

14. Estructuras tradicionales de gobernanza en la encrucijada: perspectiva de las partes interesadas sobre las respuestas resilientes del destino Delta del Ebro

Isabel Paulino
Universitat de Girona
isabel.paulino@udg.edu

Ana Pastor Alcaraz
Universitat Rovira i Virgili
ana.pastor@urv.cat

1. Introducción

Recientemente, la resiliencia de los destinos turísticos, entendida como la capacidad de estos para absorber cambios y perturbaciones mientras mantienen las funciones deseadas de los diversos componentes del sistema socioecológico, ha emergido como un tema de creciente interés entre los investigadores del turismo (Amore, Prayag y Hall, 2018; Hartman, 2018; Innerhofer, Fontanari y Pechlaner, 2018). No obstante, los destinos turísticos pueden encontrar impedimentos para ser resilientes debido al complejo marco de gobernanza en el que están incorporados. En primer lugar, el pensamiento resiliente depende de los distintos organismos públicos encargados de hacer frente a choques súbitos o factores de presión continuos. Estos tienen jurisdicciones compartidas en las áreas de jurisdicción que afectan al turismo. Esto implica que los gestores de los destinos, frecuentemente, no tienen plena soberanía para responder adaptativamente, implicando la necesidad de una mediación entre las diferentes administraciones públicas (Bramwell y Lane, 2011; Amore, Prayag y Hall, 2018).

En segundo lugar, para promover el pensamiento resiliente, la gobernanza debería involucrar las perspectivas de las partes interesadas y fomentar un conjunto de capacidades y características para coordinar las respuestas. Estas perspectivas deberían representar a las distintas esferas socioecológicas, y no solo la económica como frecuentemente ocurre, evaluando meticulosamente cómo estas decisiones influyen en los diversos elementos del sistema y estableciendo prioridades según sea necesario.

Esta investigación se enfoca en el caso del Delta del Ebro, un territorio donde diversas administraciones públicas participan en su planificación y gestión, mientras que múltiples partes interesadas buscan influir en las decisiones para favorecer sus propios intereses. Se ha seleccionado este destino turístico rural debido a los múltiples niveles y dominios administrativos que operan en esta pequeña área, junto con los múltiples riesgos a los que se enfrenta. El objetivo principal es recoger la evaluación que las distintas partes interesadas hacen sobre la capacidad del sistema de gobernanza actual para impulsar una respuesta efectiva y equilibrada frente a cambios e impactos que afectan al territorio, tanto rápidos como lentos. Dichos aspectos se abordan mediante entrevistas en profundidad a representantes de las partes interesadas de las distintas esferas socioecológicas del territorio, diseñadas tomando en cuenta el marco

conceptual de la resiliencia y considerando sus dimensiones políticas y discursivas. Las entrevistas no solamente tratan los impactos de la toma de decisiones y su capacidad de fomentar la resiliencia en el territorio. También recogen si la toma de decisiones está vinculada a la agenda política local, regional y/o nacional y si tiene la capacidad de trascender sus propias competencias dialogando con las distintas estructuras de gobernanza multinivel del destino. Los resultados revelan que, a pesar de los esfuerzos de las distintas partes interesadas, tanto públicas como privadas, la orientación de las administraciones públicas sigue cayendo en sus propias jurisdicciones y en su fuerte arraigo territorial, en detrimento de las decisiones resilientes.

2. Revisión de literatura

2.1. Resiliencia de destinos turísticos

El concepto de resiliencia se introdujo en las ciencias sociales y en la planificación en los 2000 (Hall, 2018). En turismo, algunos autores defienden que la aplicación de la resiliencia debe ir más allá de su esfera económica. Los cambios e impactos producidos por la actividad turística en su conjunto tienen una implicación fuera del puramente impacto económico, incluyendo también aspectos sociales, ecológicos y políticos. Asimismo, los cambios e impactos producidos en estas esferas afectan al fenómeno turístico de un destino (Farrell y Twining-Ward, 2004; Petrosillo et al., 2006; Tyrrell y Johnston, 2008; Strickland-Munro, Allison, y Moore, 2010; Lew et al., 2017; Cheer y Lew, 2018). Así, considerar el turismo solo como una actividad económica, y su resiliencia como un objetivo independiente, representa una oportunidad perdida para entender las vulnerabilidades y la naturaleza híbrida de los cambios.

En un destino turístico, las esferas ecológica, comunitaria, política y económica constituyen componentes interconectados que interactúan y dependen entre sí. Los destinos se comprenden como sistemas socioecológicos complejos, donde los diversos elementos están intrínsecamente relacionados y no pueden ser estudiados de manera aislada (Petrosillo et al., 2006; Hall, 2018). De esta manera, la resiliencia en el turismo debe entenderse como la capacidad de las distintas esferas socioecológicas para autoorganizarse y absorber perturbaciones, aprendiendo y adaptándose a nuevas situaciones, al mismo tiempo que preservan las funciones deseables de las distintas esferas socioecológicas, dentro de una dinámica equilibrada de los elementos (Petrosillo et al., 2006; Hall, 2018; Cheer y Lew, 2018).

2.2. Gobernanza: un enlace esencial para la resiliencia de destinos

Los marcos de gobernanza son mecanismos esenciales para gestionar transformaciones y ofrecer respuestas equilibradas ante distintos cambios. La naturaleza transversal del turismo necesita que las distintas estructuras de gobernanza establezcan un modelo cohesionado, involucrando a múltiples partes interesadas más allá del Estado y sus múltiples niveles en los procesos de toma de decisiones resilientes. Sin embargo, esta necesidad se enfrenta a la rigidez de las estructuras de gobernanza actuales, que a su vez son responsables de implementar medidas y políticas orientadas a fomentar la resiliencia.

Dadas las complejidades del turismo, las estructuras de gobernanza encargadas de implementar medidas para la resiliencia socioecológica de los destinos turísticos

enfrentan una notable fragmentación jurisdiccional en diversas áreas y escalas administrativas. El enfoque tradicional de delinear destinos turísticos según límites administrativos, ya sean locales, regionales o nacionales, a menudo resulta inadecuado, ya que los destinos no siempre coinciden con estas delimitaciones (Weith y Gustedt, 2012; Fabry y Zeghni, 2019). Esta fragmentación no solo dificulta la implementación de políticas resilientes, sino que también pone de manifiesto las limitaciones de estas estructuras, que tienden a operar de manera dispersa y dentro de sus fronteras jurisdiccionales geográficas o competenciales (Timothy, 2002; Gualini, 2003; Zumbusch y Scherer, 2015; Paulino, Prats, y Domènech, 2021). Estas estructuras territoriales han demostrado ser insuficientes para abordar los desafíos emergentes, ya que suelen ignorar las dinámicas panárquicas en las que los cambios ocurren a diferentes escalas y ritmos.

Además, la fragmentación de poderes es especialmente destacable en turismo, debido a su carácter abierto y transversal que incluye una gran variedad de factores que interactúan con elementos tanto económicos como no económicos (Scott, Baggio y Cooper, 2008). Esta complejidad, en gran medida, se debe a la tendencia a no considerar el turismo como un elemento fundamental y transversal dentro de los marcos de planificación. Así, las distintas esferas socioecológicas del turismo no suelen considerarse de manera integral en la planificación de los destinos y quedan subordinadas en distintos departamentos y escalas dentro de las estructuras públicas (Hall, 2008; Bramwell, 2011). Esta falta de integración en la gobernanza refleja un enfoque fragmentado e incompleto que no considera la complejidad socioecológica del turismo (Hall, 2008; Bramwell, 2011; Hartman, 2018; Amore, Prayag y Hall 2018). Como resultado, la formulación de medidas y políticas sigue estando vinculada a escalas espaciales jerárquicas, limitando el pensamiento resiliente del sistema socioecológico del turismo.

Además, existen otras múltiples partes interesadas que participan de la gestión vinculada al turismo y/o forman parte de sus esferas socioecológicas. Estas ejercen presión sobre las estructuras públicas para influir en sus políticas, con el propósito de que se modifiquen las leyes y los protocolos políticos, y se creen nuevas regulaciones y medidas que protejan sus intereses particulares. En este proceso, el Estado ha demostrado una actitud de dependencia de la trayectoria, que las lleva a priorizar las estructuras de poder tradicionales, dejando de lado voces minoritarias y diversas. Así, a pesar de algunas transformaciones de los últimos años, la gobernanza en red ha tendido históricamente a beneficiar a grupos con un mayor poder económico y político, facilitando un mayor acceso a recursos y dándoles voz en toma de decisiones sobre planificación socioecológica del turismo, mientras que ha tendido a dejar de lado la comunidad y el medio ambiente (Baggio, 2011; Hall, 2018).

3. Contexto y metodología

El Delta del Ebro es una zona rural en el sur de Cataluña, donde confluyen diversos niveles de gobernanza. Ejercen sus competencias sobre su territorio múltiples administraciones locales, dos administraciones supralocales (comarcas), un gran número de entes públicos sectoriales, como consorcios de gestión, agencias de desarrollo

y confederaciones, y numerosos departamentos o agencias de administraciones superiores. Pese a ser un territorio pequeño y con poca población, existe en él una notable fragmentación administrativa debido a estos niveles administrativos complejos.

Por otro lado, se trata de un destino frágil vulnerable al cambio climático, sufriendo impactos rápidos como las *danas*, pero también riesgos a largo plazo por la subida del nivel del mar y la retención de sedimentos en los pantanos. Destaca también la sobreexplotación turística en algunas zonas naturales frágiles como el Trabucador, que incluso ha visto expandida esta problemática desde la pandemia debido a la tendencia por visitar espacios abiertos (Medina-Chavarría et al., 2024). Finalmente, emergencias súbitas de salud, como la covid-19, tienen un gran impacto económico dado que la mayoría de ingresos por turismo dependen de la capacidad de recibir visitantes sin restricciones desde zonas generadoras de turismo.

Con el objetivo de evaluar la capacidad del sistema de gobernanza actual para promover respuestas efectivas y equilibradas ante cambios tanto rápidos como graduales, se ha adoptado un enfoque cualitativo. Este enfoque permite identificar los impedimentos de las estructuras de gobernanza para fomentar la resiliencia de las diversas perspectivas de las partes interesadas, incluyendo al Estado en sus múltiples niveles y ámbitos, así como a otros actores relevantes, todo ello desde una perspectiva socioecológica del turismo. El guion de las entrevistas semiestructuradas ha sido diseñado en base al marco teórico sobre gobernanza y resiliencia, incluyendo los factores de éxito colaborativo identificados por Zumbusch y Scherer (2015), los criterios de buena gobernanza propuestos por el UNDP (1997), y el enfoque estratégico para la gestión de crisis y la planificación en turismo desarrollado por Ritchie (2004).

Tabla 1. Temas principales tratados en el protocolo de entrevistas. Fuente: elaboración propia.

Tema	Foco
Estructura de gobernanza y participación de las partes interesadas clave	Examinar cómo se organiza la gobernanza en el caso de estudio y posterior evaluación entre las relaciones de las partes interesadas
Visión estratégica, análisis e implementación	Análisis de la planificación estratégica del destino y su visión a largo plazo. Así como la evaluación de las acciones emprendidas.
Gestión de recursos y accesibilidad	Investigar la gestión de los distintos recursos y la accesibilidad de estos entre las distintas partes interesadas. Compartición de datos y otras plataformas.
Capacidad comunicativa, legal y ética	Evaluación de la efectividad de la comunicación entre distintos niveles y partes interesadas, considerando los distintos aspectos éticos.
Control, evaluación y estabilidad	Examinar los sistemas de control y evaluación que permiten medir el impacto y la efectividad de las políticas turísticas en torno a la resiliencia.

Las entrevistas se han organizado en una serie de temas principales (Tabla 1), que permiten establecer objetivos interrelacionados para abordar la complejidad del problema desde diferentes ángulos, generando un análisis integral de la cuestión. Esto incluye la percepción de las partes interesadas acerca del funcionamiento actual de las estructuras de gobernanza en relación con la resiliencia del territorio, y su percepción sobre la capacidad de respuesta de estas estructuras frente a cambios rápidos y lentos, tomando en cuenta la efectividad y el equilibrio entre las diferentes esferas socioecológicas. También se investiga la existencia de objetivos compartidos en las estrategias de planificación y cómo las estructuras de gobernanza influyen en la toma de decisiones y en la distribución de recursos frente a los tres cambios mencionados. Además, se evalúa su coordinación multiescalar y multiárea ante los cambios para una respuesta adecuada. Finalmente, se determina la capacidad de las estructuras de gobernanza para gestionar estrategias anticipatorias, reacciones durante la crisis y en la recuperación. Este enfoque ofrece una visión integral de las dinámicas de gobernanza y resiliencia en el turismo.

Los participantes se seleccionaron mediante el sistema de relaciones en red (Scott, Baggio y Cooper, 2008), incluyendo representantes de las partes interesadas socioecológicas relevantes del Delta del Ebro. Así, tienen cabida estructuras de gobernanza de distintos niveles, de organizaciones turísticas, y de otras partes interesadas económicas, políticas, sociales y ecológicas que afectan o están afectados por el turismo (Tabla 2). Además, en la selección de los participantes se implementaron medidas intencionales para promover una representación equilibrada de género (M=Masculino, F= Femenino).

Tabla 2. Distribución de las personas encuestadas por categoría, junto con los códigos correspondientes. Fuente: elaboración propia.

Categoría	Esfera socioecológica	Código
Administración regional	Política	REG-M-01; REG-M-02; REG-M-03; REG-F-04; REG-F-05; REG-F-06
Administración local	Política/comunitaria	LOC-F-01; LOC-F-02
Sector privado	Económica	PRV-F-01; PRV-M-02; PRV-M-03
Sector agroturístico	Económica	AGR-F-01;
Innovación e investigación	Ecológica	INN-M-1
Otras partes interesadas clave	Comunitaria/económica/ ecológica	CLV-M-01; CLV-M-02

Se ha entrevistado presencialmente a 15 representantes de partes interesadas (n=15), después de entregar un documento de información y firmar un consentimiento de participación. Dichas entrevistas, con una duración de entre 30 y 90 minutos,

han sido transcritas y codificadas para categorizar pasajes específicos con los temas principales y las diferentes aproximaciones expresadas por las partes interesadas.

4. Resultados

Los resultados se presentan en distintos bloques temáticos, destacando las percepciones de diversas partes interesadas.

4.1. Desafíos de gobernanza territorial y jurisdiccional

- Sensación de abandono en favor de zonas metropolitanas

Gran parte de los entrevistados indican tener una sensación de abandono administrativo por parte de la administración regional y estatal, debido a su ruralidad y su ubicación en el extremo sur de Cataluña. El territorio de les Terres de l'Ebre (constituidas por las comarcas del Baix Ebre, Montsià, la Terra Alta y la Ribera d'Ebre, y del cual forma parte el Delta del Ebro) es percibido en Cataluña como una «quinta provincia», sin reconocimiento oficial (CLV-M-02). Esta sensación se ve exacerbada por el creciente proceso de centralización de las áreas metropolitanas, como Barcelona, resultando en un mayor aislamiento de las regiones periféricas como el Delta del Ebro:

Somos el sur, y pasa lo que siempre ocurre con los «sures», que a veces quedan un poco en el olvido. Y lo digo desde el agradecimiento, porque este olvido en la gestión del sur de Cataluña, afortunadamente, nos ha ayudado a conservar lo que hoy en día tenemos. (PRV-F-01).

- Fragmentación jurisdiccional y falta de integración

En el Delta del Ebro, la gobernanza territorial está marcada por una notable fragmentación jurisdiccional debido al gran número de administraciones públicas que operan. Según diversos entrevistados, existe una desconexión entre los diferentes niveles administrativos y una distancia significativa respecto a las partes interesadas locales.

En la gestión del Parque Natural del Delta del Ebro (PNDE) se evidencian estos problemas de fragmentación a nivel estructural. Mientras que este organismo depende de una administración de escala superior (Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural de la Generalitat de Catalunya), en su día a día necesita de una constante colaboración con partes interesadas locales y sectoriales a través de una junta rectora, sobre todo debido a proyectos integrales como la Carta Europea de Turismo Sostenible:

La Junta Rectora [del PNDE] actúa como órgano consultivo, pero no tiene capacidad ejecutiva, lo que limita la agilidad en la implementación de decisiones. (REG-F-04).

Además, el PNDE no tiene competencias para gestionar de manera integral problemas clave como la pérdida de sedimentos en la plataforma deltaica, los efectos del cambio climático o el caudal del río Ebro. Un entrevistado lo ejemplifica con el caso de la gestión de los sedimentos:

La Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE), con sede en Zaragoza, es la entidad responsable de supervisar y actuar directamente. Aparte de la distancia con el territorio, otro problema son las empresas eléctricas que controlan los embalses, ya que tienen un enorme poder de influencia. Por esta razón, la CHE generalmente no interviene. (CLV-M-02).

La división territorial comarcal entre el Baix Ebre y el Montsià, aunque administrativamente funcional, también representa una barrera importante para la planificación conjunta del Delta del Ebro y la capacidad para abordar problemáticas comunes de manera efectiva. Algunas partes interesadas señalan que esta división en dos mitades limita la capacidad de atender las necesidades del Delta del Ebro como una unidad territorial, lo que a su vez impacta negativamente en las relaciones entre los sectores público y privado (REG-M-01; LOC-F-01; LOC-F-02; PRV-F-01; REG-F-04; REG-F-05).

Esta fragmentación también afecta la ejecución de proyectos financiados con fondos europeos y gestionados a nivel regional. En estos casos, la coordinación recae predominantemente en uno de los dos consejos comarcales, dificultando la integración efectiva de los diversos intereses y prioridades de las partes involucradas. Los ayuntamientos más pequeños enfrentan barreras significativas para participar en estos proyectos a causa de la falta de recursos humanos y financieros. Además, estas limitaciones generan tensiones relacionadas con retrasos en los pagos y una burocracia administrativa excesiva (REG-F-05).

Para acceder, necesitas proyectos preparados, pero ningún ayuntamiento tiene proyectistas. Los proyectos cuestan, aproximadamente, un 10% del coste total. Aunque hay fondos para proyectos, se agotan rápido, ya que con dos basta para consumirlos. Es un círculo vicioso: sin proyectos no hay acceso, y sin acceso no hay recursos para proyectos. (LOC-F-01).

En ocasiones, las administraciones no disponen de las competencias completas sobre un ámbito y eso requeriría que las estructuras de gobernanza colaborasen. Por ejemplo, mientras que, en cuestiones vinculadas a la promoción turística y formación, la Diputación de Tarragona goza de competencias específicas, cuando se trata de cuestiones que requieren instrumentos de planificación integrales, como la sostenibilidad, su actuación depende de la colaboración con muchos otros organismos superiores e inferiores (REG-M-03). Esta división de competencias entre entidades dificulta la planificación estratégica, particularmente en proyectos que abarcan múltiples localidades o que exigen coordinar diversos aspectos de un destino, desde su promoción hasta su preservación ambiental. La falta de una visión integrada o la falta de liderazgo claro retrasa la implementación de soluciones necesarias y limita el alcance de los proyectos para enfrentar desafíos compartidos (LOC-F-01).

Sin embargo, en el ámbito de la promoción turística, estas barreras parecen ser menos pronunciadas. Las entidades locales han conseguido trabajar de manera conjunta guiadas por el Patronato de Turismo de la Diputación de Tarragona para promover el territorio en su conjunto. A pesar de que también existen marcas turísticas locales, se ha trabajado por una marca conjunta. Además, se han establecido mecanismos comunes que facilitan el acceso a recursos y la elaboración de estudios estratégicos, promoviendo una visión más integrada de la promoción turística (REG-F-06).

- Burocracia, financiación inadecuada y limitada capacidad de análisis estratégico

Estas barreras generan enormes desafíos relacionados con la gobernanza y la planificación estratégica, especialmente en términos de implementación. Si se combinan con la fragmentación jurisdiccional, producen retrasos significativos en la ejecución de proyectos clave. Además, pese a que algunas partes interesadas poseen

competencias específicas, como la gestión ambiental, estas se ven limitadas por la falta de financiación adecuada, los conflictos de gobernanza y una débil capacidad de análisis estratégico e implementación, resultando en retrasos en proyectos por carencias de recursos y planificación:

El punto de fricción no radica únicamente en la falta de estrategia institucional, sino que también afecta los niveles más locales de gobernanza en el Delta. (REG-M-01).

Algunos entrevistados afirman que no siempre se adaptan las normativas a las necesidades locales, creando barreras burocráticas que dificultan la implementación de proyectos turísticos y ambientales (PRV-M-02; LOC-F-01). A nivel empresarial, esta burocracia conlleva numerosos obstáculos por su complejidad y lentitud, y en ocasiones las distintas normativas que recaen sobre las iniciativas agrícolas y turísticas se contradicen en su aplicación práctica, dificultando proyectos locales (AGR-F-01).

En el ámbito de la planificación en turismo, un entrevistado (PRV-M-03) denuncia que la gobernanza pública está atrapada en sistemas burocráticos que ralentizan los procesos, dificultando la ejecución de proyectos tanto ambientales como turísticos. Esta falta de agilidad administrativa afecta directamente la capacidad del Delta del Ebro para posicionarse como un destino competitivo y sostenible.

Existen modelos que buscan paliar estas limitaciones, como el caso de la concentración de estrategias territoriales implementada en el Baix Ebre. En políticas de empleo, por ejemplo, diseñan, implementan y gestionan de forma integral las políticas públicas de la comarca sin dejar de ofrecer una cercanía a las necesidades reales de las partes interesadas. Según una de ellas, perteneciente al sector privado, este modelo ha demostrado ser útil para integrar perspectivas diversas y fomentar la colaboración (PRV-F-01). Pese a estos esfuerzos de integración de algunas políticas, la comarca del Baix Ebre sigue representando solamente la mitad del destino.

Otra carencia señalada por algunos entrevistados es la falta de sistemas de datos centralizados, complicando el acceso a información relevante para la planificación local:

A nosotros mismos nos faltan datos. Si me preguntan cuántas personas han visitado la Fiesta de la Segá, he de responder que no lo sé, no tenemos sistemas para contarlos. (LOC-F-02).

Añade que la granularidad de los datos disponibles suele ser insuficiente para respaldar decisiones a nivel local y se encuentra dispersa entre las múltiples administraciones. Para superar este déficit, considera imprescindible la implementación de herramientas tecnológicas, como sistemas de intercambio de datos, que permitan mejorar tanto la toma de decisiones como la evaluación de impactos en el territorio.

4.2. Gobernanza resiliente

- El modelo de gobernanza de la Carta Europea de Turismo Sostenible

Los entrevistados señalan que la Carta Europea de Turismo Sostenible (CETS), liderada por el PNDE y respaldada por otras administraciones públicas y el sector privado, ha sido una herramienta esencial para liderar, estructurar y negociar estrategias de gobernanza de resiliencia ambiental (REG-M-01; LOC-F-01; LOC-F-02; CLV-M-01; REG-M-03; REG-F-04; PRV-F-01; PRV-M-03; REG-F-06). A través de foros asociados, la CETS es una herramienta clave en la elaboración de planes de

acción basados en diagnósticos participativos que integran a múltiples sectores. Sin embargo, varias partes interesadas señalan que su impacto se ve limitado por la falta de mecanismos vinculantes que garanticen la implementación efectiva de las decisiones tomadas en estos foros: «Existen estructuras de gobernanza, pero sin capacidad efectiva» (REG-M-01).

Pese a esta limitación, sigue siendo un eje estratégico que articula la colaboración público-privada en el Delta del Ebro, promoviendo un enfoque conjunto de los retos del territorio. En cambio, los entrevistados señalan una falta de visión conjunta en el territorio de les Terres de l'Ebre para desarrollar estrategias conjuntas en turismo sostenible, teniendo en cuenta que todo el territorio fue declarado Reserva de la Biosfera en 2013. La principal crítica se debe a la dificultad para que la Reserva de la Biosfera, la CETS y la Asociación de Ecoturismo trabajen conjuntamente de manera coordinada y con una visión común (REG-M-01):

Existen otros proyectos alternativos destacados como la Mesa de Consenso del Delta, que da voz a las administraciones locales. Sin embargo, los resultados obtenidos han sido limitados debido a la falta de seguimiento. (CLV-M-02).

- Gestión de emergencias y resiliencia

El Delta del Ebro ha enfrentado diversos momentos críticos que han puesto a prueba su capacidad de gestión y resiliencia. Algunas partes interesadas consideran que las respuestas a crisis, como los temporales Gloria y Filomena o la saturación turística durante la pospandemia, fueron improvisadas y desiguales entre las distintas partes interesadas. Esto se debe, en parte, a la falta de un liderazgo claro en procesos críticos de sostenibilidad y gestión del territorio, dejando vacíos en la gobernanza resiliente con perspectiva integral (PRV-M-03; REG-M-01).

Durante la pandemia y la pospandemia de COVID-19, el Delta del Ebro sufrió una sobrefrecuentación turística debido al creciente interés por visitar espacios abiertos. Para hacer frente a esta situación, se implementaron medidas urgentes, como la creación de la Comisión de Gestión de Playas y la regulación del estacionamiento de vehículos y autocaravanas en áreas naturales sensibles. No obstante, la falta de coordinación entre los distintos ayuntamientos generó importantes desafíos: mientras algunos aplicaron restricciones específicas, otros no tomaron ninguna medida. Esta disparidad provocó confusión entre los turistas, que carecían de información centralizada sobre las zonas de acceso permitido en vehículo. Como resultado, las habituales saturaciones de ciertas playas se trasladaron a otras donde no existían restricciones. Según varios entrevistados, estas medidas, aunque necesarias, presentaron problemas en su gestión y, en algunos casos, incluso agravaron el deterioro del entorno. Además, el cambio de gobierno en algunos municipios ha supuesto el abandono de alguna de las medidas, mientras que el problema de la saturación turística sigue vigente, especialmente en los periodos de mayor afluencia (REG-F-04).

La CETS reconoce que la adopción de un pensamiento resiliente es esencial para gestionar crisis y emergencias. Aun así, algunos entrevistados expresan dudas sobre el enfoque en cuestiones concretas. Señalan que las estructuras actuales carecen de capacidad para enfrentar desafíos a largo plazo y que no existen estrategias claras ni herramientas suficientes para abordar crisis. Por ejemplo, las ayudas del gobierno

para revertir los impactos de una crisis (como los temporales) no son accesibles en la práctica debido a la burocracia, la falta de comunicación efectiva y la falta de recursos humanos y técnicos para implementar medidas estratégicas (AGR-F-01; PRV-F-01).

- Innovación y diversificación para un desarrollo territorial resiliente

La necesidad de promover un modelo de turismo regenerativo, entendido como un turismo que mejora el territorio en lugar de solo utilizar sus recursos, es detectada por algunos entrevistados y es vista como una estrategia clave para tener un territorio más resiliente (PRV-M-02).

La diversificación económica del territorio también es percibida como esencial, sobre todo el desarrollo de proyectos de economía azul y digitalización desarrollados en los Proyectos de Especialización y Competitividad (PECT Ebre Bioterritori 2017-2023 y PECT Ebrebiosfera 2018-2021). Dichos PECT promueven la resiliencia local a través de laboratorios de innovación y modelos de negocio innovadores basados en la bioeconomía, reforzando así el tejido local frente a desafíos futuros. No obstante, estos proyectos a menudo carecen de una financiación continua y llevan a vacíos en la implementación de estrategias a largo plazo (INN-M-1; REG-F-05).

Adicionalmente, el municipio de Deltebre ha aplicado de forma independiente a las subvenciones de SEGITTUR para ser Destino Turístico Inteligente. De todas formas, la voluntad del ayuntamiento de Deltebre es que sea un proyecto liderado por este municipio, pero que acabe teniendo un efecto expansivo hacia todo el destino del Delta del Ebro y que una administración superior valore la dualidad de estas actuaciones:

Este tipo de actuaciones muestran que funcionamos mucho a base de voluntariedad y que, cuando se trata de presentar proyectos o solicitar ayudas, no contamos con una estructura comunitaria sólida. (REG-F-04).

En cambio, en el caso del ayuntamiento vecino de La Rápita, un entrevistado afirma que se posicionan hacia otro enfoque de la innovación basado en la economía azul, con el objetivo de ejercer como sede de Oficinas Mediterráneas (OMED) y acceder a fondos de preservación. Una vez más, aunque ninguna de las dos iniciativas está actualmente operativa, estas voluntades denotan la falta de una estrategia conjunta de las diferentes administraciones públicas, incluso en la escala más local.

4.3 Desafíos en la aplicación de un pensamiento resiliente

Se han identificado distintas medidas relacionadas con los impactos analizados en este estudio. Sin embargo, su implementación ha convertido la aplicación del pensamiento resiliente en un desafío significativo.

- Soluciones temporales

Durante la gestión de la pandemia, las administraciones públicas ofrecieron respuestas desiguales, según algunos representantes del sector privado, priorizando las grandes empresas a través de políticas turísticas que excluyeron a los pequeños actores locales (PRV-F-01). Además, la rigidez administrativa dificultó la capacidad de dar respuestas rápidas, lo que generó una desconexión con las necesidades reales del sector privado, que fue más evidente en los casos de políticas sin perspectiva territorial, dificultando su adaptación a las realidades locales.

Varios entrevistados denuncian que compromisos hechos en casos de emergencia se convierten en acciones teóricas sin implementación o no terminadas de implementar a causa de limitaciones presupuestarias o estructurales. Esta situación no solo ha ocurrido en momentos de emergencia, sino que también sucede en otras ocasiones, como en el caso de los proyectos europeos PECT, que, tras finalizar su temporalidad, no tuvieron seguimiento a largo plazo, limitando así su impacto (REG-F-05).

- Falta de integración y evaluación estratégica

Un punto crítico señalado es la ausencia de una evaluación prospectiva de las acciones realizadas, predominando un enfoque reactivo en lugar de proactivo. La limitada digitalización de la gobernanza, vinculada a la falta de plataformas integradas para recopilar y analizar datos a nivel local, resulta en ineficiencias en la gestión de emergencias y en la incapacidad de auditar o ajustar políticas para acciones futuras (LOC-F-02). Algunos proyectos, como la sensorización para monitorear flujos turísticos y las estrategias climáticas, avanzan lentamente debido a la falta de integración y de recursos. Lo mismo ocurre con los estudios sobre la capacidad de carga en espacios sensibles, cuya implementación sigue siendo un desafío (INN-M-1) a pesar de la colaboración de distintas partes interesadas (REG-F-04).

Adicionalmente, existen grandes deficiencias en conectividad y transporte público en el Delta del Ebro. La falta de infraestructuras adecuadas no solo limita la accesibilidad al territorio, sino también su potencial turístico. Un ejemplo emblemático es la conocida como «la carretera de la vergüenza», por la falta de planificación y una ineficiente colaboración entre las distintas administraciones implicadas que afectan negativamente tanto a residentes como a visitantes (CLV-M-02). Así, la movilidad turística no está plenamente adaptada a las necesidades del territorio ni al tipo de turismo que promueve.

Algunas partes interesadas reclaman una legislación más flexible en materia de vivienda que permita utilizar las viviendas vacías como alojamientos turísticos. Actualmente, el Decreto Ley vigente en Cataluña regula esta actividad en 262 municipios e impone una moratoria para otorgar nuevas licencias hasta que dichos municipios adapten su planeamiento urbanístico. Aunque esta normativa tiene como objetivo aliviar la presión que generan los pisos turísticos en destinos saturados, diversas partes interesadas consideran que su aplicación en el Delta del Ebro resulta controvertida a causa de las particularidades de la zona. Señalan que se están perdiendo oportunidades de negocio al no poder aprovechar el potencial de las viviendas vacías como oferta turística (LOC-F-02).

Las partes interesadas coinciden en que la gestión estratégica del desarrollo en el Delta del Ebro se enfrenta a importantes retos por la falta de evaluación integral de las medidas. En lugar de eso, son frecuentes las decisiones unilaterales sin visión integral, que no siempre cuentan con el consenso de las partes interesadas locales. Y aunque existen estudios y proyectos relevantes, como los desarrollados por EURECAT en Amposta, su impacto real es percibido como limitado por una integración insuficiente en las políticas públicas.

- El cambio climático en *stand-by*

La ausencia de estrategias climáticas sólidas constituye otro desafío crucial en la gestión del Delta del Ebro. Algunos entrevistados señalan que, aunque los impactos por el cambio climático son ampliamente reconocibles, las administraciones no están adoptando soluciones sostenibles y efectivas a la escala requerida (AGR-F-01). Además, la falta de una gobernanza multinivel coordinada agrava la problemática, ya que los planes de adaptación al cambio climático, como el Plan Delta del Ministerio y el de la Generalitat de Catalunya, carecen de la alineación necesaria. Esta descoordinación dificulta la implementación de acciones conjuntas e integradas frente a los retos climáticos (INN-M-1; REG-M-01):

Aplicando un poco de realismo y evidencia científica, cuesta pensar que esto no termine con consecuencias muy negativas en aquellas estructuras que sustentan la economía del Delta, que son básicamente el cultivo del arroz y la actividad turística. (REG-M-01).

5. Conclusiones

Este trabajo contribuye al debate académico sobre la interrelación entre la resiliencia y la gobernanza de destinos turísticos, entendidos como sistemas socioecológicos complejos donde interactúan las esferas económicas, políticas, comunitarias y ecológicas a diferentes escalas. Esto supone un cambio de paradigma del pensamiento resiliente en un destino turístico, en contraste con el enfoque económico tradicional, visualizándolo desde una perspectiva más amplia e interconectada capaz de comprender cómo las distintas esferas interactúan en un territorio turístico frente a los cambios (Petrosillo et al., 2006; Cheer y Lew, 2018; Hall, 2018). Al abordar la gobernanza desde esta perspectiva de complejidad, se abren nuevas avenidas que analizan las vulnerabilidades inherentes a las distintas tipologías de destinos, facilitando una comprensión más profunda de los desafíos y oportunidades que enfrentan (Baggio y Sainaghi, 2011). Este enfoque tiene implicaciones significativas para el análisis de destinos turísticos con características similares al Delta del Ebro, especialmente aquellos marcados por la fragmentación jurisdiccional y por vulnerabilidades socioecológicas.

Este estudio identifica varias problemáticas vinculadas con la capacidad de las estructuras de gobernanza para impulsar una respuesta efectiva y equilibrada frente a cambios e impactos que afectan al territorio (Weith y Gustedt, 2012; Fabry y Zeghni, 2019). A pesar de algunas iniciativas exitosas, la orientación de las administraciones públicas sigue cayendo en sus propias jurisdicciones y en su fuerte arraigo territorial. Según los entrevistados, el funcionamiento actual de las estructuras de gobernanza impide una toma de decisiones adecuada, dificultando y ralentizando políticas que permitirían la resiliencia del destino (Ilbery y Saxena, 2010; Bramwell y Lane, 2011; Ruhanen, 2012; Amore, Prayag y Hall, 2018; Paulino, et al., 2021). Las distintas partes interesadas entrevistadas abogan por la necesidad de una coordinación multinivel entre las distintas administraciones, así como dentro de las distintas áreas de estas, para lograr respuestas resilientes en los destinos turísticos. Además, señalan la necesidad de una participación más equitativa de todas las partes interesadas para implementar estrategias de resiliencia. Así, reclaman una gobernanza más flexible y colaborativa para promover un pensamiento resiliente. Este enfoque permitiría a las distintas

partes interesadas adaptarse con mayor agilidad a los cambios y crisis, y fomentar su involucración en la formulación de estrategias de respuesta. Los resultados también señalan la importancia de priorizar herramientas tecnológicas y sistemas de datos integrados para mejorar la toma de decisiones basada en la evidencia. El desarrollo de mecanismos de monitoreo continuo y la planificación proactiva, como sistemas de sensorización y análisis de capacidad de carga, podrían cerrar las brechas identificadas en la gestión sostenible, de emergencias y el cambio climático. En definitiva, este trabajo sugiere que una gobernanza basada en la resiliencia es necesaria para enfrentar los desafíos globales y locales que amenazan la sostenibilidad de los destinos turísticos y su sistema socioecológico.

Este estudio ha cumplido su objetivo de responder a la pregunta de investigación planteada, relacionada con la perspectiva de las partes interesadas sobre la capacidad del sistema de gobernanza actual para impulsar una respuesta efectiva y equilibrada frente a cambios e impactos en el Delta del Ebro. Futuras líneas de investigación irán encaminadas a estudiar sistemas de gobernanza de zonas metropolitanas con otro tipo de dinámica y problemáticas y a recoger las limitaciones indicadas por las partes interesadas para implementar medidas que mejoren los sistemas de gobernanza actuales.

Agradecimientos

Este texto se ha desarrollado en el marco del proyecto de I+D+i ADAPTOUR (número de contrato PID2020-112525RB-I00) financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033.

Además, cuenta con el apoyo de la Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR), entidad adscrita a la secretaria de Universitats i Recerca del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya, la Unión Europea (UE) y el Fondo Social Europeo (FSE). Beca FI Novell, expediente: 2021 FI_B 00050.

Referencias bibliográficas

- Amore, A., Prayag, G. y Hall, C. M. (2018): Conceptualizing destination resilience from a multilevel perspective. *Tourism Review International*, 22(3): 235-250. <https://doi.org/10.3727/154427218X15369305779010>
- Baggio R (2011): Collaboration and cooperation in a tourism destination: a network science approach. *Current Issues in Tourism*, 14(2): 183-189.
- Baggio, R. y Sainaghi, R. (2011): Complex and chaotic tourism systems: Towards a quantitative approach. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 23(6): 840-861. <https://doi.org/10.1108/09596111111153501>
- Bramwell, B. (2011): Governance, the state and sustainable tourism: A political economy approach. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5): 459-477. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.576765>
- Bramwell, B. y Lane, B. (2011): Critical research on the governance of tourism and sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5): 411-421 <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.580586>

- Cheer, J. M. y Lew, A. A. (2018): *Tourism, Resilience and Sustainability*. Oxon: Routledge.
- Fabry, N. y Zeghni, S. (2019): *Resilience, tourist destinations and governance: an analytical framework*. Hal. Archives-Ouvertes.
- Farrell, B. y Twining-Ward, L. (2004): Reconceptualizing tourism. *Annals of Tourism Research*, 31(2): 274-295. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2003.12.002>
- Gualini, E. (2003): Cross-border Governance: Inventing Regions in a Trans-national Multi-level Polity. *DisP - The Planning Review*, 39(152): 43-52.
- Hall, C. M. (2008): *Tourism Planning: Policies, Processes y Relationships* (2nd ed., Vol. 1). Harlow: Pearson Prentice Hall.
- Hall, C. M. (2018): Resilience in tourism: development, theory, and application. En Cheer, J. M. y Lew, A. A. (Eds.): *Tourism, Resilience and Sustainability*. Oxon: Routledge.
- Hartman, S. (2018): Resilient tourism destinations? Governance implications of bringing theories of resilience and adaptive capacity to tourism practice. *Destination Resilience*, (February), 66-76. <https://doi.org/10.4324/9780203701904-5>
- Ilbery, B. y Saxena, G. (2010): Integrated Rural Tourism in the English-Welsh Crossborder Region: An Analysis of Strategic. *Administrative and Personal Challenges*. 45(8): 1139-1155. <https://doi.org/10.1080/00343404.2010.486785>
- Innerhofer, E., Fontanari, M. y Pechlaner, H. (Eds.) (2018): *Destination Resilience: Challenges and opportunities for destination management and governance*. New York: Routledge.
- Lew, A. A. et al. (2017): Community tourism resilience: some applications of the scale, change and resilience model. En Butler, R. W. (Ed.): *Tourism and resilience*. Wallingford: CABI, pp. 23-37. <https://doi.org/10.1079/9781780648330.0023>
- Medina-Chavarria, M. E. et al. (2024): Visitor perception and acceptance of regulations in protected areas: A case study of the Ebro Delta Natural Park, Spain. En *12th International Conference on Monitoring and Management of Visitors in Recreational and Protected Areas - Book of abstracts*. Schneverdingen: Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz, pp. 248-250.
- Paulino, I., Prats, L. y Domènech, A. (2021): Breaking Brands: New Boundaries in Rural Destinations. *Sustainability*, 13(17): 9921. <https://doi.org/doi.org/10.3390/su13179921>
- Ruhanen, L. (2012): Local government: facilitator or inhibitor of sustainable tourism development? *Journal of Sustainable Tourism*. 21(1): 80-98. <https://doi.org/10.1080/09669582.2012.680463>
- Petrosillo, I. et al. (2006): Indicating fragility of socio-ecological tourism-based systems. *Ecological Indicators*, 6(1): 104-113. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2005.08.008>
- Ritchie, B. W. (2004): Chaos, crises and disasters: A strategic approach to crisis management in the tourism industry. *Tourism Management*, 25(6): 669-683. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2003.09.004>
- Scott, N., Baggio, R. y Cooper, C. (Eds.) (2008): *Network analysis and tourism: From theory to practice*. Bristol, Blue Ridge Summit: Channel View Publications.

- Strickland-Munro, J. K., Allison, H. E. y Moore, S. A. (2010). Using resilience concepts to investigate the impacts of protected area tourism on communities. *Annals of Tourism Research*, 37(2): 499-519. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2009.11.001>
- Timothy, D. J. (2002): *Tourism and Political Boundaries*. London: Routledge.
- Tyrrell, T. J. y Johnston, R. J. (2008): Tourism Sustainability, Resiliency and Dynamics: Towards a More Comprehensive Perspective. *Tourism and Hospitality Research*, 8(1): 14-24. <https://doi.org/10.1057/thr.2008.8>
- UNDP (United Nations Development Program) (1997): *Governance for sustainable human development*. New York: American Writing.
- Weith, T. y Gustedt, E. (2012): Introduction to Theme Issue Cross-Border Governance. *Planning Practice and Research*, 27(3): 293-295. <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.676266>
- Zumbusch, K. y Scherer, R. (2015). Cross-Border Governance: Balancing Formalized and Less Formalized Co-Operations. *Social Sciences*, 4: 499-519. <https://doi.org/doi:10.3390/socsci4030499>

