

# La planificación turística y los entes públicos de gestión en el desarrollo de las grandes ciudades: los modelos de Barcelona y Londres

Ramón CANTOS MARTÍN

Abogado, Técnico de Empresas y Actividades Turísticas, Máster en Derecho Constitucional Europeo, Ex-director de Hoteles Meliá, Nueva Rumasa, Cetursa. Presidente nacional SKAL.

**RESUMEN:** Para el desarrollo turístico de cualquier zona o destino turístico se requiere, hoy en día, una gran dosis de planificación. Hasta hace unas décadas, esta instrumentación no se utilizaba adecuadamente o, sencillamente no existía, por lo que el desarrollo del sector turístico, que siempre ha ido incardinado, de una forma o de otra, al desarrollo del territorio, no alcanzaba estándares de crecimiento adecuado. Sangrante realidad, más aún, si cabe, disponiendo como se disponía en abundancia de la materia prima o de los elementos necesarios para que con un mejor criterio, este necesario desarrollo fuera una realidad tangible.

Afortunadamente surgió la idea planificadora turística cuya aplicación práctica por parte de la Administración, en principio independientemente, sin contar apenas con los distintos actores involucrados en el desarrollo turístico y, posteriormente con la colaboración de éstos, e incluso con el concurso de las demás Administraciones, ha ido paulatinamente demostrando que goza de extraordinarias cualidades para propiciar el buen desarrollo del sector, consiguiendo éste a causa de dicha planificación un considerable despegue cualitativo y cuantitativo en estos últimos años.

La participación administrativa, o mejor dicho, la intervención de la Administración en cuanto a la planificación turística, bien ha sido liderada, en los respectivos destinos turísticos, mediante la intervención directa a través de organismos locales específicos para el desarrollo turístico, o bien, a través de Entes mixtos de Gestión donde su composición es heterogénea según la peculiaridad del destino turístico.

Como en muchos otros sectores económicos y sociales, en el Turismo existe una necesidad de planificación. Por los importantes impactos económicos, sociales, culturales, medioambientales, etc., su planificación permite señalar cuáles son los problemas más importantes del mismo y también, los beneficios potenciales que acarrea; para el caso de los problemas, la finalidad, mediante la planificación, será la de minimizarlos y, en caso de los beneficios, por contra, su finalidad será la de maximizarlos.

**DESCRIPTORES:** Planificación turística. Estrategias. Entes Mixtos de Gestión Turística. 

## 1. El ente de gestión turística

La gestión de un destino turístico se concreta en un conjunto de acciones que persiguen el desarrollo turístico y que administran recursos de diferente naturaleza en un determinado espacio territorial. En estos últimos tiempos se considera necesario que este proceso incorpore dos principios básicos: la implicación de todos los agentes involucrados y la sostenibilidad del destino (VALLS, 2005).

A partir de los '90, los gobiernos locales han ido creciendo de forma intensa. Sin embargo, el sistema político no ha sido capaz de superar las dos principales limitaciones de los ayuntamientos: las limitaciones presupuestarias y las limitaciones competenciales (BRUGUÉ & GOMÀ, 1998). Los problemas derivados de la falta de disponibilidad de recursos humanos cualificados en el ámbito turístico y las dificultades en la financiación municipal, tienen una consecuencia directa a la hora de adoptar un liderazgo potente en la gestión del destino turístico.

Estas limitaciones se han intentado romper para mejorar la eficacia de la gestión pública local. Junto a esto, la transversalidad de la actividad turística, que afecta a diversos tipos de actividades, su funcionamiento y su territorialidad, hacen necesaria la existencia de algún tipo de organismo que coordine las diferentes actuaciones y aglutine esfuerzos comunes para mejorar el funcionamiento del sector en su conjunto.

Como referente de lo anterior, podemos encontrar, a finales del siglo XIX, las llamadas Sociedades de Fomento y los Centros de Iniciativas Turísticas, que surgen como iniciativas exclusivamente privadas y que se mantienen hasta los años setenta. Por otro lado, el boom turístico de los años sesenta, hace que las Administraciones Públicas tomen conciencia de la importancia del Turismo y de la necesidad que el sector público se responsabilizara de las políticas turísticas. De esta manera, a nivel local se crean los Patronatos de Turismo.

Con esta idea, a partir de los años noventa evolucionan los planteamientos hacia mecanismos de responsabilidad compartida entre la Administración Pública y el sector privado, buscando diseños institucionales más adecuados para coordinar los diversos objetivos públicos y privados. Estos nuevos organismos mixtos acaban siendo, excepto en los casos de

Entes especializados cuya gestión es más acotada, responsables tanto de la planificación y el desarrollo del destino (crear el producto), como de la promoción y la comercialización del destino (vender el producto).

Los factores que más inciden en la aparición de estos nuevos organismos mixtos responsables de la gestión de las políticas turísticas municipales son:

- La evidencia que la escala local constituye el nivel básico del desarrollo turístico,
- El reconocimiento de la transversalidad del sector turístico, que implica además de las actividades estrictamente turísticas y empresariales, otros ámbitos como la cultura, el medio ambiente, el urbanismo, el transporte o la seguridad ciudadana.
- La «crisis» (o las limitaciones) de los modelos tradicionales de organización de la gestión turística.

Por otra parte, las organizaciones tradicionales, según sus estructuras, presentaban algunas limitaciones, de las que entresacamos las siguientes:

- Se trata de organizaciones que no trabajan por objetivos explícitos, siendo por ello difícil el rendimiento de cuentas sobre los recursos gestionados y los resultados obtenidos.
- Mantienen un modelo tradicional muy pasivo frente a una situación de creciente competencia en el mercado turístico, por la incorporación de muchas ciudades y destinos que mejoran su posicionamiento competitivo.
- Los recursos presupuestarios de estos organismos son muy limitados, al no considerarse el turismo como un sector estratégico para el municipio.
- La falta de profesionalización de las personas implicadas en los diferentes ámbitos de la política turística.
- La falta de instrumentos y procesos adecuados y ágiles para gestionar los recursos destinados al turismo (modelos de gestión y organización muy burocratizados).
- La escasa interrelación con el sector privado que imposibilita el poder avanzar hacia modelos participativos de cogestión y cofinanciación.
- La necesidad de implantar un modelo organizativo y de funcionamiento más similar a la gestión empresarial privada, que sea más equitativo y responsable.

Todo esto conlleva, en resumen, a que podemos decir, que la identificación del turismo como un sector estratégico y la mayor presión competitiva en el mercado turístico conducen a la búsqueda de modelos más eficientes de gestión de los destinos, a través de la implicación directa del sector privado en las decisiones de comercialización y su participación en la financiación de las medidas de coordinación entre el sector público y las empresas implicadas.

## 2. Estudio de caso: planificación turística de Barcelona

Derivando nuestros formulismos y planteamientos a casos concretos en los que la planificación ha sido útil y necesaria, exponemos un claro ejemplo que hace mención y referencia directa al título del trabajo (La planificación turística y los entes públicos de gestión en el desarrollo de las grandes ciudades. Los modelos de Barcelona y Londres). Los ejemplos, que podrían ser cualquier ciudad española o europea, son en concreto las ciudades de Barcelona y Londres, considerada esta última como la más importante de Europa en turismo metropolitano (EUROMONITOR INTERNATIONAL, 2014); ambas, como veremos seguidamente, se hacen acreedoras, pues, a una necesaria organización planificadora. Organización que ha sido liderada, en ambos casos, por un Ente Mixto de Gestión Turística.

Al igual que Londres, el estudio sobre Barcelona, como caso de las estrategias del turismo metropolitano y como ejemplo de la actualidad turística en las grandes ciudades europeas, comprende un análisis de las características básicas del turismo de la ciudad y una presentación y valoración de las estrategias diseñadas para potenciar las actividades turísticas a través de una obligada y necesaria planificación.

Si consideramos que la verdadera planificación turística de Barcelona comienza con el gran proyecto de los Juegos Olímpicos cabe recordar, desde nuestra perspectiva de análisis, que Barcelona no había conseguido hasta ahora ser un «destino turístico», probablemente porque nunca se había «vendido» de manera cohesionada ni de manera adecuada. El hecho diferencial entre la etapa anterior y la situación post-olímpica, cuando se hubo conseguido el máximo valor añadido de todos los activos incorporados con motivo de los Juegos Olímpicos '92, es que se habrían añadido una docena larga de nuevos elementos, no sólo

espectaculares, sino también con un valor estético que dan a la ciudad la capacidad y la posibilidad de convertirse en un destino turístico incuestionable.

A pesar del conjunto de elementos de gran atractivo y de otros muchos de carácter complementario, el turismo apenas tenía peso en la economía de la ciudad y, por otra parte, Barcelona no aparecía hasta fechas recientes en el grupo de ciudades europeas destacadas por su función turística. Las potencialidades descubiertas en los años ochenta y noventa y los efectos inducidos de los Juegos Olímpicos del año 1992, han unido a los distintos agentes, sector privado y sector público, para dentro de una planificación, diseñar nuevas estrategias de desarrollo futuro del turismo (LÓPEZ PALOMEQUE, 1995).

### 2.1. Antecedentes

Para la elaboración de un diagnóstico turístico local, el cual constituye fuente directa de información que nos permite tomar decisiones acerca de las futuras estrategias, así como la herramienta que nos va a permitir evaluar el éxito o fracaso de planes, programas y proyectos y, que en definitiva, constituye el punto de partida y los cimientos sobre los cuales se asienta todo proceso de planificación turística, hemos de organizar una búsqueda de antecedentes y características turísticas generales del lugar de estudio, a menudo fuertemente limitada por la poca información disponible acerca de la demanda, patrones de conducta de los turistas, actitudes y capacidades de la comunidad receptora, etc.

Antecedentes significativos en el desarrollo turístico de Barcelona los encontramos, previo a lo que podríamos llamar proceso planificador, en la celebración de acontecimientos de envergadura, es decir, en la organización de grandes eventos con motivo de la promoción de la ciudad

El desarrollo de los grandes acontecimientos siempre ha generado nuevas realizaciones en materia de hostelería, en adecuación y mejora de los atractivos de la ciudad y en campañas de propaganda. Al buscar esos antecedentes a la gran transformación urbana y turística que ha registrado Barcelona a raíz de los Juegos Olímpicos de 1992, hay que citar ineludiblemente la Gran Exposición de 1888, con la incorporación de la Ciudadela a la ciudad, y la Gran Exposición Universal de 1929, con la urbanización e integración de la montaña de

Montjuïc. Sin embargo, a veces se olvida otro gran evento; el Congreso Eucarístico Internacional celebrado en 1952, que por el impacto que produjo en la ciudad, algunos analistas consideran que dicho congreso, celebrado cuarenta años antes, tiene una gran similitud con los Juegos Olímpicos del 92. Cabe recordar que dentro de la incipiente postura planificadora y para hacer frente a las necesidades de alojamiento se preparó un «Plan de Hoteles», que en algunos aspectos tuvo más éxito que el plan de hoteles previo a la celebración de los JJOO (1988-1992) (LÓPEZ PALOMEQUE, 1995); en un año se construyeron 12 hoteles. En segundo lugar, se dotó a Barcelona de un auténtico aeropuerto, aunque la celebración de los Juegos Olímpicos haya servido de excusa para ampliarlo y modernizarlo. Hasta entonces la ciudad había contado solamente con el minúsculo y mal acondicionado aeródromo Muntadas, en El Prat de Llobregat, que utilizaba como terminal una masía.

En esta misma línea, el Campeonato Mundial de Fútbol de 1982 celebrado en España, fue el último gran evento anterior a los JJOO92. Barcelona fue una sede importante, donde se llevó a cabo el acto de inauguración y se jugaron partidos de la última fase. Este acontecimiento despertó grandes expectativas para el negocio turístico y de ocio en general. Pero, sin embargo, una vez hecho el balance y las valoraciones posteriores, los resultados económicos fueron pobres o al menos muy inferiores a los esperados.

Como consecuencia de estos grandes eventos descritos, la planta hotelera de Barcelona ha evolucionado a «saltos», en función de la demanda de dichos eventos que han puesto en evidencia las limitaciones y servidumbres del censo hotelero existente en cada momento de nuestra historia reciente. Del censo hotelero barcelonés conviene destacar dos de sus características casi crónicas: la escasez de plazas de categoría media y alta y, en segundo lugar, los fuertes contrastes en su ocupación y uso que provocan situaciones de exceso de disponibilidad y también, por el contrario, situaciones de insuficiencia debido a la fuerte oscilación y estacionalidad de la demanda (períodos de congresos, días laborables...).

Además de las limitaciones que supone este sistema y como contraposición a las posibilidades de gestión que aporta, existen una serie de debilidades que se han intentado corregir con la nueva o posterior gestión a cargo de un Ente Mixto de Gestión Turística. Estas debilidades, aparte de contribuir a la desestaciona-

lización turística, las podemos focalizar en que algunos problemas, en la gestión de eventos, impiden su transformación en verdaderos activos turísticos. Por ejemplo, en el caso de Barcelona y Cataluña, se han detectado los siguientes aspectos negativos en la gestión de determinados eventos: creación espontánea de eventos, descoordinación, escasa capacidad para crear clústeres territoriales de productos bien estructurados (GONZALEZ & MIRABELL, 2007); la ausencia de políticas públicas y agencias dedicadas a la captación, diseño y organización de eventos y la falta de contenido táctico por parte de las diferentes Administraciones a la hora de diseñar las ayudas y subvenciones a eventos; el reto de organizar eventos bajo el respaldo de la sostenibilidad integrada cuando, a diferencia de otras tipologías de turismo, todavía son muy incipientes en esta modalidad las aproximaciones metodológicas y aplicadas.

## 2.2. Proceso Planificador Turístico de Barcelona

Después de este capítulo pre-planificación, que se detalla en el epígrafe anterior, del que se pudo sacar extraordinarias consecuencias, la verdadera planificación, sin ser aún denominada así, comienza con la solicitud de la celebración de los 25 Juegos Olímpicos para Barcelona. A partir de aquí se establecen una serie de «estrategias» que conformarán un auténtico Plan dinamizador del turismo en Barcelona que conllevaría ejecutar diversas realizaciones en la ciudad y darlas a conocer en el mundo, potenciando el sector turístico y destacando el impacto de los Juegos en todos los ámbitos.

La celebración de los JJOO, exigía disponer de una capacidad y calidad de alojamiento que la ciudad no tenía; ello dio pie a plantear una planificación en tres direcciones: estrategia para resolver las deficiencias estructurales preexistentes, pensando en equipar la ciudad para el futuro; estrategia para resolver las necesidades convencionales y las demandas específicas de los Juegos Olímpicos y, estrategia para hacer frente a necesidades coyunturales de los Juegos, con medios selectivos, efímeros y no convencionales (LÓPEZ PALOMEQUE, 1995).

A su vez, la última de las estrategias indicadas se concretó en dos programas diferentes: el programa de alojamiento en viviendas particulares de la ciudad, mediante alquiler de habita-

ciones y, el programa de alojamiento en grandes barcos anclados en el puerto. Respecto al alojamiento en casas particulares, después de unas previsiones que resultaron excesivamente ambiciosas, el plan se concretó en la oferta de habitaciones en 1.500 casas. En cuanto al alojamiento en «hoteles flotantes», el plan se concretó en la presencia de 15 barcos de lujo (grandes buques), a los que se sumaron 525 yates privados. En conjunto, la capacidad de alojamiento se situó en unas 17.000 plazas, con lo que el puerto se convirtió en el hotel más grande de los Juegos. Esta acción se relanza bajo el paraguas normativo, entre otros, del Real Decreto-Ley 2/1992, de 10 de abril, sobre concesión de varios suplementos para atender a la cobertura de gastos derivados de planes específicos relacionados con la celebración de los Juegos Olímpicos en Barcelona.

Si centramos nuestra atención en la estrategia para aumentar y mejorar la planta hotelera convencional hemos de afirmar, como dato básico, que se instrumentalizó a través del Plan de Hoteles (promovido por el Ayuntamiento), así como en la construcción de hoteles a cargo de la iniciativa privada. Para entender mejor este proceso conviene recordar que a mitad de los años '80 continuaba vigente el déficit fundamental del censo hotelero barcelonés, coincidiendo con el comienzo de un ciclo de bonanza económica y de nuevas necesidades motivado por la celebración de los JJOO. Estas circunstancias dieron paso a una nueva fase en la que se planteó abiertamente, explícitamente, la necesidad de construir nuevos hoteles y las acciones y programas para conseguir este fin. En definitiva, un nuevo escenario y un nuevo horizonte que permitían la convergencia de los intereses comunes de instituciones y agentes sociales y económicos privados.

Sin perder de vista la célula inicial de la planificación turística en Barcelona, que se produjo con motivo del mencionado Plan de Hoteles promovido por el Ayuntamiento, el *Pla de Desenvolupament Turístic* (Plan de Desarrollo Turístico de la ciudad de Barcelona) es el precedente más inmediato del Plan Estratégico de Turismo de Barcelona, 1993, verdadero inicio de lo que podríamos llamar planificación oficial. El *Pla de Desenvolupament Turístic de la ciutat de Barcelona*, surge por la motivación e interés del Ayuntamiento de la ciudad y de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación por conocer la potencialidad turística de Barcelona, con el fin de establecer medidas para incrementar su poder de atracción. El resultado de este trabajo, iniciado en 1989 y pre-

sentado en 1991, constituye una diagnosis del sector turismo en la ciudad y recoge, asimismo, las propuestas estratégicas de futuro.

Una vez acabados los Juegos Olímpicos, y ante la nueva situación de la Ciudad Condal, el Ayuntamiento de Barcelona, el Patronato de Turismo de Barcelona y la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona impulsan la elaboración del *Pla Estratégic de Turisme de Barcelona*, 1993. El Plan cuenta con el respaldo y la colaboración del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalitat de Catalunya, así como del sector privado cuya participación en el proyecto fue considerada como absolutamente relevante para conseguir los objetivos fijados; lo cual hacía imprescindible una estrecha coordinación entre las instituciones y los operadores privados.

No hay que olvidar que los JJOO tienen una gran fuerza mediática y propician, dentro de un proceso planificador, una clara evolución en las hasta ahora contadas motivaciones para visitar la ciudad. Como ejemplo, diremos que Barcelona hasta los JJOO no era precisamente un destino de sol y playa. Así, en el año 1990 la visita a la ciudad por el concepto vacaciones representaba sólo el 23%, mientras que por el concepto negocios ascendía al 70% (DURAN, 2005). Barcelona era una ciudad industrial y de negocios pero no era esta su verdadera imagen turística. Alguien dijo que los Juegos habían de servir para transformar «el Manchester barcelonés en la Copacabana del Mediterráneo» y... así ha sido. Es, por tanto, a partir de ahí una ciudad donde su gran oferta de sol y playa se convierte en un elemento importante de atracción para el segmento de visitantes vacacionales. En este sentido, todavía, en el año 1994 en una coyuntura económica poco favorable y en el marco de una actividad turística ralentizada, el motivo de la visita vacacional aún estaba por debajo del 40% sobre el total de la ciudad. Es a partir del periodo 1997-1998 cuando la Barcelona turística realmente estalla y la motivación vacacional sube hasta el 63% del total, siendo en la actualidad un porcentaje similar (DURAN, 2005).

Al mismo tiempo, el Ayuntamiento trabaja con diversos proyectos para la ciudad postolímpica. Desarrolla este trabajo impulsado, como resulta obvio, por la inercia de los Juegos Olímpicos y del periodo posterior, con el horizonte del cambio de siglo y con un instrumento marco renovado y creado en 1998; el Plan Estratégico Barcelona 2000, posteriormente

reformulado y ampliado en el tiempo. Las reflexiones de su Consejo General y las realizaciones tuvieron un ritmo y un balance desigual. La iniciativa tomada por el Ayuntamiento de Barcelona cuenta con el apoyo de una serie de entidades económicas, sociales y educativas barcelonesas de peso y tradición: la Cámara de Comercio, Industria y Navegación, el Círculo de Economía, Comisiones Obreras, Consorcio de la Zona Franca, Feria de Barcelona, Fomento del Trabajo, Puerto Autónomo, UGT y Universidad de Barcelona.

Además de los entes y los planes de actuación señalados, y que en parte serán ampliados en los apartados siguientes, conviene mencionar el proyecto Barcelona 2001 como referente obligado junto al Plan Estratégico Barcelona 2000, para tratar la promoción y el significado del turismo. Barcelona 2001 supone el mejor proyecto para conseguir la capitalidad europea de la cultura del año 2001; persigue, asimismo, consolidar la imagen de la ciudad y difundir la cultura catalana. Sin duda, los nuevos activos culturales y la celebración de este acontecimiento tendrán como valor añadido una promoción de la ciudad y un incremento de la capacidad de atracción de visitantes, consolidándose así la vertiente cultural del turismo barcelonés.

En 2008 el Ayuntamiento de Barcelona promueve la elaboración de un nuevo Plan Estratégico de turismo concertado con los sectores implicados, que aborde la necesidad de planificación de la capacidad de acogida de los turistas y garantice la calidad y sostenibilidad del sector empresarial de la ciudad (TURISME & *al.*, 2009). Aunque el presente Plan tiene un horizonte 2015, se intenta, dentro del plan, proyectar una visión a varios años vista, hasta 2020, para establecer un trabajo de mayor recorrido, dejando abierta la posibilidad de desarrollar un nuevo Plan Horizonte 2015-2020 en su día.

Esta dinámica planificadora, aparte de en los ya mencionados planes de turismo, se basa, o mejor dicho, tiene su referencia en distintos planes; algunos de ellos no necesariamente son específicos de turismo, pero que de forma tangencial y complementaria si lo hacen. Concretamente, el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, contiene un análisis y diagnóstico de la realidad barcelonesa y su entorno metropolitano interesantísimo para el sector. Igualmente, se cuenta con la experiencia y referencia del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, que analiza y diagnostica las dinámicas tanto de ocupación del territorio como de las actividades económicas de la zona me-

tropolitana de Barcelona, planteando eventuales escenarios de evolución futura, tanto desde el punto de vista sociodemográfico como económico.

Otros planes que inciden en la planificación turística de Barcelona, éste con carácter regional, es el primer plan definido por la Generalitat de Catalunya: El Plan Estratégico de Turismo de Cataluña, que se enmarca en el período 2005-2010 y que busca una más efectiva rentabilidad y potenciación de los recursos turísticos del destino Cataluña. Por su parte, el Ministerio de Turismo, este con carácter nacional, aprobó en el año 2007 el Plan de Turismo Español «Horizonte 2020». Ambos con incidencia turística y económica directa en la ciudad de Barcelona.

### 2.3. El Ente Mixto de Gestión Turística de Barcelona

Para llevar a cabo y concretar una política turística de promoción que desarrollase una planificación turística eficaz, Barcelona cuenta con diversos entes y organismos que tradicionalmente se dedican a la promoción del turismo. El Ayuntamiento contaba desde 1981 con el *Patronat de Turisme de Barcelona* (hasta la creación del *Consorci Turisme de Barcelona*). La creación de este Patronato Municipal de Turismo la podemos considerar como el inicio o punto de partida de la política turística, en el período más reciente, de la ciudad de Barcelona.

La política turística se puede entender como la necesidad de organizar y articular agentes y actividades diversas a partir de la determinación de unos objetivos, así como los instrumentos y acciones necesarias para conseguirlos. Las implementaciones políticas son el proceso a través del cual las ideas políticas y los planes se trasladan a la práctica (DREDGE & JENKINS, 2007).

Por otra parte, la ciudad también se beneficia, en la promoción turística, de las realizaciones del *Consorci de Promoció Turística de Catalunya*, dependiente de la *Direcció General de Comerç, Consum i Turisme de la Generalitat de Catalunya*; de la *Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de la ciutat de Barcelona*, que realiza una gran labor de estudio y promoción y, de la FIRA de Barcelona.

Con base en lo descrito en el epígrafe anterior y con motivo de la implementación del *Pla Estratégic*, se crea, en 1993, el llamado inicialmente *Consorci de Turisme de Barcelona*, pero

finalmente denominado «*Turisme de Barcelona*», empresa en la que por primera vez se unían la iniciativa pública y la iniciativa privada, con la participación inicial de la Cámara de Comercio (60 %) y del Ayuntamiento (40 %). En esta participación de la promoción turística, previamente, se había creado, por parte principalmente del sector privado, la Asociación Barcelona Turística, entidad que fue fundada a finales de 1990; la formaron 41 hoteles barceloneses de tres, cuatro y cinco estrellas que decidieron unir sus esfuerzos de promoción y, además, incorporar a la gestión hotelera y turística de la ciudad de Barcelona unas características especiales para poder alcanzar y disfrutar un lugar preferente como destino turístico.

En el caso concreto de Barcelona, la creación del *Consorti Turisme de Barcelona*, en 1993, supuso el inicio de una nueva etapa en la promoción turística de la Ciudad, donde la colaboración público-privada y la autogeneración de recursos son algunas de sus características más destacadas. Siendo su objetivo esencial, según sus estatutos fundacionales, la promoción y el fomento del turismo y el comercio en la ciudad de Barcelona. La presidencia de su Consejo General recae en el Alcalde y la Presidencia Ejecutiva en el Presidente de la Cámara de Comercio o persona en quien delegue. De manera que este esquema ha permitido que el liderazgo del *Consorti* haya estado siempre en manos del sector privado que ostenta, como decíamos anteriormente, un 60% de representación en su consejo general, frente al 40% del sector público. Las actividades del *Consorti* se planifican y organizan, desde 1995 a partir de sus «planes de empresa», que tienen una temporalización bianual (revisable al final de cada año). Así, la aprobación en diciembre de 1994, del primer Plan de Empresa 1995-96, permitió disponer de un documento de trabajo para orientar las actividades del *Consorti*, estableciendo sus objetivos, su filosofía de trabajo y las acciones concretas a desarrollar.

Este organismo se caracterizará por el cambio introducido en la promoción genérica de Barcelona como destino turístico, pasando a una promoción específica dirigida a diferentes segmentos de mercado (con una segmentación motivacional y geográfica, según los mercados de origen de los turistas). Algunas de las novedades que aportó la creación de *Turisme de Barcelona* las podemos resumir en; la unificación de la actuación pública y privada en el ámbito del turismo de Barcelona, centralizando en un único organismo todas las acciones de promoción de la Ciudad; la aplicación de una

visión de marketing avanzado, acentuando la vertiente comercial a través de la definición de productos turísticos concretos y, la actuación a partir de criterios de gestión empresarial, tanto en las cuestiones internas como en aspectos promocionales de la entidad, claramente recogidos en sus planes de empresa. (BOVÉ & GUIM, 2013).

*Turisme de Barcelona* aprovechando todo el impulso que significaron las grandes inversiones en infraestructuras y urbanísticas realizadas como consecuencia de los JJOO , y el posicionamiento internacional que supuso su éxito organizativo, asumirá no sólo las funciones de promoción turística, sino también todas las funciones de planificación, creación de productos, atención a los visitantes, marketing, etc. propias de la política turística de la Ciudad. Ello explica la escasa presencia del sector turístico en los planes estratégicos generales de Barcelona y de su área metropolitana, aunque el sector turístico se beneficiará de los proyectos de mejora de las infraestructuras de transporte y comunicación que de ellos se derivan.

El Ente mixto de Gestión (*Turisme de Barcelona*) trabaja para promocionar la Ciudad como destino turístico a través de diferentes programas: *Barcelona Convention Bureau*, Barcelona Ciudad de Compras, Barcelona Gastronomía, Barcelona Cultura, *Barcelona Sports* y Barcelona Premium, ofreciendo un abanico de productos y servicios dirigidos al sector profesional del turismo y al turista individual. Estos diversos programas asocian a más de 700 empresas e instituciones, destacando especialmente del *Barcelona Convention Bureau*, que cuenta con más de 300 asociados, y el *Barcelona Shopping Line*, con más de 200 miembros. A partir del Plan Estratégico Barcelona 2000 y desde entonces, *Turisme de Barcelona* ha desarrollado y concretado varios programas y actuaciones para la promoción turística de la ciudad, convirtiendo Barcelona en el municipio europeo que, proporcionalmente, más ha crecido con respecto al sector turístico.

Los resultados registrados en la actividad turística de Barcelona durante los más de veinte años de existencia del *Consorti Turisme de Barcelona* han sido espectaculares:

- De los cerca de 2,5 millones de turistas alojados en hoteles en 1992, se ha pasado a los 7,4 millones en 2012;
- El número de pernoctaciones hoteleras han pasado de los 4,3 millones en 1992 a los 15,9 millones en 2012;

- La planta hotelera de ha aumentado en este mismo período en un 150%, pasado de los 26.000 camas de 1993 a las 65.100 de finales de 2012, aumentando también los índices de ocupación que se sitúan cerca del 80%;
- El número de hoteles también se ha más que duplicado, de los 148 establecimientos en 1992 se ha pasado a los 352 en 2012;
- El número de usuarios del Bus Turístico ha pasado de los 86.145 en 1992 al 1.946.907 en 2012;
- El número de pasajeros en cruceros ha pasado de los 132.807 de 1992 a los 2.408.634 en 2012;
- El número de pasajeros internacionales en el aeropuerto de Barcelona ha pasado de los 3.544.071 de 1990 a los 23.679.269 en 2012;
- El número de visitantes en el templo de la Sagrada Familia ha pasado de los 701.713 en 1990 a los 3.233.526 en 2012;
- El número de congresos y reuniones ha pasado de los 373 en 1990 a los 2.176 en 2012, haciendo que el número de delegados pasé de los 105.424 a los 597.610;
- El presupuesto gestionado por el *Consorti Turisme* de Barcelona ha pasado de los 4,1 millones de euros en 1994 a los 41,8 millones en 2011. (*Memoria Anual Turisme de Barcelona* 2012, 2013)

Esta historia de éxito de la gestión turística en Barcelona es el resultado de una serie de factores que empiezan con una nueva política de promoción turística una vez celebrados Juegos Olímpicos de 1992 y con el modelo gestión avanzada y profesional del destino turístico llevada a cabo desde el *Consorti Turisme de Barcelona* (DURAN, 2010). El liderazgo del sector privado en esta nueva gestión turística de la Ciudad (coordinado con el sector público) se traduce en una apuesta por la segmentación de los programas de promoción, abandonando las acciones de promoción genérica, para atraer segmentos específicos de demanda. Por otro lado la comercialización por parte de *Turisme de Barcelona* de productos propios, ha permitido incrementar de forma espectacular la obtención de recursos financieros para la promoción y gestión turística de la Ciudad (sin depender de los recursos presupuestarios del Ayuntamiento). Todo este proceso se ha apoyado en el proceso de transformación urbanística de la Ciudad y la constante inversión en infraestructuras, la atracción y organización de mega-eventos, la creciente oferta cultural de la Ciudad y, lo que no es menos trascendente: la necesaria complicidad de los ciudadanos con el desarrollo turístico.

En relación a este último punto, como explicación del mismo, es interesante señalar que la oferta de productos de turismo urbano debe diseñarse teniendo en cuenta que no solamente interesa a los turistas sino también a los visitantes ocasionales y a los residentes. La mezcla de usuarios y el carácter normalmente concentrado (en tiempo y espacio) que toma la visita turística, unido a la eventual ineficaz gestión del turismo en la ciudad, es un coctel peligroso cuando los flujos de visitantes se intensifican y pueden dar como resultado situaciones de intolerancia e irritación entre diferentes usuarios, o de escenarios urbanos segregados a causa de la función turística. (GONZÁLEZ REVERTÉ & MORALES PÉREZ, 2009).

#### 2.4. Financiación del Ente de Gestión y Modelo de Gestión Turística de Barcelona

Derivado de esta tendencia planificadora que desde la celebración de los JJOO, viene dándose en Barcelona como destino turístico, así como una de las bondades que hay que resaltar a causa del nuevo y actual sistema, es la fórmula de financiación del mantenimiento y desarrollo de las actividades turísticas generadas a través de una determinada planificación que conlleve la creación de un Ente de Gestión turística. Es oportuno decir, relativo a la financiación, que la fórmula jurídica del modelo de gestión turística es la de «Consortio» en la categoría jurídica de Derecho Público, su creación no exige formalismos y está regida por la simple conjunción de voluntades que intervienen, materializadas en su propio Estatuto.

La financiación de la actividad turística en los años sesenta, setenta y siguientes provenía mayoritariamente de las aportaciones de hoteleros, comerciantes y empresarios relacionados con el sector turístico a través de los Centros de Iniciativas turísticas (CIT). La asunción de competencias por parte de los nuevos Ayuntamientos democráticos, la mejora de su capacidad económica y financiera así como el aumento de la importancia del turismo en la estructura económica, demostró que las hasta ahora aportaciones del sector privado eran insuficientes para atender las nuevas necesidades.

El éxito alcanzado por Barcelona como destino turístico, incluso ha superado con creces los objetivos propuestos al haber tenido los crecimientos más espectaculares en cuanto al número de turistas recibidos entre los destinos turísticos europeos (+248% en 15 años); ha-



biendo pasado de una posición muy secundaria a situarse entre los puestos de honor de la «liga europea de ciudades turísticas» (FEMP, 2008: 96). Esto ha sido fruto de una política deliberada de identificación de oportunidades de negocio para ir consiguiendo la autosuficiencia financiera, manteniendo los objetivos de interés general para el sector y la ciudad. Una característica del modelo de financiación del Ente de Gestión Turística de Barcelona, es la casi absoluta y equitativa corresponsabilidad en los aportes (50%-50%) entre el sector privado (Cámara de Comercio) y sector público (Ayuntamiento). En términos absolutos estos aportes permanecen inalterables casi desde el momento de constitución del Consorcio en 1993, creado para hacer frente a la «crisis post olímpica» con la que se debía enfrentar la ciudad. Así, la aportación económica inicial, que se ha mantenido hasta la actualidad, se distribuye en un 45% a cargo del Ayuntamiento, otro 45% la Cámara de Comercio y el 10% restante la *Fundació Barcelona Promoció*. Pero hay que destacar que esas aportaciones institucionales han ido reduciendo su peso en el presupuesto del *Consorti*, representando en 2011, tan solo, el 6,9% del total de ingresos de la Institución (que se situaban en los 41,8 millones). La capacidad de generar recursos propios por parte del *Consorti*, le ha permitido incrementar sus actuaciones y reducir su dependencia de las aportaciones institucionales. Esto último, hace considerar al Ente de gestión turística de Barcelona como de «financiación por recursos autogenerados» que hace que tanto el sector público como el privado aumenten su predisposición a implicarse y las acciones encaminadas a la obtención de estos recursos se orienten totalmente al mercado por lo que el *feed back* de los consumidores o usuarios, puede percibirse de forma casi inmediata.

Otra característica destacable del modelo es, de que a pesar de esta paridad en los aportes económicos, el sector público cedió el liderazgo del Ente al sector privado, dándole mayor número de votos en los órganos de gestión si bien, las decisiones clave nunca se han impuesto por votación sino que se han tomado por consenso, y esto último, también hay que considerarlo un factor que explica el éxito del modelo. Así, este sistema de consolidación de ente mixto se explica por el coliderazgo del proyecto entre la ciudad (Ayuntamiento) y la iniciativa privada (Cámara de Comercio), aunque la gestión, en este caso, esté más volcada a esta última, lo que singulariza el modelo de gestión del Ente con respecto a sus «competidores».

## 2.5. Reflexiones al Modelo de Barcelona

En un análisis sobre la planificación turística de Barcelona, podríamos llegar a la conclusión de que en los planes generales estratégicos de la ciudad no se ha tenido en cuenta, a lo largo de estos últimos veinte años, la específica planificación turística de Barcelona, a juzgar por la nula existencia del turismo en dichos planes generalistas (recordemos que desde 1993, año en que se implementa el Plan Estratégico de Turismo de Barcelona, hasta el año 2009, no se vuelve a implementar ningún otro plan que específicamente se refiera al turismo). Sin embargo, la creación de *Turisme de Barcelona* como Ente mixto de Gestión del destino turístico, ha ido diseñando diferentes programas de actuación que a través de sus planes de empresa reflejan la verdadera planificación y la gestión turística de Barcelona a partir de 1994. Es decir, el verdadero artífice del actual sistema de promoción turística se le debe a este Ente de Gestión que ha conseguido llevar a la ciudad al pódium de las ciudades europeas en cuanto a desarrollo turístico, siendo un claro ejemplo de modelo de gestión de destino turístico urbano en los que se pone de relieve la importancia de conseguir una buena colaboración entre el sector público y el sector privado, definiendo adecuadamente el rol y las relaciones de los diferentes agentes implicados en el sector turístico.

En síntesis y como resumen al proceso planificador de la ciudad, podemos decir que desde la celebración de los Juegos Olímpicos del 92, punto de partida de la planificación, el crecimiento turístico de Barcelona ha seguido un ritmo verdaderamente ascendente, especializando y diversificando cada vez más su oferta y demanda. Ciertamente, el contexto olímpico favoreció la proyección internacional de la imagen de Barcelona, que en aquellos momentos se presentaba con nuevos valores y realizando propuestas adaptadas a los distintos mercados emergentes. La proyección y reconocimiento internacional de la imagen de la ciudad; el dinamismo económico y empresarial; la generación de ocupación, crecimiento y diversificación de puestos de trabajo; la revitalización de los sectores culturales, de ocio y tiempo libre, y la ampliación de las infraestructuras de acogida, transportes, planta hotelera y servicios en general, son algunas de las bases y efectos positivos más importantes que se derivan hoy día del turismo en Barcelona, que en buena parte han sido propiciados por esa decidida apuesta por la planificación turística de la ciudad. Barcelona en el pasado año 2013 ha ba-

tido record de entradas de turistas, siendo la cifra superior a 7 millones y medio. De igual forma, paralelamente bate record de pernотaciones con cerca de 16 millones y medio. (HOSTELTUR, 2014).

Sin embargo, la experiencia de los destinos turísticos, como en los casos que nos ocupan, ha hecho visible la necesidad de que el sector privado y el sector público actúen conjuntamente en la consecución de unos objetivos que les permitan posicionarse en un mercado cada vez más global y competitivo. Es necesario, pues, una corresponsabilidad financiera, que se materializará de una de las tres formas o modelos siguientes, según los matices y naturaleza de cada uno de los destinos turísticos: financiación pública, financiación privada y recursos autogenerados. En el caso concreto de Barcelona, podríamos catalogarla como de «recursos autogenerados» donde el ente de gestión, en este caso *Turisme de Barcelona*, se ha convertido, como decíamos anteriormente, en un modelo de gestión de referencia internacional, quedando, como ejemplo, actualmente Barcelona en quinto lugar en el ranking establecido de ciudades europeas, después de Londres, París, Roma y Berlín.

En cuanto a su Ente de Gestión Turística, este gestiona de forma «integral» toda la actividad turística del destino Barcelona, incluyendo la planificación además de la promoción y el marketing. Es decir, las competencias más relevantes. Este modelo de gestión permite hacer un seguimiento de todo el proceso de desarrollo turístico del destino, desde el análisis de las oportunidades e inventario de recursos hasta la valoración que hacen los visitantes, facilitando la implicación del equipo de gestión en la estrategia global.

De la misma forma, e igualmente a su «competidor» Londres, el modelo de gestión se considera «mayoritario» donde la actividad turística ha tenido un peso preponderante en el municipio (ciudad) en la actividad económica en que los responsables municipales buscan un máximo nivel de implicación empresarial en la gestión turística del destino.

### 3. Estudio de caso: planificación turística de londres

Tanto en el caso de Londres, como en el de Barcelona que con criterio comparativo lo hemos estudiado y, con la idea de diversidad y de afianzar más nuestra tesis, nos centramos, además de la génesis y desarrollo de los res-

pectivos Entes de Gestión Turística, en la problemática de la planificación, entendida ésta como una función pública de intervención administrativa a través de la cual las Administraciones Públicas regulan una determinada área de actividad con un cierto carácter global y marcan las políticas públicas a desarrollar dentro de dichas áreas a la vez que determinan el marco jurídico de su desarrollo (RAZQUÍN, 2002:6).

Entrando ya directamente al estudio de caso, en la anterior y pasada política turística de Londres, se podría decir que las distintas posturas políticas respecto al turismo van desde un tratamiento de *laissez-faire*, (liberal) con el cual el turismo se desarrolla de acuerdo con las leyes del mercado, hasta una planificación guiada por controles de desarrollo y consecuentes líneas de actuación.

En las últimas estrategias aplicadas para el turismo londinense, que detallamos más adelante, se han tomado elementos de ambos tratamientos. Entre los años 1970 y 1980, la política turística de la ciudad desarrolló varios cambios, así como la Administración local de Londres y, de igual forma, se dieron sustanciales cambios en la política de economía nacional. La idea del desarrollo turístico, cambió de ser algo basado en los efectos de la legislación nacional, a una idea que implicaba un tratamiento de cooperación entre los sectores público y privado, para descansar más en la fuerza del mercado.

#### 3.1. Proceso Planificador de Londres

Hasta 1974, Londres estaba desprovisto de un plan turístico. El primer plan explícito para el desarrollo turístico apareció en esa fecha. Hasta ese momento, la política turística se había desarrollado indirectamente por vía central del gobierno encuadrándola genéricamente en el departamento de política industrial.

A principios de los años setenta, el Consejo o Corporación del Gran Londres (*Greater London Council*) (GLC) convencido de la importancia del turismo, procede a un detallado examen del turismo en la capital. De esta forma, se intentaron identificar los problemas del sector turístico en Londres. El (GLC) edita el Libro Verde *Tourism and Hotels in London*. (GLC, 1971); en esta publicación se hacen eco de la problemática actual del turismo, resumiendo los puntos clave. Estos puntos claves eran en esa época; la pérdida de vivien-

das privadas debido a su conversión en alojamientos turísticos adicionales en el centro de Londres, con la subsiguiente congestión en la zona; dificultades de transporte y épocas de exceso de demanda en las terminales y en los puntos de interés turístico. Además, los empleados de la industria turística sufrieron una serie de problemas; entre ellos el hecho de que su remuneración era baja mientras que el precio de la vivienda en Londres era alto.

En el GLC de 1974, ya se incluye el desarrollo turístico con grandes dosis de planificación dentro del más amplio contexto de la economía, a través del GLC en el *Tourism Plan for London* (GLC, 1974). Se examina dentro de dicho Plan, la naturaleza del desarrollo turístico y la oferta de servicios turísticos que serían necesarios en la próxima década de los ochenta. El Plan mantiene mecanismos de planificación en conjunción con los distritos implicados especialmente por el turismo londinense, para el desarrollo turístico. Por ejemplo, se controló mucho más estrictamente la construcción de hoteles y solamente se concedieron licencias para edificar tres nuevos hoteles en el *West End* y *Knightsbridge* entre 1973 y 1985. También se establecieron límites en la conversión de viviendas en hoteles, de manera que la presión de demanda turística en las áreas congestionadas de Londres fue ALIGERADA en beneficio de los residentes locales (SINCLAIR & al., 1994).

La estrategia turística, es decir, la planificación turística para Londres se hizo cada vez más activa durante los últimos setenta y los primeros ochenta, como quedó demostrado en los documentos sobre política turística: *Tourism—A Paper for Discussion Greater London Council* (GLC, 1978) y *Tourism—A Statement of Policies Greater London Council* (GLC, 1980). El objetivo para Londres era obtener más beneficios del turismo por medio de un tratamiento más coordinado hacia el desarrollo y la promoción.

Entre 1983 y 1986, el GLC estuvo bajo el control del ala izquierda del Partido Laborista y la estrategia turística de la capital experimentó cambios sustanciales. Las directrices principales de la misma se incluyeron en la Estrategia industrial para Londres (*London Industrial Strategy*) (GLC, 1985).

Por medio de ésta (*London Industrial Strategy*), sin ser específica para turismo, se intensificó un mayor control para la planificación de los alojamientos turísticos, resultando apropiada

la intervención estratégica en este subsector. Se calificaron algunas zonas no residenciales con el propósito de estimular la construcción de alojamientos de calidad pero favoreciendo especialmente a los más económicos. Aunque, el punto en que la estrategia hizo más hincapié y prestó más atención que la administración anterior, fue el de la remuneración y las condiciones de trabajo de los empleados en la industria turística. Se entendía que mejorando las adversas condiciones de trabajo en algunos sectores de la industria turística y motivando a los empleados, favorecerían también al turista por medio de mejoras en la calidad del servicio que recibirían los turistas de un personal laboral satisfecho y motivado.

A causas de diferencias políticas, el gobierno conservador de Thatcher decidió, tras las elecciones generales de 1983, disolver el GLC lo que se llevó a efecto tres años después. El Gran Londres quedó bajo la gestión de 33 consejos municipales independientes (*borough council*), bajo la supervisión del Gobierno central (MARTIN, 2000). Una vez desaparecido el GLC, el *London Tourist Board* (LTB) fue el organismo clave para la coordinación de la política Turística. El LTB se creó en 1963, y está financiado por los gobiernos central y local, y representantes del sector privado de la industria turística. Las reuniones con, y entre, los distritos londinenses fueron auspiciadas por el *Borough Liaison Department* del LTB; eso resultaba especialmente obligado en el contexto de devolución a los treinta y tres consejos de Distrito londinenses (*borough council*), de la planificación turística. También se creó el *London Planning Advisory Committee* (LPAC) con el propósito de aconsejar a los Distritos en temas como empleo, medio ambiente, vivienda, plan de uso del territorio y transporte.

El LPAC y el LTB, conjuntamente con el *English Tourist Board*, la *British Tourist Authority* y la *London Regional Enterprise Unit*, fueron los responsables de la fundación del *London Tourism Impact Study* o Estudio del impacto turístico en Londres (TOUCHE, 1988: 63). A su vez, el LTB proporcionó la primera de sus series de estrategias turísticas: *The Tourism Strategy for London*. En todos estos documentos, el énfasis de actuación política pasó de la planificación del desarrollo turístico y de la mejora de las condiciones laborales en la industria hacia el objetivo de expansionar el turismo en Londres. Por ejemplo, en la *Strategy* de 1987-1989 se afirmaba que «Londres, ciertamente, tiene que aceptar que continuará atra-

yendo un número creciente de visitantes. La cuestión no consiste en si deben ser admitidos, sino en hallar la mejor manera en que la ciudad pueda absorberlos y que contribuyan a la economía londinense y mantengan el empleo.» También se declaraba que

«el turismo es complementario y esencial para la vida de Londres: presta servicio a residentes y visitantes y ambos se benefician» (LTB, 1987).

En esta misma planificación (*Strategy* 1987-1989), se señalaron varios objetivos encaminados a: promocionar el crecimiento de la actividad turística; aumentar los negocios y la rentabilidad del sector público de Londres; mantener el empleo y generar nuevo puestos de trabajo y, contribuir a la mejora del medio ambiente y de los atractivos para los residentes en Londres (LTB, 1987).

En la siguiente planificación turística estratégica de Londres, *The Tourism Strategy for London* 1990-1993, coinciden con los de la primitiva *Strategy* (1987-1989), creándose igualmente como medios de acción, las *Sectional Strategies* y los *Action Plans* (LTB, 1990). Esta *Strategy* puso al día las estadísticas de oferta y demanda turística de la capital y facilitó una visión de conjunto del turismo en Londres, así como una revisión del avance realizado desde la *Strategy* anterior. Se prestó, asimismo, una atención específica al desarrollo del río Támesis. Se discutieron temas especiales del sector transportes, incluyendo los problemas en curso de congestión y seguridad y, las dificultades que la privatización causaba al billete integrado.

La siguiente Estrategia Turística para Londres (*The Tourism Strategy for London*, 1994-1997) consiste de los mismos objetivos primordiales que aparecían en las dos anteriores, prosiguiendo con el interés de crecimiento de ingresos, empleo, beneficio para el gobierno, renovación urbana, mejoras en el medio ambiente y proyectos de atracciones.

Los Planes de acción (*Actions Plans*) de turismo para Londres en el período 1994-1997 fueron incluidos bajo los epígrafes siguientes: Voice for London (sería conceder la palabra a Londres como ciudad); Marketing y Promoción; Transportes londinenses; Transporte aéreo; Autobuses; Río Támesis y Canales de Londres; Gerencia de Turismo y Medio Ambiente; Calidad del Producto; Empleo y Capacitación Profesional; Alojamiento e Información.

En el año 2002, el responsable local de Londres en el Plan de la Alcaldía para el Turismo de Londres decía que

«nuestra ciudad es incomparable en el mundo pero que la competencia de otras ciudades, destinos turísticos también, es creciente y, Londres ya no puede permitirse el lujo de permanecer sin acción».

De esta manera, el primer paso era poner en marcha un Plan radical de Marketing para la ciudad, seguido de la creación de la Agrupación de Turismo de Londres para que junto a la Junta de Turismo de Londres, trabajase en campañas de promoción. Ofrecía una cantidad para la promoción de unos tres millones de libras esterlinas y, solicitaba la misma cantidad del sector privado.

A cargo de organismos como; la Agencia de Desarrollo de Londres (LDA), y *Greater London Authority* (GLA) *London Development Agency* y, después de la celebración de los Juegos Olímpicos de 2012, Londres establece una planificación o estrategia turística a largo plazo para el crecimiento del turismo; el objetivo es atraer a 40 millones de visitantes al año para 2020. Para asegurar el legado de los JJOO, se lleva a cabo una importante evaluación de la posición competitiva en cada uno de los 21 mercados y oportunidades identificadas para el crecimiento. Después de una consulta con la Industria y los socios, en abril de 2013 se lanza una estrategia a largo plazo compuesta por cuatro pilares: Mejorar la imagen de Londres; Ampliar la fuerte oferta de productos turísticos; Asegurar que Londres se venda más; Asegurar una visita más fácil a la ciudad (*Britain Tourism Strategy*, 2012, 2013).

### 3.2. Deficiencias Planificadoras

Aparte de poner de manifiesto el carácter urbano y regenerador del turismo sobre el tejido y la estructura de la ciudad, también hemos de poner su carácter conflictivo en relación a otros usuarios y agentes urbanos (ejemplo descrito en el epígrafe anterior «El Ente mixto de Gestión Turística de Barcelona», *in fine*). En este sentido, después de describir, paso a paso, el proceso cronológico de planificación turística de la ciudad de Londres y, en orden contrario, hay que señalar ciertas deficiencias en la planificación que sumadas a lo anterior, pueden llevar a grandes fracasos, o al menos, a constatar que si no se planifica correctamente, las previsiones no se alcanzan e incluso, quedan muy lejos de las expectativas iniciales.

De esta forma y cambiando de ejemplo, podemos hacernos eco de los resultados alcanzados por la celebración de los Juegos Olímpicos de Londres 2012.

Para Londres 2012 se estimó que la ciudad recibiría un millón de visitantes adicionales con motivo del evento. Según el Estudio de la Asociación de Turoperadores Europea (ETOA), finalmente no llegaron a los 300.000. En el informe que previamente había sido elaborado por *Oxford Economics* y que a su vez fue financiado por el *Lloyds Bank*, se presupuestaba unos beneficios colaterales equivalentes a 5.000 años de trabajo y que recaerían sobre las áreas del sur de Inglaterra y Escocia. Sin embargo, la realidad no se identificó con lo vaticinado.

La Oficina Nacional de Estadísticas británica informó que, durante los 16 días de los JJOO, la ciudad de Londres había recibido 180.000 turistas menos que en el mismo período del año anterior. No obstante, los pronósticos estimaban un 13% más de visitantes. Este estudio también indica que, si bien los turistas gastaron 1,4 millones de euros (la previsión del informe de *Lloyds* era de 1,7 millones), el impacto de esta bajada fue muy negativo para las empresas y comerciantes del sector ocio de la capital británica. Como ejemplo, podemos decir que la facturación de los restaurantes de la zona del *Covent Garden* cayó más de un 70%, la compañía aérea *Easy Jet* registró una merma de reservas para los días en los que tenía lugar el evento y, los teatros recaudaron un 30% menos por venta de entradas. Además, a pesar de lo vaticinado por el estudio del *Lloyds Bank*, en el resto de Inglaterra y Escocia se registró una caída del 4,7% en relación a 2012 en cuanto a la afluencia de turistas; esto propició un fuerte descenso de sus ingresos respecto al año anterior.

Londres justificó su candidatura con la necesidad de atraer turistas e inversores (CAPP, 2013). Algo poco lógico si consideramos que Londres es la segunda ciudad financiera del mundo y uno de los destinos más elegidos de Europa. No obstante lo anterior, Londres sigue siendo una de las ciudades más visitadas del Mundo; en el pasado año 2011, según la consultora Euromonitor Internacional, la ciudad se mantenía en el tercer puesto mundial en llegadas de turistas internacionales con 15,1 millones de entradas. La capital británica es «la ciudad mejor conectada de Europa». La industria turística es además el tercer generador de ingresos por exportación de Reino Unido, después del sector químico y los servicios financieros.

### 3.3. El Ente de Gestión Turística de Londres

El LTB (Patronato de Turismo de Londres) fundado en 1963, se convirtió en el Patronato de turismo regional oficial de Londres bajo la ley de desarrollo del turismo en 1969. Considerado como el organismo clave para la coordinación de la política Turística, está financiado por los gobiernos central y local, y representantes del sector privado de la industria turística. Fue responsable de la comercialización y promoción de la capital, servicios turísticos, información y recomendación de mejoras en la infraestructura y servicios para el crecimiento del turismo. En 2003, fue retitulado *Visit London*. En 2011, fue puesto en la esfera de gestión de la GLA, (su principal fuente de financiación) y reemplazado con una nueva organización; *London & Partners*.

El LTB se marcó unos objetivos que fueron:

- Llevar a cabo servicios de información y recepción de visitantes extranjeros en asociación con la asociación británica de viajes, más adelante Autoridad turística británica BTA y ahora *Visit Britain* y (después de 1969 y la aprobación de la ley de desarrollo de Turismo) *el English Tourist Board* (visitar Inglaterra); servicios de información y alojamiento fueron la mayor parte de las actividades de LTB en los primeros años:
- Desarrollar los servicios y comodidades para los visitantes a Londres para atraer visitantes a Londres desde todas partes de Gran Bretaña y para extender la temporada de visita Londres.
- Fomentar la celebración de congresos nacionales e internacionales y exposiciones en Londres a través del *Convention Bureau* como Departamento de LTB.
- Consultar y asesorar a la BTA (Autoridad Turística Británica) en publicidad y promociones para atraer visitantes a Londres.

Cuando en 2003 se convirtió en *Visit London*, sus principales actividades se establecieron de la siguiente forma:

- Marketing: campañas de marketing en todo el mundo.
- Alianza: trabajando con la industria del turismo.
- Comercio de viajes: publicaciones y ferias
- Relaciones con los medios: Londres noticias e imágenes.
- Digital: [www.visitlondon.com](http://www.visitlondon.com).
- Soluciones de evento: un servicio completo para organizadores de eventos.
- Eventos para Londres: una ventanilla única para grandes eventos.

La organización del Ente mixto de promoción, ya como «*Visit London*», arranca en el año 2001 en el que el Alcalde de Londres decide dar un cambio radical a la organización del turismo de la ciudad, materializándose jurídica y comercialmente en julio de 2003 en que adapta sus estatutos y cambia su nombre comercial al de «*Visit London Ltd.*» dándole a su vez, un enfoque muy empresarial orientado a los resultados y especializado exclusivamente en promover y «vender» la ciudad. Es, por tanto, un Ente «especializado» en el marketing de la ciudad con unas funciones muy concretas en base a las cuales se ha organizado. Del resto de funciones propias de los Entes de Turismo, (planificación, oficinas de turismo, calidad, etc.), se ocupa la Agencia de Desarrollo de Londres (*London Development Agency*, LDA) entidad municipal pública gestionada por un Consejo designado por el Alcalde de Londres.

A partir del 1 de abril de 2011, la Alcaldía de Londres lanza una nueva agencia de promoción de la capital que reúne todo el trabajo de *Visit London* y sustituye a este; *London & Partners*. *London & Partners* es la actual organización oficial promocional para Londres, en donde el sector privado, en cuanto a nivel de participación del mismo, se puede clasificar de «mayoritario». Es decir, en este modelo es el sector privado el responsable de liderar el Ente de gestión turística y de marcar sus objetivos y planes de actuación en consenso con los intereses representados por las Administraciones públicas. Ello implica, no obstante, una apuesta clara por introducir instrumentos y sistemas de gestión y organización empresarial avanzada en los Entes de gestión buscando además de los consensos necesarios, eficacia en la gestión, la obtención de resultados tangibles y la orientación al mercado de sus actuaciones.

Es claro y evidente que la promoción del Ente mixto de gestión turística de Londres ha sido fructífera desde su creación, hecho avalado por el logro de las siguientes cifras: Londres ha aumentado considerablemente la llegada de turistas a la ciudad, así como las pernoctaciones de los mismos. En el año 1992, Londres recibió a diez millones de turistas alcanzando sus pernoctaciones los 68.6 millones.

En 2013 hubo 32.813.000 visitas al Reino Unido, un incremento del 5,6% sobre 2012. Durante el mismo año, el gasto promedio diario de los visitantes extranjeros aumentó un 12,7 %. El número de visitas a Londres en 2013 fue la más alta desde 1961, con la mitad de todos los visitantes al Reino Unido de visita en Londres.

Un total de 16,8 millones de visitantes extranjeros visitaron Londres durante su visita al Reino Unido en 2013. Este fue el mayor número registrado de los visitantes extranjeros desde 1961. La proporción de todos los visitantes extranjeros en el Reino Unido que visitan Londres ha estado aumentando constantemente en los últimos diez años, de 47,3% en 2003 al 51,2% en 2013. El monto gastado por los visitantes extranjeros en Londres casi se duplicó entre 2003 y 2013. El número de noches pasadas en el Reino Unido también creció 6,6% en el 2013 un total de 245,3 millones pernoctaciones, de los que corresponden sólo a Londres el 47%, es decir, más de 115 millones de pernoctaciones. La duración media de estancia en visitas al extranjero se mantuvo constante en términos generales en 2013 en 10,5 noches, sin embargo el gasto promedio en estas visitas aumentó en 4,0% de 573 en 2012, a 596 Libras Esterlinas en 2013. (ONS, 2013, 2014).

### 3.4. Financiación de la planificación y modelo de gestión turística de Londres

En otro orden de cosas, siempre dentro del proceso planificador, hemos de señalar que sobre el modelo de gestión turística local, en la actualidad, Londres acoge el sistema propio de la Grandes Ciudades, es decir, como decíamos anteriormente, el modelo «especializado» donde el Ente de Gestión se responsabiliza de forma exclusiva de la gestión de un producto turístico específico o de unas competencias específicas de la gestión de un destino. En algunos destinos turísticos internacionales (grandes ciudades, etc.), se han creado departamentos con entidad jurídica propia para gestionar el marketing turístico de la ciudad. Es el caso para Londres, del «*Visit London*» anterior o del actual *London & Partners*, empresa privada sin ánimo de lucro en la que participan la corporación municipal y socios privados, entre ellos un banco y una agencia de publicidad, y que se dedica sólo al marketing, *Convention Bureau* y grandes eventos.

Este sistema de organización consigue una eficiencia máxima para cada uno de sus ámbitos competenciales ya que su gestión es fácilmente medible y la obtención de resultados específicos también son fácilmente identificables. Por el contrario, es un sistema de organización que necesita de una masa crítica importante para conseguir su eficiencia. Esto ocurre habitualmente en grandes destinos. Dificulta una visión global de la evolución del

destino por parte de los gestores, obliga al sector privado a participar en diferentes entidades si quieren participar en la promoción de productos y mercados diferentes y este sistema de organización puede conllevar que nuevas oportunidades de negocio, segmentos minoritarios en crecimiento y nuevos mercados, queden desatendidos por no ser rentables a los Entes especializados (FEMP, 2008: 67).

Creemos necesario constatar que la fórmula jurídica utilizada por Londres en su modelo de gestión turística es la de «Sociedad Mercantil» dentro de la categoría jurídica de Derecho Privado en la modalidad Pública/Mixta, donde su gobierno se rige por un principio muy claro de proporcionalidad según el capital aportado; marco jurídico que facilita la incorporación del sector privado, como socio o asociado y es más cómodo y comprensible para estimular dicha incorporación.

La fórmula jurídica, dentro del modelo de Sociedad Mercantil, es la de Sociedad por Acciones sin ánimo de lucro de carácter mixto, es decir, con socios públicos (Alcalde, Agencia de Desarrollo, GLA) y, socios privados con diversas categorías, en función del nivel de sus cuotas. Actualmente hay unos 1.500 socios privados, y entre éstos no solo están las empresas hoteleras y de servicios turísticos, sino que los socios privados más importantes son empresas no turísticas como el gran Banco HSBC o la agencia de publicidad *Grey Group*.

Los mecanismos de financiación por parte del sector privado se conforman a través de aportaciones de carácter fijo y anual al Ente, a través de cuotas establecidas que son proporcionales al tamaño y/o a su implicación con la actividad turística o a través de la participación en el desarrollo de un producto turístico determinado (Clubs de producto, *Convention Bureau*, etc.). En este caso, sin llegar a ser un modelo de financiación privada, la aportación del sector privado tiene un peso relevante al ser los socios privados importantes empresas de diversos sectores, algunos ellos, como decíamos anteriormente, de carácter no especialmente turístico. Esto colabora a no politizar el Ente, como sería característico de un modelo de financiación pública, obligando a ambos sectores, público y privado, a consensuar las acciones y a desarrollar y afrontar los retos que presenta un destino turístico, como si de una empresa privada se tratara. Así, podemos concluir que en el caso de Londres, el modelo de financiación es de carácter público pero... con matices.

Por otra parte, la fórmula societaria, la especialización, la profesionalización del personal y la organización como si fuera una compañía privada de marketing, han sido claves para poder dar respuestas rápidas y ágiles a las necesidades del marketing turístico moderno. Destaca su alta eficiencia en la estructura de gasto, ya que los gastos de estructura (incluido personal) tan solo representan entre el 17 y el 23%, quedando libre entre el 77-83% para acciones promocionales y de marketing (FEMP, 2008: 98). Ello ha permitido tener también una capacidad de reacción inmediata a acontecimientos imprevistos, como, por ejemplo, las diversas oleadas de atentados registradas en la ciudad en los pasados años 2005 y 2007.

### 3.5. Reflexiones al modelo de Londres

Como hemos podido comprobar por los antecedentes descritos, la política turística de Londres no se ha regido por una misma estrategia al haberse basado en ideologías diferentes. Por el contrario, Londres se ha visto sometido a toda una escala de diferentes estrategias. Después de una carencia de política turística explícita, se reconoció formalmente la necesidad de un plan de turismo. Los estrictos controles de planificación introducidos por el Plan 1974 fueron un preludio de la postura mucho más catalizadora hacia el turismo, iniciada con el Plan 1978.

Debemos significar, después del análisis del desarrollo turístico en una gran ciudad como es Londres y que nos sirve de destacado ejemplo, las variaciones, cambios y promociones e iniciativas que conlleva una planificación. Iniciativas que conforman, como decimos, el desarrollo del destino turístico en cuestión. En el caso de Londres, hemos podido comprobar acciones que, dentro de una planificación, han hecho de la ciudad una de las grandes metrópolis turística.

Hemos visto, a través de todas las iniciativas planificadoras que hemos detallado cronológicamente anteriormente y entre otras acciones: cómo se acometía el problema de la pérdida de viviendas privadas debido a su conversión en alojamientos turísticos adicionales en el centro de Londres, con la subsiguiente congestión en la zona; las dificultades de transporte en épocas de exceso de demanda en las terminales y en los puntos de interés turístico, así como las dificultades que la privatización causaba al billete integrado; cómo se examina dentro de dicha planificación, la naturaleza

del desarrollo turístico y la oferta de servicios turísticos que serían necesarios para décadas posteriores; se controla mucho más estrictamente la construcción de hoteles y solamente se conceden escasas licencias para edificar nuevos hoteles, por ejemplo, sólo tres en el *West End* y *Knightsbridge* entre 1973 y 1985; se califican algunas zonas no residenciales con el propósito de estimular la construcción de alojamientos de calidad; se crea una fundación responsable del London *Tourism Impact Study* o Estudio del impacto turístico en Londres; cómo se pasa de la planificación del desarrollo turístico y de la mejora de las condiciones laborales en la industria, hacia el objetivo de expansionar el turismo en Londres; se formula un plan anual de marketing con una estrategia de relaciones públicas, centros adicionales de información turística y servicios para minusválidos; se prestó, asimismo, una atención específica al desarrollo del río Támesis; también se planteó que es necesaria una estrategia continua de planificación para ese desarrollo turístico y que la misma debe incluir las interrelaciones entre los planes de transporte y de uso del terreno.

Esta larga lista, sin ser exhaustiva, demuestra la obligada y necesaria planificación de cualquier destino turístico y cómo; el perfeccionamiento y enfoque actualizado de la industria turística pasa necesariamente por una planificación consensuada, que si bien es principalmente promovida por las administraciones, cada vez más está presente el concurso privado, dando lugar a un sistema mixto que se antoja ideal para el desarrollo del sector.

No obstante lo anterior, y como en el caso paralelamente estudiado de Barcelona, existen no pocos desajustes que hacen que cualquier procedimiento planificador no sea totalmente perfecto, pero si la mejor de las opciones existentes en el desarrollo del turismo en cualquier punto y lugar.

En cuanto al Ente mixto de gestión turística de Londres, si bien es y ha sido fundamental en la promoción, en este caso al ser un Ente altamente «especializado» sólo en el marketing, *Convention Bureau* y grandes eventos, no participa activamente de la planificación turística de la ciudad que queda en manos de la Administración; la LDA entidad municipal pública gestionada por un Consejo designado por el Alcalde de Londres. Es decir, su carácter no es de Ente «integral» donde es difícil llegar a una especialización y nivel de conocimiento suficiente para cada uno de los ámbitos de actuación y, el riesgo de politización del Ente es

más elevado al incluir entre estas funciones muchos aspectos relacionados con la gestión pública (equipamientos, servicios, etc.).

Por otra parte, el Ente de gestión turística de Londres, también es «mayoritario» que al igual que Barcelona, tiene máxima influencia de los empresarios en el desarrollo turístico del destino al facilitarle la participación económica en la financiación del Ente y de sus programas de actuación.

#### 4. Reflexiones finales

A la vista de la evolución y cambio positivo que produce la planificación turística en los diversos destinos turísticos, como primera providencia será de vital importancia que se involucren todos los actores del sistema turístico; el sector público, las empresas y la sociedad civil. Es decir, tender hacia la conjunción de todos los elementos intervinientes en el proceso planificador, participando en una gran «estrategia» que deberá abarcar a todos los destinos tradicionales. Esta «estrategia» es la que deberá ser puesta en práctica mediante la debida «planificación» que, a su vez, habrá surgido de una política turística adecuada. La política turística, pues, es la guía amplia que orientará el desarrollo del sector, mientras que la estrategia constituye el medio para el despliegue de los recursos disponibles en el intento de lograr los objetivos previstos (ACERENZA, 1984).

En cuanto al enfoque planificador, como hemos podido comprobar, siendo una constante en ambos casos estudiados, ha ido evolucionando a través de los años. Así, de una atención exclusiva a la planificación física de las actividades turísticas y a su posterior promoción, se ha pasado a una focalización más amplia donde se valoran tanto las necesidades de las empresas, como las de los propios turistas y de la comunidad residente, con la pretensión de que se creen las oportunas sinergias entre el turismo y el entorno social, económico y medioambiental. A este respecto, y como ejemplo, observamos que Londres, en su planificación turística, tiene muy presente la situación laboral de la zona que debe estar en consonancia con las necesidades del sector turístico, entendiendo que de no ser así, éste no podrá convertirse en un auténtico sector productivo y su efecto multiplicador no llegará a ser notorio en la economía de la zona. Así mismo, la sensibilización planificadora recoge la problemática del alojamiento de los londinenses sin vivienda, ocupando éstos una cantidad importante de plazas hoteleras que en teoría debían de tener un destino para el turista.



Por su parte Barcelona, entre otras muchas cosas y ejemplos, incide en la puesta en valor de sus playas, descubriendo el turismo de sol y playa, valor turístico que no se había significado hasta la celebración de los JJOO. También, la implementación de un «sistema turístico» con activos de primer orden y calidad. Esto último lo explicaremos diciendo que previamente a los Juegos Olímpicos, Barcelona acogía a un turismo que acudía a la ciudad atraída por las reuniones de negocios y los certámenes feriales, así como por los atractivos culturales. En la actualidad, la situación se torna distinta puesto que se ha pasado de una situación de mercado de demanda a una situación de mercado de oferta, con unos atractivos más diversificados y con nuevas acciones de promoción. Estos hechos consolidan la importancia del sector turístico en Barcelona, y por ende el consenso y complicidad entre todos los agentes para hacer funcionar su «sistema turístico».

Como una de las reflexiones más importantes, y como consecuencia de lo ya descrito, se ha de estimar que el verdadero éxito del sistema más novedoso de planificación es: la conjunción de elementos intervinientes en el proceso planificador. Es decir, anteriormente sólo se contaba con la iniciativa y participación pública y siempre dependiendo, como única referencia, de la planificación territorial, aunque no fuese posible la disociación entre ambas planificaciones; territorial y turística. Pero a medida que han ido evolucionando los procesos planificadores se ha involucrado, cada vez más, a la iniciativa privada, a la empresa privada, asociaciones sectoriales..., sin olvidar la gran importancia que la colaboración pública local (municipios) ha experimentado en estos últimos años a través de la puesta en marcha de planes turísticos locales.

De lo anterior y del proceso planificador de las dos ciudades estudiadas, podemos deducir dos métodos o formas de planificar; uno anterior ubicado al principio de la etapa planificadora y, otro posterior ubicado en la actualidad. Por ejemplo, en Barcelona la planificación inicial turística se realizaba a base de la organización de grandes eventos, participando solamente la Administración, excepción hecha de algunos patrocinadores privados que tenían un concreto interés particular en el evento. Posteriormente, con el nuevo método se crea un Ente de Gestión mixto en el cual participa, además de la Administración, la iniciativa e inversión privada. Se caracterizaba el método anterior o viejo método, porque el proceso de planificación se decantaba, principalmente, por

la regulación de la actividad, sin participación alguna de los residentes. Respondía este sistema al esquema «*top-down*», es decir, toma de decisiones por algunos expertos que eran puestas en marcha sin considerar ni tener en cuenta la opinión de otros agentes participantes, especialmente la comunidad local. Con el método actual o nuevo método, se pretende crear mecanismos adecuados para alcanzar los objetivos consensuados entre los diferentes agentes, públicos y privados, relacionados con la actividad turística. Este método es del estilo «*bottom-up*», es decir, los diferentes agentes, públicos y privados, en consenso, establecerán las directrices y las principales líneas de desarrollo para el futuro. Estas directrices deberán, con posterioridad, ser concretadas por los técnicos especializados y ajustadas a los objetivos de la política turística que se pretenda llevar a cabo.

En consecuencia, la planificación de hoy es sensiblemente distinta de la planificación normativa de lustros atrás. Así, la actual tiene un carácter más flexible y esencialmente estratégico, capaz de adaptarse a los nuevos escenarios para conseguir aprovechar mejor las oportunidades y sortear las amenazas que se avecinan. Ahora bien, para alcanzar este fin la planificación debe ser concebida como un proceso de planteamiento científico del sistema social, es decir, hemos de contar con la gente. Así mismo, se ha de basar en la mejor información posible. Estas dos premisas no pueden estar separadas, pues si sólo contamos con la gente, seguramente derivaremos hacia un populismo ineficiente, mientras que si planificamos solamente con información, derivaremos en planes sin viabilidad política y sin participación de los agentes sociales y productivos, cuestión que se ha venido advirtiendo en anteriores apartados para resumir diciendo que; una gestión más participativa y más democrática, en la puesta en marcha de un plan turístico, redundará positivamente en la finalidad del mismo, o sea, en el desarrollo de cualquier destino turístico.

Relativo a las similitudes del sistema de planificación turística de Londres y Barcelona, bien con objetivos iniciales distintos, o bien con objetivos identificados, el caso es que ambas ciudades desarrollan una planificación turística que advierten necesaria, no sólo para el sector turístico particular de cada una de ellas, sino, como hemos podido comprobar por las acciones llevadas a cabo bajo el paraguas de la planificación, para todo el conjunto empresarial y social de la zona. En uno, o en ambos casos, la estructura hotelera era deficiente; en otro, la

promoción turística necesaria para el mejor conocimiento de la ciudad por parte del turista era insuficiente. Tanto en uno como en otro caso, la gestión, o mejor dicho, el modelo de gestión para la promoción turística, se difuminaba entre organismos de la Administración que no contaban con medios ni financiación adecuados. Es decir, existían grandes vacíos que impedían un desarrollo armonioso y en consonancia con las verdaderas posibilidades de la zona. No se tenía exacta conciencia de las bondades del turismo ni se ponían en valor todos los activos que las distintas zonas ofrecían. La planificación a través e impulsada por los Entes mixtos de Gestión, ha sacado a la luz todo el potencial turístico de cada espacio, convirtiéndolos en verdaderos y auténticos destinos turísticos de primer orden.

En los casos que nos ocupan, Londres y Barcelona, existe una serie de coincidencias en la gestión de la planificación que, tanto por su importancia como por el extraordinario y positivo resultado que están teniendo, son acreedores a una especial mención. Tanto uno como otro, han delegado la mayor parte de la gestión turística en un Ente Mixto. En el caso Londres: en *Visit London*, (actual *London & Partners*) y, en el caso de Barcelona: en *Turisme de Barcelona*. Ambos con personalidad jurídica propia, tienen, a su vez, un modelo de gestión en el que prolifera y es de gran importancia, la participación privada en la gestión y promoción del destino turístico.

El caso de Londres, *London & Partners*, es una empresa privada sin ánimo de lucro en la que participan la corporación municipal y socios privados, entre ellos un banco y una agencia de publicidad, y que se dedica sólo al marketing, *Convention Bureau* y Grandes Eventos. El socio privado tiene la opción de participar, o no, en los eventos de promoción propiciados por el Ente, aportando financiación y colaboración en función del nivel de participación del propio socio. Hay que significar que este tipo de financiación, a través de cuotas por productos, puede dar lugar a que algunos productos minoritarios pero con capacidad de generar imagen y prestigio al destino o de ser un potencial de futuro, no sean suficientemente atendidos por falta de masa crítica.

El caso de Barcelona, por su parte, es una empresa mixta donde la financiación se realiza por parte iguales entre el sector público: Ayuntamiento y, el sector privado: Cámara de Comercio. Significando, también, que al ser sus recursos financieros de naturaleza «autogenerados», es decir, a través de venta de produc-

tos (*merchandising*), reservas hoteleras, circuitos, excursiones, etc., algunas actividades pueden ser vistas por los empresarios como competencia directa, e incluso desleal.

Independientemente de estas diferencias en su estructura y financiación, la realidad es que sus funciones son altamente positivas para el desarrollo turístico de ambas ciudades por lo que los sistemas empleados, aunque uno prevalezca sobre el otro en cuanto resultados positivos, gozan de la aprobación de la generalidad.

Estos Entes Mixtos de Gestión, en ambos casos, vieron la luz a través de una inquietud planificadora que en cada caso surgió en época distinta, según la particularidad del concepto de organización turística que cada ciudad tenía en esos momentos. Pero es claro que la necesidad de cambio, es decir, de planificar, se justificó y se justifica plenamente hoy día, a la vista de los resultados tan positivos que para todo el tejido empresarial turístico, así como para el resto de los sectores y población en general, se vienen dando, a pesar de los efectos negativos que en ambos casos hemos descrito a través del desarrollo turístico. Prácticamente, todos los Entes exitosos han tenido su origen en un Plan Estratégico de Turismo; casos de Londres y Barcelona, que no sólo ha marcado las directrices y prioridades en las actuaciones, sino que también ha definido la filosofía, estructura y funcionamiento del Ente de Gestión, como instrumento que debe ejecutar las políticas turísticas propuestas.

Con el objetivo de poder establecer unos determinados valores que nos hagan inclinarnos por uno u otro modelo de gestión turística en base al modelo de Ente de Gestión que se han implementado en ambas ciudades, debemos admitir en principio la heterogeneidad de ambos destinos turísticos. Es obvio que Londres posee unas características físicas y socioeconómicas peculiares que son bien distintas de las que posee Barcelona. Así, Londres es capital del Reino contando con 160 embajadas internacionales, y su extensión y población supera con creces a las de Barcelona; la población de Londres ronda las ocho millones setecientas mil personas, mientras que Barcelona sólo cuenta con un millón seiscientas mil (*Londres versus Barcelona*. 2014)

Londres está considerablemente mejor conectado globalmente, es sede de organizaciones internacionales, posee cinco aeropuertos, tiene un río de capital importancia (Támesis), posee once centros de estudios prestigiosos,

tiene cinco instalaciones deportivas de gran tamaño, 240 museos, cuatro puntos de referencias de patrimonio intangible de la humanidad de la UNESCO, etc. (*Londres versus Barcelona*. 2014).

Por su parte Barcelona, sólo dispone de una sede de organización internacional, ocho museos, dos instalaciones deportivas de gran tamaño, dos aeropuertos, obviamente ninguna embajada internacional, un centro de estudios prestigiosos, un solo punto de referencia de patrimonio intangible de la humanidad, etc. Sin embargo, Barcelona dispone, a diferencia de Londres, de playa y de un extraordinario mercado de cruceros marítimos.

De lo anterior se deduce que ambas ciudades son peculiares y distintas en cuanto a la concepción de una eventual estrategia para llevar a cabo una eficiente planificación turística acorde a sus necesidades. Por ello, el planteamiento necesariamente ha de ser también distinto. Sin embargo, la proyección en cuanto al desarrollo turístico, según los medios que cada una de ellas ha empleado, así como el grado de intervencionismo de sus respectivas Administraciones Públicas y la bondad de sus respectivos Entes y Modelos de gestión turística aplicados, sí que es medible aunque sea, lógicamente, de forma porcentual y no de forma absoluta numéricamente.

Las cifras que nos arrojan las distintas gestiones; Londres y Barcelona, que de un modo relevante nos presentan y que son ciertamente certificados finales de credulidad para llevar a efecto una particular evaluación, destacando aquellas que son más significativas por trascendentales, son las siguientes:

- Teniendo en cuenta los veinte últimos años de gestión, vemos que en Londres en el año 1992, la llegada de turistas alcanzó la cifra de diez millones. En el año 2013 esta cifra alcanzó los 16.8 millones, es decir, un aumento aproximado porcentual del 168%. Barcelona, en cambio, el número de pasajeros internacionales en el aeropuerto de Barcelona ha pasado de los cuatro millones de 1992 a los más de 24 en 2012, es decir un aumento aproximado porcentual del 600%, en dos década aproximada de tiempo.
- En el año 1992, Londres alcanzó la cifra de 68.6 millones de pernoctaciones. El número de noches pasadas en el Reino Unido en 2013 fue por un total de 245,3 millones pernoctaciones, de los que corresponden sólo a Londres el 47%, es decir, más de

115 millones de pernoctaciones. El incremento porcentual de pernoctaciones en estas dos décadas se sitúa en el 67.63%. Por su parte Barcelona en el año 1993, obtuvo un número de pernoctaciones en torno a los 4,3 millones, pasando a más de 16 millones en 2013, es decir, el incremento porcentual de las dos décadas se sitúa en un 372%. (Turismo- ONS. 2013, 2014).

Podríamos establecer otra serie de parámetros que nos arrojaran suficiente luz para calibrar el nivel de desarrollo y proyección turística de cada una de las sedes estudiadas, pero creemos que estas cifras son suficientemente descriptivas de la situación del desarrollo turístico de cada una de ellas. Nos arrojan guarismos contundentes que nos permiten aseverar que la gestión turística de Barcelona es por el momento más interesante. Así, después de apreciar el potencial turístico, las características de sus respectivos Entes de Gestión turística y el desarrollo del proceso planificador, visto en detalle, de cada una de las dos ciudades, así como el comparativo de cifras y porcentajes finales que arrojan el resultado de la gestión turística, y que en ninguno de los dos casos es negativa, hemos de entender que el sistema empleado en cuanto a gestión turística y modelo de Ente de Gestión, como decimos, es más productivo y eficiente el de Barcelona que el de Londres.

No obstante y para restar cierta rotundidad a nuestra afirmación, es fácil deducir, por las características enunciadas en sus respectivos epígrafes y en base al análisis en profundidad de los «modelos de referencia», que se hace evidente que no hay fórmulas ideales y universales de modelos de gestión turística, ya que cada uno de ellos son fruto de un proceso de adaptación a las circunstancias específicas de cada ciudad: tipología del destino, importancia del turismo en la economía local, tejido asociativo sectorial, objetivos de política económica local, etc. No son modelos cerrados, sino que son fruto de la combinación de soluciones concretas a los diversos ámbitos que definen cada modelo (jurídico, representativo, organizacional, financiero, etc.). Es por ello, por ejemplo, que vemos casos reales con gran coincidencia en las soluciones dadas en el ámbito jurídico y en cambio, con grandes diferencias en las respuestas dadas al ámbito financiero. Cuanto mayor es la adaptación, mayores son las posibilidades de éxito. Se requiere, por tanto, la adaptación de un modelo «a medida» que en el caso que nos ocupa, es más ajustado a esa medida el de Barcelona que el de Londres.

Para apoyar nuestra postura y con criterio de análisis, comparamos las características propias de los dos modelos de Ente de Gestión de referencia. Así y según sus características descritas en epígrafes anteriores, la actividad turística de Londres es gestionada mediante un Ente cuyo modelo de actuación es el «especializado», es decir, se encarga sólo de ciertas actividades turísticas; como la Promoción, el Marketing, el Convención Bureau, la Atracción de Eventos y la gestión de la ciudad como un plató (*London Film Commission*), dejando la planificación turística a cargo exclusivo de un organismo de la Administración, en este caso la LDA. Este sistema de organización permite conseguir el máximo de eficiencia para cada uno de sus ámbitos competenciales ya que el indicador de gestión del Ente es la obtención de resultados específicos y medibles; facilita la gestión económico-financiera y el control presupuestario; facilita la implicación del sector privado al focalizar su participación en el Ente; facilita, también, la especialización de los recursos humanos en su ámbito de actuación y permite al equipo participar en una gestión global del proyecto, en todas sus fases desde el análisis de la necesidades a la evaluación de los resultados.

Cualquier Ente especializado se ha iniciado previamente como modelo integral. Sin embargo, este sistema de organización especializada necesita una masa crítica importante para conseguir su eficiencia y dificulta la visión global de la evolución del destino por parte de los gestores. Así mismo, obliga al sector privado a participar en diferentes entidades si quieren participar en la promoción de productos y mercados diferentes.

Por su parte, la actividad turística de Barcelona está gestionada por un Ente de Gestión turística que podríamos llamarlo «integral», es decir, con amplitud de funciones; Información y atención al visitantes, Promoción, Marketing, Planificación, Gestión de equipamientos y/ o servicios, Apoyo a la competitividad, incluyendo Formación, Fomento de la calidad, etc. En la mayoría de casos, el ente de promoción turística ha asumido también las competencias en la gestión de congresos (con la participación en un *Convention Bureau*) y, al igual que Londres, la gestión de películas (con una *Film Commission*). Este sistema de organización en el que, por el contrario del sistema londinense, destaca la asunción de la Planificación turística, permite hacer un seguimiento de todo el proceso de desarrollo turístico del destino, permite la implicación del sector privado

en todo el proceso de desarrollo turístico y, facilita la implicación del equipo de gestión en la estrategia global.

Ahora bien, la multiplicidad de acciones que significa este modelo puede dificultar el nivel de ejecución de algunas de ellas, el sector privado puede sentirse desmotivado al no ver resultados tangibles de su implicación, es difícil llegar a una especialización y nivel de conocimiento suficiente para cada uno de los ámbitos de actuación y, el riesgo de politización del Ente es más elevado al incluir entre estas funciones muchos aspectos relacionados con la gestión pública (equipamientos, servicios, etc.). Estas dificultades son necesarias eliminarlas con iniciativas que eviten la dispersión de acciones, es decir, es importante disponer de instrumentos de planificación y gestión modernos: Visión Estratégica a largo plazo, Planes Operativos a medio y corto plazo, Sistemas de Evaluación, etc. Cuestión que Barcelona ejecuta exitosamente, a juzgar por los resultados, a través de sus Planes Estratégicos de turismo.

Como resumen final, aparte de los ya descrito de los Entes de Gestión Turística, en la actualidad, se evidencia la necesidad de efectuar una adecuada planificación si se quiere que un determinado destino turístico pueda llegar a tener un valor importante como espacio turístico y, consiguientemente, pueda ser importante dentro de la economía local de la zona. Es necesario admitir que el desarrollo turístico implica numerosas variables y que, por tanto, debe ser guiado por un plan acorde a la necesidad que proyecte la comunidad residente y receptora, así como los distintos actores involucrados, no olvidando que la planificación es una función pública donde la Administración Pública interviene marcando las políticas públicas a desarrollar dentro de ciertas áreas, a la vez que delimitan y determinan el marco jurídico para su desarrollo.

En cuanto al aspecto positivo o a la bondad de los planes turísticos, podemos decir que los ingresos percibidos, el empleo creado y el aumento de la calidad de vida, son algunos de los efectos que se observan de uno de los lados de la balanza de la planificación turística. Estos beneficios, generalmente, han de revertir en la sociedad en general, afectando a los diversos actores que están directa e indirectamente relacionados con la actividad turística.

Se hace necesario, como no podía ser de otra manera por la natural imperfección de los sistemas y aunque sea en magnitudes mínimas, constatar que al otro lado de la balanza no todo es positivo en el desarrollo e implantación de la

planificación turística. Aparte de lo ya señalado como negativo en los casos de los destinos turísticos estudiados, el turismo puede constituir una amenaza de no ser adecuadamente planificado. Uno de los ejemplos que en este sentido nos puede ilustrar, aparte de lo ya descrito en el epígrafe de deficiencias planificadoras es, sin duda, el patrimonio cultural de un territorio o destino turístico; este, junto con el patrimonio natural, constituye la materia prima del turismo. Pero el patrimonio es un recurso no renovable que, de no existir una adecuada planificación, puede ser alterado, e incluso, destruido irreversiblemente. Por tanto, la planificación resulta un requisito indispensable para asegurar la posibilidad de un desarrollo a largo plazo con beneficios para la comunidad receptora. Por citar uno, entre varios, y como ejemplo de esos otros efectos negativos, podemos hacer referencia al «exceso de la capacidad de carga de los sitios» Este concepto se refiere al uso o explotación que puede admitir un ecosistema sin sufrir alteraciones que lo perjudiquen. Es decir, hay que lograr reducir el impacto para que ciertos valores no se vean alterados ni afecte a su funcionamiento global (LOPEZ BONILLA & LOPEZ BONILLA, 2008). Así, el factor de capacidad de carga es un aspecto importante dentro de la planificación turística de sitios patrimoniales. Ejemplo claro es: La Alhambra de Granada, donde el exceso de visitantes ponía en riesgo la integridad del complejo patrimonial.

Siguiendo en el plano de los efectos negativos, tanto en el caso de Londres como en el de Barcelona, los efectos de la planificación, como anunciábamos anteriormente, no siempre han sido positivos o al menos, las expectativas no han llegado a alcanzarse precisamente por defecto de la propia planificación. Tengamos presente los Juegos Olímpicos de ambas ciudades, que si bien en un contexto global y muy posterior a su celebración se han

podido evaluar sus bondades muy positivamente, a priori e inmediatamente después de dicha celebración los resultados y expectativas previas no se culminaron creando grandes desajustes de sobreoferta de plazas de alojamiento y elevado coste de mantenimiento para infraestructuras, edificios e instalaciones que para ese momento, inmediatamente posterior a los juegos, no se había contemplado su utilización ni finalidad. Es decir, los resultados a corto plazo no se previeron, aunque, como hemos repetido y comentado en varias ocasiones, el balance y resultado final hayan sido altamente positivos para el desarrollo turístico de las dos ciudades.

Como recomendación, entre otras vertidas en este trabajo, entendemos que la planificación ha de ser continua y sucesiva, como de hecho se suceden los planes turísticos aunque, incluso, algunos de ellos se solapen. Y esta continuidad que lógicamente conlleva cambios, no solo debe darse en nuestro país, sino, como también hemos visto en los ejemplos de referencia, en cualquier territorio o destino turístico donde el turismo sea relevante para la economía y calidad de vida de la zona.

Después de todo lo explicitado en este trabajo, solo resta constatar que, si buscamos mejorar los resultados de la actividad turística se hace imprescindible la ordenación y planificación del turismo a través de una normativa congruente que recoja una estrecha colaboración entre lo público y lo privado, siendo un claro y relevante ejemplo la creación de Entes mixtos de Gestión turística y, no sólo como paradigma, modelo o ejemplo, sino como una necesidad, asumiendo genérica y abiertamente que planificar es, ante todo, poner racionalidad en el futuro que ayude a dar una dirección positiva y oportuna a nuestros legítimos intereses de promoción y desarrollo.

## 9. Bibliografía citada

- ACERENZA, M. A. (1984): <<Planificación estratégica del turismo Esquema Metodológico>> en *Revista Estudios Turísticos*, 85: 47-70.
- BOVÉ, M. A. & M. GUIM (2013): La eclosión turística de Barcelona: Política de planificación vs. Cooperación público-privada, Universidad Rovira i Virgili, 6. Barcelona.
- BRITAIN TOURISM STRATEGY (2012-2013): (En línea). Disponible en <<http://www.visitbritainannualreview2012-2013.org/advise/british-tourism-strategy>> (consultado por última vez el 28 de enero 2014).
- BRUGUÉ, Q. & R. GOMÀ (eds.) (1998): Gobiernos locales y políticas públicas. Ariel. Barcelona.
- CAPPA, M. (2013): <<El objetivo de atraer turistas fracasó en Londres>> Especial Madrid 2020, *Revista La Marea*, 5: 1-5, septiembre.
- DREDGE, D. & J. JENKINS (2007): *Tourism Planning and Policy*, John Wiley & Sons. London.
- DURAN, P. (2005): *Barcelona: L'herència dels jocs (1992-2002)*, en *Turisme: els impactes dels Jocs i de la seva imatge sobre el turisme*. (En línea). Disponible en ([http://olympicstudies.uab.es/b92/web/pdf/herencia\\_16.pdf](http://olympicstudies.uab.es/b92/web/pdf/herencia_16.pdf)) (consultado por última vez el 3 de febrero, 2014).
- (2010): «Public-private partnership in a city: The success story of Barcelona», *WTO Conference* en Moscú.

- EUROMONITOR INTERNATIONAL LTD (2014): (Base de datos en línea), Disponible en <http://www.euromonitor.com/london-city-review/report> (consultado por última vez el 3 de marzo de 2014).
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2008): *Modelos de Gestión Turística Local. Principios y prácticas*. Secretaría General de Turismo, Madrid.
- GONZÁLEZ, F. & O. MIRALBELL (2007): *Sobre Enquesta E-Marketing en els Esdeveniments de turisme cultural de Catalunya*. Edit. UOC. Barcelona.
- GONZÁLEZ REVERTÉ F. & S. MORALES PÉREZ (2009): *Ciudades Efímeras: transformando el turismo urbano a través de la producción de eventos*. 175-180. Edit. UOC, Barcelona.
- GREATER LONDON COUNCIL (GLC) (1971): *Tourism and Hotels in London, London*, Greater London Council.
- (1974): *Tourism Plan for London, London*, Greater London Council.
- (1978): *Tourism-A Paper for Discussion*, London, Greater London Council.
- (1980): *Tourism - A Statement of Policies*, London, Greater London Council.
- (1985): *London Industrial Strategy*, London, Greater London Council.
- HOSTELTUR (2014): (En línea) Disponible en [http://www.hosteltur.com/141160\\_barcelona-batio-surecord-turistas-alojados-hoteles-ano-pasado.html](http://www.hosteltur.com/141160_barcelona-batio-surecord-turistas-alojados-hoteles-ano-pasado.html), 7 marzo 2014, (Consultado por última vez el 7 de marzo de 2014).
- LONDON TOURIST BOARD (LTB) (1987): *The Tourism Strategy for London*, London Tourist Board. London.
- (1990): *The Tourism Strategy for London 1990-1993*, London Tourist Board. London.
- Londres-versus-Barcelona* (2014): Disponible en <http://versus.com/es/Barcelona-vs-londres> (consultado por última vez el 2 de junio de 2014).
- LOPEZ BONILLA, J. M. & L. M. LOPEZ BONILLA (2008): «La Capacidad de Carga Turística: revisión crítica de un instrumento de medida de sostenibilidad» en *El Periplo Sustentable*, 15, 123-150.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1995): «La Estrategia del Turismo Metropolitano: el caso de Barcelona», en *Revista Estudios Turísticos*, 126, 119-141.
- MARTIN, S. (2000): «El caso de Londres: Gobierno y sistemas de gestión del planeamiento», *UPM, URBAN*, 5: 40-49.
- Memoria Anual de Turisme de Barcelona*, 2012. (2013). Ayuntamiento de Barcelona.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (2002): *Ordenación y gestión del territorio turístico*. (En línea). Tirant Online. Disponible en <http://www.tirantonline.com/tol/documento/show/191136?general=Planificaci%C3%B3n+turística&searchtype=substring&index=> (consultado por última vez 3 de marzo 2014)
- SINCLAIR, T. & A. CLEWER, & A. PACK (1994): «Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres» en *Revista de Estudios turísticos*, 124: 15-30.
- TOUCHE, R. (1988): *London Tourism Impact Study*, English Tourist Board, London.
- TOURISM OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS (2014): Disponible en <http://www.ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=Tourism> (consultado por última vez el 2 de junio 2014)
- TURESPAÑA (2013): *Histórico de la Política Turística en España*. (En línea). Secretaría de Estado de Turismo, 2013. Disponible en <http://www.tourspain.es/eses/VDE/Paginas/HistoricoPTE.aspx> (consultado por última vez 10 Febrero, 2014).
- TURISME DE BARCELONA & AJUNTAMENT DE BARCELONA & CAMBRA DE COMERÇ, (2009): *Pla Estratégic de Turisme de la Ciutat de Barcelona*, 2015. Barcelona.
- VALLS, J. F. (2005): *Gestión de destinos turísticos sostenibles*, Gestión 2000, Barcelona.

## 10. Abreviaturas

- IT: Centros de Iniciativas turísticas.  
 ETOA: Asociación Europea de Turoperadores.  
 FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.  
 FIRA: Feria de muestras de Barcelona.  
 GLA: Autoridad del Gran Londres.
- GLC: Gran Consejo de Londres.  
 JJOO: Juegos Olímpicos.  
 LDA: Agencia de Desarrollo de Londres.  
 LPAC: Comité de control de planificación de Londres.  
 LTB: Patronato de Turismo de Londres.