

LA SOSTENIBILIDAD EN LA POLÍTICA TURÍSTICA ESPAÑOLA. ¿AVANCES O RETROCESOS?

Yaiza López Sánchez

ymlopez@ujaen.es

Juan Ignacio Pulido Fernández

jipulido@ujaen.es

Universidad de Jaén
Departamento de Economía

RESUMEN

La sostenibilidad es reconocida como un factor clave de competitividad de los destinos turísticos. Sin embargo, el éxito de la incorporación real de la sostenibilidad en la cadena de valor de los destinos depende de su asunción y desarrollo por parte de los policymakers y los gestores de los destinos turísticos a través de las políticas turísticas que desarrollan. En este artículo, se analizan la evolución histórica y la situación actual de la política turística española en lo que respecta a su vinculación estratégica con los principios de la sostenibilidad. Ello ha permitido observar las discrepancias y similitudes entre las diferentes políticas aplicadas en España a través de un análisis comparativo crítico. Seguidamente, se exponen los resultados de un análisis dephi realizado con un grupo de treinta expertos en política turística, planificación y sostenibilidad sobre la situación actual del turismo español desde la perspectiva de la sostenibilidad, lo que permite conocer las principales claves a considerar en futuras políticas turísticas.

Las conclusiones obtenidas permiten concluir que el tratamiento dado hasta ahora a la sostenibilidad en la política turística española ha sido parcial o erróneo. No existe una actitud proactiva de los gobiernos hacia la sostenibilidad del desarrollo del turismo en España, por lo que los avances son mínimos. Ello justifica la necesidad de un nuevo planteamiento en la política turística española que incorpore la sostenibilidad como una cuestión estratégica.

Palabras clave: sostenibilidad, política turística, planificación turística, policymakers, España.

ABSTRACT

Sustainability is recognized as a key factor of competitiveness of tourism destinations. However, the success of the actual incorporation of sustainability in the value chain of destinations depends on his assumption and development by policymakers and managers of tourist destinations through tourism policies they develop. This paper examines the historical development and current status of Spanish tourism policy with respect to its strategic relationship with the principles of sustainability. This has allowed observing the differences and similarities between the different policies applied in Spain through a critical comparative analysis. Then, it's presented the results of a Delphi analysis, with a group of thirty experts in tourism policy, planning and sustainability, about the current situation of Spanish tourism from the perspective of sustainability, which allows knowing the key factors to be considered in future policy tourism.

The conclusions obtained allow concluding that the treatment given so far to sustainability in Spanish tourism policy has been partially or wrong. There is not a proactive attitude of governments towards sustainable tourism development in Spain, so progress is minimal. This justifies the need for a new approach in the Spanish tourism policy that incorporates sustainability as a strategic issue.

Key words: *sustainability, tourism policy, tourism planning, policymakers, Spain.*

1.-Introducción

Es generalmente aceptado que la administración pública, a cualquier nivel territorial, debe generar las condiciones de entorno necesarias para asegurar que todos los agentes económicos puedan conseguir el cumplimiento de sus objetivos, garantizando, a la vez, el logro del bien común, lo que requiere crear un marco de regulaciones e incentivos que favorezca la cooperación y la asunción de responsabilidades compartidas. Para muchas economías nacionales, incluidos los miembros del G-20, el turismo se considera un motor clave para la recuperación post-crisis y, de hecho, frecuentemente está integrado en las políticas generales de respuesta económica (Goldin, 2010). Sin embargo, tradicionalmente, los planes de turismo más convencionales suelen estar dominados por las necesidades de crecimiento de la industria del turismo y, por lo general, son diseñados con el objetivo de aumentar el número de visitantes, el volumen de negocio o la creación de empleo. Asimismo, otro tipo de planificación turística, a menudo, es planteada únicamente en términos de uso del suelo y de planificación física, por lo que puede tener poco respeto por la comunidad, el entorno, la cultura o la empresa (Lane, 2012).

En este contexto, y pese a que toda la sociedad hace referencia a la sostenibilidad, incluido el sector turístico, la realidad, como señalan Torres y López (2012) es que las políticas turísticas, estrategias e iniciativas que se han desarrollado hasta el momento no son vinculantes, y rara vez contienen acciones específicas para su aplicación

práctica. Además, cuando lo hacen, suelen centrarse en la dimensión ambiental y olvidarse de las cuestiones sociales y económicas.

Cabe preguntarse, por tanto, si la preocupación por la sostenibilidad surge desde una verdadera sensibilidad y si, en tal caso, ésta conduce a auténticas líneas de actuación, actitudes y convencimiento respecto a la necesidad de un nuevo modo de producir y consumir. Conocer qué significa el desarrollo sostenible para los *policymakers* y gestores de los destinos turísticos, cómo interpretan este término y qué importancia real le otorgan, resulta clave en el diseño de las actuaciones más adecuadas con el fin de lograr la verdadera transformación hacia un nuevo modelo turístico cuyo valor central sea la sostenibilidad.

En el caso de España, desde los inicios del turismo como fenómeno de masas, en los años 50 del siglo pasado, la falta de una adecuada planificación estratégica sostenible del turismo ha generado numerosos impactos en el territorio, lo que revela un modelo turístico tradicional agotado e insostenible. Por tanto, es fundamental que la actividad turística introduzca los principios básicos de la sostenibilidad en toda la cadena de valor del destino (Pulido, 2011a). Los destinos españoles tienen la necesidad de gestionar el cambio hacia un modelo turístico sostenible (Vera y Baños, 2010), lo que exige desarrollar políticas y medidas que no queden únicamente en la teoría y el papel, sino que también se lleven a la práctica (Liu, 2003). Sin el desarrollo de herramientas efectivas para traducir los ideales y principios de la sostenibilidad en acción, el turismo sostenible corre el riesgo de quedar en planteamientos teóricos, convirtiéndose en irrelevante como opción política viable. Por todo ello, este artículo realiza, en primer lugar, un análisis crítico de las diferentes acciones acometidas en la formulación y aplicación de la política turística del país, evaluando sus aciertos y errores en relación con la sostenibilidad del modelo. Y, seguidamente, se muestra la opinión de un grupo de expertos en política turística, planificación y sostenibilidad sobre la situación actual del turismo español desde la perspectiva de la sostenibilidad, lo que permitirá conocer las principales claves a considerar en futuras políticas.

2.-La sostenibilidad en la política turística española. Una revisión de las etapas iniciales

Como reconoce Voinov (2008), la sostenibilidad es ahora una cuestión más política que un concepto científico. De hecho, debe ser “una política que permita involucrar en su caracterización a todos los sectores, niveles y ejes rectores que participan en ella” (Enríquez et al., 2012: 425). Aunque no existe una única definición de sostenibilidad, la mayoría comparte los principios básicos que la sostienen (Pulido, 2011b), pero la implementación de estos ideales de desarrollo debe adaptarse a diferentes territorios que se encuentran en distintas etapas de desarrollo o que tienen características generales muy dispares, lo cual crea un reto en la comunicación de las ideas de sostenibilidad en los diferentes ámbitos territoriales (Voinov, 2008).

Para el caso de España, si se analiza la acción pública en materia turística, pueden identificarse diferentes etapas (Velasco, 2005; Pulido, 2011c), que han servido para acumular experiencia, por lo que el conocimiento de las mismas resulta de gran utilidad para afrontar nuevos retos (Tabla 1). En España, hace dos décadas que el concepto de sostenibilidad se incorporó al discurso de la política turística del Gobierno Central. No existe ninguna referencia específica a este concepto hasta el *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Futures I 1992-1995)*. Así, el objetivo del *Plan Futures I* era “establecer las estrategias necesarias para que el turismo consolide su posición como sector económico con una fuerte capacidad competitiva, adaptándose a consumidores cada vez más exigentes y atendiendo a los requerimientos sociales sobre su funcionamiento e impactos, con especial atención a los de índole medioambiental”. A ello contribuyeron los denominados *Planes de Excelencia Turística (PET)*, propuestos en el *Plan Futures I* y orientados a intervenir en destinos turísticos maduros que estaban perdiendo competitividad, mediante un acuerdo entre las tres administraciones con competencias en turismo: el propio Gobierno Central, las Comunidades Autónomas y los municipios.

Tabla 1. Evolución histórica de la política turística en España

ETAPAS	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS
Fase de los inicios (1951-1962)	Ni España era un destino turístico, ni el empresariado español se sentía atraído por la actividad. Sin embargo, en el ámbito político, aunque aún tímidamente, se empieza a defender la necesidad de construir infraestructura básica y se empieza a sensibilizar a la sociedad acerca de los beneficios que puede generar el turismo. Por todo ello, las primeras decisiones políticas adoptadas en materia turística favorecen que el turismo sea considerado, desde sus comienzos, como un sector social en el que la intervención del Gobierno es necesaria y pertinente.
Fase de desarrollo (1962-1974)	En esta etapa sí se despliegan ya capacidades reales de gobierno en el turismo. La actividad de la administración en la materia es ingente y el aumento del turismo extraordinario. El modelo de política turística apoya este crecimiento abrumador, que sólo tiene en cuenta los datos cuantitativos, convirtiéndose las cifras en el referente absoluto del éxito y oscureciendo cualquier otra visión del fenómeno.
Fase de modernización (1974-1982)	En fase aparece se empieza a plantear dilema sobre cómo modificar la tendencia de un turismo basado en un elevadísimo volumen de visitantes, muy productivo en términos de divisas y beneficios económicos a corto plazo, pero muy costoso en términos de degradación espacial, condiciones laborales y mantenimiento de infraestructuras. Se generan profundas incertidumbres en los <i>policymakers</i> del Gobierno Central, que se traducen en una patente inactividad política. La inacción permite que se mantengan las bases del modelo heredado, aunque se vislumbra ya la necesidad de incorporar criterios de sostenibilidad.
Fase de adaptación institucional (1982-1991)	Los <i>policymakers</i> turísticos recogen las ideas de desregulación y privatización de los años ochenta, modificándose profundamente los instrumentos organizativos del Estado. Se crea entonces TURESPAÑA, como organismo autónomo encargado de la promoción, única competencia que, según el discurso de los propios políticos del momento, debe ser asumida por el Gobierno Central. No se cuestiona el papel del Gobierno Central, pero los errores cometidos, la falta de alternativas y las funciones asumidas por las Comunidades Autónomas van relegando paulatinamente el protagonismo del Gobierno Central y sentando las bases para los cambios que se producirán en la etapa siguiente.
Fase de innovación (1991-1996)	Esta etapa conlleva una nueva forma de hacer política turística en España, en la que el Gobierno Central asume un papel de coordinador y catalizador del potencial del país. En este nuevo modelo, el Gobierno Central recupera su capacidad de liderazgo, convirtiéndose, de nuevo, en un estímulo para el crecimiento del turismo, aunque

	asumiendo que la mayor parte de las competencias en materia de política turística corresponden ya a las Comunidades Autónomas.
Fase de cooperación (1996-2004)	En esta fase se pretende definir un nuevo modelo cuya diferencia principal con los anteriores es que pone el énfasis, por la propia idea básica de la propuesta, en la calidad y en el protagonismo de los actores privados. Este intento tiene dos lecturas, o bien la apuesta por el fortalecimiento de los agentes, que son la base de la industria turística, o bien un amago de retirada de la política turística, esta vez no ligada conceptualmente al adelgazamiento del Estado, sino al fortalecimiento del sector privado.
Fase de redefinición (2005-actualidad)	La mayoría de los agentes públicos y privados empiezan a asumir que el modelo turístico español muestra evidentes síntomas de agotamiento y tiene serios problemas estructurales de competitividad. La primera etapa de esta fase, anterior a la actual crisis económica, se cierra con algunos de los mejores registros del turismo español; pero la crisis ha vuelto a generar dudas sobre la fortaleza del modelo turístico. El <i>Plan Horizonte 2020</i> se preveía como el revulsivo, pero su aplicación se ha visto claramente mermada por la falta de financiación de las administraciones, los cambios en los gobiernos municipales y autonómicos tras las elecciones de mayo de 2011 y un absoluto desconcierto y falta de liderazgo en el ámbito de lo público, que ha llevado, incluso, a una fuerte contestación del sector sobre la escasa atención recibida durante la gestión de la crisis (Pulido y López, 2013, en prensa). En 2012 se ha presentado el <i>Plan Nacional e Integral de Turismo</i> (2012-2015), que tiene como principales pilares los siguientes: liderazgo del Gobierno de la Nación, marca España, marco y estructura institucional para mejorar la competitividad empresarial y la colaboración público-privada.

Fuente: Elaborado a partir de Velasco (2005) y Pulido (2011c).

La sostenibilidad vuelve a ser protagonista en 1996, en el segundo *Plan Futures II* (1996-1999). En el programa de Nuevos Productos se dice que “se presentarán proyectos que diseñen una estrategia global para el producto en cuestión, o aspectos de singular importancia como la elevación de niveles de calidad; adecuación a criterios de sostenibilidad ambiental (1); adaptación a cambios tecnológicos y de mercado o reforzar elementos que permitan captar nuevos segmentos de demanda y alargar la temporada”. En esta nueva etapa se incluyeron los *Planes de Dinamización Turística (PDT)*, pensados para destinos turísticos emergentes, que estaban en las primeras fases de desarrollo turístico, así como un conjunto de acciones orientadas a la implantación de sistemas de gestión medioambiental para municipios turísticos (Municipio Turístico Sostenible). En resumen, un análisis de los *PET* y *PDT* (Brunet, et al., 2005; Beas, 2012) permite identificar los siguientes aspectos negativos: a) un elevado protagonismo de la administración local, b) moderada incidencia en la creación de producto, c) poca importancia al desarrollo de políticas sostenibles, especialmente las ambientales, d) una escasa capacidad de dinamización empresarial, e) la falta de fórmulas de organización y gestión turística compartida, f) el carácter finalista de las inversiones y g) la inexistencia de una visión de conjunto que permitiera integrar aspectos de carácter ambiental, social y económico. Por contra, aportaron una fuente de financiación complementaria a los ayuntamientos y auspiciaron proyectos de creación y singularización de los productos turísticos –incluso en territorios supramunicipales (mancomunidades, comarcas, etc.)-, entre otros logros.

Veinte años después, la apuesta por la sostenibilidad de los *PET* y *PDT*, al menos sobre el papel, debería haber producido algún impacto en el modelo de desarrollo turístico, pues ha sido uno de los principios inspiradores de la acción cotidiana de los *policymakers*. Y, sin embargo, se aprecian pocos avances, tanto en la variación de las

características del producto básico que compone la oferta turística del país, como en la asunción de la filosofía que hay detrás de la idea de sostenibilidad por parte de los actores públicos y privados dedicados al turismo (Velasco, 2010).

El *Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE)* supuso un cambio de rumbo respecto a los contenidos de la política turística desarrollada hasta entonces por la Administración Central de Estado, orientando su objetivo hacia la “calidad integral”, como concepto básico que sustituye a la sostenibilidad en la consecución de la competitividad. Así, se planteó el concepto de calidad desde la perspectiva de la rentabilidad de las inversiones, abarcando no sólo a la actividad privada, sino también a los destinos y la aplicación de los criterios de sostenibilidad medioambiental (reiterándose el error de conceptualizar la sostenibilidad con lo exclusivamente ambiental, olvidando el resto de dimensiones necesarias para avanzar en la sostenibilidad).

Pasados quince años desde la puesta en marcha de los primeros *Planes de Excelencia Turística*, los destinos turísticos maduros seguían siendo el principal quebradero de cabeza de la administración turística nacional, que veía cómo éstos perdían competitividad, incapaces de afrontar los retos necesarios para superar esta fase de estancamiento. Así, en 2007 se pone en marcha la *Iniciativa de Modernización de Destinos Turísticos Maduros*, que lleva aparejada la creación del *Fondo Financiero del Estado para la Modernización de Infraestructuras Turísticas (FOMIT)*, destinado a la recuperación de destinos turísticos maduros que presenten claros síntomas de deterioro. Se reconoce entonces que la intervención en este tipo de espacios es muy complicada por razones diversas (políticas, económicas y sociales) y, para intentar garantizar al máximo el éxito de los fondos invertidos, se pretende que el sector público y el privado trabajen conjuntamente, para lo que se facilita financiación a entidades locales, entidades de derecho público o empresas públicas; para la modernización y renovación de infraestructuras turísticas del sector privado; y para actividades complementarias, a fin de mejorar la calidad del producto turístico.

3.-El papel de la sostenibilidad en la política turística española más reciente

En los últimos años, resulta obligado mencionar el *Plan del Turismo Español Horizonte 2020 (Plan 2020)*, aprobado en noviembre de 2007 por el Consejo Español de Turismo, la Conferencia Sectorial y, finalmente, el Consejo de Ministros. Este plan, según Vera y Baños (2010: 331), “propone reformular los planes de desarrollo de los destinos de acuerdo con las nuevas tendencias de mercado y el reto del desarrollo sostenible”. Se trata de un documento programático de la Administración General del Estado para el turismo, cuyos grandes objetivos son: generar una nueva economía turística, aumentar el valor para el cliente, conseguir la sostenibilidad del modelo, procurar un entorno más competitivo y trabajar en una cultura de liderazgo compartido (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2007). Así, el *Plan 2020* está diseñado en torno a cinco grandes ejes: economía turística, valor al cliente, entorno competitivo, liderazgo compartido y sostenibilidad del modelo. De acuerdo con Maroto y Cejudo (2010: 316), los “cinco bloques temáticos que siguen una lógica interna que va de lo general a lo

particular, es decir abordando en principio cuestiones puramente teóricas para proseguir con otras más concretas no sólo desde el punto de vista temático sino también espacial, pretenden proporcionarnos una fiable visión interpretativa de la compleja situación que vive la actividad turística en el actual contexto de profundos y acelerados cambios”.

En concreto, el objetivo planteado para el eje de sostenibilidad es “mejorar la sostenibilidad del modelo turístico español, optimizando los beneficios por unidad de capacidad de carga sostenible y de inversión, garantizando la calidad del entorno natural y cultural de cada lugar, la integración y bienestar social y el reequilibrio socio-territorial” (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2007: 35). Este objetivo logra un planteamiento conceptual adecuado de la sostenibilidad del turismo, al considerar la totalidad de dimensiones que la conforman. El documento plantea la sostenibilidad como un reto, considerando crítica la necesidad de mejorar el equilibrio entre la actividad turística y su entorno. Las prioridades de actuación en sostenibilidad se concretan en cuatro programas, los cuales proponen, a su vez, diferentes líneas de actuación (Tabla 2). Este nivel de concreción se establece en el *Plan del Turismo Español 2008-2012*, un plan operativo a medio plazo del *Plan 2020*.

Tabla 2. Estructura del Eje de Sostenibilidad del Modelo del Plan 2020

EJE SOSTENIBILIDAD DEL MODELO	
PROGRAMA	LÍNEAS DE ACCIÓN
Turismo, medioambiente y sociedad	1. Conocimiento e identificación de bases para la sostenibilidad turística 2. Observatorio del turismo y la sostenibilidad 3. Sensibilización y formación en sostenibilidad 4. Proyectos demostrativos en red de turismo y medio ambiente 5. Códigos y compromisos por la sostenibilidad 6. Modelo de reconocimiento de la responsabilidad social
Planificación y gestión de los destinos turísticos	1. Herramientas de evaluación de la competitividad-sostenibilidad 2. Metodologías para la planificación y gestión de destinos turísticos 3. Impulso a la planificación estratégica 4. Gestión de destinos: refuerzo de capacidades y conocimiento
Recualificación de destinos turísticos maduros	1. Proyectos extraordinarios de recualificación de destinos maduros 2. Rehabilitación de equipamientos y entornos urbanos y naturales 3. Modernización de la oferta turística
Desestacionalización y requilibrio socioterritorial	1. Identificación de oportunidades: mapa de recursos para la desestacionalización 2. Planes en destinos sobre productos, itinerarios y rutas temáticas 3. Planes de desestacionalización 4. Modelo de cooperación en red entre destinos participantes

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2007.

Desde su puesta en marcha, en 2008 (2), se desarrollaron actuaciones coordinadas de turismo sostenible, considerando que el turismo es un pilar fundamental para la

economía y sociedad españolas, y que precisaba renovar sus pautas de crecimiento para asegurar su contribución al bienestar social.

Aunque el objetivo del *Plan 2020* era ambicioso y contaba con una buena estructura estratégica y metodológica respecto al tratamiento de la sostenibilidad, no todas las propuestas pudieron desarrollarse. Es cierto que el planteamiento teórico se realizó en 2007 y sólo un año después empezaron a sufrirse las consecuencias de la crisis económica y, con ello, la falta de presupuesto para acometer las acciones propuestas, teniendo en cuenta los objetivos ambiciosos y costosos previstos a medio y largo plazo.

No obstante, permitió acometer diversas acciones. Por ejemplo, los planes de reconversión de destinos turísticos maduros, que debían servir como "efecto demostración". No obstante, encontraron numerosas dificultades en el camino, como problemas de índole política, dificultades para involucrar al sector privado, así como discrepancias en cuanto a prioridades y objetivos, lo que complicó la adecuada ejecución de los proyectos. De igual manera, los cambios de gobiernos regionales y locales, acontecidos en las elecciones de 2011, supusieron cambios sustanciales en la dirección y puesta en marcha de buena parte de las iniciativas en las que la participación de la administración local o regional era clave. Además, los programas de recualificación de destinos maduros requieren incentivar de forma importante la inversión privada, pues sin ella el conjunto del proyecto no tiene sentido. La inversión pública debe dirigirse a poner en valor el territorio y las infraestructuras, pero la privada es la responsable de que los alojamientos sean de calidad, la oferta gastronómica y de equipamientos sea moderna y atractiva, o que se creen nuevos productos, lo que requiere desde el inicio el compromiso y la confianza del empresario. Y éste fue excesivamente receloso respecto a su participación en estos proyectos, o bien la administración no tuvo la capacidad o sensibilidad necesarias para involucrarlo con todas sus consecuencias.

Por otra parte, se creó el grupo de trabajo del "Área de Sostenibilidad" del plan, el cual propuso un "Escenario Alternativo 2020" que haría posible compatibilizar tres objetivos clave: la contención del crecimiento urbanístico, la reducción de la carga ambiental/climática (-1,4% anual hasta el 2020) y la mejora de los ingresos turísticos (Prats, 2008). Este grupo de expertos añadió al debate interesantes ideas para incorporar las cuestiones del cambio climático en la reformulación del modelo turístico español, como afrontar el reto del cambio climático, pensar en clave de sistema turístico y ciclo de vida de los procesos, o trabajar con escenarios de referencia al año 2020, con el objetivo de alinear la huella energética/climática del turismo con los compromisos climáticos europeos e internacionales, entre otros.

En general, las estrategias del *Plan 2020* tendían a vincular la competitividad y la sostenibilidad, además de otorgar especial importancia a la perspectiva de los agentes sociales, tanto desde el punto de vista de la percepción sobre el destino como de la identificación de las necesidades y prioridades para la renovación.

En cualquier caso, pese al interés suscitado por las propuestas incluidas en el *Plan 2020* en materia de sostenibilidad (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2007:

35), los resultados han sido mínimos. Según Pulido y López (2010: 272), “a pesar de los esfuerzos realizados en la redacción del *Plan del Turismo Español Horizonte 2020* y de la declaración de intenciones que, al respecto, se recoge en la mayoría de los planes regionales de turismo, la realidad es que continúa sin existir una actitud proactiva de los gobiernos central y regionales hacia la sostenibilidad del desarrollo del turismo en España, por lo que los avances son mínimos”. En esta línea, Velasco (2011: 202) declara que “el *Plan 2020* no termina de convertirse ni en una bandera clara de la administración turística, ni en un elemento dinamizador del sector”. Se puede decir que el *Plan 2020*, aunque con algunas deficiencias en su planteamiento inicial (Maroto y Cejudo, 2010), fue un interesante documento, que apostaba por una revalorización del sistema turístico superadora de la lógica del “crecimiento ilimitado” centrada en la generación de “valor añadido” y donde la sostenibilidad era uno de los ejes básicos de sus metas, pero, como señalan Pulido y Cárdenas (2012), por distintos motivos, tuvo una escasa concreción operativa.

El nuevo gobierno central, surgido tras las elecciones de 2011, ha dejado definitivamente inactivo el *Plan 2020*, sustituyéndolo por el *Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT)* (2012-2015), que se presentó en junio de 2012. El *PNIT* consta de 6 ejes estructurantes y 28 medidas, y fue elaborado en los primeros seis meses de 2012 por la Secretaría de Estado de Turismo, a través del Instituto de Turismo de España (Turespaña), con la aportación de las Comunidades Autónomas, las organizaciones empresariales, los sindicatos y demás representantes del sector. En total, entre 2012 y 2015, se destinarán entre 1.600 y 1.800 millones de euros con el fin incrementar la actividad turística y su rentabilidad (3). Pero cabe preguntarse ¿cómo se ha incorporado el concepto de sostenibilidad en el reciente *PNIT*?

La Tabla 3 muestra los apartados del *PNIT* que mencionan la sostenibilidad (destacado en gris). Ello demuestra cómo, a diferencia del plan anterior, la actuación en sostenibilidad no se concreta en ningún programa, pareciendo que recibe un tratamiento transversal cuando, en realidad, como se verá seguidamente, es disgregado y, en ocasiones, erróneo.

En la introducción del *PNIT* (Secretaría de Estado de Turismo, 2012: 10) se reconoce que “la actividad turística en España ha sufrido una pérdida importante de competitividad en los últimos años” y que “la sostenibilidad económica, social y medioambiental de nuestro modelo está en entredicho de cara al futuro”. Con lo que se admite la insostenibilidad del modelo actual, que no debe achacarse exclusivamente a los últimos años anteriores, pues los problemas del modelo turístico español tienen origen casi desde su inicio como actividad económica en España, pero, en cualquier caso, se hacen ya muy evidentes en los años 90 del siglo pasado (Pulido, 2011a).

Tabla 3. Estructura del *Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2015)*

EJES	MEDIDAS
Fuerza de la marca España	Desarrollo coordinado de la marca España Impulso al Plan Estratégico de Marketing Representación permanente de los intereses turísticos españoles en la UE
Orientación al cliente	Lanzamiento del programa “Fidelización España” Impulso a una campaña para estimular la demanda turística nacional Modulación de tasas aeroportuarias Optimización en la expedición de visados turísticos
Oferta y destinos	Apoyo a la reconversión de destinos maduros Líneas de crédito para la renovación de infraestructuras turísticas Apoyo a los Municipios Turísticos Destinos inteligentes: innovación en la gestión de destinos Redes de agencias de gestión de experiencias Homogeneización de la clasificación y categorización de establecimientos hoteleros, rurales y camping Evolución del Sistema de Calidad Turístico Español Puesta en valor del patrimonio cultural, natural y enogastronómico Fomento del turismo sostenible con el medio ambiente
Alineamiento de actores público-privado	Análisis del impacto de toda propuesta normativa en el sector turístico Impulso a la unidad de mercado Modificación de la legislación que afecta al turismo Entrada del sector privado en el ámbito de decisión y financiación de Turespaña Apoyo a la internacionalización de las empresas turísticas españolas Ventanilla única para empresas y emprendedores innovadores
Conocimiento	Desarrollo del catálogo de servicios de Turespaña Reorganización y modernización de las Consejerías de Turismo de España en el Exterior Reorientación de las estadísticas nacionales de turismo
Talento y emprendeduría	Líneas de crédito para jóvenes emprendedores en turismo Programa de emprendedores innovadores turísticos Adecuación de la oferta formativa y la investigación a la demanda empresarial

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los ejes básicos de este plan es el impulso de la cohesión y notoriedad de la marca España. Para ello, en el *PNIT* se proponen estrategias en mercados consolidados, en un proyecto innovador a nivel mundial de fidelización, además de incrementar la presencia en los mercados no tradicionales. En este sentido, se pretenden buscar sinergias en la hibridación del turismo con otros sectores. La visión del Destino España, a la que apunta el *PNIT* (Secretaría de Estado de Turismo, 2012: 31), tiene entre sus características ser “sostenible económica, social y medioambientalmente; generando retornos suficientes para mantener un alto valor añadido; generando empleo de calidad y haciendo un uso responsable de los recursos naturales”.

Según este planteamiento inicial, una de las características principales del plan es la sostenibilidad, asumiendo un concepto de ésta en la que se tratan los tres pilares fundamentales (economía, medioambiente y sociedad). No obstante, posteriormente, hace continua referencia a la sostenibilidad de forma parcial, como sostenibilidad medioambiental, sostenibilidad financiera, etc. A nuestro entender, estos

planteamientos aislados son un error, pues la sostenibilidad tiene un carácter multidimensional y multifuncional, y su vinculación, casi de manera excluyente, a cuestiones ambientales (o cualquier otra cuestión aislada), termina descuidando las demás dimensiones y no logrando un avance hacia una verdadera sostenibilidad.

Por otra parte, se destaca como oportunidad del mercado la demanda sensible a atributos relacionados con la sostenibilidad del medio ambiente –de nuevo, una visión errónea de la sostenibilidad–, pues expone que está ganando mayor peso entre los turistas internacionales. No obstante, en sus acciones de “orientación al cliente”, el *PNIT* (Secretaría de Estado de Turismo, 2012: 54) define que “los grupos objetivo del programa fidelización España, estarán constituidos por los turistas residentes en Alemania o Reino Unido que viajan a España, independientemente de su motivación y el tipo de viaje que realicen”. Por tanto, no parece importar qué segmento del mercado es más o menos sensible a la sostenibilidad, ni sus motivaciones, ni su comportamiento más o menos responsable. Esto viene a demostrar que el objetivo del *PNIT* sigue estando planteado en términos cuantitativos, teniendo como principal preocupación la llegada de turistas de los dos principales mercados de origen de turismo masivo hacia España, en lugar de plantearse como objetivo la gestión de la calidad de la experiencia turística y la sostenibilidad.

Por otro lado, llama la atención el tratamiento dado en el *PNIT* a los ítems 3 y 8 del eje titulado Oferta y destinos. En principio, cabría pensar que la referencia del *PNIT* a los destinos inteligentes (que, incluso, acompaña con una especie de declaración de intenciones, bajo el título de “innovación en la gestión de destinos”), necesariamente, incluye una referencia expresa a la sostenibilidad. El propio concepto de *smart destination* es inherente al de sostenibilidad; dicho de otro modo, difícilmente se puede hablar de destino inteligente sin que en éste se pongan en marcha mecanismos de avance hacia la sostenibilidad. Sin embargo, el *PNIT* no incorpora la sostenibilidad como elemento sustancial de un destino inteligente, sino que vincula este concepto con el conocimiento y las TICs y convierte la sostenibilidad en una consecuencia de la calificación como destino inteligente (Secretaría de Estado de Turismo, 2012: 66).

En la misma línea, cabría entender que, a estas alturas, la puesta en valor del patrimonio cultural, natural y enogastronómico debería seguir criterios de sostenibilidad, pero tampoco aquí el Plan parece acertar. Junto con afirmaciones tan tajantes como que “es imprescindible acometer medidas que fomenten la conservación del patrimonio natural con el desarrollo de empleo y economía sostenible del territorio donde se encuentra” (Secretaría de Estado de Turismo, 2012: 75), en párrafos anteriores, el *PNIT* se plantea como objetivo ayudar a la “sostenibilidad financiera” (de nuevo, un concepto erróneo) de este patrimonio “con la atracción de turistas” (Secretaría de Estado de Turismo, 2012: 73). Cabe, por tanto, preguntarse si los redactores del Plan tienen claro el objetivo y si éste es la conservación del patrimonio o es la rentabilización del patrimonio a través de la llegada de un mayor volumen de turistas. Y, en cualquier caso, a nuestro juicio, ninguno de los dos, y menos aún de manera aislada, responde a los planteamientos de la verdadera sostenibilidad.

En relación directa con lo anterior, otra de las medidas planteadas por el *PNIT* es el “fomento del turismo sostenible con el medioambiente” (Tabla 3), lo que vuelve a mostrar la errónea vinculación que hace este plan de la sostenibilidad con la cuestión exclusivamente ambiental. Esta medida denota en su propia afirmación un desconocimiento del paradigma de la sostenibilidad. Como se apuntaba anteriormente, la sostenibilidad es una filosofía, una manera de hacer, un conjunto de valores e ideas que no tienen relación con ningún ámbito en particular, sino que debe tratarse de manera holística en el conjunto del modelo turístico a desarrollar. Sin embargo, esta medida del *PNIT* (Secretaría de Estado de Turismo, 2012: 77) expone que “la sostenibilidad del turismo medioambiental debe contemplarse como una herramienta horizontal que puede aplicarse en los destinos y recursos turísticos”. Esta afirmación se refiere al “turismo medioambiental” sin concretar qué se entiende como tal exactamente (tipología, segmento, producto, etc.) y, además, defiende que la sostenibilidad de este turismo es una herramienta aplicable a los destinos y recursos, lo que no acaba de tener coherencia. Ya, en 2004, la OMT puso de manifiesto que el concepto de turismo sostenible no está ligado con ninguna forma particular de turismo, con ninguna tipología concreta, ni con ningún tipo de destino turístico, sino que se trata de un paradigma de aplicación universal. Consecuentemente, estas afirmaciones denotan las carencias del plan en materia de sostenibilidad, pues supone un claro retroceso respecto a cuestiones asumidas desde hace años a nivel internacional.

Finalmente, para facilitar el análisis crítico de ambos planes –*Plan del Turismo Español Horizonte 2020* y *Plan Nacional e Integral de Turismo* (2012-2015)- respecto al tratamiento de la sostenibilidad, la Tabla 4 muestra una comparación de ambos documentos. Partiendo del programa de sostenibilidad del *Plan 2020*, debido a su mejor estructura inicial respecto al tratamiento de la misma, se identifican las medidas coincidentes del nuevo *PNIT* que, en mayor o menor medida, pretenden lograr los mismos objetivos que algunas de las líneas de acción del eje de sostenibilidad del *Plan 2020*. Asimismo, se añaden bajo la denominación de “nuevas medidas” del *PNIT* aquellas que, al menos sobre el papel, suponen una apuesta por el avance en la sostenibilidad del modelo y no estaban incluidas en el plan anterior.

Una de las diferencias identificadas es que, mientras el *PNIT* apuesta por reconocer a las empresas que impulsan elementos diferenciadores que fomentan la calidad turística (medida denominada “Evolución del Sistema de Calidad Turístico Español”), el *Plan 2020* apostaba por involucrar al sector en prácticas responsables (RSC) y establecer un modelo de reconocimiento de estos comportamientos, además de impulsar la mejora de la calidad turística de las empresas en su eje “valor al cliente”. Lo que ya denota diferentes criterios de priorización.

Por otra parte, el *PNIT* propone que la Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas (SEGITTUR) establezca una metodología que contemple las bases y requisitos mínimos que deberá cumplir un destino turístico para calificarlo como “destino inteligente”; una calificación que servirá como base para mejorar la calidad y sostenibilidad en la gestión de los destinos. Dicha medida se desarrollaba, con muy similares objetivos, en el programa “Planificación y gestión de

los destinos turísticos” del *Plan 2020*, un instrumento de evaluación de la competitividad-sostenibilidad de los destinos turísticos.

Tabla 4. Análisis comparativo del tratamiento de la sostenibilidad entre el *Plan 2020* y el *PNIT*

EJE SOSTENIBILIDAD DEL MODELO (Plan 2020)		PNIT (2012-2015)	
PROGRAMA	LÍNEAS DE ACCIÓN	MEDIDAS SIMILARES	NUEVAS MEDIDAS
Turismo, medioambiente y sociedad	1. Conocimiento e identificación de bases para la sostenibilidad turística 2. Observatorio del turismo y la sostenibilidad 3. Sensibilización y formación en sostenibilidad 4. Proyectos demostrativos en red de turismo y medio ambiente 5. Códigos y compromisos por la sostenibilidad 6. Modelo de reconocimiento de la responsabilidad social	1. Fomento del turismo sostenible con el medio ambiente 2. Puesta en valor del patrimonio cultural, natural y enogastronómico 3. Evolución del Sistema de Calidad Turístico Español	1. Apoyo a los Municipios Turísticos
Planificación y gestión de los destinos turísticos	1. Herramientas de evaluación de la competitividad-sostenibilidad 2. Metodologías para la planificación y gestión de destinos turísticos 3. Impulso a la planificación estratégica 4. Gestión de destinos: refuerzo de capacidades y conocimiento	1. Destinos inteligentes: innovación en la gestión de destinos	
Recualificación de destinos turísticos maduros	1. Proyectos extraordinarios de recualificación de destinos maduros 2. Rehabilitación de equipamientos y entornos urbanos y naturales 3. Modernización de la oferta turística	1. Apoyo a la reconversión de destinos maduros 2. Líneas de crédito para la renovación de infraestructuras turísticas 3. Apoyo a la internacionalización de las empresas turísticas españolas	
Desestacionalización y reequilibrio socioterritorial	1. Identificación de oportunidades: mapa de recursos para la desestacionalización 2. Planes en destinos sobre productos, itinerarios y rutas temáticas 3. Planes de desestacionalización 4. Modelo de cooperación en red entre destinos participantes	1. Modulación de tasas aeroportuarias 2. Modificación de la legislación que afecta al turismo	

Fuente: Elaboración propia.

La lectura de los dos planes también permite comprobar que aunque ambos proponen medidas para combatir la estacionalidad del turismo, éstas son muy dispares. Mientras en el *Plan 2020* se proponía identificar recursos de alta potencialidad turística e impulsar planes de competitividad de destinos de proyección internacional para su

especialización en productos turísticos con potencial de desestacionalización, el *PNIT* pretende, a través de la medida “Modulación de la tasas aeroportuarias”(4), establecer una política diferenciada para zonas como Baleares y Canarias, con la intención de favorecer la desestacionalización y aumentar la demanda total de viajeros de avión a lo largo del año natural. Expone que esta medida logrará fomentar la sostenibilidad del modelo turístico, al reducir el impacto social y medioambiental que causan los picos de demanda.

Asimismo, dentro de la medida “Modificación de la legislación que afecta al turismo”, se propone incorporar a la reforma laboral medidas de apoyo a la prolongación del periodo de actividad de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo, comercio vinculado al mismo y hostelería, para favorecer la desestacionalización, mediante la aplicación de una bonificación a la cotización a la Seguridad Social en aquellos contratos fijos discontinuos que se inicien y/o se mantengan en los meses de marzo y/o noviembre.

Esta declaración de intenciones contrasta con las opiniones vertidas desde otros ámbitos. Por ejemplo, la Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos (CEHAT)(5) plantea que la reforma del mercado laboral penaliza en aspectos tanto relativos a la cotización de esos trabajadores, como en las indemnizaciones en la finalización del contrato y, por tanto, para un sector en el que abundan los contratos temporales, supone un incremento de costes directos en un momento en el que la rentabilidad está claramente a la baja. En opinión de Bellod (2012), esta reforma potencia la situación de desempleo como herramienta de dominación de clase, pues facilita el despido y precariza la situación de los desempleados como mecanismo para reequilibrar las relaciones del mercado de trabajo en detrimento de los trabajadores. Habrá que esperar para ver los resultados de la reforma laboral y sus consecuencias en el turismo, ya que, en resumen, “el éxito de la nueva reforma se medirá en función de su contribución en relación a dos aspectos: la creación y la estabilidad del empleo” (Jimeno, 2012: 26).

Respecto a las nuevas medidas de este plan que incorporan el concepto de sostenibilidad, cabe destacar la medida de “Apoyo a los municipios turísticos”. El *PNIT* asume una problemática específica en la sostenibilidad de estos destinos, derivada de la sobrecarga en las infraestructuras y en la prestación de servicios de los citados municipios en temporada alta. En esta medida del plan se ofrece mayor atención a la sostenibilidad, al menos en teoría, y defiende que “la sostenibilidad de los destinos turísticos debe asegurarse, en primer lugar, desde su planificación”. Esto es del todo cierto, pero no debería tratarse como una acción exclusiva para los municipios turísticos, sino de la planificación del turismo en el conjunto del Estado. Para ello, se pretende crear un instrumento o método, inspirado en la Agenda 21 de turismo sostenible, diseñada por la Unión Europea, que identifique las variables o atributos que inciden en la sostenibilidad de un destino (en su triple dimensión ambiental, económica y social), por lo que puede ser usada para inferir las variables sobre las que crear un “estatus de municipio turístico sostenible”(6), y sobre éstos aplicar un nuevo modelo de ordenación y gestión turística que les facilite su crecimiento económico y desarrollo. Asimismo, en esta medida sobre los municipios turísticos se admite que (Secretaría de Estado de Turismo, 2012: 65) “la preocupación por la sostenibilidad, que hace unos años podría considerarse como un adorno accesorio y prescindible en la estrategia de los destinos, es cada vez más un factor de compra o de rechazo por parte de los consumidores en la mayor parte de nuestros mercados emisores. Un destino que no sepa resolver estas disonancias y/o que no llegue a ser percibido como sostenible, no podrá ser considerado un destino líder en el futuro”. Como se mencionaba anteriormente, esta preocupación debe ser plasmada desde el inicio de la

planificación, y no plantearse como una frase aislada en una de las medidas que, además, trata sobre los municipios turísticos, no sobre los destinos turísticos españoles en general.

En resumen, puede observarse cómo, en lo que respecta al tratamiento de la sostenibilidad, la mayoría de propuestas del *PNIT* resultan vagas e inconcretas (Pulido y Cárdenas, 2012), y repletas de conceptos comúnmente aceptados, pero sin generar un verdadero marco estratégico. Es obvio el retroceso en el tratamiento de la sostenibilidad en dicho plan, en el que, además, los principios rectores responden a una apuesta por la calidad como elemento diferenciador (al igual que el pasado *PICTE*), quedando la sostenibilidad relegada a una cuestión anecdótica más que a un planteamiento estratégico. Pese a los avances producidos en el ámbito científico al respecto de las relaciones entre sostenibilidad y turismo, éstos no se reflejan en un documento que, se supone, planifica el futuro del turismo en España durante los próximos años, un país posicionado como el segundo destino del mundo en volumen de ingresos.

4.-Diagnóstico sobre la incorporación de la sostenibilidad en la política turística española. Un análisis *delphi*

A fin de constatar el diagnóstico anterior respecto a la incorporación de la sostenibilidad en las políticas turísticas españolas, se realizó un análisis *delphi* (en julio y agosto de 2012), contado con la opinión de un conjunto de expertos en política turística, planificación y sostenibilidad. Para la primera ronda, se seleccionó un grupo formado por treinta expertos (en la segunda ronda repitieron 28 de estos expertos) para el ámbito nacional, con las siguientes características: 1) profesores universitarios familiarizados con la investigación y la planificación turística, especialistas en diferentes áreas de conocimiento vinculadas con la sostenibilidad (economía, geografía, sociología, ciencias políticas, etc.) (20 de los 30 expertos invitados); 2) técnicos cualificados de las administraciones públicas (6 de los 30 expertos invitados); 3) miembros de instituciones y/u organismos empresariales vinculadas con el turismo (1 de los 30 expertos invitados); y 4) profesionales del ámbito de la consultoría con experiencia en planificación y gestión turística (3 de los 30 expertos invitados).

En la Tabla 5 se recogen tanto las afirmaciones iniciales como las aportaciones posteriores de los expertos (sombreado en gris y con letra en negrita), pues en la segunda ronda se añadieron cuestiones que los expertos propusieron añadir para completar el diagnóstico. Asimismo, se distinguen, también en sombreado gris y letra negrita, algunas cuestiones iniciales que fueron modificadas a sugerencia de los expertos para mejorar así su comprensión y valoración final (en este caso se trata de la afirmación 7). Por último, sombreado en gris para su fácil localización, se destacan las afirmaciones que no han obtenido consenso (recorrido intercuartílico superior a 1) en cada uno de los bloques.

Tabla 5. Diagnóstico de los expertos respecto a la incorporación de la sostenibilidad en la política turística española

	RESULTADOS 1ª RONDA				RESULTADOS 2ª RONDA			
	Q1	Q2 Mediana	Q3	Q3- Q1	Q1	Q2 Mediana	Q3	Q3- Q1
1. El paradigma de la sostenibilidad está trasnochado. Después de 20 años, el debate académico e institucional ha sido intenso, pero los resultados reales demuestran que es una utopía. Es mejor olvidarlo.	1	2	4,5	3,5	2	2	3	1
2. Hoy más que nunca hay que reivindicar la ideología de la sostenibilidad, buscando generar simultáneamente a largo plazo crecimiento, equidad y preservación de los recursos.	6	7	7	1	7	7	7	0
3. La mayor exigencia social actual ante ciertos valores relacionados con el paradigma de la sostenibilidad exige un cambio profundo en la política turística española.	6	6	7	1	6	6	7	1
4. España sigue anclada en un modelo de turismo de masas de bajo precio que ya no puede competir con los países emergentes.	5	5	6	1	5	5	6	1
5. La apuesta por la sostenibilidad tiene un coste que los destinos y empresas turísticas españolas no pueden soportar.	2	2	5	3	2	3	4,5	2,5
6. La apuesta por la sostenibilidad es una estrategia de diferenciación clave e ineludible para garantizar el éxito de los destinos turísticos españoles en los mercados internacionales.	6	6	7	1	6	6	7	1
7. El turista mayoritario que visita los destinos turísticos españoles no tiene el más mínimo interés por la sostenibilidad.	2	3	4	2	3	3	3	0
8. Los intentos realizados hasta ahora en materia de política turística en España por incorporar la sostenibilidad han dado lugar a unos resultados bastante pobres. Los avances han sido muy poco significativos.	5	6	6	1	6	6	6	0
9. La incorporación real de la sostenibilidad a los procesos de planificación y gestión de los destinos turísticos españoles requiere del diseño de nuevas organizaciones y procedimientos que fortalezcan la acción institucional a favor del turismo sostenible.	6	6	7	1	6	6	7	1
10. La acción institucional a favor del turismo sostenible está condenada al fracaso mientras que la sostenibilidad no salga del debate político y se acepte como un paradigma clave e ineludible del desarrollo por parte de todos los agentes.	6	6	7	1	6	6	7	1
11. La incorporación real de la sostenibilidad en el turismo español requiere de una estrategia de trabajo transversal, de manera que la sostenibilidad se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las acciones que se diseñen e implementen por el sector público.	6,5	7	7	0,5	7	7	7	0
12. En la actualidad, el sector público carece de la vocación de liderazgo necesaria para conseguir el	6	6	7	1	6	6	6,5	0,5

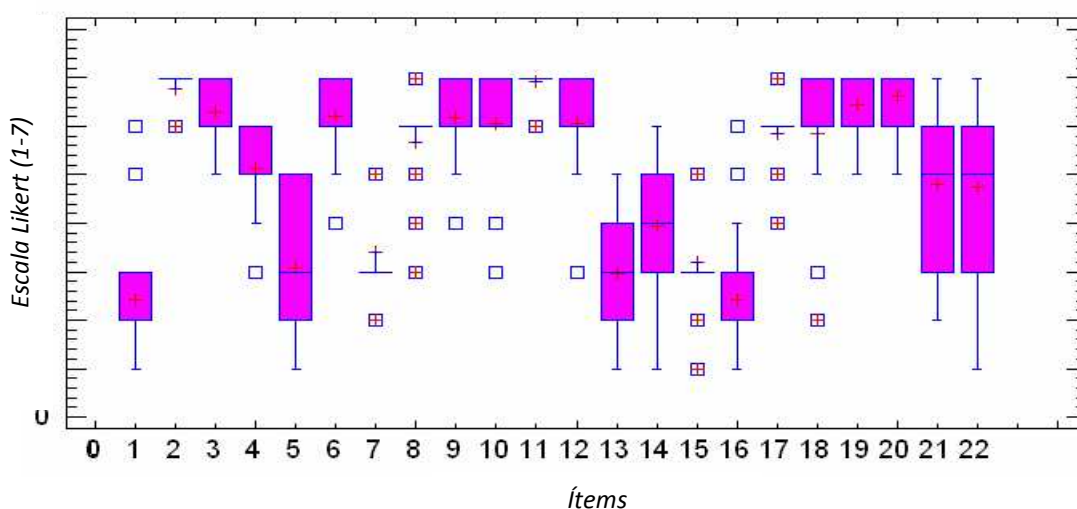
cambio que requiere el turismo español en materia de sostenibilidad.								
13. El <i>Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2015)</i> , recientemente aprobado por el Gobierno Central, realiza un tratamiento adecuado de la sostenibilidad. Es exactamente lo que necesita este país.	2	3	4	2	2,5	3	3,5	1
14. El <i>Plan del Turismo Español. Horizonte 2020</i> realizaba un tratamiento adecuado de la sostenibilidad. Es exactamente lo que necesitaba este país.	3	4	5	2	3	4	5	2
15. Las principales comunidades autónomas turísticas españolas han realizado en la última década un esfuerzo significativo por incorporar la sostenibilidad como un paradigma clave de sus procesos de planificación y gestión turística.	2	3	3,5	1,5	3	3	3	0
16. El mejor momento para aplicar políticas turísticas sostenibles será tras la crisis económica, en la actualidad es inviable.	1	2	3	2	2	2	3	1
17. La sostenibilidad puede ser un eje sobre el que relanzar el turismo español en momentos de crisis, lo que permitirá generar más valor para el turista y resistir la presión competitiva que obliga a bajar los precios.	6	6	6	0	6	6	6	0
18. A estas alturas la sostenibilidad ya no es un elemento diferenciador, ni que permita elevar los precios, sino una estrategia obligada de supervivencia. Apostar por la sostenibilidad es una necesidad para que el sector sobreviva.	-	-	-	-	6	6	6,5	0,5
19. Es necesario iniciar un debate sobre el propio concepto de sostenibilidad, desgastado por el mal uso y abuso que del mismo se ha hecho en las dos últimas décadas y que, por tanto, lastra la credibilidad de las acciones y políticas "sostenibles".	-	-	-	-	6	7	7	1
20. El convencimiento sobre la importancia de la sostenibilidad en el turismo y su aplicación práctica debe ser asumido no solo por los agentes turísticos, sino por la sociedad en general.	-	-	-		6	7	7	1
21. Aunque tradicionalmente se suele generalizar sobre el "modelo turístico español", es cierto que en España no existe un único modelo (diferentes tipologías), y ninguno de ellos es sostenible.	-	-	-	-	3	5	6	3
22. El turismo sostenible sólo tiene cabida en territorios y sociedades integralmente sostenibles.	-	-	-	-	3,5	5	6	2,5

Fuente: Elaboración propia.

La primera cuestión clave que se planteó a los expertos tiene que ver con la vigencia o no del paradigma de la sostenibilidad en la actualidad, con independencia del caso de España en concreto. Y la respuesta es contundente. Como se observa en la Gráfica 1, los encuestados están bastante en desacuerdo con que el paradigma de la sostenibilidad esté trasnochado y que haya que olvidarse de él y, por el contrario, están absolutamente de acuerdo en que, hoy más que nunca, hay que reivindicar la ideología de la sostenibilidad. Por tanto, de partida, hay una postura ideológica clara en el grupo: la sostenibilidad sigue siendo hoy un referente básico del desarrollo

turístico. Es más, los miembros del grupo están bastante de acuerdo (y con absoluto nivel de consenso) en que la sostenibilidad puede ser un eje sobre el que relanzar el turismo español en momentos de crisis, lo que permitirá generar más valor para el turista y resistir la presión competitiva que obliga a bajar los precios. En este sentido, Monfort (2011) defiende que España saldrá de la crisis con la necesidad de modificar las bases sobre las que se sustenta el actual modelo turístico, y en este proceso de transformación tienen un papel clave la sostenibilidad y la generación de ventajas competitivas. De hecho, la apuesta por la sostenibilidad se acepta por los encuestados como una estrategia de diferenciación clave e ineludible para garantizar el éxito de los destinos turísticos españoles en los mercados internacionales.

Gráfica 1. Diagnóstico de los expertos respecto a la incorporación de la sostenibilidad en la política turística española



Fuente: Elaboración propia.

Como muestran los últimos ítems de la Tabla 5, destacados en gris, los propios expertos propusieron incluir en la segunda ronda una serie de aspectos para debatir, relacionados con esta cuestión. Por un lado, existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de generar un debate profundo y riguroso sobre el concepto de sostenibilidad, que los encuestados consideran desgastado por su mal uso y abuso, lo que resta credibilidad a las políticas y acciones sostenibles. Por otra parte, también hay un acuerdo importante respecto a la necesidad de que el significado del paradigma de la sostenibilidad y su importancia sea asumido más allá de los agentes turísticos, es decir, por la sociedad en general. Y, finalmente, de las respuestas obtenidas se deduce un amplio consenso respecto al papel de la sostenibilidad, más que como aspecto diferenciador de la oferta respecto a la competencia, como una necesidad vital para la supervivencia de la propia actividad (Tabla 5). En este sentido, Flores (2012) defiende impulsar una estrategia turística basada en el paradigma de la sostenibilidad como uno de los retos de la política turística española del futuro.

Ha habido un aspecto que ha generado polémica en el debate sobre el binomio sostenibilidad-turismo (ítem 22 de la Gráfica 1). Uno de los expertos planteó debatir en

la segunda ronda la siguiente afirmación: “*El turismo sostenible sólo tiene cabida en territorios y sociedades integralmente sostenibles*”. Los expertos, en general, están parcialmente de acuerdo con esta afirmación (que ha obtenido una mediana de 5). Sin embargo, el recorrido intercuartílico es muy elevado (2,5), lo que evidencia una considerable falta de consenso –el Q1 es de 3,5, mientras que el Q3 asciende a 6-. Hay que tener en cuenta, no obstante, que esta cuestión sólo ha sido objeto de opinión en la segunda ronda, por lo que es presumible que en una hipotética tercera ronda los expertos tenderían a reducir el recorrido intercuartílico en torno a una posición neutral o más cercana al acuerdo parcial.

Un segundo bloque de afirmaciones cuestiona a los expertos acerca del modelo turístico español. La principal polémica se produce en el debate sobre la afirmación 21, propuesta por un experto para discutir en la segunda ronda. El proponente planteaba en esta cuestión que, aunque se suele hacer referencia al “modelo turístico español” como algo único y homogéneo –de hecho, ese es el planteamiento de esta investigación-, en realidad en España no existe un único modelo, sino que las diferentes tipologías de turismo que se desarrollan en nuestro país (sol y playa, urbano, rural, o naturaleza, entre otros.) configuran modelos diferentes, que, según él, son insostenibles. Como se aprecia en la Gráfica 1, el resultado grupal ha sido un acuerdo parcial sobre esta afirmación (mediana de 5), pero con un recorrido intercuartílico muy alto (de 3), habiendo quienes están parcialmente en desacuerdo (Q1 de 3) y quienes están bastante de acuerdo (Q3 de 6). Se trata, por tanto, de una cuestión polémica sobre la que hay posturas divergentes, que no parece que se pudieran acercar en una tercera ronda.

Sobre el resto de afirmaciones hay un consenso alto o muy alto, tanto en aquellas en las que el grupo manifiesta su acuerdo, como en las que se muestra en desacuerdo.

En primer lugar, los participantes en el *delphi* están sólo parcialmente de acuerdo en que España sigue anclada en un modelo de turismo de masas de bajo precio que ya no puede competir con los países emergentes. Pero sí que se muestran bastante de acuerdo en que la mayor exigencia social actual ante ciertos valores relacionados con el paradigma de la sostenibilidad requiere un cambio profundo en la política turística española.

Otra cuestión importante es la percepción de los encuestados acerca de lo que ha ocurrido hasta el momento respecto al tratamiento de la sostenibilidad en el ámbito de la política turística en España. En este sentido, hay un consenso unánime en que los intentos realizados hasta ahora en materia de política turística en España por incorporar la sostenibilidad han dado lugar a unos resultados bastante pobres. Es decir, que los avances han sido muy poco significativos. Quizás, la explicación esté, como reconocen los propios expertos, en que, en la actualidad, el sector público carece de la vocación de liderazgo necesaria para conseguir el cambio que requiere el turismo español en materia de sostenibilidad.

De hecho, los dos últimos intentos de planificación turística a nivel estatal salen bastante mal parados en este sentido. Así, los participantes en el *delphi* consideran que el *Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2015)*, recientemente aprobado por

el Gobierno Central, no realiza un tratamiento adecuado de la sostenibilidad, lo que coincide con las principales conclusiones del análisis crítico del *PNIT* realizado en el apartado anterior. Pero tampoco su antecesor, el *Plan del Turismo Español. Horizonte 2020*, parece colmar las expectativas del grupo (con una mediana de 4 y un recorrido intercuartílico de 2; lo que pone de manifiesto, incluso, la falta de consenso respecto a esta cuestión). Además, los encuestados consideran que las principales Comunidades Autónomas turísticas españolas no han realizado en la última década un esfuerzo significativo por incorporar la sostenibilidad como un paradigma clave de sus procesos de planificación y gestión turística.

Parece evidente que es necesario un cambio de rumbo en lo que respecta al tratamiento de la sostenibilidad en la política turística española. En este sentido, los expertos están absolutamente de acuerdo en que la incorporación real de la sostenibilidad en el turismo español requiere de una estrategia de trabajo transversal, de manera que ésta se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las acciones que se diseñen e implementen por el sector público. En este sentido, plantean que esta cuestión debe superar el debate político y aceptarse como un paradigma clave e ineludible del desarrollo por parte de todos los agentes, ya que, solo de esta manera, será posible conseguir resultados tangibles.

También coinciden los encuestados en que la incorporación real de la sostenibilidad a los procesos de planificación y gestión de los destinos turísticos españoles requiere del diseño de nuevas organizaciones y procedimientos que fortalezcan la acción institucional a favor del turismo sostenible. Es decir, que no basta con buena voluntad, sino que hay que asumir cambios importantes, hasta el punto de que supongan, incluso, modificación de normas legales, instituciones, etc. Y eso puede tener un coste, al menos a corto plazo, que los destinos y las empresas deben asumir.

En este sentido, también se ha planteado a los expertos si consideraban que la apuesta por la sostenibilidad tiene un coste que los destinos y empresas turísticas españolas no pueden soportar. Y esta cuestión ha suscitado bastante polémica. La Tabla 5 muestra que la segunda ronda ha acabado con una mediana de 3, es decir, que el grupo está parcialmente en desacuerdo con esta afirmación, si bien la falta de consenso es evidente (recorrido intercuartílico de 2,5). La segunda ronda acabó con un nivel de consenso más bajo (recorrido intercuartílico de 3) y con un posicionamiento del grupo bastante en desacuerdo con la afirmación. En consecuencia, en principio, parece existir una tendencia del grupo a estar en desacuerdo con esta sentencia, si bien, desde el primer momento ha generado polémica.

Finalmente, cabe hacer mención a una afirmación con la que los consultados también han mostrado su desacuerdo parcial (con una mediana de 3) y, en este caso, con un absoluto consenso (ítem 7 de la Gráfica 1). Se trata de la sentencia sobre el mínimo interés por la sostenibilidad del turista mayoritario que visita los destinos turísticos españoles. Los expertos consideran, por tanto, que el turista que visita España sí tiene un cierto interés en la sostenibilidad. Respecto a esta cuestión, son muchos los estudios que tratan los aspectos más relevantes del turismo sostenible desde la perspectiva del turista (TripAdvisor, 2007; Travelhorizons, 2009; Wehrli et al., 2011; entre otros). En definitiva, estos estudios vienen a demostrar que el mercado turístico

está en constante evolución y que los nuevos valores en los turistas generan una nueva dinámica en la demanda turística. Así, surgen nuevos segmentos de turista con nuevos modos de viajar, motivaciones y necesidades y en los que las preocupaciones del turista por la sostenibilidad del destino va ganando importancia. Esta cuestión es de vital relevancia, puesto que, para que el turismo sea sostenible, es condición *sine que non* que el turista tenga un comportamiento sostenible (Punzo, 2004).

5.-Conclusiones

El análisis de la evolución del turismo español desde sus inicios permite observar cómo han surgido numerosos problemas cuyos orígenes se encuentran, en buena medida, en la ausencia previa de una planificación integral articulada sobre criterios de sostenibilidad a medio y largo plazo. Pese al interés de los agentes por incorporar la sostenibilidad a la política turística hace ya más de veinte años, y según el diagnóstico de los expertos, los resultados son bastante pobres, siendo los avances muy poco significativos. Aunque el discurso de los gestores públicos en el diseño de las políticas turísticas muestra un cambio de valores, principios y criterios de priorización, los resultados reales están lejos de responder a esos criterios éticos y sostenibles. La realidad es que continúa sin existir una actitud proactiva de los gobiernos de cualquier ámbito territorial hacia la sostenibilidad del desarrollo del turismo en España, por lo que los avances son mínimos.

Se trata, por tanto, de un reto de gran magnitud, que supone transformar la inercia de actuación y los principios y modelos de gestión públicos y privados que han regido en los últimos cuarenta años en el turismo español, lo que requiere liderazgo institucional y capacidad de actuación transversal. La sostenibilidad se ha convertido en el adjetivo de moda para justificar cualquier acción haciendo creer que es respetuosa con la sociedad, el medioambiente y, además, rentable económicamente. Así, actualmente, es difícil encontrar un plan turístico en cuyo discurso no se incluya la sostenibilidad, bien como un anhelo de garantía de mejora de las condiciones de uso de los recursos, o bien como un factor clave de aumento de la competitividad. Cualquier plan nacional de turismo debería evitar una gran desconexión con las acciones desarrolladas hasta ahora y más aún generar una visión elitista, pero poco realista, práctica y efectiva. En este sentido, lo preocupante es que una generación después de la aparición del concepto, una buena parte de esta apuesta por la sostenibilidad se sigue sustentando en declaraciones retóricas, ejercicios teóricos y discursos grandilocuentes que en muy poco han contribuido a la consecución de resultados tangibles. La sostenibilidad debe ser un factor central en la competitividad de los destinos españoles, pero el turismo solo será sostenible cuando las directrices de carácter público tengan como objetivo final un progreso económico general que conozca y respete los límites de explotación de sus recursos y sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades de la sociedad en que se desarrolla.

Es incuestionable que el éxito o el fracaso de la transición hacia un turismo más responsable y sostenible depende, en última instancia, de los responsables políticos, quienes deben comprender cómo y con qué políticas favorecer y acelerar la transición hacia un turismo competitivo y eficiente en el uso de los recursos. Por tanto, la

inacción política, o la toma de decisiones equivocadas, tienen consecuencias directas en la pérdida de competitividad de los destinos turísticos, incluso pudiéndose destinar fondos públicos a proyectos turísticos que causen impactos negativos sobre el territorio, lo que muestra la importancia de contar con un marco institucional adecuado como condición *sine qua non* para lograr la sostenibilidad.

El trabajo aquí realizado muestra que, en general, el tratamiento dado a la sostenibilidad en la política turística española ha sido parcial o erróneo y que, en los casos de una mejor conceptualización y tratamiento teórico, como el *Plan 2020*, ha existido una escasa correspondencia entre los objetivos propuestos y las iniciativas desarrolladas. El futuro del turismo en España estará marcado por las decisiones políticas que lo regulan y gestionan, y si estas políticas turísticas no son capaces de asumir, reflejar y propiciar los compromisos reales que supone avanzar hacia un turismo más sostenible, nos enfrentaremos a sucesivos y cíclicos enfoques superficiales, generales e imprecisos, que llamarán “sostenibles” a políticas que, en realidad, no respondan a esa filosofía. Por ello, como destacaban los expertos consultados para esta investigación, es necesario iniciar un debate sobre el propio concepto de sostenibilidad, desgastado por el mal uso y abuso que del mismo se ha hecho en las dos últimas décadas y que, por tanto, lastra la credibilidad de las acciones y políticas sostenibles.

Actualmente, el país sufre algo más que una crisis económica, también una crisis de valores, y es ahora cuando se debe ser valiente para replantear el modelo imperante y no simplemente “adaptarse a las necesidades del mercado”, sino potenciar aquellos segmentos que permiten un turismo responsable con su entorno y sociedad. Asimismo, otras ideas-fuerza extraídas de esta investigación, y que deberían tenerse en cuenta en los próximos años para asegurar el éxito de la incorporación de la sostenibilidad en la política turística serían: diseñar e implementar nuevos productos turísticos que favorezcan un comportamiento de consumo responsable por parte del turista, mejorar la eficiencia de la gestión pública del turismo, superar el carácter excluyente de la orientación ambientalista y desarrollar verdaderas acciones de sostenibilidad, avanzar hacia una nueva imagen corporativa de España como destino turístico que ponga de relieve los valores de la sostenibilidad, favorecer una gestión adaptativa de los destinos turísticos españoles, generar y gestionar nuevo conocimiento aplicable a la creación de más valor con un menor uso de recursos, sustituir la planificación turística tradicional por una planificación integral, consensuada y adaptable, o introduciendo modelos de verdadera gobernanza, entre otras opciones. En definitiva, y parafraseando a Einstein, los problemas no pueden ser resueltos pensando de la misma manera que cuando se crearon.

Bibliografía

Beas, L. (2012): “Los Planes de Excelencia Turística en España (1992-2006). Una apuesta por la revitalización de los destinos. Revisión de su implantación e impactos”, *Scripta Nova - REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES*, Vol. XVI, núm. 411. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/scriptanova/article/view/258093/345380> (Último acceso: 19 agosto 2012).

Bellod, JF. (2012): “La reforma laboral en España, contenido y expectativas”, *Contribuciones a la economía*, 4. Mimeo. Disponible en: <http://www.eumed.net/ce/2012/ifbr2.html> (Último acceso: 17 agosto 2012).

Brunet, P.J., Almeida, F., Coll, M., Monteserín, O. (2005): “Los planes de excelencia y dinamización turística (PEDT), un instrumento de cooperación a favor del desarrollo turístico”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39: 201-226.

Enríquez, M.A., Osorio, M., Castillo, M. y Arellano, A. (2012): “Hacia una caracterización de la política turística”, *PASOS. Revista de turismo y patrimonio cultural*, 10(3): 417-428.

Flores, D. (2012): “La política turística del gobierno central”. En Pulido, J. I. (Coord.): *Política económica del turismo*. Pirámide. Madrid: 167-191.

Goldin, I. (2010): *Tourism and the G-20: T.20 Strategic Paper*. Document prepared for the 2nd T.20 Ministers Meeting Republic of Korea, 11-13 October 2010. Universidad de Oxford.

Jimeno, J.F. (2012): “La reforma laboral: una perspectiva económica”, *Areas. Revista Internacional de ciencias sociales*, 12: 17-30.

Lane, B. (2012): “Sustainable rural tourism strategies: A tool for development and conservation”, *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, 1(1): 12-18.

Liu, Z. (2003): “Sustainable tourism development: a critique”, *Journal of Sustainable Tourism*, 11(6): 459-475.

Maroto, J.C. y Cejudo, I. (2010): “Retos para el turismo español. Cambio de paradigma: XIV Congreso de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT)”, *Cuadernos Geográficos*, 46: 315-321.

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2007): *Plan de Turismo Español Horizonte 2020*. Secretaria General de Turismo.

Monfort, V.M. (2011): “La actividad turística”, *Economistas*, 29(126): 89-96.

Prats, F. (2008): “Turismo y cambio climático en España. Reflexiones para el debate”, *Ambiata*, abril: 29-34.

Pulido J. I. y Cárdenas, P.J. (2012): La política turística en el ámbito local: la gestión pública de destinos. En Pulido, J. I. (Coord.): *Política económica del turismo*. Pirámide. Madrid: 213-232.

Pulido, J.I. (2011a): "La sostenibilidad del modelo turístico español en un escenario de cambio global", *Papeles de Economía Española*, 128: 38-52.

Pulido, J.I. (2011b): "Turismo sostenible", en Pulido, J.I. y Sáez, A. (coords.): *Estructura general del mercado turístico*. Síntesis. Madrid: 257-280.

Pulido, J.I. (2011c): "Política turística", en Pulido, J.I. y Sáez, A. (coords.): *Estructura general del mercado turístico*. Síntesis. Madrid: 281-305.

Pulido, J.I. y López, Y. (2010): "Sostenibilidad de los destinos turísticos", en López, D. y Del Valle, E. (ed.): *La actividad turística española en 2009 (Edición 2010)*, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. y Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT), Gijón: 257-274.

Punzo, L.F. (2004): "Sostenibilidad del turismo y desarrollo económico local: El caso de la región Toscana", *Caderno Virtual de Turismo*, 4(1): 8-27.

Secretaría de Estado de Turismo (2012): *Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2015)*. Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Madrid. Disponible en: http://www.minetur.gob.es/turismo/es-es/documents/plan%20nacional%20e%20integral%20de%20turismo%202012_2015_v4%206.pdf (Último acceso: 15 agosto 2012).

Torres, A. y López, F. (2012): "The growth and spread of the concept of sustainable tourism: The contribution of institutional initiatives to tourism policy", *Tourism Management Perspectives*, 4: 1-10.

Travelhorizons (2009): *American travelers more familiar with "green travel" but unwilling to pay more to support it*. Disponible en: <http://www.ustravel.org/news/press-releases/american-travelers-more-familiar-%E2%80%98green-travel%E2%80%99> (Último acceso: 12 agosto 2012).

TripAdvisor (2007): *TripAdvisor Travelers Keen on Going Green*. Disponible en: http://www.tripadvisor.com/PressCenter-i2285-c1-Press_Releases.html (Último acceso: 12 agosto 2012).

Velasco (2005): "¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)", *Política y sociedad*, 42(1): 169-195.

Velasco, M. (2010): "La incorporación de ideas en las políticas públicas. El concepto de sostenibilidad en la política turística", *Revista de Análisis Turístico*, 10: 35-44.

Velasco, M. (2011): "La política turística del gobierno central en 2010", en Del Valle, E. y López, D. (ed.): *La actividad turística española en 2010 (Edición 2011)*, Centro de

Estudios Ramón Areces, S.A. y Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT), Madrid: 191-202.

Vera, J.F. y Baños C.J. (2010): “Renovación y reestructuración de los destinos turísticos consolidados del litoral: las prácticas recreativas en la evolución del espacio turístico”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 53: 329-353.

Voinov, A. (2008): “Understanding and communicating sustainability: global versus regional perspective”, *Environment, Development and Sustainability*, 10: 487-501

Wehrli, R., Egli, H., Lutzenberger, D., Pfister J., Schwarz, J. y Steettler, J. (2011): “Is there demand for sustainable tourism?” Study for the World Tourism Forum Lucerne 2011, ITW. Working Papers Series Tourism 001/2011. Lucerne University of Applied Sciences and Arts.