tres variables clave para la gestión turística (personal, presupuesto y estructuras organizativas) pone de manifiesto la **existencia de marcadas diferencias en los modelos y niveles de desarrollo organizativo de las ciudades** y evidencia la siguiente situación:

1. Existe un grupo de ciudades que se pueden tipificar como destinos turísticos de dominante patrimonial muy consolidados: Córdoba, Salamanca, Santiago de Compostela y Toledo. Estas ciudades cuentan con una dilatada trayectoria turística, reciben un importante volumen de visitantes cada año y poseen una potente planta hotelera. Todas ellas han reforzado las antiguas estructuras técnicas de los departamentos municipales de turismo con la creación de organismos autónomos de gestión, si bien la capacidad técnica de éstos difiere notablemente. Destaca en este grupo la ciudad de Santiago de Compostela, tanto por la cuantía del presupuesto anual dedicado al turismo (3,6 millones de euros en 2007) como por la complejidad de su entramado organizativo. Esta ciudad, a partir de la *Sociedad Municipal de Turismo (INCOLSA, S.A.)* creada en el año 1999 ha ido desarrollando toda una compleja red de organismos con funciones específicas, algunos semejantes a los que encontramos también en Salamanca y Córdoba (*Convention Bureau, Film Comisson*) y otros más novedosos que no se repiten en ninguna otra ciudad del grupo: *Compostur* (touroperador oficial de Santiago), *Cursos internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela, S.A.* (sociedad anónima mixta con participación del Ayuntamiento). En el extremo opuesto encontramos la ciudad de Toledo que pese a su importante posición como destino turístico a nivel nacional tiene unas infraestructuras de gestión turística municipales extremadamente débiles; el *Patronato Municipal de Turismo* apenas está dotado de personal y presupuesto y es la Cámara de Comercio e Industria quien ha desarrollado el *Convention Bureau* a través de la *Fundación Toledo Ciudad de Congresos*.

2. Ávila, Cáceres, Cuenca, Mérida y Segovia conforman un segundo subgrupo de ciudades que por su perfil turístico pueden ser tipificadas como destinos de turismo patrimonial en desarrollo. Todas ellas poseen una trayectoria turística relevante, si bien no tan dilatada como algunas de las ciudades del grupo anterior. Reciben ya importantes flujos de visitantes y tanto su planta hotelera como los niveles de afluencia turística han crecido espectacularmente en los últimos diez años. Cuenca y Segovia cuentan desde el año 2004 con organismos autónomos de promoción y gestión turística, mientras en Ávila, Cáceres y Mérida las infraestructuras de gestión se corresponden con los departamentos técnicos municipales del área de Turismo. No obstante, estas ciudades ha realizado un considerable esfuerzo en materia de gestión turística que se refleja sobre todo en Ávila, Cuenca y Segovia desde el punto de vista dotacional: aumento de las plantillas a nivel técnico (la Concejalía de Turismo de Ávila pasó de tener tan sólo un técnico en el área en el año 1999 a los cuatro actuales) y crecimiento del presupuesto turístico local, que supera ampliamente en los casos de Ávila y Segovia el millón de euros anual.
3. En un tercer subgrupo se encuadran las ciudades de Tarragona, Alcalá de Henares, Eivissa y San Cristóbal de la Laguna. Todas ellas se insertan en regiones turísticas muy potentes, pero su posición como destinos turísticos patrimoniales es aún incipiente. Durante los últimos años vienen realizando, en cambio, esfuerzos considerables por aumentar el peso de la visita cultural de «ciudad» en sus distintos contextos turísticos de ámbito comarcal/regional. Entre ellas destaca la ciudad de Tarragona por el nivel de desarrollo de sus infraestructuras de gestión; cuenta desde el año 1983 con un Patronato Municipal de Turismo cuyo presupuesto anual ronda los 1,2 millones de euros y un Convention Bureau. En Alcalá de Henares, Eivissa y La Laguna las infraestructuras de gestión turística se encuadran en los departamentos técnicos municipales de distintas competencias (turismo, cultura,...).

Encontramos, pues, en las ciudades del grupo un panorama diverso, en el que la complejización y diversificación de las estructuras organizativas del turismo a escala local (algunas de muy reciente creación) ha ido además paralela al **aumento del presupuesto** disponible que se maneja en destino. En conjunto, el presupuesto anual que las trece ciudades del Grupo dedican a Turismo (aunque sólo el canalizado por las estructuras de gestión mencionadas) ronda los 16 millones de euros⁶. En este aspecto, encontramos también, diferencias notables entre las ciudades del Grupo. En todo caso destacan a nivel absoluto las ciudades de Santiago de Compostela, Córdoba, Salamanca, Ávila, Segovia y Tarragona. En todas ellas se supera el millón de euros anual de presupuesto municipal en materia turística. En Córdoba incluso la administración municipal destina a turismo más de dos millones de euros al año (sumando el presupuesto de la Concejalía y el del Consorcio) y en Santiago de Compostela se cuenta con más de tres millones. A nivel relativo, en cambio, la ratio presupuesto/habitante evidencia que son las ciudades de Ávila, Segovia y

6 Datos elaborados a partir de la información suministrada por las distintas ciudades. *Observatorio Turístico del Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España.*

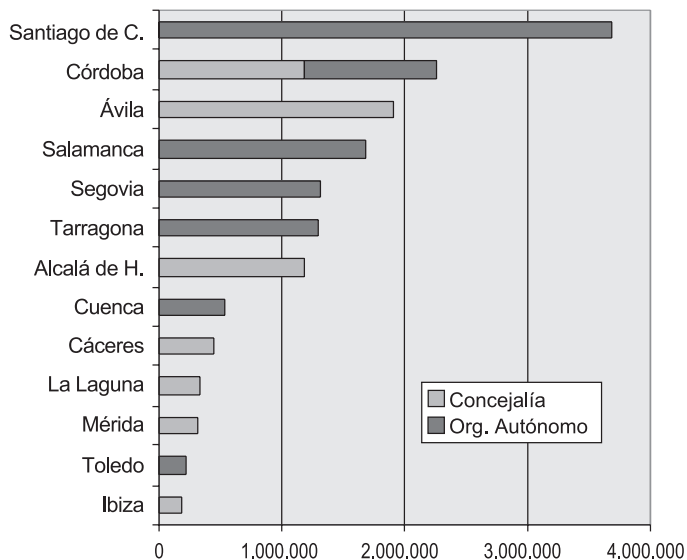
Cuadro 2
CIUDADES “PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD”.
INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN TURÍSTICA (Mayo 2007)

<i>Ciudad</i>	<i>Gobierno local</i>	<i>Personal en plantilla</i>	<i>Organismos autónomos (año de creación)</i>	<i>Personal en plantilla</i>
Santiago de Compostela	Concejalía de Turismo y Plan Estratégico		Sociedad Municipal de Turismo de Santiago de Compostela _INCOLSA, S.A. (1999)	20
Córdoba	Concejalía de Hacienda, Comercio y Turismo (Unidad de Turismo y Ciudades Patrimonio)	5	Consorcio Turismo de Córdoba (2000)	19
Salamanca	Concejalía de Turismo, Patrimonio y Alumbrado Público		Turismo y Comunicación de Salamanca (S.A.U.) (2003)	15
Toledo	Concejalía de Turismo		Patronato Municipal de Turismo (1990)	2
Segovia	Concejalía de Cultura y Turismo	1	Empresa Municipal Turismo de Segovia (2004)	4 + servicios de información
Cuenca	Concejalía de Turismo		Fundación Turismo de Cuenca (2004)	9 + servicios de información
Ávila	Concejalía de Turismo	4 + servicios de información		
Cáceres	Concejalía de Turismo	2		
Mérida	Concejalía de Festejos, Turismo e Industria	3 + informadores		
Tarragona	Area de Promoción, Estrategias de la Ciudad y Proyección Exterior.		Patronato Municipal de Turismo (1983)	11
Alcalá de Henares	Concejalía de Turismo	3		
Eivissa	Concejalía de promoción turística y cultural	<i>Sin datos</i>		
San Cristóbal de la Laguna	Concejalía de Turismo, Agricultura, Comercio, Difusión del Patrimonio Histórico y Fomento Industrial	<i>Sin datos</i>		

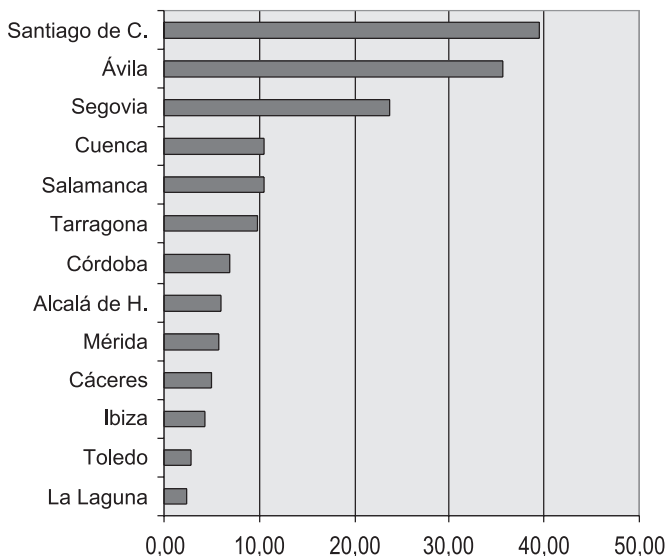
	Destinos de “turismo patrimonial” consolidados
	Destinos de “turismo patrimonial” en desarrollo
	Destinos de “turismo patrimonial” incipientes

Fuente: Elaboración propia.

CIUDADES PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD DE ESPAÑA. PRESUPUESTO MUNICIPAL (€). TURISMO. AÑO 2007



CIUDADES PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD. PRESUPUESTO MUNICIPAL. TURISMO. RATIO EUROS/AÑO/HABITANTE



Santiago de Compostela las que más recursos dedican al turismo en relación a su potencia demográfica. De hecho, en estas ciudades las ratios presupuesto/habitante están entre las más elevadas del Grupo: 26,67 euros/habitante/año en Ávila, 23,73 en Segovia y 39,52 en Santiago, frente a los 10,42 euros/habitante/año de la media de todas las ciudades.

Ahora bien, aunque el proceso reciente de complejización de las estructuras administrativas de gestión pública del turismo a escala local resulta evidente, **no es fácil identificar y relacionar entre sí los factores que han contribuido a desencadenar estos cambios en los modelos de gestión**. Pueden tener cabida como tales aspectos tan diversos como la presión que sobre las ciudades puede ejercer un nuevo contexto turístico (marcado por el rápido crecimiento de la afluencia turística en la última década, pero también por el aumento de los destinos competidores que luchan por hacerse un hueco en el mercado del turismo cultural, los cambios en el perfil de la demanda, etc.) o bien incluso las sinergias del trabajo en grupo (difusión de experiencias novedosas que ha permitido que se copien o trasladen modelos de gestión más o menos «exitosos» de unas ciudades a otras). No obstante a este nivel cabe preguntarse por la influencia que ha podido tener la lenta, aunque perceptible, difusión entre los políticos locales de una «nueva cultura turística». Durante los últimos quince años las ciudades han ido tomando conciencia de su papel en la conformación del destino turístico y se han ampliado y diversificado el tipo de actuaciones acometidas (Calle Vaquero, 2004). Aunque resulta complejo rastrear a nivel general el punto de arranque de este cambio, en muchas ciudades se ha hecho patente con la puesta en marcha de los llamados «Planes en Destino»: Planes de Excelencia y Dinamización Turística y Planes de Calidad.

De las trece ciudades del Grupo, once han desarrollado o desarrollan un plan de esta naturaleza: diez planes de excelencia y un plan de dinamización (el de la ciudad de Cuenca). La inversión total movilizada en estos once destinos asciende a 37.853.894,55 euros. El desarrollo de estos planes en destino puede considerarse positivo por cuanto ha constituido en ocasiones un revulsivo para despertar del letargo a algunas de estas ciudades que durante largo tiempo simplemente se dejaron llevar por la inercia de la dinámica del sector. De hecho, se han configurado en algunos casos como un hito muy importante en el proceso de reformulación del modelo de intervención turística a escala local: a partir de su puesta en marcha se empezaron a gestar nuevas estructuras de gestión (organización de equipos profesionalizados) y su desarrollo parece haber servido además para consolidar un determinado nivel presupuestario dentro de las cuentas municipales. En un primer momento, la cuantía presupuestaria y la envergadura de las actuaciones previstas supuso para algunas ciudades la necesidad de poner en marcha oficinas de gerencia montadas por equipos de consultoras externas mediante contrato de prestación de servicios. Fue el caso de las ciudades de Ávila, Cuenca, Segovia, Salamanca y Toledo. Como consecuencia, la realización del plan llevó aparejadas modificaciones importantes en las infraestructuras de gestión preexistentes: la ciudad de Ávila reforzó la plantilla funcional una vez finalizado su plan de excelencia turística (pasando de un técnico fijo en plantilla a cuatro), en las ciudades de Cuenca, Salamanca y Segovia se creó la necesidad de organizar nuevas infraestructuras de gestión (encabezadas en el caso de Cuenca y Salamanca por antiguos gerentes de los planes como solución de continuidad) y en algunas otras ciudades las infraestructuras nuevas ya creadas han sido las responsables del desarrollo de los planes

(Turismo de Santiago respecto al Plan de Excelencia Turística Santiago de Compostela y el Consorcio Turismo de Córdoba respecto al plan de esta ciudad).

Cuadro 3
CIUDADES «PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD».
PLANES DE EXCELENCIA Y DINAMIZACIÓN TURÍSTICA

<i>Planes</i>	<i>Tipo</i>	<i>Periodo</i>	<i>Presupuesto</i>
Alcalá de Henares	Excelencia	2005-2008	2.850.000,00
Ávila	Excelencia	1999-2001	4.056.831,70
Cáceres	Excelencia	2000-2003	2.704.554,47
Córdoba	Excelencia	2001-2004	5.409.108,94
Cuenca	Dinamización	1998-2001	2.704.554,47
Eivissa	Excelencia	2005-2008	3.000.000,00
Mérida	Excelencia	2000-2003	2.704.554,47
Salamanca	Excelencia	2000-2001	2.704.554,47
Santiago de Compostela	Excelencia	2001-2003	4.056.831,70
Segovia	Excelencia	1999-2001	4.056.831,70
Toledo	Excelencia	2000-2002	3.606.072,63
TOTAL			37.853.894,55

Fuente: Secretaría General de Turismo.

Finalmente cabe preguntarse por la **eficacia y/o eficiencia de los nuevos modelos organizativos**. La mayor capacidad ejecutiva de las nuevas infraestructuras de gestión (derivada del crecimiento en términos de presupuesto y personal) ¿es capaz de modificar u orientar la dinámica turística de un destino? Aunque resulta complejo dar respuesta a este interrogante, *a priori* parece evidente que el refuerzo de las estructuras de gestión ha ido paralelo a la ampliación y la diversificación de las actuaciones realizadas en destino, superándose con mucho las tareas de promoción que tradicionalmente han centrado la actuación de las administraciones turísticas locales. Aunque la lista completa de las actuaciones desarrolladas en las once ciudades resulta inabarcable para la extensión de este texto, a nivel general, es posible diferenciar cuatro grandes líneas de actuación más o menos homogéneas (García Hernández y Calle Vaquero, 2005):

- Actuaciones de mejora del producto turístico-patrimonial (rehabilitación monumental, adecuación museográfica, creación de productos turísticos nuevos, centros de interpretación, recuperación urbana....)
- Actuaciones de mejora del sistema de acogida local (centros de recepción de visitantes, puntos de información, señalización turística...)

- Actuaciones de comunicación turística del destino (creación de «imagen de marca del destino», edición de folletos y guías, páginas web, campañas de comunicación en medios locales, asistencia a ferias,...)
- Otras actuaciones de carácter diverso (estudios de público, planes de formación y acciones formativas, programación de eventos culturales,...).

Sin embargo, resulta en buena medida también obvio que la propia naturaleza del turismo limita el margen de actuación que desde el ámbito de lo local se tiene para modificar las tendencias y el comportamiento de la demanda. La mayor capacidad de gestión incide fundamentalmente sobre todos aquellos aspectos relacionados con la preparación y adecuación del destino (elementos importantes de competitividad turística). Pero a futuro la dialéctica se plantea en otros términos: o el turismo forma parte de una estrategia de ciudad que permea el resto de las políticas sectoriales (urbanismo, cultura,...) para fomentar inversiones que refuercen o potencien el atractivo turístico, o su incidencia puede quedar limitada a la mejora de la «hospitalidad». A este nivel, no obstante, resulta interesante el proceso, más o menos lento, de adopción del discurso de la planificación estratégica en términos de desarrollo turístico. Algunas ciudades (sin bien pocas) han asumido ya que la estrategia turística urbana debe insertarse en el proyecto general de la ciudad, pasando de los instrumentos de planificación sectorial desarrollados sobre todo a partir de los Planes de Excelencia y Dinamización turística al desarrollo del turismo como sector con peso específico en los planes estratégicos de ciudad. Santiago de Compostela y Tarragona, por ejemplo, unen en una misma concejalía las competencias de turismo y plan estratégico y en Córdoba el turismo ocupa un papel destacado en el «Plan Estratégico de la Ciudad Córdoba, Tercer Milenio».

Por último un breve apunte respecto a la **búsqueda y/o perfeccionamiento de modelos de colaboración público-privada en el ámbito de la gestión turística**, un tema pendiente en el que se encuentran pocos modelos desarrollados. Aunque el mayor peso de la intervención en materia turística realizada en las ciudades durante los últimos años ha recaído sobre la administración local, las intervenciones buscan cada vez más el consenso de los representantes del tejido empresarial de la localidad, a partir del convencimiento de que el cambio en el modelo de intervención turística en destino pasa también por la modificación de la «cultura turística» de los empresarios locales. Planteamientos que subyacen a la puesta en marcha de los Planes de Calidad en Destino. Actualmente la mayor parte de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad se integran en el SICTED (*Sistema Integral de Calidad Turística en Destino*), aunque el nivel de implantación del sistema varía considerablemente, con ciudades donde apenas se ha iniciado el proceso frente a ciudades donde ya funciona plenamente el Ente Gestor y empiezan a otorgarse los primeros diplomas o distintivos de calidad correspondientes a la certificación del sistema: Cuenca cuenta con más de 20 establecimientos certificados, Cáceres con 58 (30 en la primera fase, 18 en la segunda y 10 en la tercera fase), Santiago de Compostela con 37, Córdoba con 33 y en la ciudad de Ávila rondan la decena. No obstante, aún queda un largo recorrido por hacer y mucho trabajo para mejorar los mecanismos de colaboración público-privados. Se ha avanzado bastante desde el ámbito de la intervención pública, sin embargo la movilización del sector privado continúa siendo un tema pendiente en muchas de estas ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTÓN CLAVÉ, S. y CALABUIG, J. (2005): «Planificación y gestión de destinos turísticos». Master en Dirección y Gestión Turística. Madrid, IUP – Grupo Santillana, (edición electrónica).
- BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) (2002): *Ordenación y Gestión del Territorio Turístico*. Cañada Blanch, Fundación/ Tirant lo Blanch. Valencia.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- CALLE VAQUERO, M. DE LA (2004): «Ciudad histórica y turismo: nuevas estrategias para un destino turístico antiguo». En Blanquer, D. (Coord.), *Turismo cultural y urbano. VI Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, Castellón, Ed. Tirant Lo Blanch, Pp. 83-102.
- CALLE VAQUERO, M. DE LA (2003): *La ciudad histórica como destino turístico*, Barcelona, Ariel.
- FERNÁNDEZ TABALES, A. (Dir.) (2003): *Manual de Gestión Local del Turismo*, Sevilla, Turismo de la Provincia de Sevilla.
- FONT SENTIAS, J. (Coord.) (2004): *Casos de Turismo Cultural. De la planificación estratégica a la gestión del producto*, Barcelona, Ariel.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, M. (2004): «Ávila: planificación y gestión turística local en una ciudad patrimonio de la humanidad». En FONT, J. (Ed). *Casos de turismo cultural*, Barcelona, Ariel, pp. 413-441.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, M. y CALLE VAQUERO, M. DE LA (2005). «Nuevas estrategias para la renovación del producto turístico urbano: el caso de las ciudades españolas Patrimonio de la Humanidad». En ORTEGA, E.; GONZÁLEZ, L. y PÉREZ CAMPO, E. (Ed). *VIII Forum Internacional sobre Las Ciencias, las Técnicas y el Arte Aplicadas al Marketing. Academia y profesión. Ponencias Académicas*. Madrid. UCM (Dpto. de Comercialización e Investigación de Mercados). Pp. 387-414.
- IVARS BAIDAL, J. (2003): *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Madrid, Síntesis.
- MELGOSA ARCOS, F. J. (2001): «Turismo y sostenibilidad en las Ciudades Patrimonio de la Humanidad, marco e instrumentos de actuación». En: AAVV: *Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Urbanismo y Patrimonio Histórico*, pp. 197-220.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO – EUROPEAN TRAVEL COMMISSION (2005): *City Tourism & Culture*, Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- TROITIÑO VINUESA, M. A. (2003): «Turismo y conjuntos monumentales: desafíos de interpretación y de gestión». En AAVV: *Desarrollo Turístico Integral de Ciudades Monumentales*, Granada, Patronato Provincial de Turismo de Granada, pp. 273-290.
- TROITIÑO VINUESA, M. A.; CALLE VAQUERO M. DE LA y GARCÍA HERNÁNDEZ, M. (2000): «Las ciudades históricas españolas como destinos turísticos: patrimonio cultural, tipos de visitantes y sistemas de acogida local». En AECIT, *La actividad turística española en 1999*. Madrid: AECIT. Pp. 545-556.
- TROITIÑO VINUESA, M.A.; GARCÍA HERNÁNDEZ, M. y DE LA CALLE VAQUERO (2003): «Los visitantes de las ciudades históricas españolas: caracteres generales y

- rasgos específicos inducidos por la celebración de eventos turísticos-culturales». En *Investigación y estrategias turística*, Madrid, ITES-Paraninfo, pp. 37-64.
- TURESPAÑA (2001): *Estudio de Productos Turísticos. N° 3. Turismo Cultural. N° 4 Turismo Idiomático*, Madrid, TURESPAÑA.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (2002): *Plan de impulso del turismo cultural e idiomático*, Madrid.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO Y TURISMO (2000): *Evaluación y elaboración de un sistema de seguimiento de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística*. Elaboración: CONSULTUR.
- VALDÉS PELÁEZ, L. y TORRES MANZANERA, E. (2003): «Los sistemas de información turística en la detección de nuevas tendencias de ocio y turismo: el caso de Asturias». En *VI Congreso AECIT. Nuevas tendencias de ocio y turismo: su especial problemática en destinos singulares*, Jaén, AECIT, pp. 153-160.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. (2005): *La política turística. Análisis del contenido y los instrumentos de la política turística del Gobierno Central (1952-2003)*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 423 Pp.