

La integración de la Agenda 2030 en la política turística: el caso de España

***IV Premio SEGIB-AECID
de investigación sobre Desarrollo
Sostenible en Iberoamérica***

Integrating the 2030 Agenda into tourism policy: the case of Spain

***Recipient of the IV SEGIB-AECID
Award in Research
on Sustainable Development
in Ibero-America***

Diana GÓMEZ-BRUNA
dgomezbruna@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Natalia MILLÁN-ACEVEDO
nmillana@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

María VELASCO-GONZÁLEZ
mvelasco@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Turismo y sostenibilidad en España: avances en la política turística**
- 3. La Agenda 2030: implicaciones en la política turística**
- 4. Metodología**
- 5. El contenido de la Agenda 2030 en los documentos rectores de la política turística española**
 - 5.1. Problemas presentes en la política turística: una visión desde la Agenda 2030**
 - 5.2. Valores y principios de la política turística en relación con la Agenda 2030**
 - 5.3. Los ODS en la política turística española**
- 6. Conclusiones**
- 7. Agradecimientos**
- 8. Bibliografía**

La integración de la Agenda 2030 en la política turística: el caso de España

**IV Premio SEGIB-AECID
de investigación sobre Desarrollo
Sostenible en Iberoamérica**

Integrating the 2030 Agenda into tourism policy: the case of Spain

**Recipient of the IV SEGIB-AECID
Award in Research
on Sustainable Development
in Ibero-America**

Diana GÓMEZ-BRUNA
dgomezbruna@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Natalia MILLÁN-ACEVEDO
nmillana@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

María VELASCO-GONZÁLEZ
mvelasco@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Citar como/cite as:

Gómez-Bruna D, Millán-Acevedo N, Velasco-González M (2024). La integración de la Agenda 2030 en la política turística: el caso de España. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(2):206-224.

DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.10717

Resumen

Desde hace años, la sostenibilidad es uno de los grandes retos de la política turística. En este contexto, la Agenda 2030 puede convertirse en una importante herramienta para trabajar en el progreso hacia la sostenibilidad del sector turístico por tratarse de una agenda integral y transversal, que incluye las esferas económica, social y medioambiental desde una perspectiva indivisible. Con el presente artículo, se tiene como objetivo analizar la integración de la Agenda 2030 en la política turística española. Para ello se utiliza la metodología cualitativa a través de la técnica de análisis de contenido de los documentos rectores de esta política sectorial en España. Se abordan tres dimensiones de análisis: problemas, valores y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los resultados muestran que, a pesar de que la política turística española incorpora algunas cuestiones clave de la Agenda 2030, tiene un mayor enfoque hacia las dimensiones económica y medioambiental mientras que la dimensión social se incorpora de una manera más limitada. Estos hallazgos muestran que la política turística tiene sus propios intereses y lógicas desde los cuales abordar cada una de las dimensiones de la sostenibilidad.

Palabras clave: política turística, desarrollo sostenible, Agenda 2030, turismo, ODS, políticas públicas.

Abstract

For years, sustainability has been one of the major challenges of tourism policy. In this context, the 2030 Agenda can become an important tool for working towards sustainability in the tourism sector, as it is a comprehensive and cross-cutting agenda, that includes the economic, social and environmental spheres from an indivisible perspective. This article aims to analyze the integration of the 2030 Agenda into Spanish tourism policy. To do so, qualitative methodology is used, through the technique of content analysis of the guiding documents of this sectoral policy in Spain. Three dimensions of analysis are addressed: problems, values and Sustainable Development Goals (SDGs). The results show that, although Spanish tourism policy incorporates some key issues of the 2030 Agenda, it has a greater focus on the economic and environmental dimensions, while the social dimension is incorporated in a more limited way. These findings show that tourism policy has its own interests and logics from which it approaches each of the dimensions of sustainability.

Keywords: tourism policy, sustainable development, 2030 Agenda, tourism, SDG, public policies.

1 Introducción

El turismo ha sido considerado durante décadas un importante motor de desarrollo socioeconómico para España. Los beneficios que el sector genera en el ámbito económico han justificado que, desde gobiernos de diferentes niveles, se hayan desarrollado diversos instrumentos de política pública para fomentar y promover la actividad turística. Sin embargo, el sector puede generar también importantes impactos negativos, tanto en el ámbito medioambiental como en el social y económico, en las comunidades en que se desarrolla (Mathieson y Wall 2004). La sostenibilidad aparece, así, como uno de los grandes retos de la política turística.

En España, desde mediados de los dos mil, se ha ido incorporando en los diferentes planes estratégicos de turismo el valor de la sostenibilidad gradualmente (Velasco 2010) si bien es en los últimos años, ante la certeza de la crisis multidimensional en la que estamos inmersos y en la que el turismo desempeña un papel importante, cuando esta transición se hace más urgente. Paralelamente, los destinos turísticos son espacios especialmente vulnerables ante las diversas crisis: no solo la climática, también la social o la económica.

En este sentido, la aprobación de la Agenda 2030 en 2015 puede suponer un interesante marco en el camino hacia la sostenibilidad del turismo, por tratarse de una agenda transversal donde se incorporan los ámbitos económico, social y medioambiental desde una perspectiva indivisible y se establecen objetivos y metas mensurables. Aunque el turismo aparece de manera explícita solo en 3 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (UN 2015) puede desempeñar un papel importante en el resto de los ODS, tal y como reconoce la propia Organización Mundial de Turismo (UNWTO) (UNWTO 2018). La integración de la Agenda 2030 puede convertirse, por tanto, en una importante herramienta para integrar las múltiples dimensiones de la sostenibilidad en el desarrollo turístico de una manera efectiva.

Con el presente artículo, se tiene como objetivo analizar la integración de la Agenda 2030 en la política turística española. Para ello, se utiliza la metodología cualitativa, a través de la técnica de análisis de contenido de los principales documentos de la política turística de este país en el período 2020-2023. Este análisis se aborda en torno a tres categorías principales: problemas, valores y ODS. Los resultados muestran que la política turística española incorpora algunas cuestiones clave de la Agenda 2030, lo que permite identificar diferentes perspectivas y lógicas desde las que se aborda cada una de las dimensiones de la sostenibilidad.

2

Turismo y sostenibilidad en España: avances en la política turística

España es uno de los países líderes mundiales en el panorama del turismo internacional. En 2023, ocupaba el segundo lugar del *ranking* mundial, tanto en llegadas de turistas internacionales como en ingresos por turismo (UNWTO 2024). En ese año se alcanzaron más de 85 millones de turistas internacionales que generaron un gasto de 108 millones de euros (INE 2024). La actividad turística tiene un importante peso en la economía española, al representar en torno al 12,8 % del producto interior bruto (PIB) y el 12,5 % del empleo (INE 2023). Estas cifras ofrecen una medida de la relevancia del sector turístico en el contexto español.

Desde los años sesenta, el turismo ha sido fomentado y promocionado por las diversas instituciones centrales, regionales y locales españolas. En este sentido, y con el fin de abordar desde perspectivas apropiadas la política turística española, hemos de señalar aquí el reparto competencial en materia de turismo entre los diferentes niveles de gobierno. En la Constitución española de 1978, en su artículo 148.1.18, se establece que las comunidades autónomas pueden asumir las competencias en materia de «promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial» y no se reserva al nivel central ninguna competencia directa en materia de turismo. De esta manera, el Gobierno central interviene en la actividad turística apoyándose en otros títulos competenciales relacionados con el turismo, como la promoción de España en el exterior, el turismo como actividad económica o la expedición de títulos profesionales del turismo.

A través de estas competencias, y especialmente desde los años noventa, el Gobierno central ha desarrollado diferentes planes estratégicos, pero también otros instrumentos de políticas públicas vinculados con la comunicación o promoción, que han tenido como fines el aumento de la competitividad del turismo español, la calidad o, en los últimos años, la sostenibilidad. La revisión de estas políticas en torno al turismo muestra que el turismo en España es abordado históricamente desde una perspectiva basada en la relevante aportación del sector a la economía, fundamentalmente por su aportación al PIB, por la generación de empleo o la contribución a la balanza de pagos. Esta aproximación provoca que el número de llegadas y el gasto de los turistas hayan sido considerados como los principales indicadores de éxito del turismo en España. En este contexto, las políticas se han dirigido fundamentalmente al impulso del turismo como actividad económica y al aumento en el número de llegadas de turistas internacionales.

Sin embargo, a pesar de esta relevancia y aparente éxito, el sector turístico español adolece de algunos problemas estructurales que han sido identificados desde hace décadas tanto en los documentos de política turística como en la bibliografía académica. La cuádruple concentración que caracteriza al sector (espacial, temporal, producto y mercados) (Velasco 2022) favorece, en gran medida, estos problemas. España recibió en 2023 85,2 millones de turistas internacionales de los que el 90,4 % se concentra en seis comunidades autónomas: Cataluña, Islas Baleares, Canarias, Andalucía, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid. Además, España es un país con una marcada estacionalidad: el 71 % de las llegadas en 2023 se produjo en los meses de abril a octubre (INE 2024), lo que explica también la concentración en el producto de sol y playa. Por último, las llegadas de turistas internacionales provienen fundamentalmente de tres mercados (el británico, el francés y el alemán), con porcentajes de turistas sobre el total del 20,2, 13,8 y 13 %, respectivamente (INE 2024).

El turismo ejerce así una fuerte presión sobre los territorios y sociedades en los que se desarrolla, lo que genera impactos negativos, tanto desde el punto de vista económico como sociocultural y medioambiental. Entre ellos destacan la subida del precio de los bienes, servicios y vivienda; la masificación de los espacios públicos, o el excesivo consumo de recursos escasos, como el agua o las emisiones CO₂ (Gómez-Bruna y Martín-Duque 2019).

Estos impactos son percibidos por las poblaciones locales con diferentes intensidades si bien, en los últimos años, están apareciendo en diversos destinos turísticos españoles manifestaciones sociales de rechazo al modelo turístico desarrollado y también a las políticas llevadas a cabo por instituciones en diferentes niveles de gobierno. Todo ello, unido a crisis como la sanitaria, social o la climática, exige una incorporación efectiva de las dimensiones de la sostenibilidad en la política turística.

La primera vez que la sostenibilidad aparece de manera explícita en un plan estratégico a nivel país es en el Plan Horizonte 2020 (Secretaría de Estado de Turismo 2007). A partir de ese momento, la «sostenibilidad» se constituye como un elemento transversal, que irá apareciendo en todos los planes posteriores desarrollados, aunque la aproximación a ella se realiza con mayor o menor profundidad en función, fundamentalmente, de los valores presentes en los diferentes ciclos políticos. Esta cuestión es un condicionante importante a la hora de analizar la integración de la Agenda 2030 en la política turística española ya que existe, previa a la llegada de la Agenda 2030, una trayectoria en la política turística española a integrar asuntos relacionados con la sostenibilidad, especialmente desde la perspectiva medioambiental.

3

La Agenda 2030: implicaciones en la política turística

La Agenda 2030 surge en el año 2015 como un marco global de acción adoptado por los Estados miembros de las Naciones Unidas, con el objetivo de promover el desarrollo sostenible en todo el mundo, abordando los desafíos más urgentes a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas (UN 2015). En la Agenda, compuesta por 17 ODS, se abordan áreas clave como la acción climática, la erradicación de la pobreza, la igualdad de género o la educación de calidad.

En este sentido, más allá de la Agenda como marco global de acción, una de las claves para su éxito es el compromiso de los países por integrar sus valores y principios en las políticas públicas. Esto implica alinear las estrategias y acciones gubernamentales con los objetivos de la Agenda a través de aproximaciones integrales. Con el fin de operativizar la Agenda, los gobiernos deberían incorporar a sus políticas públicas los ODS y las metas a ellos asociadas desde una perspectiva transversal.

En el contexto de la política turística, la Agenda 2030 desempeña un papel fundamental, al proporcionar un marco para impulsar un turismo más sostenible y responsable. Alinear el desarrollo turístico con los principios y objetivos de la Agenda podría contribuir a que el turismo reportara, de manera positiva, al bienestar de las comunidades locales, la preservación del medio ambiente y la promoción de la igualdad y la inclusión social.

En la propia Agenda 2030 se reconoce, de manera explícita, al turismo en metas de los ODS 8, 12 y 14 (UNWTO 2018). En relación con el ODS 8, «Trabajo decente y crecimiento económico», el «turismo» es incorporado como sector capaz de contribuir al crecimiento económico sostenible, lo que fomenta la creación de empleo digno y el desarrollo de infraestructuras turísticas que benefician a las comunidades locales. En relación con el ODS 12, «Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles», en la Agenda 2030, se reconoce el papel del turismo a través de las prácticas de turismo sostenible, de fomentar el consumo y la producción responsables, de gestionar eficientemente los recursos naturales y de contribuir a la sensibilización y educación sobre la importancia de un estilo de vida sostenible. Por último, en cuanto al ODS 14, «Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible», el turismo tiene importantes vínculos, debido a la dependencia de los ecosistemas marinos y costeros de una buena parte del desarrollo turístico. En este sentido, resulta fundamental que se promuevan prácticas de turismo respetuosas con los océanos y que se fomente su uso sostenible, tanto en las poblaciones locales como en los turistas.

Adicionalmente, el desarrollo turístico tiene una gran relevancia en el resto de los ODS, como la misma UNWTO reconoce (UNWTO 2018). En relación con la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, el turismo puede tener un impacto significativo en los ecosistemas naturales y las especies animales, por lo que es crucial adoptar prácticas sostenibles con las que minimizar este impacto y promover la conservación. Por otro lado, el turismo tiene un vínculo bidireccional con el cambio climático. Una parte importante del desarrollo turístico tiene una gran dependencia del clima (sol, playa, nieve, etc.) y, paralelamente, un subsector turístico, el aéreo, es uno de los principales contribuyentes al cambio climático, ya que supone aproximadamente un 8 % de las emisiones de CO₂ a la atmósfera. Finalmente, otro aspecto relevante es la inclusión social y la igualdad de género en el turismo, reflejada en los ODS 5 y 10. La promoción de oportunidades equitativas para todos los grupos sociales, así como la eliminación de cualquier forma de discriminación en el sector turístico, son fundamentales para lograr un desarrollo turístico verdaderamente sostenible y justo.

4 Metodología

La presente investigación es parte de un proyecto más amplio, denominado «Articulación de Agendas Globales y Agendas Nacionales: el proceso de implementación de la Agenda 2030 en Europa y América Latina» (ref. PID2019-104967RB-I00). Se trata de un proyecto concedido por el Plan Nacional de I + D + I del Ministerio de Ciencia e Innovación a la Universidad Complutense de Madrid en el período 2020-2023. El proyecto se articuló en dos fases. La primera estuvo relacionada con la integración de la Agenda 2030 en las políticas de cuatro países: España, Francia, República Dominicana y Uruguay. En la segunda fase del proyecto, se tenía como objetivo analizar la integración de los contenidos de la Agenda 2030 en el diseño e implementación de cuatro políticas públicas específicas en cada uno de los países arriba mencionados: cooperación, desarrollo rural, desigualdad urbana y turismo.

En el presente artículo, se presentan los resultados del análisis de esta última política: la política turística en España desde 2020 a 2023. El marco temporal elegido se corresponde con un único ciclo político vinculado a lógicas progresistas. Otro aspecto importante para entender el presente análisis es la crisis del COVID-19 y las importantes repercusiones que tuvo en el sector turístico. Durante una buena parte del período analizado, la movilidad de turistas internacionales se vio limitada, de modo que descendió drásticamente tanto el volumen de llegadas internacionales como los ingresos por turismo. Estas cuestiones supusieron una importante variación también en la política turística del período, al estar fuertemente

condicionada por temas sanitarios, pero también por la necesidad de recuperación de la actividad económica.

Con el fin de abordar el objetivo propuesto, el análisis de la integración de la Agenda 2030 en la política turística española, se optó por llevar a cabo un estudio exploratorio basado en el análisis de contenido de los documentos clave en la política turística española.

Para llevar a cabo el análisis de contenido, el equipo investigador diseñó una metodología específica basada en las fases del análisis de políticas públicas (Parsons 2007), una metodología que se consideró apropiada para explorar el grado de integración de la Agenda 2030 en las políticas públicas. Para cada fase se identificaron las dimensiones y categorías clave para el estudio de la Agenda 2030. En nuestro caso, el análisis se centró en la fase inicial; esto es, en la del diseño y visiones de las políticas. Para llevar a cabo el análisis, se decidió estudiar: *i)* los problemas identificados en la Agenda 2030 como retos globales de la humanidad; *ii)* los valores o principios que configuran la Agenda 2030; *iii)* la presencia de los ODS en la política turística (tabla 1).

Problemas	Valores	ODS
Crisis climática	Equidad	ODS 1
Transición ecológica	Sostenibilidad	ODS n
Crisis energética	Inclusión	
Desigualdad/pobreza	Redistribución	
	Feminismo	
	Derechos humanos	
	Democracia	
	Responsabilidad	
	Universalidad	

Tabla 1

Dimensiones y variables para analizar la integración de la Agenda 2030

Fuente: Ramos et al. (2024).

Tras la definición de las dimensiones y variables de análisis, para el caso de la política turística, se realizó una búsqueda de documentación en las fuentes institucionales; en este caso, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, ministerio responsable del área de turismo en el nivel gubernamental central. Se decidió analizar todos los documentos publicados por el Ministerio para el período de análisis planteado, 2020-2023:

1. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Componente 14 (Gobierno de España 2021).

2. Estrategia de creación, innovación y fortalecimiento de la oferta país. Experiencias Turismo España (Secretaría de Estado de Turismo 2021).
3. Plan Turístico Nacional de enogastronomía (Secretaría de Estado de Turismo 2022).
4. Estrategia de sostenibilidad turística en destinos (Secretaría de Estado de Turismo 2023).

Los documentos fueron analizados y categorizados sistemáticamente, atendiendo a las diferentes dimensiones y variables indicadas (tabla 1), utilizando el *software* ATLAS.ti 22.

5 El contenido de la Agenda 2030 en los documentos rectores de la política turística española

5.1. Problemas presentes en la política turística: una visión desde la Agenda 2030

El análisis de la política turística española en el marco temporal 2020-2023 muestra que existe un relativo cambio en la política turística española vinculado a la crisis del COVID-19. Las restricciones impuestas a la movilidad de personas a nivel internacional paralizaron completamente el sector turístico durante meses. Durante 2020, las llegadas de turistas en España descendieron respecto a 2019 en un 74 % y los ingresos en un 78 % (INE 2024). Si durante las décadas previas, la política turística se había encaminado fundamentalmente hacia objetivos como el crecimiento y la competitividad, la nueva situación creada por el COVID-19 plantea un nuevo paradigma desconocido hasta el momento. El dilema al que se enfrentó el Gobierno de España, y de la mayor parte de países del mundo, fue el de lograr el equilibrio entre salud y economía (Velasco 2020). Una vez pasados los momentos más duros de la pandemia, donde las restricciones a la movilidad fueron absolutas, los gobiernos se encuentran con el dilema de seguir limitando los viajes (y, en consecuencia, la actividad económica relacionada con la movilidad turística) para contener el virus o reactivar el turismo como motor de desarrollo de la recuperación económica (Rey-Carmona *et al.* 2022).

En este contexto, desempeña un papel fundamental para la política turística española la llegada de los fondos Next Generation. En junio de 2021 se publica el PRTR que, en su componente 14, desarrolla el Plan de Modernización y Competitividad del Sector Turístico (Gobierno de España 2021), plan que podemos considerar el documento marco para el análisis de la política turística española tras el COVID-19. El plan tiene como objetivo abordar

«los retos del turismo en España y preparar al sector para las grandes transformaciones pendientes, especialmente en el ámbito de la sostenibilidad y la digitalización» (Gobierno de España 2021, p. 1). Para alcanzar estos objetivos, se plantean como objetivos secundarios:

1. Transición verde
2. Transición digital
3. Diversificación y desestacionalización
4. Desconcentración
5. Calidad
6. Gobernanza

Respecto a la permeabilidad de los problemas de la Agenda 2030 en la política turística, los resultados muestran que, de los cuatro problemas identificados en la metodología (emergencia climática/crisis climática, transición ecológica, crisis energética y desigualdad/pobreza), la política turística en España refleja, principalmente, las cuestiones relacionadas con la eficiencia energética, el cambio climático y la transición ecológica, obviando casi completamente problemas vinculados con las desigualdades/pobreza.

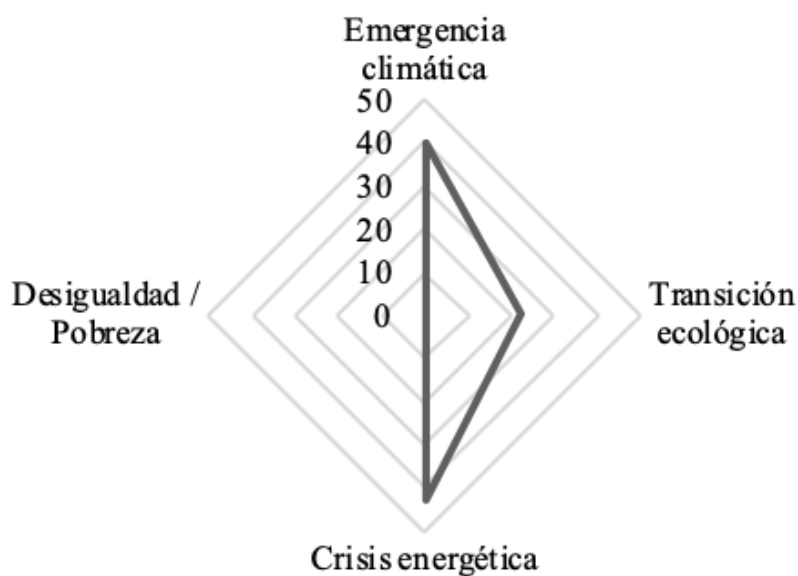


Gráfico 1

Distribución de las categorías «problema» en la política turística española

Fuente: elaboración propia.

La transición verde y sostenible es uno de los seis objetivos secundarios establecidos en el componente 14 del PRTR, de manera que este concepto tiene una presencia importante en los documentos analizados:

La mejora en la modernización y competitividad del sector permitirá situar la sostenibilidad y la digitalización como ejes de la transformación del modelo turístico, y ello, mediante la consecución de objetivos secundarios: 1. Transición verde. Impulsar la eficiencia energética y la econo-

mía circular en el sector turístico, así como proteger los recursos naturales como atractivo turístico (Gobierno de España 2021, p. 6).

Sin embargo, a pesar de la presencia de la transición ecológica en la política turística, no hay evidencia en los documentos estudiados de que esta relevancia derive directamente de los principios promulgados por la Agenda 2030, ya que no aparecen referencias explícitas a ella. Parece, por tanto, que esta presencia puede estar vinculada con otros condicionantes que afectan al sistema turístico español, como podrían ser los requerimientos de los fondos europeos, la necesidad de seguir las directrices del Pacto Verde Europeo y las diversas directivas europeas en materia de medio ambiente y/o los propios retos a los que se enfrenta el sector turístico.

En cuanto a los problemas relacionados con la crisis climática, el concepto aparece asociado de manera constante en los documentos de política turística española a la expresión «cambio climático». En la política turística, se reconoce la contribución del sector turístico en el agravamiento de esta emergencia, especialmente por la emisión de CO_2 : «En España las emisiones asociadas a la cadena de valor representan el 9 % del total, un valor medio estimado de 38 254 491 toneladas de CO_2 » (Gobierno de España 2021, p. 9). También se reconoce explícitamente el impacto que el cambio climático puede ocasionar en los destinos turísticos, especialmente en los destinos de costa y en los archipiélagos. Más allá de estas menciones, las citas en las que aparece el cambio climático están más vinculadas con las actuaciones de adaptación al cambio climático y no tanto en su aproximación como problema. En este sentido, en la política turística española, se han establecido diversos instrumentos para la mitigación y adaptación al cambio climático, tanto de los destinos turísticos como de agentes clave como el sector privado.

En relación con la categoría de «crisis energética», esta no se ve reflejada de manera explícita como problema en la política turística. Sí aparece, en cambio, la eficiencia energética como uno de los ámbitos de actuación principales del Plan de Modernización y Competitividad del Sector Turístico (Gobierno de España 2021), con una presencia de 43 citas.

Finalmente, la categoría de problemas vinculados con la desigualdad/pobreza no tienen una presencia significativa en la política turística española. Aparecen de manera testimonial problemas asociados a desigualdades territoriales y despoblación o género cuando se hace referencia a brechas digitales:

La transición digital que apoye la modernización del tejido empresarial, impulsando su internacionalización, la renovación del capital tecnológico, su adaptación a la transición ecológica y su digitalización y que reduzca las distintas brechas digitales como las de género y territoriales (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2023, p. 3).

Problemas	N.º de citas
Emergencia climática/crisis climática	40
Transición ecológica	22
Crisis energética	43
Desigualdad/pobreza	3

Tabla 2

Número de citas de la categoría «problema» en la política turística española

Fuente: elaboración propia.

5.2. Valores y principios de la política turística en relación con la Agenda 2030

El análisis de los valores de la Agenda 2030 en la política turística española demuestra la escasa integración de sus principios en políticas sectoriales como la turística.



Gráfico 2

Distribución de las categorías «valores» de la Agenda 2030 en la política turística española

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico 2, el principio con mayor presencia es el de «sostenibilidad», que aparece en 97 ocasiones como eje de la política turística española. Sin embargo, a pesar de la relevancia de este valor fundamental en la Agenda 2030, su presencia en la política turística española no deriva de la expansión de la Agenda ya que, como se apuntó en un apartado anterior, el concepto de «sostenibilidad» está ya presente de manera explícita en la política turística española desde el año 2007 en el Plan Horizonte 2020 (Secretaría de Turismo de España 2007). Desde ese momento y hasta la actualidad, la sostenibilidad tiene espacio en los diferentes planes de turismo español con mayor o menor pro-

tagonismo y generalmente vinculada al ámbito medioambiental. Tras la crisis generada por el COVID-19, este concepto se convierte en uno de los ejes de transformación del sector turístico.

En cuanto al resto de valores de la Agenda 2030, existen algunas menciones a cuestiones relacionadas con equidad-lucha contra la desigualdad, inclusión, redistribución y feminismo. En relación con la equidad-lucha contra la desigualdad e inclusión, se reconoce la necesidad de crear propuestas de turismo que atiendan a realidades diversas como el colectivo LGBTIQ+, mayores, familias, religión o discapacidad (Secretaría de Estado de Turismo 2021, p. 12) y se establecen diversos instrumentos para ello, como eliminación de barreras físicas, mejora de accesibilidad de información para grupos con necesidades especiales o formación y difusión en y para la adaptación a la diversidad social. También se incorporan actuaciones en torno a la discriminación en el ámbito laboral.

Además, en el contexto de la Estrategia de Creación, Innovación y Fortalecimiento de la Oferta País (Línea Íntegra), se incorpora el impulso y difusión de prácticas que incorporen, entre otras cuestiones, el impacto positivo en la igualdad de género (Secretaría de Estado de Turismo 2021, p. 16).

En cuanto al valor relacionado con la redistribución, este concepto aparece generalmente vinculado a la idea de redistribución territorial y/o cohesión territorial:

El turismo puede ser un instrumento que contribuya a reducir los desequilibrios territoriales. Desde la perspectiva de la sostenibilidad territorial, la lucha contra la despoblación es el principal objetivo, asegurando el correcto equilibrio territorial de la actividad económica (Gobierno de España 2021, p. 6).

Dados los problemas de concentración espacial de la actividad turística, esta necesidad de redistribución territorial se mantiene en los documentos de política turística posteriores:

En este sentido, la Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos busca un desarrollo equilibrado del potencial turístico en el conjunto del territorio, al tiempo que pretende consolidar vínculos de solidaridad en el interior de las comunidades, de manera que contribuyan a la solución de problemáticas comunes de las dimensiones ambiental, socioeconómica y territorial de la sostenibilidad, promoviendo un reparto racional de las cargas sobre el territorio y consolidando una gestión territorial integral que ayude a frenar los procesos de despoblación (Secretaría de Estado de Turismo 2023, p. 7).

Finalmente, la política turística no incorpora valores relacionados con derechos humanos. Sobre valores democráticos, no aparecen de manera textual, pero sí se introducen cuestiones vinculadas con la necesidad de participación de los diferentes grupos de interés en el desarrollo turístico.

Valores	N.º de citas
Equidad	2
Sostenibilidad	97
Inclusión	11
Redistribución	18
Feminismo	6
Derechos humanos	0
Democracia	0
Responsabilidad	0
Universalidad	0

Tabla 3

Número de citas de la categoría «valores» de la Agenda 2030 en la política turística española

Fuente: elaboración propia.

En definitiva, el análisis muestra desequilibrio entre los valores y principios de la Agenda 2030 en la política turística. Mientras que la sostenibilidad tiene una presencia explícita y abundante, otros valores aparecen de manera ocasional o no aparecen.

5.3. Los ODS en la política turística española

El análisis de la presencia de los ODS en la política turística española muestra que los ODS y sus metas no aparecen de manera explícita en los documentos rectores. De este modo, el análisis se realiza identificando la presencia de los ODS de manera implícita, categorizando asuntos vinculados con las metas de cada uno de los 17 ODS. Aun abordando el análisis de manera indirecta, los resultados muestran una situación totalmente desequilibrada del peso que la política turística otorga a cada uno de los ODS (gráfico 3).

Los tres ODS con mayor relevancia son el ODS9, el 8 y el 13. Los dos primeros se corresponden con los principios de crecimiento económico de la actividad turística, una aproximación cercana a la que tradicionalmente ha mostrado la política turística española. En este caso, la situación pospandemia parece haber acelerado la necesidad de crecimiento del sector turístico (en llegadas de turistas y en ingresos) y la mejora de su competitividad a través de la innovación y digitalización.

Por su parte, el ODS 13 «Acción por el clima», vinculado a la necesidad de tomar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, tiene un gran peso en la política turística. El cambio cli-

mático es reconocido como uno de los grandes riesgos del ecosistema turístico en España y, por tal motivo, se establece como uno de los ejes de actuación clave en la política turística española.

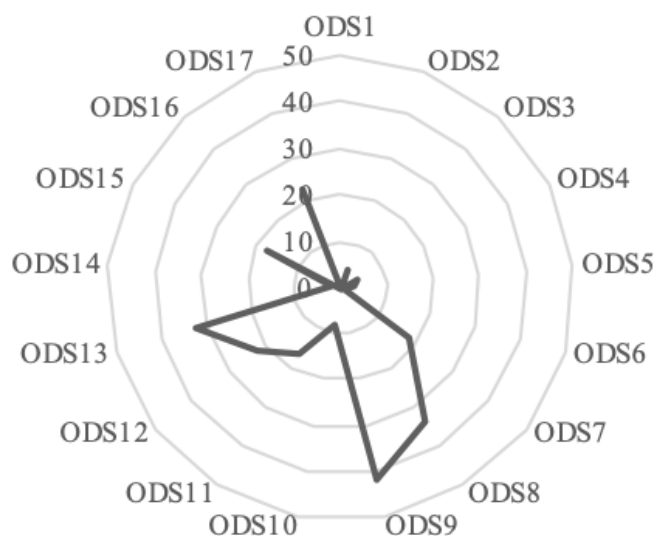


Gráfico 3

Distribución de los ODS en la política turística española.

Fuente: elaboración propia.

Otros ODS tienen un peso menos significativo pero, aun así, importante. Se trata de los ODS 11, 12 y 7. Nuevamente, estos ODS están vinculados con aspectos vinculados al medio ambiente, como las comunidades sostenibles, la producción y consumo responsable y la energía asequible y no contaminante. En todos los casos, la política turística muestra una importante preocupación por estos asuntos, si bien esta preocupación estaba ya presente en ciclos políticos anteriores, dada la relevancia que los recursos naturales tienen para el desarrollo de la actividad turística (tabla 4).

Por último, cabe hacer una mención al ODS 17, sobre «Alianzas para lograr los objetivos». Este ODS aparece mediante términos como participación de los agentes en 17 ocasiones. Esta presencia pone de manifiesto la creciente preocupación de la política turística de integrar en la toma de decisiones a los actores clave del turismo en España.

ODS	N.º de citas
ODS1. Fin de la pobreza	0
ODS2. Hambre cero	4
ODS3. Salud y bienestar	0
ODS4. Educación de calidad	4
ODS5. Igualdad de género	3

ODS	N.º de citas
ODS6. Agua limpia y saneamiento	1
ODS7. Energía asequible y no contaminante	18
ODS8. Trabajo decente y crecimiento económico	34
ODS9. Industria, innovación e infraestructuras	42
ODS10. Reducción de las desigualdades	8
ODS11. Ciudades y comunidades sostenibles	17
ODS12. Producción y consumo responsables	22
ODS13. Acción por el clima	32
ODS14. Vida submarina	2
ODS15. Vida de ecosistemas terrestres	18
ODS16. Paz, justicias e instituciones sólidas	0
ODS17. Alianzas para lograr objetivos	23

Tabla 4

Número de citas de la categoría «ODS» en la política turística española

Nota: elaboración propia.

6 Conclusiones

Los resultados del análisis de la integración de la Agenda 2030 en la política turística española muestran una situación de desequilibrio, tanto en los problemas como en los valores, o en los ODS presentes en la política, lo que podría ser reflejo de la falta de permeabilidad de la Agenda 2030 en esta política sectorial.

Existen diversos factores que están afectando a esta situación. Por un lado, la política turística en España ha seguido desde su origen lógicas vinculadas a la necesidad de crecimiento, tanto en el número de llegadas de turistas internacionales como en ingresos por turismo. El sector es un sector estratégico para la economía española, por su peso en el PIB y en el empleo, de modo que esta dependencia determina, en gran medida, que los objetivos de la política turística se dirijan a la promoción y fomento de la actividad turística. Estas cuestiones se observan no tanto en los problemas o valores, pero sí en los ODS. La importancia que se otorga a asuntos vinculados al ODS 9 y 8 no está tan vinculada al fomento de la sostenibilidad en el ámbito económico, sino a la necesidad de continuar aumentando las cifras del sector.

La incorporación de la sostenibilidad a la política turística se produce de una manera tardía; aparece por primera vez en 2007 en el Plan Horizonte 2020. Desde entonces, las diversas estrategias y planes de turismo de España han incorporado la sostenibilidad, pero de una manera poco equilibrada, atendiendo especialmente a los asuntos medioambientales. Esta cuestión se explica por la relevancia que los recursos naturales y su conservación tienen en el éxito del turismo español. También se debe a las importantes muestras de impactos medioambientales negativos que el turismo ha dejado en algunos territorios, especialmente del litoral.

En este sentido, sí se observa una importante preocupación de la política turística en torno a la crisis climática. En los documentos, se identifica el cambio climático como un problema que abordar, especialmente por el impacto que el cambio climático puede tener en los destinos de sol y playa, principal producto del turismo español. Tras esta identificación, el cambio climático está también presente como valor de la política turística y existen diversas acciones vinculadas al ODS 13. Esta preocupación, nuevamente, no se explica tanto por la permeabilidad directa de la Agenda 2030, sino más bien por la vinculación bidireccional clima-turismo y por las relevantes políticas de la Unión Europea en este ámbito.

A la hora de abordar aspectos vinculados con las personas y el ámbito social, es donde la política turística muestra el mayor desequilibrio. El análisis realizado muestra que los asuntos vinculados con la equidad, la igualdad de género o la justicia social son tratados en la política turística española de una manera muy limitada. Los decisores públicos en turismo deberían incorporar estos asuntos a su agenda, especialmente teniendo en cuenta los movimientos sociales de rechazo al turismo que están surgiendo en algunos de los destinos españoles de gran relevancia, como Canarias, Barcelona, Islas Baleares o Málaga. Con estos movimientos se reclama, entre otras cuestiones, políticas que fomenten modelos de desarrollo turístico sostenibles que pongan en el centro la mejora de la calidad de vida de las sociedades locales.

Los importantes retos que tiene por delante el desarrollo turístico en destinos maduros como España ponen de manifiesto la necesidad de integrar visiones integradoras, transversales y equitativas, como las de la Agenda 2030 a la política turística. Además, problemas tan acuciantes como el cambio climático o las muestras de rechazo al desarrollo turístico que se observan en algunos destinos españoles de relevancia internacional solo pueden abordarse desde perspectivas participativas como las propuestas por la Agenda 2030. En este sentido, con iniciativas como los planes de sostenibilidad en destino o el proyecto de destinos turísticos inteligentes (DTI) de la Secretaría de Estado de Turismo (Segittur), se trabaja por fortalecer la gobernanza de los destinos turísticos y la participación pública en las políticas públicas. Sin embargo, los actores públicos deben seguir trabajando en la generación de alianzas

y espacios que lleven a la participación de los diferentes agentes implicados en el turismo. Este aspecto sería clave para integrar, de manera efectiva, la sostenibilidad en el diseño, implantación y evaluación de la política turística.

7 Agradecimientos

La investigación que da lugar a este artículo forma parte del proyecto de investigación titulado «Articulación de Agendas Globales y Agendas Nacionales: el proceso de implementación de la Agenda 2030 en Europa y América Latina» (PID2019-104967RB-I00) del Ministerio de Ciencia e Innovación (Plan Nacional de I + D + i).

8 Bibliografía

- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 14, Gobierno de España, Madrid.
- GÓMEZ-BRUNA D, MARTÍN-DUQUE C (2019). Los impactos del turismo en España: diferencias entre destinos de sol y playa y destinos de interior. Cuadernos de Turismo 43:325-347.
- INE (2023). Cuenta satélite del turismo de España. Año 2022. Instituto Nacional de Estadística, España. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736169169&menu=ultiDatos&idp=1254735576863, acceso 26 de abril de 2024.
- INE (2024). Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (Frontur), Instituto Nacional de Estadística, España. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176996&menu=ultiDatos&idp=1254735576863, acceso 26 de abril de 2024.
- MATHIESON A, WALL G (2004). *Tourism: Economic, Physical and Social Impacts*. Longman, Londres.
- PARSONS W (2007). *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso, México.
- RAMOS ML, VELASCO M, GUTIÉRREZ J, SIANES A (2024). *Articulación de agendas globales y agendas nacionales* (en prensa). Tirant Lo Blanch, Madrid.
- REY-CARMONA F, NÚÑEZ-TABALES J, DURÁN-ROMÁN J, PULIDO-FERNÁNDEZ JI (2022). Open the doors to tourism or remain cautious: residents' dilemma amidst a pandemic. *Current Issues in Tourism* 26(5):835-850.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO (2007). *Plan 2020, Plan del Turismo Español Horizonte 2020*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO (2021). *Estrategia de creación, innovación y fortalecimiento de la oferta país. Experiencias Turismo España*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO (2022). *Plan Turístico Nacional de enogastronomía*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO (2023). *Estrategia de sostenibilidad turística en destinos*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid.
- UN (UNITED NATIONS) (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://sdgs.un.org/2030agenda>, acceso 18 de junio de 2023.
- UNWTO (2018). *El turismo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Buenas prácticas en las Américas*. UNWTO, Madrid.

- UNWTO (2024). UNWTO World Tourism Barometer – Barómetro OMT del Turismo Mundial. UNWTO, Madrid.
- 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 (2020). Políticas turísticas ante una pandemia. En: Simancas M, Hernández R, Padrón N (eds.). *Reflexiones, retos y oportunidades*. Cátedra de Turismo Caja Canarias-Ashotel de la Universidad de La Laguna, pp. 131-145.
- VELASCO M (2022). ¿Una oportunidad para qué? Los grupos de interés del turismo ante el impacto de la COVID-19 en el sector. *Revista de Ciencia Política* 60: 225-250.