

Las medidas de reducción del contagio por Covid-19 como certificación de seguridad en el sector turístico español

Covid-19 infection reduction measures as a safety certification in the Spanish tourism sector

Sandra Sánchez-Arcediano

ssarcediano@ucm.es  0000-0003-2449-9742

Frank Babinger

fbabinger@ucm.es  0000-0003-0372-1842

*Departamento de Geografía, Facultad de Comercio y Turismo. Universidad Complutense de Madrid.
Avenida de Filipinas, 3. 28003 Madrid, España.*

INFO ARTÍCULO

Recibido: 23/02/2022
Revisado: 10/05/2022
Aceptado: 26/05/2022

PALABRAS CLAVE

Covid-19
Destinos turísticos
Normalización
Planificación
Cooperación y colaboración

KEYWORDS

Covid-19
Tourist destinations
Standardization
Planning
Cooperation and collaboration

RESUMEN

La pandemia del Covid-19 ha transformado el mundo en general, y la actividad turística en particular, por lo que los destinos turísticos han hecho grandes esfuerzos para integrar la gestión del riesgo. En este nuevo marco, la cooperación se ha mostrado esencial para afrontar el virus. Por tanto, el objetivo principal de la investigación consiste en identificar las principales medidas llevadas a cabo por y para el sector turístico con el fin de hacer frente al Covid-19 y comprobar si han sido elaboradas como posible certificación. La metodología de la investigación se ha basado, en primer lugar, en la revisión de la literatura existente en torno a los conceptos de gobernanza turística, cooperación y colaboración, política turística y normalización. Por otra parte, se han seleccionado y analizado las medidas llevadas a cabo a nivel nacional para el sector turístico; asimismo, se han analizado los organismos que han participado en la elaboración de dichas medidas. El resultado alcanzado es que las medidas llevadas a cabo a nivel nacional para el sector turístico han demostrado ser eficaces, pues han derivado en un estándar para los destinos turísticos españoles, y cuya implantación se está promoviendo a nivel internacional.

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic has transformed the world in general, and tourism in particular, and tourism destinations have made great efforts to integrate risk management. In this new framework, cooperation has proved essential to tackle the virus. Therefore, the main objective of the research is to identify the main measures carried out by and for the tourism sector to address Covid-19 and to check whether they have been elaborated as a possible certification. The research methodology was based, firstly, on a review of the existing literature on the concepts of tourism governance, cooperation and collaboration, tourism policy and standardization. Moreover, the measures carried out at national level for the tourism sector have been selected and analyzed, and the bodies involved in the development of these measures have been analyzed. The result achieved is that the measures carried out at national level for the tourism sector have proven to be effective, as they have resulted in a standard for Spanish tourist destinations, and their implementation is being promoted at international level.



1. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de la aparición del coronavirus SARS-CoV-2, cuyo primer caso en España se detectó el 31 de enero de 2020 (Arroyo, 2020), el mundo y España se han visto inmersos en una crisis sanitaria sin precedentes (Mantecón, 2020), que ha traído consigo una fuerte crisis económica, sanitaria y social afectando a todos los sectores (Castello, 2020). Tal como señala Velasco (2020), el Covid-19 es un virus que en un principio fue subestimado, pues parecía poco amenazador y cuyos únicos impactos serían el colapso de los hospitales y centros de salud, así como la afectación de los grupos más vulnerables de la población.

El 10 de marzo de 2020 tuvo lugar el Consejo Europeo extraordinario en el que se abordó la necesidad de un plan conjunto para los Estados Miembros en el cual se deberían incluir medidas necesarias y de forma rápida para afrontar la situación (Pérez, 2020). En este Consejo se declararon cuatro prioridades: limitar la propagación del virus, suministrar equipamiento médico, fomentar la investigación de la vacuna y afrontar las consecuencias socioeconómicas y humanitarias provocadas por la pandemia (Pérez, 2020). Un día después, el 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia a nivel internacional. Finalmente, el 12 de marzo el director de la Oficina Regional de la OMS declaró que Europa era el epicentro de la pandemia (Pérez, 2020).

El desconocimiento del virus, así como la enfermedad que causa, provocó un desconcierto generalizado, lo que ha obligado a los distintos organismos e instituciones competentes en la materia a establecer una serie de medidas de contención para evitar o minimizar su propagación. Todo ello teniendo en cuenta que no existían situaciones anteriores que sirvieran de ejemplo (Mantecón, 2020). Aunque es cierto que en las últimas décadas han tenido lugar epidemias de enfermedades contagiosas como el SARS de 2002-2003, la gripe A de 2009 o el Ébola de 2013-2016 (Huertas et al., 2020), ninguna de éstas había provocado el establecimiento de medidas tan restrictivas que prácticamente prohibiesen la movilidad en numerosos países del mundo. Sin embargo, el establecimiento de protocolos de actuación para frenar la propagación por contagio por Covid-19 ha supuesto una gran limitación a la movilidad, lo que ha traído consecuencias directas para el turismo (Huertas et al., 2020; Mantecón, 2020; Hernández, 2020).

El turismo ha sido uno de los sectores más afectados por la pandemia y, debido a su transversalidad, los territorios y las economías nacionales y locales se han visto afectados de forma directa e indirecta (Menchero, 2020). Como se ha constatado, las epidemias tienen importantes efectos tanto en las personas como en la sociedad en general, por lo que los flujos turísticos se ven enormemente afectados (Vega et al., 2020). Ante esta situación se ha producido un gran reto a la hora de encontrar el balance correcto entre proteger la salud de la población y mantener la economía (Velasco, 2020).

Pero, tal y como menciona Arold Lario (2021), esta coyuntura puede verse como una nueva oportunidad para replantear el modelo turístico actual, transformándolo en uno más sostenible, controlando en la medida de lo posible los aspectos externos negativos y fomentando el crecimiento integrado con las poblaciones locales en el que la colaboración entre los distintos tipos de agentes encargados de la gestión sea la base. Siguiendo esta línea, Porras Olalla (2020) señala que los efectos producidos por el Covid-19 suponen una catástrofe para el turismo a nivel mundial, pero que ha servido para que se reconozca la relevancia del turismo como uno de los sectores más importantes para la economía, siendo su recuperación necesaria para revertir las pérdidas producidas. En este sentido, es importante mencionar que la seguridad es uno de los aspectos más valorados por los turistas y, a su vez, es un importante condicionante a la hora del desarrollo turístico de un destino, región o país, determinando su crecimiento (Carballo et al., 2021). Por tanto, los destinos turísticos le dan cada vez mayor importancia a la seguridad, pues influye de forma directa tanto en la imagen del destino como en el comportamiento del propio turista. Por ello, identificar los factores de riesgo y gestionarlos se ha vuelto una necesidad, e incluso puede ser incluido como mecanismo para mejorar la imagen del destino y fomentar la demanda (Carballo et al., 2021).

Como menciona Menchero Sánchez (2020), al principio de la pandemia los organismos e instituciones competentes en materia turística eran reticentes a reducir los viajes por el posible impacto económico que pudiera traer consigo. No obstante, se establecieron medidas muy restrictivas y hasta la fecha desconocidas, que hicieron que los destinos fuesen completamente inaccesibles.



En España las repercusiones fueron alarmantes, pues en el año 2019 los ingresos por turismo extranjero fueron de 71.202 millones de euros, mientras que en el año 2020 el ingreso se redujo a 16.177 millones de euros, lo que se traduce en pérdidas del 77,28% (Banco de España, s.f.). Si bien es cierto que a lo largo de la historia y a nivel internacional el sector turístico se ha visto inmerso en numerosas crisis y ha demostrado ser resiliente, recuperándose casi siempre de forma rápida, los niveles de desaceleración provocados por la pandemia han sido completamente desconocidos (Castello, 2020). Además, estos datos son especialmente reveladores si tenemos en cuenta las numerosas previsiones que estimaban un crecimiento turístico significativo para el año 2020. Sin embargo, la paralización del turismo truncó dichas estimaciones y derivó en un colapso de la actividad con unos efectos provocados por la pandemia elevados y duraderos de forma generalizada (Vargas, 2020).

Por tanto, ante esta situación, y al no disponer de dispositivos o protocolos de actuación previos, se desarrollaron una serie de medidas y protocolos de actuación (ICTE, 2020; Pérez, 2020) destinados, por un lado, a proteger a la población y, por otro, a reactivar la economía del país de la forma más segura posible (Vega et al., 2020; Velasco, 2020). Desde la actividad turística también se ha trabajado para continuar con la actividad, por lo que se han creado medidas como las veintidós *Guías para la reducción del contagio por el coronavirus SARS-CoV-2 en el sector turístico*, entre otras.

Con estos antecedentes, surgen varias preguntas de investigación, que tratarán de ser abordadas en este artículo. Por un lado, en cuanto a las guías creadas por el ICTE, ¿habrán sido elaboradas con el fin último de transformarse en una certificación de seguridad para las empresas turísticas? Por otra parte, en la creación de las medidas impulsadas a nivel nacional se informa de la colaboración de numerosos organismos y entidades de carácter tanto público como privado, pero ¿en qué medida han colaborado?

Por tanto, el objetivo principal de este artículo busca identificar las principales medidas llevadas a cabo por y para el sector turístico con el fin de hacer frente a la pandemia producida por el Covid-19, haciendo hincapié en las medidas elaboradas en el ámbito nacional, cuya aplicación práctica pueda llevarse a cabo en todos los destinos turísticos españoles. Además, se analiza la bibliografía existente sobre los sistemas de certificación y normalización turística para ver si existen semejanzas con las medidas impulsadas. Por otra parte, se estudian las colaboraciones surgidas de la elaboración de estas medidas para ver cuál es la naturaleza de dichos organismos.

Con ello se quiere poner en valor el papel de la gestión del riesgo de los destinos turísticos, favoreciendo la seguridad de la población y la reactivación de la economía. Se trata de un tema todavía novedoso ya que, debido a la reciente aparición del SARS-CoV-2, es vital estudiar las medidas para hacer frente al virus desde el sector turístico y determinar cómo los destinos se están adaptando a la situación para convertirse en seguros y, por ende, ser más atractivos ahora y en un futuro.

2. ANTECEDENTES TEÓRICOS

2.1. El papel de la administración pública: la gobernanza turística y los conceptos de colaboración y cooperación

Tal y como establece Velasco (2013), política turística no es una acción pública cualquiera en materia turística, la intención política de trabajar sobre el sector o la aprobación de normas para el sector. La política turística se define como *“el conjunto de acciones que impulsan actores públicos –en ocasiones en colaboración con actores no públicos– con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado”* (Velasco, 2013, p.474).

Prácticamente todos los gobiernos afirman que disponen de una política turística pero, en su mayoría, toman decisiones de forma aislada en materia turística, siempre conexas con la promoción (Velasco, 2011). Sin embargo, para constatar que un gobierno cuenta con una política turística, han de coincidir una serie de elementos de forma simultánea (Velasco (2013), citando a su vez a Velasco, 2007):



- Debe tratarse de acciones intencionadamente coherentes, teniendo una idea común de referencia sobre qué es el turismo y cuáles son los retos que enfrenta, además de tomar decisiones diseñadas especialmente para el turismo.
- La elaboración de las actuaciones debe estar respaldada por una previsión de recursos asociados, siendo un indicador clave la existencia de un presupuesto destinado a lograrlas.
- Debe ser promovida por un actor público formal y este actor o actores públicos deben operar en el ámbito territorial de su competencia. Si este principio se cumple, en la elaboración de la política turística puede que también participen actores privados.
- Se deben establecer objetivos concretos para conocer las metas propuestas en un plazo temporal concreto.
- Debe tener lugar una disposición de intervención global en el turismo, relacionándose con diferentes actores, productos, impactos, etc.

Una vez establecido que se trata de una política pública, es relevante destacar que cada una cuenta con objetivos propios y concretos, destinados a tratar una problemática específica. En su mayoría, los objetivos principales que suelen ser abordados tanto en las propias políticas como en los programas son los siguientes (Velasco, 2013):

- Planificación del desarrollo turístico, tratando de alcanzar el crecimiento sostenible que favorezca el desarrollo económico del territorio.
- Ordenación del sector mediante la creación de un marco legal, administrativo y fiscal para el sector turístico.
- Fomento del sector mediante la utilización de instrumentos económicos u honoríficos. También se incluyen acciones relacionadas con la comunicación, promoción y venta del destino.
- Mejora de la formación y difusión de información entre agentes del sector turístico.

Además, la política turística se enfoca a todo el sector turístico o a una parte concreta del mismo, siendo destinatarios de esta todos o alguno, entre los que se encuentran las organizaciones públicas, los actores privados, el consumidor turista y la comunidad (Velasco, 2013).

Una vez definida la política turística, resulta vital conocer cuáles son los actores públicos que impulsan dichas políticas y cómo es la gobernanza turística. Como establece Velasco (2013), el gobierno es el responsable de promover y coordinar las decisiones políticas, llevar a cabo una representación simbólica, tomar las riendas en cuanto a iniciativa política principal, empeñar el liderazgo social, gestionar situaciones de crisis y dirigir, coordinar y supervisar los servicios de las administraciones auxiliares.

Según Velasco (2013, p. 508) la gobernanza del turismo es *"una nueva forma de liderar los procesos de innovación, fortalecimiento y cambio de las dinámicas turísticas en un espacio concreto, incorporando para ello a actores públicos y privados con la intención de tomar decisiones colectivas"*.

Debido a la transversalidad del sector turístico, es necesaria la colaboración tanto del sector público como del sector privado, pues para desarrollar el turismo se requiere de recursos públicos gestionados por los distintos niveles de gobierno y deben estar implicados tanto la sociedad de acogida como la comunidad. Es decir, el turismo, por su propia naturaleza, exige la cooperación entre organismos de distinta índole. Sin embargo, en los últimos años, con la evolución turística y los consiguientes problemas derivados de la actividad, los gobiernos han tomado el papel de coordinación entre los distintos agentes (Velasco, 2013).

Con la globalización se han suprimido algunas fronteras entre el sector público y el sector privado, pues cada día resulta más complicado establecer cuáles son los límites de cada uno. El ejemplo más claro se encuentra en el sector turístico, pues hace unos años la promoción del país era competencia del sector público y, actualmente, el presupuesto de la promoción del país en el exterior sigue siendo público, pero los organismos privados están participando en la toma de decisiones. Por tanto, hoy en día es necesario incluir a otros actores en la aprobación o en la elaboración de documentos relacionados con la planificación turística (Velasco, 2013).

Respecto a los conceptos de cooperación y colaboración, aunque son términos ampliamente utilizados como sinónimos tanto en el día a día como en la propia literatura, su significado varía (Jamal & Getz, 1995).



Tomando como referencia la teoría desarrollada por estos autores, se entiende por cooperación *“trabajar conjuntamente para alcanzar un fin”* (Fowler & Fowler (1964), en Jamal & Getz, 1995, p. 187) mientras que, por otro lado, Jamal y Getz (1995) adaptan la definición de colaboración de Gray (1989) y la concretan como la toma de decisiones que se llevan a cabo de forma conjunta por parte de agentes independientes con el objetivo de resolver problemas surgidos de la planificación y del desarrollo turístico local.

Por otra parte, Muñoz Mazón (2007) desarrolla que la cooperación surge de una oportunidad coyuntural y está limitada en el tiempo siguiendo una lógica técnico-económica. Además, aunque esta cooperación esté limitada en el tiempo siguiendo una meta concreta, a veces esta experiencia supone que en el futuro se creen procesos de colaboración, en los que se desarrollan proyectos a largo plazo en el que todos los organismos están comprometidos (Muñoz, 2007).

2.2. Normalización y gestión de la calidad en el sector turístico

Si se acude a la Ley 21/1996, de 16 de julio, de Industria (p.11), se puede sustraer la definición de normalización, entendida como *“la actividad por la que se unifican criterios respecto a determinadas materias y se posibilita la utilización de un lenguaje común en un campo de actividad concreto”*. Y es de esta normalización que surge la norma, también recogida en esta ley, y definida como *“la especificación técnica de aplicación repetitiva o continuada cuya observancia no es obligatoria, establecida con participación de todas las partes interesadas, que aprueba un Organismos reconocido, a nivel nacional o internacional, por su actividad normativa”*.

Tal y como establece Ordozgoiti (1999), la normalización establece espacios para debatir sobre las características que debe conformar un producto, servicio o proceso, y dónde participan todos los actores afectados de un mismo sector. Por tanto, el objetivo principal de la normalización busca unificar y simplificar los procesos, lo que ayuda al entendimiento y a potenciar la competitividad. Asimismo, la normalización no se enfoca únicamente a productos concretos, también se orienta al desarrollo de sistemas de gestión como la calidad o los riesgos laborales, a los procesos de fabricación y a métodos analíticos, entre otros. Al tratarse de informes públicos, el proceso está abierto a todos los organismos que estén interesados en participar y estos pueden utilizar las normas ya establecidas como referencia.

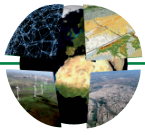
Por ello, se establece que las normas son especificaciones técnicas que cumplen con los siguientes requisitos (Ordozgoiti, 1999):

- Son de aplicación voluntaria.
- Se encuentran accesibles a todos aquellos organismos o entidades que estén interesados.
- Han sido elaboradas por los actores afectados o interesados del sector.
- Han sido elaboradas en el marco de un organismo de normalización reconocido.

En el plano internacional, destaca la Organización Internacional para la Estandarización (ISO), de carácter independiente y conformada por casi doscientas entidades nacionales de normalización. Esta organización tiene como objetivo principal el desarrollo de normas internacionales, además de otros como la enseñanza de la normalización (ISO, s.f.).

En el caso español, existen organismos de normalización reconocidos: la Asociación Española de Normalización (UNE), encargada del desarrollo de la normalización en España, y la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), entidad perteneciente a la UNE y responsable de gestionar el conocimiento para mejorar la competitividad mediante la evaluación de la certificación, verificación, inspección, etc., y la formación (AENOR, s.f.).

AENOR cuenta con certificación y servicios de evaluación en los distintos sectores. Dentro de esta área, puede encontrarse un apartado específico para el turismo y el ocio pues, debido a las nuevas exigencias de los turistas cada vez más informados, es necesario mejorar la competitividad o los sistemas de gestión de la calidad, entre otros. Por ello, las empresas del sector turístico, como los alojamientos, agencias de viajes o empresas de restauración, apuestan por la certificación para mejorar su competitividad (AENOR, s.f.).



Dentro de las certificaciones para el sector turístico y de ocio, se pueden encontrar específicas en función del ámbito de aplicación: de calidad, de seguridad, de medio ambiente, de gestión energética y de responsabilidad social (AENOR, s.f.).

Por otra parte, dentro del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en la Secretaría de Estado de Turismo, se encuentra el Sistema de Calidad Turístico (SCTE, s.f.), orientado específicamente al sector turístico español y está conformado por metodologías que relacionan la calidad, la competitividad y la sostenibilidad. Su objetivo principal es mejorar la calidad en cuanto a la prestación de servicios al turista y de los organismos que participan en el sistema; es importante destacar que la adhesión al sistema por parte de las empresas es voluntaria.

En el sector turístico, otro de los organismos en materia de normalización y certificación español a mencionar es el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE). El ICTE es una entidad sin ánimo de lucro que nace en el año 2000 con la unión de los antiguos institutos turísticos con el objetivo de transmitir los sistemas que aseguran la calidad en las empresas del sector. Sus áreas de actividad son las siguientes (Instituto para la Calidad Turística Española, s.f.):

- Normalización mediante la elaboración, desarrollo y revisión de las normas de calidad turística.
- Certificación de empresas turísticas por la implantación de sistemas de calidad mediante el sello de la Q de Calidad Turística. Esta certificación es voluntaria y se concede cuando se observa que el establecimiento cuenta con los requisitos técnicos que su norma correspondiente indica.
- Promoción de la Marca Q de Calidad Turística Española y de las empresas que cuenten con una.
- Formación.

Durante la pandemia del año 2020, destaca la creación de medidas específicas para la reducción de riesgos higiénico-sanitarios frente al Covid-19 en colaboración con numerosas organizaciones públicas y privadas, a los que nos referiremos a continuación.

2.3. Medidas para la reducción del contagio por Covid-19

En el caso español, durante la pandemia se ha tomado una serie de medidas que han ido variando en función de la competencia ostentada, siendo unas veces responsabilidad del Gobierno de España, otras de las Comunidades Autónomas y otras de los diferentes ayuntamientos¹. Esta situación ha provocado que ciertas comunidades tuviesen protocolos de actuación más restrictivos que otras. Sin embargo, como ya se ha mencionado con anterioridad, el ámbito de estudio es a nivel nacional y únicamente de las medidas elaboradas para el sector turístico en su conjunto, por lo que no se analizarán estas diferencias entre las medidas elaboradas a diferentes escalas.

A nivel estatal y de carácter general, una de las principales medidas que se llevó a cabo fue el decreto del estado de alarma, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y que fue prorrogado en varias ocasiones (Pérez, 2020). Como resultado, los negocios que no fuesen de primera necesidad debían permanecer cerrados, mientras que todas aquellas personas que no fuesen trabajadores esenciales debían permanecer en casa (Abascal, 2020; Gómez et al., 2020). Por otra parte, la toma de decisiones para hacer frente a la situación de crisis provocada por el SARS-CoV-2 fue muy rápida, pues en menos de dos meses desde la confirmación del primer caso en España, el Gobierno decretó el cierre de los centros educativos, la prohibición de eventos en los que se concentrasen más de mil personas en aquellas comunidades con mayor incidencia, se suspendieron los viajes del IMSERSO y se cancelaron todas las competiciones deportivas como la liga de fútbol (Abascal, 2020). Entre otras medidas de carácter general que se implementaron, destacan el uso obligatorio de mascarilla, el mantenimiento de una distancia mínima de seguridad entre personas, la disposición de gel hidroalcohólico en todos los establecimientos, así como cierres provinciales y por áreas de salud.

¹ Para obtener más información sobre la legislación aplicable al sector turístico para hacer frente al coronavirus, ver Raúl Pérez Guerra (2020).



En el caso del turismo español, la Secretaría de Estado de Turismo, junto con el Ministerio de Sanidad, encomendó al Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE) la elaboración de guías específicas para la actividad turística. Entre estos documentos destacan las veintidós *Guías para la reducción del contagio por el coronavirus SARS-CoV-2 en el sector turístico* (ICTE, 2020).

En ellas se establecieron una serie de medidas aplicables para todo tipo de servicio turístico con el objetivo de desarrollar la actividad de la forma más segura, tanto para los turistas como para la propia población local (ICTE, 2020). Se estableció un patrón común que homogenizaba todos los procesos del sector turístico, aunque su implementación no fue obligatoria al no tener rango de ley. De esta manera quedaron sujetas a la voluntariedad de los prestadores de servicios turísticos (Madrid Convention Bureau, 2021) que operan en el territorio nacional. Estas guías se encuentran en la página web oficial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de España, siendo gratuitas y de libre acceso.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el ICTE ha jugado un papel relevante en la implementación de medidas en el sector turístico frente a la pandemia producida por el Covid-19. Fue la Secretaría de Estado de Turismo que, en 2020, encomienda al ICTE la elaboración de medidas específicas para la reducción de riesgos higiénico-sanitarios. Asimismo, en el año 2021, el ICTE ha proseguido con la promoción de la Marca Q de Calidad y las actividades de normalización, entre otras (ICTE, s.f.), con el objetivo de potenciar el turismo español y posicionarlo como uno de los destinos más seguros.

En esta misma línea, las Oficinas Españolas de Turismo en el Exterior (OET) fomentan el turismo español fuera del territorio nacional potenciando España como destino turístico seguro. Adicionalmente, y aprovechando las previsiones de mejora de la situación provocada por el Covid-19, la campaña *Travel Safe* impulsada por Turespaña, organismo público adscrito al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a través de la Secretaría de Estado de Turismo (Turespaña, s.f.), también trata de promocionar España como destino turístico seguro (Agenttravel, 2021). Para la elaboración de esta página web, como para la inclusión de medidas, han colaborado numerosos organismos e instituciones, tanto de carácter público como privado (Agenttravel, 2021; Costa del Sol Málaga, s.f.; Spain Convention Bureau, 2021; Turismo de España, s.f.).

La página web creada, que aparece disponible en nueve idiomas además del castellano, incluye información relativa a las medidas de seguridad y precaución de forma interactiva, donde la información es actualizada diariamente. Además, no solo se incluyen las medidas a nivel nacional, también se especifican cuáles son las medidas para tener en cuenta dependiendo de la comunidad autónoma, como cierres perimetrales o aforos, entre otras. Por tanto, se trata de mantener informado al turista en todo momento: antes, durante y después de haber realizado el viaje (Europa Press, 2020; Hosteltur, 2022).

Otro de los avances relevantes en la materia es la publicación de la *“Especificación ISO/PAS 5643 Requisitos y recomendaciones para la reducción del contagio de la Covid-19 en la industria turística”*, por parte de la ISO. Se trata de una norma que cuenta con las mejores prácticas y protocolos de actuación para combatir el riesgo por coronavirus en el sector turístico. La norma ha sido liderada por España, impulsada por la UNE (miembro español de la ISO) y por el ICTE, así como por la Secretaría de Estado de Turismo del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (Hosteltur, 2021; UNE, 2021).

Esta especificación tiene como objetivo proteger tanto a los empleados como a los turistas y a la propia población local, así como desarrollar la actividad de la forma más segura. Esto podrá ser aplicado a todos los subsectores turísticos (Hosteltur, 2021; UNE, 2021). Además, la creación de la especificación ha supuesto la anulación de las veintidós Especificaciones UNE 0066, establecidas para cada una de las guías elaboradas por el ICTE (UNE, 2020).

3. METODOLOGÍA

Para el desarrollo del artículo y la consecución de los objetivos planteados previamente, el planteamiento metodológico se ha enfocado en una revisión sistemática y cualitativa de las medidas llevadas a cabo para hacer frente a la pandemia, como lo son las veintidós *Guías para la reducción del contagio por Covid-19 en el*



sector turístico, la campaña *Travel Safe Spain* o los Fondos *Next Generation EU*. Para ello, se ha utilizado como referencia la estructura metodológica propuesta por Pardal-Refoyo y Pardal-Peláez (2020).

En la primera fase, se ha procedido a la búsqueda bibliográfica entorno a los conceptos de política turística, gobernanza turística, colaboración y cooperación y certificación y normalización turística para sentar las bases teóricas de la investigación. Para esta búsqueda se han empleado distintas bases de datos, entre las que se incluyen AENOR+, Redalyc, Dialnet o BURJC DIGITAL, entre otras.

Respecto a la segunda fase, orientada a la selección de los artículos a incluir, para la creación del marco teórico representativo de la situación actual provocada por el Covid-19, se han tomado como referencia doce artículos y seis noticias de prensa elaborados durante este tiempo en relación con el Covid-19. No obstante, al ser un fenómeno relativamente reciente, aún se siguen publicando numerosos artículos y noticias relacionadas. Por tanto, se han tomado como referencia a numerosos autores para conformar un marco realista y representativo de la situación.

Para la tercera fase del proceso metodológico, enfocada en la gobernanza turística y las políticas públicas, se ha revisado la literatura elaborada por Velasco (2007, 2011, 2013). Asimismo, para los conceptos de colaboración y cooperación, se ha tomado como referencia a Jamal y Getz (1995) así como a Muñoz Mazón (2007), que han tratado ambos conceptos en sus investigaciones.

En la cuarta fase, relacionada con la normalización y la certificación, se han tomado como referencia las páginas web oficiales de los organismos más representativos a nivel nacional, siendo estos la Asociación Española de Normalización (UNE), la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), las normas ISO y el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE).

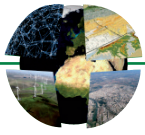
Finalmente, en cuanto a la selección de las medidas para la reducción del contagio por Covid-19, se ha hecho una limitación territorial, en la que se han seleccionado aquellas medidas establecidas a nivel nacional en España, impulsadas por el gobierno así como de sus organismos dependientes y que tengan una implicación de forma directa con el sector turístico y con los prestadores de servicios turísticos. A pesar de que en el artículo se mencionan medidas y protocolos de actuación que se han llevado a cabo durante la pandemia, se centra en el estudio de las veintidós *Guías para la reducción del contagio por el coronavirus SARS-CoV-2 en el sector turístico* (ICTE, 2020), que incluyen medidas y protocolos de actuación que van de lo general a lo específico para cada una de las áreas implicadas de cada prestador de servicios turísticos. Asimismo, se ha llevado a cabo un análisis de los organismos implicados en la elaboración de cada una de las guías para identificar cuáles han sido aquellas que han contado con una mayor participación. Además, el análisis se ha centrado en la campaña *Travel Safe Spain*, impulsada por Turespaña con el objetivo de reforzar la imagen turística de España como destino seguro, mediante la información al turista de la situación actual y los requisitos de acceso (Europa Press, 2020; Agenttravel, 2021; Hosteltur, 2022). En cuanto a esta campaña, al igual que en el caso anterior, se ha llevado a cabo el análisis de las entidades colaboradoras que han participado.

En ambos casos se busca averiguar en qué medida han colaborado los distintos organismos o entidades, cuáles son las relaciones entre ellos, si ha existido una preponderancia del sector público sobre el privado o viceversa, a qué tipología de actividades turísticas pertenecen y cómo ha sido el proceso de selección de estos.

Por otra parte, también se ha revisado la noticia de prensa sobre la *“Especificación ISO/PAS 5643 Requisitos y recomendaciones para la reducción del contagio de la Covid-19 en la industria turística”* impulsada por la ISO (UNE, 2021); así como el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. España Puede* del Gobierno de España (2021) para definir la inversión de los fondos *Next Generation EU* de la Unión Europea y que afecta de manera directa al sector turístico.

En ambos casos se ha prestado especial atención a los más de cincuenta organismos colaboradores, tanto en las veintidós guías como en la campaña *Travel Safe*, ya que resulta útil y necesario conocer la naturaleza de las entidades que han participado, su ámbito de actividad y en qué medida se han involucrado.

En este sentido, también se ha llevado a cabo un análisis cuantitativo de los datos, pues se ha tratado de evidenciar con datos numéricos la participación en la elaboración de las distintas medidas para hacer frente al Covid-19 en el sector turístico y la preponderancia del desarrollo de la actividad por parte de la entidad en un ámbito territorial concreto y por su tipología. Finalmente, en el apartado para la discusión y conclusiones se ha relacionado la literatura seleccionada para el marco teórico con los resultados obtenidos del análisis



cualitativo. Asimismo, se ha llevado a cabo la cuantificación de los organismos colaboradores en las medidas impulsadas, cuyos datos han sido tratados en Excel para la posterior elaboración de los gráficos incluidos en el presente artículo.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Ante la situación de incertidumbre y de extrema gravedad comentada anteriormente, las administraciones y organismos responsables en la materia se vieron obligados a la rápida toma de decisiones en un intento de controlar la situación o, al menos, intentar mitigar los impactos producidos por el virus. Este artículo se centra en las medidas que se han tomado a nivel nacional para el sector turístico, con el objetivo de continuar con el desarrollo de la actividad de forma segura, aunque es poco probable que se retome en las condiciones de “normalidad” conocidas anteriormente (Castello, 2020).

Con el análisis de las veintidós *Guías para la reducción del contagio por el coronavirus SARS-CoV-2 en el sector turístico*² (ICTE, 2020), se ha podido constatar que la mayoría han sido coordinadas por la Secretaría de Estado de Turismo en conjunto con el Ministerio de Sanidad, siempre siguiendo sus directrices. No obstante, la tarea de la elaboración de dichas guías recayó siempre sobre el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE) en colaboración con diversos agentes, tanto de carácter público como privado, pertenecientes todos ellos al sector turístico. Además de los diferentes agentes sectoriales implicados, en todos los casos –salvo para los Espacios Naturales Protegidos y las instalaciones náutico-deportivas y actividades náuticas– las guías han sido consensuadas con la Asociación Española de Servicios de Prevención Laboral (AESPLA), PRL Innovación, y con los sindicatos Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT), además de haber sido coordinadas por las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), menos en el caso de las estaciones de esquí y montaña y las Viviendas de Uso Turístico (tabla 1).

Como se puede ver en la figura 1, la guía específica para visitas turísticas ha contado con catorce organismos, seguido por los campos de golf con doce y el turismo MICE con once. Asimismo, con el análisis de las guías se ha visto cómo ha existido un alto nivel de participación, pues se habla de más de cien organismos, tanto de carácter público como privado.

No obstante, es importante mencionar una limitación en el análisis en cuanto a qué organismos han participado, pues en muchos casos resulta complicado cuantificar los organismos implicados en la elaboración de cada guía ya que se menciona la participación de Comunidades Autónomas o empresas del sector, pero sin especificarlas.

Sin embargo, esto no limita para establecer, con los datos existentes, un análisis preliminar con el fin de conocer cuáles son los sectores predominantes en cuanto a la participación de organismos, ya sean públicos o privados.

En cuanto al contenido de las guías, en todas ellas aparece incluida una serie de directrices básicas a seguir, independientemente del tipo de prestador de servicio del que se trate (tabla 2). Estas directrices básicas contemplan los servicios, la limpieza y desinfección de los espacios, el mantenimiento y la gestión del riesgo para cada subsector del turismo.

Asimismo, se establece una serie de recomendaciones generales en las que se recogen que el propio establecimiento o la empresa deberá asumir la responsabilidad en cuanto a la gestión del riesgo, siendo los mismos los encargados de implementar medidas que reduzcan la posibilidad de contagio. A esto se le añade que deberán elaborar un plan de contingencia a partir de la evaluación de los riesgos que puedan existir y que éste detallará las medidas que se llevarán a cabo para minimizar el riesgo de contagio. El plan de contingencia deberá ser elaborado en colaboración con los representantes de los trabajadores y será resultado del consenso entre la empresa y el comité de salud y seguridad o gestión (ICTE, 2020).

² Para más información acerca de las guías, se podrá consultar la página web del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, disponible en: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/COVID-19/turismo/Paginas/Guias-sector-turistico.aspx>



Tabla 1. Organismos que han participado en la elaboración de cada una de las Guías *para la reducción del contagio por el coronavirus SARS-CoV-2 en el sector turístico.*

Prestador de servicios turísticos	Organismos implicados
Agencias de viajes	ICTE, Confederación Española de Agencias de Viajes (CEAV), organizaciones sectoriales territoriales y empresas del sector, Asociación Española de Servicios de Prevención Laboral (AESPLA), PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, Comunidades Autónomas (CCAA) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
Albergues	ICTE, Agrupación Nacional de Hoteles y Albergues Turísticos (AGRUPHO), Red Española de Albergues Juveniles (REAJ), S.A. Xacobeo y organizaciones y empresas del sector, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Alojamientos rurales	ICTE, Asociación para la Calidad del Turismo Rural (ACTR), organizaciones sectoriales y empresas del sector, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Balnearios	ICTE, Asociación Nacional de Balnearios (ANBAL), cadenas y empresas del sector, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Campings	ICTE, Federación Española de Campings y Ciudades de Vacaciones (FEEC), organizaciones sectoriales territoriales, empresas del sector, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Campos de golf	ICTE, Real Federación Española de Golf, Federaciones Autonómicas de Golf, Asociación Española de Campos de Golf (AECG), Asociación Española de Greenkeepers (AEdG), Asociación Española de Gerentes de Golf (AEGG), Asociación de Profesionales de Golf (PGA), organismos internacionales del mundo del golf, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Espacios naturales protegidos	ICTE, EUROPARC-España, Comité español del Programa Hombre y Biosfera (MaB), Organismo Autónomo Parques Nacionales, Comité español de Geoparques, Subdirección General de Biodiversidad y Medio Natural del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Espacios Públicos Singulares	ICTE, CCAA, FEMP, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, Patronatos de Turismo, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT
Estaciones de esquí y montaña	ICTE, Asociación Turística de Estaciones de Esquí y Montaña (ATUDEM), Asociación Catalana de Estaciones de Esquí y Actividades de Montaña (ACEM), organizaciones sectoriales territoriales, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT
Guías de turismo	ICTE, Confederación Española de Federaciones y Asociaciones de Guías de Turismo (CEFAPIT), AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Hoteles y apartamentos turísticos	ICTE, Confederación Española de Hoteles y Apartamentos Turísticos (CEHAT), organizaciones sectoriales territoriales, cadenas y empresas hoteleras, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Instalaciones náutico-deportivas y actividades náuticas	ICTE, Asociación Nacional de Empresas Náuticas (ANEN), Confederación Española de Asociaciones de Clubes Náuticos (CEACNA), Asociación Española de Grandes Yates (AEGY), Asociación de Navegantes de Recreo (ANAVRE), Federación Española de Asociaciones de Puertos Deportivos y Turísticos (FEAPDT), organizaciones sectoriales de la náutica de recreo y turística, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Ocio nocturno	ICTE, Federación Nacional de Empresarios de Ocio y Espectáculos España de Noche, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Oficinas de información turística	ICTE, CCAA, FEMP, Ayuntamientos, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo
Parques de atracciones y de ocio	ICTE, Asociación Española de Parques Temáticos y de Atracciones, Asociación Ibérica de Zoológicos y Acuarios, organizaciones sectoriales territoriales, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Playas	ICTE, CCAA, FEMP, Ayuntamientos, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT



Prestador de servicios turísticos	Organismos implicados
Servicios de restauración	ICTE, Hostelería de España, organizaciones sectoriales territoriales, cadenas y empresas de restauración, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Transporte turístico	ICTE, Confederación Española de Transporte en Autobús, Federación Nacional Empresarial de Alquiler de Vehículos con y sin conductor, Sociedad Regional Cántabra de Promoción Turística (CANTUR), empresas del sector, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Turismo activo y ecoturismo	ICTE, Comité de Técnicos de la Asociación Nacional de Empresas de Turismo Activo, entidades de ámbito nacional de turismo activo y ecoturismo, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Turismo MICE	ICTE, Asociación de Futbolistas Españoles, Asociación de Promotores Constructores de España, FORO MICE, CEAV, Spain Convention Bureau, CCAA, FEMP, organizaciones y empresas del sector, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT
Visitas turísticas	ICTE, Asociación Española de Ciudades del Vino, Club de Producto Rutas del Vino de España, Asociación Española de Enoturismo, Federación Española del Vino, CANTUR, Fundación Cuevas de Nerja, Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, organizaciones sectoriales territoriales, empresas del sector, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT, Secretaría de Estado de Turismo, CCAA y la FEMP
Viviendas de Uso Turístico	ICTE, Federación Española de Asociaciones de Viviendas y Apartamentos Turísticos, AESPLA, PRL Innovación, CCOO, UGT

Fuente: Elaboración propia a partir de las guías elaboradas por el ICTE, 2020.



Figura 1. Número de organismos implicados en la elaboración de las guías específicas para cada actividad o prestador de servicios turísticos. Fuente: Elaboración propia a partir de las guías elaboradas por el ICTE, 2020.



Tabla 2. Medidas comunes para la reducción del contagio por el coronavirus SARS-CoV-2.

Crear un Comité de seguridad y salud/gestión
Establecer medidas de protección para el personal
Elaborar un plan de contingencia
Instaurar medidas informativas para comunicar las actuaciones que se deben llevar a cabo
Contar con recursos materiales necesarios en función de la evaluación del riesgo y del plan de contingencia, además de seguir las recomendaciones de las autoridades sanitarias
Elaborar un plan de limpieza donde aparezcan reflejados los requisitos de limpieza, mantenimiento y desinfección
Llevar a cabo medidas generales como la toma de temperatura, el establecimiento de la distancia de 2 metros, ventilación de los espacios, etc., adaptados a cada tipo de establecimiento

Fuente: Elaboración propia a partir de las guías realizadas por el ICTE, 2020.

Una vez establecidos estos puntos comunes, se ha podido comprobar la existencia de medidas específicas dependiendo de cada actividad que, una vez más, han sido consensuadas entre varios organismos e instituciones.

Como ya se ha visto, al no existir situaciones anteriores que sirviesen como ejemplo (Mantecón, 2020) y al ser el turismo uno de los sectores más afectados por la pandemia (Menchero, 2020), las medidas incluidas en las guías fueron elaboradas desde cero y consensuadas, por numerosos organismos, de forma muy rápida por la situación producida por la pandemia. Por tanto, estas directrices básicas que unifican criterios para todos los prestadores de servicios turísticos suponen un hito importante y novedoso para el sector.

Además, en cierta medida se constata lo mencionado por Arold Lario (2021), pues a pesar de ser una situación negativa, puede ser vista como oportunidad para hacer cambios en el modelo turístico actual. Si bien es cierto que no se han hecho cambios en el modelo, sí que se han replanteado ciertos aspectos como la seguridad o la limpieza, entre otros, para desarrollar un turismo más sostenible y competitivo, pues los destinos serán más seguros.

En base a estas guías surgen las Normas UNE 0066 (UNE, 2020) y, con la publicación en 2021 de la Especificación ISO/PAS 5643 de *Requisitos y recomendaciones para la reducción del contagio de la Covid-19 en la industria turística*, estas mismas normas fueron a su vez anuladas. Esto se debe a que la especificación de la ISO incluye medidas para reducir el riesgo, al igual que ocurría con las guías, y crea un estándar a nivel internacional, homogeneizando los procesos y los servicios de la actividad turística.

Por otro lado, la página web "Turismo seguro. España" menciona la participación de cincuenta organismos, de las escalas local, provincial, autonómica y nacional, en su elaboración (figura 2). Estos organismos aparecen en un listado, pero se omite la relación existente entre ellos a la hora de configurar las medidas, ni las razones de su participación. En todo caso, más de la mitad operan a escala nacional, lo que permite una visión más global de la actividad.

Respecto al tipo de actividad llevada a cabo por los organismos colaboradores en la iniciativa de Turespaña, se han identificado once categorías. Destaca la participación de las agencias de viajes y tour operadores, las entidades públicas y las asociaciones profesionales, todas ellas de los más afectados por la pandemia y que, desde el primer momento, mostraron una gran iniciativa a la hora de afrontar la crisis (figura 3). Este dato es revelador, ya que, al tratarse de una página web destinada al turismo internacional, es necesario que participen y se promocionen agencias y tour operadores que ofrezcan paquetes completos y excursiones a los turistas que quieran visitar el país.

En este sentido, el análisis de las entidades colaboradoras ha mostrado que dos tercios pertenecen al sector privado, predominando sobre el sector público. La preocupación por mantener la actividad del sector de manera resiliente explica esta preponderancia, aunque el sector público ha estado muy activo y siempre impulsando la puesta en marcha de las recomendaciones a seguir.



Escala de los organismos colaboradores

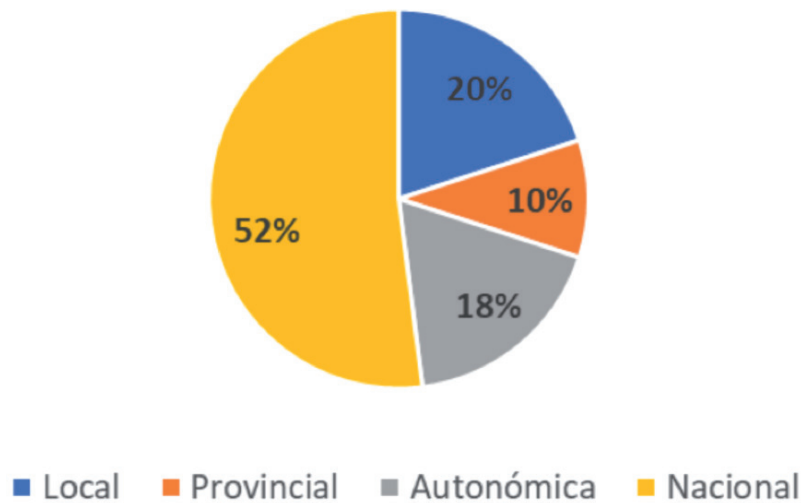


Figura 2. Ámbito de los miembros colaboradores en *Travel Safe Spain*.
Fuente: Elaboración propia a partir de Turespaña (s.f.).

Es relevante esta colaboración en la elaboración de las medidas ya que la seguridad es una de las características más valoradas por parte de los turistas (Carballo et al., 2021) y es necesario que todos los actores involucrados den una mayor importancia a la seguridad y establezcan, de forma consensuada, medidas para alcanzar estas ratios de seguridad. Además, identificar el riesgo y gestionarlo debería ser prioritario, pues ayudará a mejorar la imagen turística del destino y fomentará la demanda (Carballo et al., 2021).

Como ya se ha mencionado, al comienzo de la pandemia los organismos responsables de turismo eran reticentes a tomar medidas por miedo al fuerte impacto económico (Menchero, 2020), sin embargo, con el paso del tiempo, se ha visto que la toma de decisiones era necesaria y que para replantear la actividad y los procesos era necesaria una colaboración público-privada entre los actores involucrados en materia turística.

Respecto a las guías elaboradas por el ICTE, uno de los interrogantes era saber si habían sido elaboradas con el fin último de transformarse en una certificación de seguridad para las empresas turísticas. En este sentido, se desconoce si se habían elaborado con esta intención, aunque sí que desde el principio trataban de establecer protocolos de actuación que permitieran unificar los procesos dentro del territorio nacional. A su vez, permiten la realización de la actividad turística con garantías y de la forma más segura posible, protegiendo en todo momento la salud, tanto de los empleados, como de los clientes y/o turistas que hagan uso de los servicios turísticos ofrecidos.

Finalmente, todas estas especificaciones han dado lugar a la Especificación UNE-ISO/PAS 5643, con equivalencia a nivel internacional, que aglutina todos los requisitos y directrices para la reducción del Covid-19 en el sector turístico, homogeneizando todos los procedimientos a nivel nacional e internacional en el sector, independientemente de la actividad que se desarrolle.

Por tanto, se puede establecer que la elaboración de las guías ha derivado en la creación de una especificación para el sector turístico a nivel internacional, liderada por España. En este sentido, las guías han servido efectivamente para la normalización y certificación de una nueva realidad que afecta al sector turístico.

Esto concuerda con la definición establecida en la Ley 21/1996, de 16 de julio, de Industria, donde se determina que una norma es una serie de delimitaciones técnicas no obligatorias y que han sido elaboradas con participación de actores interesados, a pesar de ser aprobadas por un organismo reconocido por la realización de otras normalizaciones. Lo mismo ocurre con la base teórica desarrollada por Ordozgoiti (1999), que establece que nos encontramos ante una norma si es de aplicación voluntaria, es accesible para los actores involucrados y éstos han participado en su elaboración y, finalmente, si se ha elaborado por un organismo de normalización reconocido, como es en este caso el Instituto para la Calidad Turística Española.



Resulta llamativo que, en el estudio de las guías, así como de la página web, en todos los casos los organismos aparecen como colaboradores. Sin embargo, tal y como se ha visto en la literatura existente, a pesar de que la colaboración y la cooperación son dos términos que se utilizan como sinónimos, no tienen el mismo significado (Jamal y Getz, 1995). Tomando como referencia ambas definiciones, se trataría más de una cooperación, pues se trabaja de forma conjunta para alcanzar un fin y surge de una oportunidad coyuntural (Fowler & Fowler (1964), en Jamal & Getz, 1995; Muñoz, 2007), en contraposición a la colaboración, que sería la toma de decisiones para resolver un problema derivado de la planificación o del desarrollo turístico de la zona (Jamal & Getz, 1995).

Por otra parte, tomando como referencia a Velasco (2007; 2011; 2013), se considera que estas medidas podrían ser consideradas como política turística, pues son acciones coherentes y se establece de forma clara cuáles son los retos que afronta el sector turístico; se ha destinado un presupuesto determinado para la elaboración de algunas de las medidas como es el caso de la página web; todas ellas han sido promovidas por un actor público formal, en este caso la Secretaría de Estado de Turismo junto con el Ministerio de Sanidad, además de contar con actores privados; se han establecido objetivos concretos, como posicionarse como un destino seguro en medio de la pandemia producida por el Covid-19 y se han propuesto medidas que infieren a escala global del turismo, afectando a todo tipo de actores, productos y actividades.

Organismos colaboradores por tipología

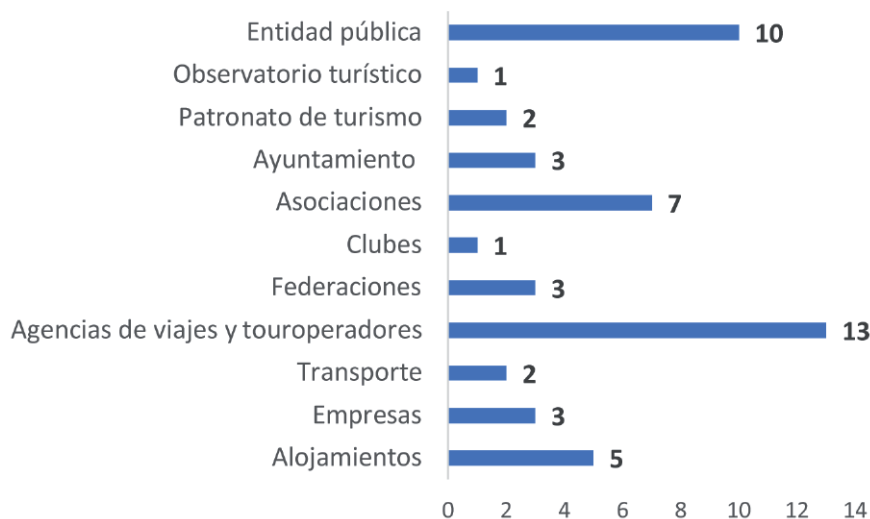


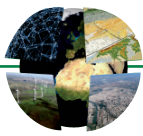
Figura 3. Clasificación de los miembros colaboradores en *Travel Safe Spain*.

Fuente: Elaboración propia a partir de Turespaña (s.f.).

5. CONCLUSIONES

En el presente artículo se ha querido averiguar si las medidas que se han llevado a cabo a nivel nacional con el objetivo de hacer frente a la pandemia, es decir, las guías llevadas a cabo por el ICTE han sido elaboradas con el fin último de transformarse en certificación de seguridad para las empresas turísticas. Asimismo, se ha buscado investigar la colaboración de los distintos organismos en la elaboración de todas estas medidas, cuál ha sido su participación, cómo es la relación entre ellos o cómo ha sido el proceso de selección, entre otro.

Es relevante destacar que, el hecho de que las guías elaboradas en un primer momento hayan pasado a ser una especificación a nivel internacional, es muy positivo ya que pretenden homogeneizar todos los procesos, aunque no tengan carácter obligacional, pues no tienen rango de ley, sino que están sujetas a la voluntad de los prestadores de servicios turísticos.



Además, resalta el gran papel que ha tenido España en cuanto a la gestión del Covid-19 en el sector turístico, pues la elaboración de los requisitos y las recomendaciones ha sido liderada por España mediante la UNE y el ICTE, respaldados por la Secretaría de Estado de Turismo (Hosteltur, 2021). Y ya no solo es relevante el papel que ha llevado España en cuanto a su elaboración, sino que se han creado en un tiempo récord (Hosteltur, 2021) debido a la necesidad producida por la pandemia.

Respecto a la cooperación o colaboración de los distintos organismos en la elaboración de las medidas, se ha podido ver cómo se emplea el término colaboración tanto en las guías como en la página web. En este sentido, tras la revisión de la literatura existente, se podría establecer que se habla de cooperación y no de colaboración pues, aunque sean ampliamente utilizados como sinónimos, los organismos han trabajado de forma conjunta para lograr revitalizar la actividad turística debido a la coyuntura actual. En la situación actual se requiere la participación de distintos organismos para la elaboración de las medidas, aunque éstos sean independientes entre sí. Siguiendo la teoría mencionada anteriormente (Jamal & Getz, 1995; Muñoz, 2007), la cooperación surge de una oportunidad coyuntural –en este caso la pandemia producida por el coronavirus–, que está limitada en el tiempo –duración de la pandemia, hasta que se pueda desarrollar la actividad turística con normalidad– y siempre siguiendo la lógica técnico-económica.

No obstante, se considera que de esta situación podría surgir una colaboración para desarrollar proyectos a largo plazo y donde todas las partes implicadas estén comprometidas. Como ya se ha mencionado anteriormente, las medidas han sido elaboradas de forma rápida y con la participación de numerosos organismos, tanto de carácter público como privado. Por ello, sería positivo para el turismo español establecer relaciones de colaboración a largo plazo para el establecimiento de planes y el desarrollo de programas y actuaciones competitivos y que sean representativos, realistas y consensuados por todos los agentes implicados. Como resultado se podría obtener un mayor desarrollo económico, social y turístico de los destinos, conseguido gracias al diálogo y al entendimiento de todos los actores implicados en los destinos turísticos.

Por otro lado, en cuanto al análisis de la página web *Travel Safe Spain*, se ha observado una preponderancia de los organismos cuyo ámbito territorial de actividad es el nacional, siendo el 66% pertenecientes al sector privado. Destaca el papel de las agencias de viaje y los tours operadores, además de las entidades públicas y las asociaciones.

Como se ha podido vislumbrar, es importante mencionar que se ha encontrado una serie de limitaciones a la investigación y es que, en primer lugar, no se ha podido extraer información sobre la efectividad de las medidas implementadas. Esto se debe a que, en un primer momento, el tiempo transcurrido y el cierre mayoritario de las instalaciones afectadas en gran parte del país no lo permitieron. Además, la situación cambiante del virus hizo que en muchos momentos la actividad turística se paralizase, pues las medidas iban cambiando a la vez que el virus para poder adaptarse a la situación. Asimismo, se desconoce que se hayan creado mecanismos que permitan evaluar el nivel de cumplimentación de estas guías que, al ser de carácter voluntario, dificultan su evaluación. Si bien es cierto, aunque estas guías no se lleven a la práctica por parte de los prestadores de servicios turísticos, se deberán establecer protocolos de actuación propios que sigan las directrices del Ministerio de Sanidad que, al fin y al cabo, aparecen también recogidas en las mencionadas guías.

En un futuro, a medida que se hayan hecho avances en el estudio del virus y con cierta experiencia en cuanto a la gestión, posiblemente se elaboren mecanismos que ayuden a comprobar si es cierto que estas guías ayudaron al desarrollo turístico en una época de crisis sanitaria y si los prestadores de servicios turísticos decidieron voluntariamente seguir las directrices ofrecidas.

Sin embargo, se considera que las medidas sí que han sido efectivas, puesto que la elaboración de las veintidós guías ha derivado en una certificación y que incluso está siendo promovida a nivel internacional. En caso de que las medidas establecidas no hubiesen sido de calidad de gran ayuda en el contexto actual, no hubiese sido posible elaborar un estándar con un reconocimiento asociado y que pueda ser aplicado por otros prestadores de servicios turísticos a escala internacional.

Finalmente, tal y como recogen Del Moral Ituarte y Pita López (2002), a lo largo de la historia las sociedades se han visto en la obligación de hacer frente a distintos riesgos, que se han manifestado de múltiples formas con consecuencias muy distintas. Son estas sociedades las que establecen cuál es el nivel de riesgo aceptable



y, en función de esto, de establecen una serie de medidas para hacer frente a los riesgos. Aunque es imposible que los riesgos desaparezcan, es vital la existencia de medidas que ayuden a mitigar su impacto.

Con ello, en este trabajo se busca poner en valor el papel de la gestión los destinos turísticos, favoreciendo con ella la seguridad de la población y la reactivación de la economía. Se trata de un tema todavía novedoso ya que, debido a la reciente aparición del SARS-CoV-2, es vital estudiar las medidas para hacer frente al virus desde el sector turístico y cómo éstos se están adaptando a la situación para ser destinos seguros y, por ende, más atractivos actualmente.

Agradecimientos

Especial agradecimiento a la Universidad Complutense de Madrid y al Banco Santander por la concesión de la ayuda para la Formación de Personal Investigador (Predoctoral UCM).

Financiación

Esta investigación se enmarca en el Programa de Financiación de la Universidad Complutense de Madrid – Banco Santander de contratos para la formación de doctores que realicen una tesis doctoral en los Departamentos de la Universidad Complutense de Madrid en cualquier área de conocimiento.

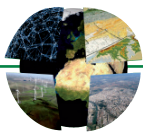
Los resultados de este artículo se enmarcan en el proyecto “Impacto de la pandemia en el turismo de España: implicaciones en el empleo de las mujeres en un sector femenino”, referencia PR33/20-22942, de la convocatoria del Fondo Supera Covid-19 CRUE Universidades-Santander.

Declaración responsable y conflicto de intereses

Los/as autores/as declaran que no existe ningún conflicto de interés con relación a la publicación de este artículo. Los/as autores/as exponen que esta investigación es el resultado del trabajo en conjunto y que ambos/as autores/as han participado en todas y cada una de las partes.

REFERENCIAS

- Abascal, L. (2020, 25 de marzo). El Gobierno confirma el primer caso de coronavirus en España. *El Plural*. <https://cutt.ly/4W91rRj>
- Agenttravel. (2021, 06 de octubre). El Gobierno aprueba un anticipo de tres millones para potenciar el turismo español en el extranjero. *Agenttravel*. https://agenttravel.es/noticia-043436_El-Gobierno-aprueba-un-anticipo-de-tres-millones-para-potenciar-el-turismo-espanol-en-el-extranjero.html
- Arold Lario, P. (2021). Apuntes para la gestión del turismo en España tras la crisis sanitaria la COVID-19. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 19(1), 189-194. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2021.19.012>
- Arroyo, J. (2020, 23 de marzo). Coronavirus: infectados en España y la evolución del brote desde el origen. *Redacción Médica*. <https://cutt.ly/AW9M7ZE>
- Asociación Española de Normalización y Certificación (UNE) (2020, 11 de diciembre). *Publicadas las Especificaciones UNE para reducir riesgos frente al COVID-19 en el turismo*. UNE. <https://www.une.org/especificaciones-une-0066>
- Asociación Española de Normalización y Certificación (UNE) (2021, 18 de mayo). *Publicado el estándar mundial ISO para un turismo seguro frente a la COVID-19, liderado por España*. UNE. <https://www.une.org/la-asociacion/sala-de-informacion-une/noticias/publicado-el-estandar-mundial-iso-para-un-turismo-seguro-frente-a-la-covid-19-liderado-por-espana>
- Asociación Española de Normalización y Certificación. (s.f.). *AENOR*. Recuperado el 02 de mayo de 2022. <https://www.aenor.com/>



- Asociación Española de Normalización. (s.f.). *UNE. Normalización Española*. Recuperado el 02 de mayo de 2022. <https://www.une.org/>
- Banco de España. (s.f.). *Turismo y viajes. Ingresos. Detalle por zonas económicas y geográficas. Trimestral* (Archivo PDF). Banco de España. Eurosistema. <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a174cb.pdf>
- Carballo, R.R., Carballo, M.M., León, C.J., & Moreno-Gil, S. (2021). La percepción del riesgo y su implicación en la gestión y promoción de los destinos turísticos. El efecto moderador del destino. *Cuadernos de Turismo*, (47), 23-36. <https://doi.org/10.6018/turismo.473991>
- Castello, Vanesa. (2020). Desafíos y oportunidades para el turismo en el marco de la pandemia COVID-19. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (131), 115-118. <https://doi.org/10.35305/cc.vi131.85>
- Del Moral Iturarte, L. & Pita López, M.F. (2002). El papel de los riesgos en las sociedades contemporáneas. En F.J. Ayala-Carcedo & J. Olcina Cantos (Coords.), *Riesgos naturales* (pp. 76-87). Ariel Ciencia.
- Europa Press. (2020, 03 de diciembre). España lanza la campaña "Travelsafe" para recuperar la confianza del viajero. *Europa Press*. <https://www.europapress.es/turismo/nacional/noticia-espana-lanza-campana-travel-safe-recuperar-confianza-viajero-20201203152702.html>
- Gobierno de España. (2021). Plan de Recuperación, transformación y resiliencia. España Puede. Gobierno de España. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf
- Gómez-Varela, J., Río Rodríguez, D., & Rico, J. (2020). Reactivación de las actividades del turismo activo español hacia la "nueva normalidad" de la COVID-19: análisis documental sobre su regulación, recomendaciones, propuestas y protocolos. *ROTUR, Revista de Ocio y Turismo*, 14(2), 1-22. <https://doi.org/10.17979/rotur.2020.14.2.6583>
- Hernández Martín, R. (2020). Un enfoque sistémico para entender y afrontar la crisis turística. En M. Simancas Cruz, R. Hernández Martín, & N. Padrón Fumero (Coord.), *Turismo pos-COVID-19. Reflexiones, retos y oportunidades* (pp. 45-49). Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel. Universidad de La Laguna. <https://doi.org/10.25145/b.Turismopos-COVID-19.2020>
- Hosteltur. (2022, 18 de febrero). Campaña Flash en Reino Unido de España destino Seguro. *Hosteltur*. https://www.hosteltur.com/comunidad/nota/028395_campana-flash-en-reino-unido-de-espana-destino-seguro.html
- Hosteltur. (2021, 18 de mayo). Publican la norma ISO antiCOVID para el turismo liderada por España. *Hosteltur*. https://www.hosteltur.com/144257_se-publican-los-protocolos-anticovid-para-el-turismo-liderados-por-espana.html
- Huertas, A., Oliveira, A., & Giroto, M. (2020). Gestión comunicativa de crisis de las oficinas nacionales de turismo de España e Italia ante la Covid-19. *Profesional de la información*, 29(4), 1-18. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.jul.10>
- Instituto para la Calidad Turística Española. (10 de mayo, 2020). *Guías para la reducción del contagio por el coronavirus SARS-CoV-2 en el sector turístico*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España. <https://cutt.ly/NW9MhGi>
- Instituto para la Calidad Turística Española. (s.f.). *ICTE*. Recuperado el 02 de mayo de 2022 de <https://www.calidadturistica.es/Default.aspx>
- Jamal, T.B. & Getz, D. (1995). Collaboration theory and community tourism planning. *Annals of tourism research*, 22(1), 186-204. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(94\)00067-3](https://doi.org/10.1016/0160-7383(94)00067-3)
- Ley 21 de 1992 de Industria. 16 de julio de 1992. BOE núm. 176.
- Ley 31 de 1995 de prevención de Riesgos Laborales. 10 de noviembre de 1995. BOE núm. 269.
- Madrid Convention Bureau. (2021). *Safeevents. Medidas y recomendaciones*. Madrid Turismo Madrid. <https://www.esmadrid.com/mcb/medidas-y-recomendaciones/>
- Mantecón, A. (2020). La crisis sistémica del turismo: una perspectiva global en tiempos de pandemia. En M. Simancas Cruz, R. Hernández Martín, & N. Padrón Fumero (Coord.), *Turismo pos-COVID-19. Reflexiones, retos y oportunidades* (pp. 19-29). Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel. Universidad de La Laguna. <https://doi.org/10.25145/b.Turismopos-COVID-19.2020>
- Menchero Sánchez, M. (2020). Flujos turísticos, geopolítica y COVID-19: cuando los turistas internacionales son vectores de transmisión. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11(Especial), 105-114. <https://dx.doi.org/10.5209/geop.69249>
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2021, 05 de octubre). El Gobierno aprueba tres millones de euros a la promoción del turismo español en el extranjero. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. <https://www.mincotur.gob.es/es-es/GabinetePrensa/NotasPrensa/2021/Paginas/El-Gobierno-aprueba-tres-millones-de-euros-a-la-promocion-del-turismo-esp%C3%B1ol-en-el-extranjero-.aspx>



- Muñoz Mazón, A.I. (2007). Fomento institucional de la colaboración público-privada como factor clave del desarrollo turístico. *II Congreso Internacional sobre Turismo y Desarrollo. Encuentros Internacionales de Economía*. Grupo de investigación eumed.net.
- Ordozgoiti, E. (1999). Normalización en servicios turísticos. *Estudios turísticos*, (139), 43-52. https://turismo.janium.net/janium/Objetos/REVISTAS_ESTUDIOS_TURISTICOS/82021.pdf
- Organización Internacional para la Estandarización [ISO]. (s.f.) *ISO*. Recuperado el 02 de mayo de 2022 de <https://www.iso.org/home.html>
- Pardal-Refoyo, J.L., & Pardal-Peláez, B. (2020). Anotaciones para estructurar una revisión sistemática. *ORL*, 11(2), 155-160. <https://doi.org/10.14201/orl.22882>
- Pérez Guerra, R. (2020). Algunas notas sobre el derecho administrativo del turismo: Covid-19. *Revista General de Derecho Administrativo*, 54(4), 1-41.
- Porras Olalla, G. (2020, 02 de abril). COVID-19: Un único aspecto positivo para el turismo. *Hosteltur*. https://www.hosteltur.com/comunidad/003987_covid-19-un-unico-aspecto-positivo-para-el-turismo.html
- Secretaría de Estado de Turismo. (s.f.). *Evolución del Sistema de Calidad Turístico Español*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de España. <https://turismo.gob.es/desarrollo-sostenibilidad/Paginas/evolucion-SCTE.aspx>
- Turespaña. (s.f.). ¿Quiénes somos? Turespaña. Recuperado el 29 de abril de 2022 de <https://www.tourspain.es/es-es/con%C3%B3zcanos/qui%C3%A9nes-somos>
- Turespaña. (s.f.). Turismo seguro. España. Recuperado el 25 de agosto de 2021 de <https://travelsafe.spain.info/es/>
- Vargas-Sánchez, A. (2020, 25 de marzo). El turismo post-coronavirus (III). *Hosteltur*. https://www.hosteltur.com/comunidad/003961_el-turismo-post-coronavirus-iii.html
- Vega Falcón, V., Castro Sánchez, F., & Romero Fernández, A.J. (2020). Impacto de la Covid-19 en el turismo mundial. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(S1), 207-2016. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1777>
- Velasco González, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de turismo*, (27), 953-969. <https://revistas.um.es/turismo/article/view/140301>
- Velasco González, M. (2013). Gestión pública del turismo. La gobernanza. En J.I. Pulido Fernández, & Y. López Sánchez, (Coords.), *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos* (pp. 469-520). Universidad Internacional de Andalucía.
- Velasco González, M. (2020). La pandemia como problema de política pública. En M. Simancas Cruz, R. Hernández Martín, & N. Padrón Fumero (Coords.), *Turismo pos-COVID-19. Reflexiones, retos y oportunidades* (pp. 131-145). Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel. Universidad de La Laguna. <https://doi.org/10.25145/b.Turismopos-COVID-19.2020>