



MEDITERRANEO ECONOMICO

Las nuevas formas del turismo

Coordinador: Joaquín Auriolés Martín



LA POLÍTICA TURÍSTICA EN ESPAÑA. UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

*Carmelo Pellejero Martínez*¹

1. Introducción

Fue en el año 1905 cuando se inició la organización administrativa del turismo en España. Por lo tanto, la intervención del Estado español en dicha actividad, plenamente justificada por las imperfecciones del mercado y por las implicaciones económicas, sociales, políticas, culturales y medioambientales de la misma, está a punto de cumplir su primer siglo de vida. Es hora, pues, de volver la vista atrás y analizar su evolución histórica. Para ello, y en función de los diferentes modelos de política turística aplicados por la Administración española a lo largo del siglo XX, se ha dividido el presente estudio en tres grandes apartados. En el primero de ellos se estudia la intervención del Estado entre 1900 y 1936, es decir, el periodo en que tiene lugar la emergencia del turismo moderno en España. En el segundo apartado se analiza la política turística durante los años de la dictadura franquista, cuando el turismo dejó de ser algo minoritario y se transformó en un fenómeno de masas. Por último, el análisis se centra en lo acontecido en el último cuarto del siglo XX, donde destacan la definitiva consolidación de España como destino turístico de primer orden y la asunción de competencias de turismo por parte de las Comunidades Autónomas.

268

2. La monarquía de Alfonso XIII y la II República (1902-1936)

2.1. Monarquía parlamentaria (1902-1923)

A lo largo de las dos primeras décadas del siglo XX, y por encima del carácter liberal o conservador de los gobiernos de turno, en la escena económica española primó el proteccionismo y la intervención estatal. Y el turismo, a pesar de ser todavía una actividad muy minoritaria en nuestro país, no quedó al margen de dicha intervención. Las autoridades monárquicas españolas, conscientes de que la escasa presencia de visitantes extranjeros nos estaba privando de unas divisas vitales para la buena marcha de nuestra economía, consideraron que la Administración debía fomentar y controlar las actividades turísticas. El principal objetivo de su política turística fue la máxima captación de turistas extranjeros. Deseo que, como se verá más adelante, no varió un ápice ni durante la dictadura de Primo de Rivera ni en la España republicana.

¹ Profesor titular de Historia e Instituciones Económicas. Universidad de Málaga



Fue bajo la presidencia del liberal Montero Ríos cuando se inició la organización administrativa del turismo en España. Por Real Decreto de 6 de octubre de 1905 se creó una Comisión Nacional encargada de fomentar en nuestro país las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero. Y para llevar a cabo dicha misión se estipuló que el Ministerio de Fomento debería incluir en el Presupuesto del Estado la cantidad de dinero que, a juicio de la propia Comisión, se considerara necesaria a tal efecto.

Poco se sabe de la actividad desarrollada por la Comisión Nacional durante los casi seis años en los que fue el máximo organismo público con competencia en materia turística. No obstante, es muy probable que por su condición contribuyera a promocionar la imagen de España en el extranjero facilitando la presencia española en los congresos internacionales de turismo celebrados en Zaragoza, San Sebastián, Toulouse y Lisboa, en los años 1908, 1909, 1910 y 1911, respectivamente, y que influyera en la promulgación de la Real Orden de 17 de marzo de 1909 en la que se recogieron las normas por las que a partir de entonces tendrían que regirse los hoteles, fondas, casas de huéspedes, de viajeros, de dormir y posadas que se dedicaran a la industria del hospedaje. Con esta nueva disposición se quiso acabar con la manifiesta desorganización existente en el sector y prestar a los clientes un servicio correcto y, en la medida de lo posible, uniforme.

El turismo español recibió un nuevo impulso oficial con la creación, por Real Decreto de 19 de junio de 1911, de la Comisaría Regia del Turismo y Cultura Artística. Este nuevo organismo, sustituto de la Comisión Nacional, nació para desarrollar una misión más amplia de la que se le había encomendada a ésta. No solo tenía que favorecer y promover la llegada a nuestro país de viajeros extranjeros. Además, y aquí radicaba la principal novedad, debía conservar de manera eficaz la riqueza artística de España. El gobierno liberal de José Canalejas creó la Comisaría Regia como un organismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros y al frente de la misma nombró Comisario Regio a Benigno Vega Inclán y Flaquer.

En sus primeros doce años de existencia la Comisaría se preocupó, fundamentalmente, de promocionar España en el extranjero y de incrementar y cuidar el patrimonio cultural español. A pesar de la escasa ayuda oficial se crearon museos, se construyeron jardines, se organizaron exposiciones de arte, se conservaron monumentos, se fundaron bibliotecas y archivos y se editó un buen número de excelentes publicaciones en las que los turistas podían encontrar desde posibles itinerarios para conocer nuestra geografía, hasta estudios pormenorizados de la riqueza artística de diversas ciudades monumentales españolas.

2.2. Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)

Durante los años de la dictadura de Primo de Rivera se prolongaron las prácticas proteccionistas y de intervención estatal de las décadas precedentes. La política económica se caracterizó por un proteccionismo arancelario, administrativo y regulador, y por un intento de reactivación del mercado que tuvo en las obras públicas y en el crecimiento de los gastos públicos sus dos elementos constitutivos.

Por lo que respecta al turismo, las autoridades del Directorio Militar decidieron que la Comisaría Regia siguiera al frente de la organización administrativa del turismo y, desgraciadamente, en las mismas condiciones. Es decir, continuó siendo un órgano escasamente dotado y excesivamente personalizado. Como consecuencia de ello, fueron continuas las quejas del señor Vega Inclán reclamando más recursos oficiales para poder desempeñar su misión.

Pero el Comisario Regio no era la única persona que a mediados de la década de los años veinte consideraba que el turismo merecía más atención oficial. Existía una creciente corriente de opinión que preconizaba la creación de un nuevo organismo estatal que, dotado de mayores recursos, fuera capaz de atender eficazmente a los variados aspectos que se relacionaban con el turismo: carreteras, ferrocarriles, navegación, hoteles y propaganda, entre otros.

Las autoridades se hicieron eco de esa solicitud y por Real Decreto de 25 de abril de 1928 crearon el Patronato Nacional del Turismo. Este nuevo órgano contó con mayores medios humanos y económicos, si bien estos últimos continuaron siendo considerados por los responsables turísticos como insuficientes, y tuvo que acometer una tarea bastante más amplia de la que hasta ese momento había venido llevando a cabo la Comisaría Regia: la preparación de España para el turismo y la propaganda de nuestro país, dentro y fuera de su territorio, para estimular el turismo interior y atraer el extranjero. Para ello, y a diferencia de lo que había sucedido con la Comisión Nacional y la Comisaría Regia, que se habían financiado gracias a las dotaciones presupuestarias incluidas en las correspondientes al Ministerio de Fomento y al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, respectivamente, se estipuló que la financiación del Patronato Nacional corriera a cargo de los recursos que se obtuvieran con la creación de un seguro obligatorio de las personas que viajaran por ferrocarril y, también, del ganado vivo transportado en él. Además, se señaló que hasta que dicho seguro entrara en funcionamiento el Tesoro anticiparía al Patronato, con cargo reintegrable, la cantidad máxima de 250.000 pesetas, es decir, aproximadamente la mitad de todo el dinero que había recibido la Comisaría Regia durante el periodo 1924-1927.

Con la creación del Patronato Nacional del Turismo, e incluso durante los últimos años de existencia de la Comisaría Regia, las autoridades introdujeron un notable cambio en la política turística española, que hasta ese momento se había caracterizado por la escasez de medios aplicados y por una excesiva concentración en la promoción del país y en el arte como reclamo turístico. La gran novedad no se cifró en el aspecto económico, ya que, a juicio de los



responsables turísticos los independientes y crecientes recursos de los que dispuso el Patronato continuaron siendo escasos e insuficientes, sino en que por vez primera la Administración española actuó sobre un amplio abanico de actividades estrechamente relacionadas con el turismo. Se consideró prioritario de cara al desarrollo del turismo, y especialmente ante la prevista celebración en 1929 de las exposiciones internacionales de Sevilla y Barcelona, ampliar y mejorar la infraestructura hotelera; crear un servicio que, tanto en el interior como en el exterior del país, informara amplia y verazmente sobre nuestros atractivos turísticos; incrementar nuestros sistemas de transporte y la calidad de los mismos; y fomentar las actividades artísticas, deportivas y festivas, así como la celebración de congresos.

De la labor desarrollada sobre la oferta hotelera merece la pena destacar la creación de: 1) el Servicio de Crédito Hotelero, con la finalidad de estimular y auxiliar la construcción de hoteles por parte de la iniciativa privada; 2) el Título de Establecimiento Recomendado, como estímulo para el mejoramiento de las industrias relacionadas con el turismo, y especialmente la hotelera, y como garantía para el viajero; 3) la Cámara Oficial Hostelera, con la misión de perseguir la clandestinidad, evitar los abusos y organizar la industria del hospedaje; 4) la Guía Oficial, con el objetivo de proporcionar a los viajeros una relación de alojamientos y de sus precios; 5) el Libro Oficial de Reclamaciones; y 6) la Red de Paradores y Albergues de Carretera, una oferta hotelera pública caracterizada por precios ajustados, servicios de calidad e instalaciones confortables que se ubicarían en áreas turísticamente atractivas pero con una escasa o inexistente infraestructura hotelera privada.

Por otro lado, el Patronato Nacional abrió al público siete agencias informativas en el extranjero y alrededor de medio centenar en el territorio español y, al igual que la Comisaría Regia, hizo un valioso esfuerzo editorial de cara a la divulgación turística de nuestro país. Asimismo, sabemos que durante la Dictadura de Primo de Rivera se prestó una atención especial al aumento y mejora de nuestros sistemas de transporte. Se mejoró la red ferroviaria y se renovó y amplió el material móvil utilizado en la misma. Además, el 9 de febrero de 1926 se creó el Circuito Nacional de Firms Especiales, que permitió en tres años y medio la modernización de 2.800 kilómetros de carreteras. Tampoco hay que olvidar que se avanzó significativamente en el todavía novedoso transporte aéreo. Lógicamente, todo esto fue muy positivo de cara al turismo. También lo fue el hecho de que el Patronato Nacional negociara y consiguiera que algunas compañías de transportes terrestre y marítimo contribuyeran, mediante la concesión de determinadas facilidades a sus clientes, a incentivar el movimiento de viajeros. Por último, conviene reseñar que, al margen de los eventos de Sevilla y Barcelona, las autoridades utilizaron como motivos de atracción turística las actividades artísticas (exposiciones) y deportivas (golf, regatas, hípicas y motorismo), las fiestas populares (Valencia, Castellón, Alicante, San Sebastián) y la organización de congresos.



2.3. República (1931-1936)

Tras la proclamación de la República, el Patronato Nacional del Turismo experimentó notables cambios. Una Orden de 17 de abril de 1931 disolvió su Junta y asignó sus funciones al Director General de Turismo, hasta aquel entonces Director General de Servicios. Inmediatamente después se ordenó a la recién creada Dirección General de Turismo liquidar los contratos y presupuestos en curso del Patronato que no debieran continuarse, examinar la gestión anterior, reducir la plantilla y preparar la más rápida modificación de servicios que el interés público aconsejara no suprimir en dicho ramo.

El restablecimiento del Patronato Nacional llegó con el Decreto de 4 de diciembre de 1931. Desde ese momento quedó suprimida la Dirección General de Turismo, pasando los servicios que transitoriamente le habían estado encomendados a la Subsecretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros, y se determinó que el presupuesto del Patronato pasara a formar parte del de la Presidencia. Poco después, concretamente por Decreto de 12 de enero de 1932, el Patronato Nacional contó con un nuevo reglamento.

En poco menos de un año las autoridades republicanas habían liquidado y restablecido el Patronato Nacional y aprobado una nueva reglamentación del mismo. Pero, naturalmente, los cambios no acabaron aquí. Apenas dos años después de haberlo aprobado se estimó conveniente modificar de nuevo algunos aspectos del mismo. En la exposición de motivos del Decreto de 31 de enero de 1934 se puso claramente de manifiesto el objetivo perseguido con dichos cambios. No era otro que darle al fomento del turismo un sentido más eficaz, huyendo del burocratismo y facilitando las iniciativas, especialmente las de carácter local, regional o gremial.

Es evidente, pues, que para la organización administrativa del turismo la etapa republicana fue bastante convulsa. El Patronato Nacional estuvo sometido a diversas reglamentaciones, todas ellas muy ligadas a los diferentes avatares políticos que se sucedieron, que en modo alguno facilitaron el desarrollo de una labor productiva. Y la mejor prueba de ello es que hay poco que destacar de la política turística republicana. Si acaso, las labores de promoción y propaganda, el incremento registrado en la Red de Paradores y Albergues de Carretera, que en 1936 contaba ya con 15 establecimientos, y el espaldarazo dado a la Federación Española de Sindicatos de Iniciativas y Turismo al declararla de utilidad pública por Orden de 21 de noviembre de 1935.



3. La Dictadura de Franco (1939-1975)

3.1. 1939-1950

Como es lógico, el inicio de nuestra Guerra Civil paralizó la llegada de turistas extranjeros y las actividades turísticas de los españoles. También supuso el principio del fin, ahora sí definitivo, del Patronato Nacional del Turismo. No obstante, el resurgimiento del turismo oficial llegaría muy pronto, incluso antes de que terminara nuestra contienda bélica. En el mes de enero de 1938 las autoridades franquistas crearon el Servicio Nacional de Turismo y nombraron a Luis A. Bolín su máximo responsable. Este nuevo órgano, que fue adscrito en diciembre de dicho año a la Subsecretaría de Prensa y Propaganda del Ministerio de la Gobernación, se convirtió en el mes de agosto de 1939 en la Dirección General de Turismo.

La política turística aplicada a lo largo de la difícil década de los años cuarenta fue, como no podía ser de otro modo, claramente intervencionista. El primer paso en este sentido se dio apenas una semana después de que finalizara la Guerra Civil. Con la Orden de 8 de abril de 1939 la Administración trató de intensificar su control sobre la industria hotelera y mejorar el funcionamiento de la misma. A partir de esta normativa serían las autoridades competentes en la materia las encargadas de autorizar la apertura de establecimientos hoteleros y de fijar las categorías de dichos locales y los precios máximos y mínimos exigidos en los mismos. Las autoridades franquistas entendieron que el turismo podía ser uno de los pilares donde debería apoyarse el desarrollo económico del país. Las divisas que el turismo exterior podría aportar se consideraron imprescindibles para la recuperación económica de la nación tras la guerra civil. Por lo tanto, el control de precios se perfiló como una medida trascendental. Y buena prueba de ello es que los precios que la Administración fijó en el año 1941 para el alojamiento, la pensión completa y el cubierto obligatorio, no experimentaron alteración alguna hasta el año 1947.

Del resto de la política turística merece la pena destacar: 1) La reorganización de las Juntas Provinciales y Locales, para desarrollar una misión similar a la que habían venido desarrollando los sindicatos de iniciativas, muchos de ellos desaparecidos durante la guerra civil; 2) La reglamentación de la publicidad con fines de propaganda turística y de la publicidad de cualquier orden cuando los lugares en que se situaran los anuncios ofrecieran interés desde el punto de vista turístico; 3) La creación definitiva del Crédito Hotelero, que tendría como finalidad estimular y auxiliar la construcción e instalación de hoteles adecuados, o similares, en aquellas poblaciones y lugares que la Dirección General de Turismo juzgase de interés nacional o turístico, y facilitar la transformación y mejora de los ya existentes; 4) La instauración con fines recaudatorios de la Póliza de Turismo; 5) La regulación del ejercicio de las actividades mercantiles de las agencias de viajes; 6) El reconocimiento del Sindicato Nacional de Hostelería y Similares como la única organización con personalidad suficiente para la representación y disciplina de los intereses de la producción en esta rama de la economía; 7) La protección de los intereses de la red pública de establecimientos al prohibir la utilización de los términos “Parador de Turismo”, “Albergue de Turismo”, “Hostería de Turismo” y “Refugio de Turismo” a

las empresas privadas dedicadas a la industria de hospedaje o a servicios de comidas”, 8) La construcción y explotación de la red estatal de establecimientos, que alcanzó en el año 1951 la cifra de 26 centros; 9) La aprobación del Reglamento Nacional de Trabajo para la Industria Hotelera y de Cafés, Bares y Similares y del reglamento Ordenador de los Transportes por Carretera; y 10) La creación, en el seno del Instituto Nacional de Industria, de la empresa Autotransporte Turístico Español, con la que se quiso incrementar la oferta de transporte por carretera.

3.2. 1951-1962

Por Decreto Ley de la Presidencia del Gobierno de 19 de julio de 1951 se creó el Ministerio de Información y Turismo. El mismo quedó integrado por las siguientes direcciones generales: Prensa, Información, Radiodifusión, Cinematografía y Teatro, y Turismo. El primer equipo ministerial, que se mantendría en el cargo hasta el mes de julio de 1962, quedó constituido por Gabriel Arias Salgado, como Ministro, y por Mariano Urzáiz y Silva, como Director General de Turismo, cargo en el que sustituyó a Luis A. Bolín, que lo había venido desempeñando desde el final de la guerra civil.

Durante el periodo en el que Arias Salgado estuvo al frente del Ministerio, una etapa marcada por el fin del aislamiento económico y político de la España de Franco, el progresivo, aunque algo lento, abandono de la política autárquica y el Plan de Estabilización de 1959, la política turística fue, en líneas generales, bastante continuista respecto a la practicada en los años cuarenta. La Administración siguió siendo poco generosa con el turismo, tanto por lo que respecta a las dotaciones presupuestarias como al crédito hotelero, y continuó regulando e interviniendo en el sector: 1) Se obliga a los hoteles a exhibir las listas de precios; 2) Se aprueba el Reglamento para el ejercicio de las profesiones libres de Guías, Guías-Intérpretes y Correos de Turismo; 3) Se regula el alojamiento de turistas en casas particulares; 4) Se amplía y modifica el reglamento sobre transporte de viajeros por carretera realizado por las agencias de viajes; 5) Se prohíbe que cuando en el interior de una población exista un Albergue o Parador de Turismo, se instale a menos de 10 kilómetros del mismo, en las carreteras o caminos que a ella afluyan, un establecimiento hotelero privado; 6) Se reglamentan los campamentos de turismo y las actividades de la hostelería y de las agencias de viajes.

3.3. 1962-1975

Durante los denominados “años del desarrollo”, entendiendo como tales la década de los años sesenta y el quinquenio siguiente, es decir, hasta la muerte de Franco, las competencias turísticas continuaron correspondiendo al Ministerio de Información y Turismo. En el mes de julio de 1962 Manuel Fraga fue nombrado nuevo Ministro. Poco después, en el mes de



septiembre, se crearon la Subsecretaría de Turismo, la Dirección General de Promoción del Turismo y la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas. Esta estructura organizativa sólo experimentó un cambio durante el periodo analizado. La Subsecretaría de Turismo fue suprimida por razones económicas desde noviembre de 1967 a noviembre de 1974.

Tras siete años al frente del Ministerio, en octubre de 1969, fue relevado el equipo de Fraga. El nuevo ministro fue Alfredo Sánchez Bella, que se mantuvo en el cargo hasta el mes de junio de 1973, momento en el que sustituido por Fernando Liñán. Pero apenas seis meses después fue nombrado ministro Pío Cabanillas. Su mandato también fue muy corto. Su relevo tuvo lugar en octubre de 1974. El último ministro de Información y Turismo del franquismo fue León Herrera Esteban.

La política turística practicada durante el periodo 1962-1975, enmarcada, como es natural, dentro de la denominada planificación indicativa, tuvo como objetivo prioritario conseguir un crecimiento máximo. El país necesitaba divisas, el turismo las podía proporcionar, y se consideró que lo más conveniente era crecer cuanto más mejor, tanto en término de demanda como de oferta. Sin embargo, este objetivo maximizador se vio acompañado de una insuficiente asignación de recursos. La participación del Ministerio de Información y Turismo en los presupuestos generales del Estado fue siempre muy reducida. También lo fueron las inversiones públicas en turismo previstas y ejecutadas en los tres planes de desarrollo que vieron la luz, así como la política de crédito oficial. No puede decirse, pues, que el Estado fuera especialmente generoso con el turismo.

La intervención del Estado se centró fundamentalmente sobre la oferta y, de manera muy especial, sobre tres grupos de objetivos: 1) control de precios y calidad de los servicios; 2) fomento de la capacidad de alojamiento; y 3) organización administrativa.

Por lo que respecta al control de los precios y de la calidad de los servicios turísticos la legislación fue abundante. De ella habría que destacar: 1) determinación de precios a percibir por la industria hotelera y en los campamentos de turismo; 2) actualización y reajuste de los honorarios de los Guías y Guías-Intérpretes; 3) fijación de los precios máximos del plato combinado turístico y del menú turístico; 4) regulación de las condiciones de sanidad, seguridad y habitabilidad en apartamentos; 5) requisitos mínimos en infraestructura en los alojamientos turísticos; 6) tenencia del Libro de Reclamaciones; 7) imposición de multas y sanciones; y 8) exigencia de graduación para desempeñar tareas directivas en los establecimientos turísticos, incluidos los de propiedad estatal.

En cuanto al fomento de la capacidad de alojamiento, las actuaciones del Estado se centraron en: 1) crédito hotelero; 2) préstamos para financiar la construcción y venta de edificaciones para extranjeros en zonas turísticas; 3) inversión en estaciones invernales de montaña; 4) primer Plan de Modernización Hotelera; 5) créditos para la financiación de capital circulante de las empresas turísticas; 6) inversión directa del Estado a través de la red estatal de parado-

res, que continuó creciendo durante el periodo, y de las empresas públicas ATESA y ENTURSA, creada esta última en el año 1963 con el objetivo de construir y explotar establecimientos hoteleros.

De la amplia legislación sobre la organización administrativa de la oferta hay que destacar: 1) Reglamento de las actividades turístico informativas privadas; 2) Registro de Denominaciones Geoturísticas; 3) Registro de Empresas y Actividades Turísticas; 4) Ordenación de restaurantes y creación del menú turístico; 5) Régimen de reservas hoteleras; 6) Estatuto Ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas; 7) Ordenación de cafeterías, campamentos de turismo, apartamentos y otros alojamientos similares; 8) Clasificación de los establecimientos hoteleros; 9) Ordenación turística de las Ciudades de Vacaciones; 10) Estatuto de los Directores de Empresas Turísticas; 11) Determinación de zonas y rutas turísticas; 12) Ordenación del Trabajo para la industria hostelera; y 13) Ordenación de la oferta turística.

La Administración trató también de fomentar la oferta turística a través de la formación de mano de obra, de la ordenación espacial de la oferta y de la conservación y desarrollo de los recursos turísticos y de las infraestructuras: 1) creación de la Escuela Oficial de Turismo; 2) Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional; 3) reglamento de los centros no oficiales de enseñanzas turísticas; 4) establecimientos de zonas para bañistas en el mar y las playas; 5) clasificación de embalses según su posible aprovechamiento secundario turístico; 6) Ley Reguladora de las Costas Marítimas y Ley de Puertos Deportivos; 7) regulación de la colaboración entre la Administración turística y el Patrimonio Forestal del Estado; 8) créditos a corporaciones locales radicadas en zonas turísticas para la realización de obras de interés turístico; 9) Créditos para financiar parcialmente la realización de obras de infraestructura en centros o zonas previamente declarados de interés turístico; y 10) créditos para obras de infraestructura de alojamientos turísticos y de centros de montaña.

Por lo que respecta a la política de demanda hay que señalar que fue escasa y que la Administración se limitó a intentar organizarla administrativamente, a promocionarla y a ejercer un cierto control sobre la misma: 1) creación del Libro de Interés Turístico y de la Fiesta de Interés Turístico; 2) reglamentación de las agencias de viajes; 3) ordenación de los Centros de Iniciativas Turísticas; y 4) regulación del Registro de Empresas Turísticas Exportadoras.

Por último, en cuanto a las medidas de política turística que podrían calificarse como mixtas merece la pena destacar: 1) creación del Instituto de Estudios Turísticos; y 2) creación de premios relacionados con el turismo, como los dedicados a periodistas extranjeros, embellecimiento y mejora de los pueblos españoles, estaciones de servicio en carretera, escritores de turismo, estaciones de ferrocarril, diarios y revistas, fotografía turística, entre otros.



4. La monarquía de Juan Carlos I (1975-2000)

4.1. Transición y Unión de Centro Democrático (1975-1982)

Tras la restauración de la monarquía, la actuación de los poderes públicos españoles en materia turística continuó discurriendo por los cauces tradicionales en cuanto a los objetivos perseguidos y a la escasez de medios asignados para conseguirlos. No obstante, sí hubo cambios significativos por lo que respecta a las competencias turísticas y al grado de intervención estatal. La recuperación de la democracia y, sobre todo, la aprobación de la Constitución de 1978 ejercieron una clara influencia sobre los mismos.

El nuevo modelo de Estado autonómico que configuró la Carta Magna exigió notables cambios institucionales en materia turística. El centralismo uniformador del franquismo dio paso a un proceso descentralizador a favor de las Comunidades Autónomas. No hay que olvidar que las transferencias de turismo figuran entre las primeras que se iniciaron y, también, culminaron. Los reales decretos correspondientes cubren un periodo que va desde 1978 a 1984.

Por otro lado, otro cambio institucional significativo del periodo fue la adscripción de las competencias turísticas a ministerios con un carácter netamente económico. En el mes de julio de 1977 desapareció el Ministerio de Información y Turismo. Sus dos últimos titulares tras la muerte de Franco habían sido Adolfo Martín Gamero y, desde julio de 1976, Andrés Reguera, y con ambos había trabajado como Subsecretario de Turismo, Ignacio Aguirre. El fin del símbolo de la política turística franquista coincidió con la creación, en el seno del Ministerio de Comercio y Turismo, de la Secretaría de Estado de Turismo. Al frente de ambos organismos fueron nombrados José A. García Díez e Ignacio Aguirre, respectivamente. Casi tres años después, concretamente en mayo de 1980, José A. García Díez fue sustituido por Luis Gámir, pero su permanencia al frente del ministerio fue muy corta ya que en octubre de dicho año, y tras la fusión del Ministerio de Comercio y Turismo con el de Economía, la Secretaría de Estado de Turismo se transfirió al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el cual incorporaría el Turismo a su denominación en marzo de 1981. Esta reorganización supuso la sustitución de Luis Gámir por José L. Álvarez. En un primer momento el nuevo Ministro continuó manteniendo al frente de la Secretaría de Estado a Ignacio Aguirre, pero la designación poco después de éste como portavoz del gobierno supuso su sustitución por Eloy Ibáñez. Una nueva remodelación se produjo en diciembre de 1981. Luis Gámir fue nombrado Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Permaneció en el cargo hasta finales del mes de noviembre de 1982.

Por último, los cambios políticos y de la política económica en general, con el fin de la planificación indicativa, contribuyeron a que la política de la Administración central fuera algo menos intervencionista en materia turística. De las medidas más relevantes del periodo habría que destacar: 1) apoyo a la exportación de capitales españoles para efectuar inversiones turísticas en el extranjero; 2) financiación de circulante a empresas turísticas exportadoras; 3) restricción a la construcción de nuevas plazas de alojamiento en zonas que se consideraban

saturadas y el impulso y la potenciación de la modernización de la oferta hotelera, así como su diversificación; 4) Segundo y Tercer Plan de Modernización Hotelera; 5) Ley sobre Protección de las Costas Marítimas Españolas, Reglamento para la Ejecución de la Ley de Costas de 1969 y Reglamento de la Ley de Puertos Deportivos; 6) Declaración de Territorios de Preferente Uso Turístico; 7) Reglamento de la Ley de Espacios Naturales; 8) Privatización de ATESA; 9) nuevas ordenaciones de campamentos, de establecimientos hoteleros y de apartamentos turísticos y viviendas turísticas vacacionales; 10) apoyo a las zonas de influencia socioeconómica de los parques naturales y reservas nacionales de caza; y 11) liberalización de los precios de los establecimientos hoteleros.

4.2. La etapa socialista (1982-1996)

A la hora de analizar la política turística durante la prolongada etapa socialista habría que distinguir dos subperiodos. El primero, que se extiende hasta los últimos años de la década de los ochenta, estuvo muy marcado por la culminación del proceso de transferencias turísticas a las Comunidades Autónomas. Fueron unos años en los que la Administración central fue incapaz de definir una estrategia turística nacional e hizo una cierta dejación de sus funciones, mientras que las Comunidades Autónomas, con competencias exclusivas en materia de turismo, mantuvieron en líneas generales una orientación bastante continuista con relación a la que tradicionalmente había venido siguiendo aquella. Sin embargo, a lo largo de los años noventa se introdujeron una serie de cambios cualitativos importantes en la organización administrativa turística, se intentó facilitar una mayor coordinación y colaboración entre todos los agentes que intervienen en el turismo y se definieron, por fin, nuevos objetivos estratégicos. Los agentes turísticos, públicos y privados, entendieron que España estaba entrando en un nuevo modelo turístico que requería, hasta cierto punto, reemplazar la estrategia de liderazgo de costes por otra basada en la diferenciación del producto y en la calidad. Competitividad, calidad, eficiencia, diversificación, sostenibilidad, se convirtieron en conceptos claves para la Administración Central y, también, para las diferentes Comunidades Autónomas.

Por lo que atañe a la organización administrativa turística, hay que señalar que experimentó notables cambios durante el periodo estudiado. En diciembre de 1982 Enrique Barón fue nombrado máximo responsable de la cartera de Transporte, Turismo y Comunicaciones, y la Secretaría de Estado de Turismo fue sustituida por una Secretaría General de Turismo, con rango inferior y con Ignacio Fuejo al frente. Dos años después se creó el Instituto de Promoción del Turismo, con carácter de organismo autónomo de índole comercial y con la finalidad de ejercitar la política gubernamental de promoción exterior del turismo. Pero una nueva modificación tendría lugar pocos meses después. En el mes de julio de 1985 Abel Caballero fue nombrado ministro y la Secretaría General de Turismo se configuró con una Dirección General de Política Turística y con dos organismos autónomos: el Instituto de Promoción del Turismo y la



Administración Turística Española. Este organigrama administrativo no experimentó cambios significativos hasta el inicio de la década de los años noventa, excepción hecha de la sustitución de Abel Caballero por José Barrionuevo en julio de 1988.

En la Ley de Presupuestos Generales de 29 de junio de 1990 se modificó la denominación del Instituto de Promoción del Turismo por la de Instituto de Turismo de España (Turespaña), que mantuvo su carácter de organismo autónomo, y se fijaron las normas básicas reguladoras de sus funciones. Asimismo, la Administración Turística Española se transformó en sociedad estatal con la denominación de Paradores de Turismo de España. Al año siguiente, en marzo de 1991, la Secretaría General de Turismo pasó al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, del que fue nombrado máximo responsable Claudio Aranzadi. La Secretaría, que no experimentó modificación alguna en su estructura, recayó en Fernando Panizo. Sin embargo, la última remodelación gubernativa socialista, llevada a cabo en julio de 1993, sí afectó a la Secretaría General de Turismo. Las funciones en materia turística se encomendaron al Ministerio de Comercio y Turismo, con Javier Gómez Navarro al frente, y a la Secretaría General se le encargó la definición de una estrategia nacional de turismo en coordinación con las Comunidades Autónomas y entes locales. A Turespaña, por su parte, la misión de colaborar en su diseño y en el desarrollo de sus contenidos. La Secretaría General de Turismo, de la que se hizo cargo Miguel Góngora, quedó integrada ahora, y hasta la victoria del Partido Popular en 1996, por las direcciones generales de Estrategia Turística y de Promoción Turística.

Por último, también merece la pena destacar en el ámbito administrativo: 1) la creación de la Comisión Interministerial de Turismo, con la misión de reforzar la coordinación de todos los departamentos con competencias o que realizaban actuaciones relacionadas con el turismo; 2) el impulso dado a partir de 1994 a la Conferencia Sectorial del Turismo, órgano formado por los Consejeros de Turismo de las Comunidades Autónomas y por los máximos responsables en materia turística de la Administración central; y 3) la creación en 1995 del Consejo Promotor del Turismo, en el que estaban representadas las administraciones central, autonómica y local y el sector privado empresarial, para desempeñar funciones fundamentalmente de consulta, asesoramiento e información de planes y programas de fomento del turismo nacional y de promoción y comercialización exterior.

Detallar la política turística de la Administración central socialista y la gran pluralidad de iniciativas autonómicas sería una tarea ingente. Por ello sólo se van a destacar algunas de las actuaciones públicas que tuvieron una mayor repercusión sobre el sector turístico: 1) avance en la liberalización del transporte de viajeros por carretera; 2) nuevas normas de clasificación de los establecimientos hoteleros; 3) nueva política de promoción exterior turística; 4) Limitación de los premios nacionales de turismo; 5) Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre; 6) adaptación de la legislación reguladora del ejercicio de las actividades propias de las agencias de viajes; 7) Ley y Reglamento de Protección de Costas; 8) Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza y Plan de Medidas Comunitarias

a favor del Turismo; 9) reordenación de la política de apoyo al estudio, investigación y práctica profesional para la investigación en materia turística; 10) creación de títulos de técnicos superiores en agencias de viaje, información y comercialización turísticas, alojamiento y restauración, y de técnicos de grado medio en servicios de restaurante y bar, cocina, y pastelería y repostería; 11) ratificación del Convenio Internacional sobre las Condiciones de Trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares; 12) cesión a las Comunidades Autónomas del rendimiento en su territorio de las tasas y exacciones sobre el juego; 13) concesión de ayudas y subvenciones para el fomento de las ofertas turísticas especiales, para proyectos de construcción de campamentos, para construcción y reforma de establecimientos hoteleros de explotación familiar y para la promoción y comercialización del turismo rural; 14) crédito turístico con destino a la modernización de alojamientos y a la dotación de oferta turística complementaria; 15) autorización de operaciones de cambio de divisas a los establecimientos turísticos; 16) total liberalización de las inversiones extranjeras; 17) regulación de los sistemas de cuentas extranjeras en pesetas ordinarias y convertibles; 18) Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido; 19) privatización de ENTURSA; 20) nueva regulación del crédito turístico; 21) adecuación de la normativa española a las normas comunitarias reguladoras de los movimientos de capital y de derecho de establecimiento de los extranjeros; 22) derogación de todas las disposiciones relativas a capital circulante de empresas turísticas exportadoras y a financiación en el exterior de actividades turísticas; y 23) liberalización de gastos de viajes, estancia en el extranjero y movimiento de divisas y pesetas por frontera.

Merecen una especial atención dos estudios e iniciativas que simbolizan la toma de conciencia por parte de los poderes públicos de los cambios que se estaban operando en los mercados turísticos, así como de la necesidad de acompañar procesos de mejora y adaptación de la oferta española a tales cambios, tanto en sus aspectos empresariales como de entorno: el Libro Blanco del Turismo Español y el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan Futures). En el primero, que vio la luz en 1990, se aconsejaba avanzar de forma combinada en tres direcciones: 1) liderazgo en la relación calidad-precio, especialmente en sol y playa; 2) diferenciación en segmentos distintos al de sol y playa en los que España pudiera optar a cuotas de mercado razonables y donde no fuera imprescindible un liderazgo de costes; y 3) especialización en aquellos casos en los que existiera poco riesgo de aparición de productos sustitutivos y alta debilidad por parte de los competidores.

El Plan Futures, aprobado en el verano de 1992, representó el primer paso para definir una estrategia turística nacional e iniciar un proceso de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Los objetivos finales perseguidos eran aumentar la calidad de vida de los agentes involucrados en la actividad turística, conseguir un sector más competitivo y rentable que contribuyera de forma sostenida y equilibrada al crecimiento económico de las zonas turísticas y conservar y mejorar los entornos naturales y culturales. La primera fase del Plan Marco, correspondiente al cuatrienio 1992-1995, desarrolló cinco grandes planes operativos: 1) Coordinación y Cooperación Institucional; 2) Modernización e Innovación Turística; 3) Nuevos Productos Turísticos; 4) Promoción, Marketing y Comercialización; y 5) Excelencia Turística.



ca. En la segunda fase, la prevista para el periodo 1996-1999, los planes y objetivos fueron los siguientes: 1) coordinación entre las administraciones públicas y con el sector privado; 2) mejora de la calidad del producto y servicio turístico español; 3) mejora de la capacidad tecnológica y de innovación de las empresas del sector turístico; 4) impulso a la confluencia de actuaciones públicas y privadas para la mejora de la oferta turística de los destinos; 5) cooperación con los países en desarrollo y apoyo a la internacionalización de las empresas turísticas españolas; 6) mejora de la cualificación y especialización del capital humano de la industria turística; 7) profundización en la diversificación y desestacionalización de la oferta turística; y 8) apoyo al conocimiento riguroso del sector y difusión de los resultados.

4.3. La política turística del Partido Popular (1996-2000)

En el mes de mayo de 1996 la actividad turística quedó encuadrada en el Ministerio de Economía y Hacienda, cuyo titular era Rodrigo Rato. Se suprimió la Secretaría General de Turismo y se creó la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes, y al frente de la misma se nombró a José Manuel Fernández Norniella. Estuvo en el cargo hasta la primavera de 1998, cuando fue sustituido por Elena Pionero. La estructura administrativa turística se organizó en dos direcciones generales: Dirección General de Turismo y Dirección General del Instituto de Turismo de España. (Turespaña). Esta estructura se completó con el Instituto de Estudios Turísticos, la Conferencia Sectorial, la Comisión Interministerial y el Consejo Promotor de Turismo.

Los últimos cuatro años del siglo pasado no supusieron una ruptura en materia de política turística. Ni en el ámbito estatal ni en el autonómico. Los máximos responsables turísticos profundizaron en la tendencia observada desde comienzos de la década de los años noventa. Buena prueba de ello son las siguientes actuaciones: 1) II Plan Marco de Competitividad y Planes de Excelencia y Dinamización Turística; 2) Plan Estratégico de Actuaciones de la Administración del Estado, en el que se definieron las siguientes acciones concretas a desarrollar: cooperación interadministrativa, promoción y comercialización, estadísticas europeas, Unión Europea, formación turística, competitividad, diversificación, sostenibilidad medioambiental, calidad turística, internacionalización de la empresa turística, actuaciones en destino, medidas de apoyo y Paradores de Turismo; 3) Instituto de la Calidad de la Hostelería Española e Instituto de la Calidad de las Agencias de Viajes; 4) inicio de los estudios universitarios de turismo; 5) presentación, tras la clausura del III Congreso Nacional de Turismo, celebrado en Madrid en noviembre de 1997, de un conjunto de medidas de actuación para llevar a cabo a lo largo del periodo 1998-2000: implantación de un sistema homogéneo de información y señalización turística, realización de un programa de turismo sostenible, apoyo en la Unión Europea al mantenimiento del tipo reducido del IVA, creación del Observatorio del Turismo, potenciación del programa de internacionalización de la empresa turística, implantación de nuevas fórmulas de turismo social, implantación y generalización de la imagen de marca de la calidad turística

española, redacción de un inventario de enseñanzas turísticas, desarrollo y promoción de productos interregionales, definición de fórmulas flexibles para la cofinanciación pública y privada de acciones de promoción turística, creación de nuevas oficinas españolas de turismo, promoción internacional de la gastronomía, entre otras; y 6) Plan Integral de la Calidad del Turismo Español 2000-2006, un plan de política turística a medio plazo en el que la calidad es el principio básico inspirador del mismo.

5. Conclusiones

Tres son las conclusiones fundamentales que se desprenden de las páginas precedentes. La primera, que a lo largo de todo el siglo XX, y como no podía ser de otro modo, los poderes públicos intervinieron en el sector turístico. La segunda, que durante la mayor parte de la centuria pasada su intervención varió muy poco en lo fundamental: hasta el inicio de la década de los años ochenta la política turística se caracterizó por su centralismo, por tener como objetivo prioritario el mayor crecimiento turístico posible, por insistir demasiado en los mismos motivos de atracción, el sol y la playa, por actuar fundamentalmente sobre la oferta y por la escasez de recursos destinados al sector. Y la tercera, que fue durante los últimos quince años del siglo cuando se introdujeron los primeros cambios significativos en materia de política turística: por un lado, y por mandato constitucional, ésta se descentralizó a favor de las Comunidades Autónomas y, por otro, desde la Administración central se trató de avanzar, en colaboración con las autonómicas y locales, hacia la sustitución del modelo tradicional de "monocultivo" por otro diversificado, aunque sin perder lógicamente la especialización competitiva, potenciado la calidad, la competitividad y la sostenibilidad en nuestro sector turístico.



Bibliografía

- ARRILLAGA, J.I. (1955): *Sistema de política turística*, Madrid, Aguilar.
- BAYÓN, F. (1999): *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.
- BOTE, V. y MARCHENA, M. (1996): "Política turística", en PEDREÑO, A. (Director), *Introducción a la economía del turismo en España*, Madrid, Civitas, pp. 295-326.
- CALS, J. (1974): *Turismo y política turística en España: una aproximación*, Barcelona, Ariel.
- CALS, J. (1987): "Turismo y política turística en España (1974-1986)", en VELARDE, J., GARCÍA DELGADO, J.L. y PEDREÑO, A. (Compiladores), *El sector terciario de la economía española*, Madrid, Colegio de Economistas.
- CALS, J. (2000): "La recepción turística y la política de turismo de la democracia en España (1977-1998): entre la descentralización y los cambios en los mercados", *Papers de Turisme*, 27, pp. 74-98.
- CORREYERO, B. (2002): *La propaganda del Estado a través del turismo: España (1936-1951)*, Tesis Doctoral, Madrid.
- ESTEVE, R. y FUENTES, R. (2000): *Economía, historia e instituciones del turismo en España*, Madrid, Pirámide.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J. (1974): *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Madrid, Editora Nacional.
- FERNÁNDEZ FUSTER, L. (1991): *Historia general del turismo de masas*, Madrid, Alianza.
- FIGUEROLA, M. (1980): "Política de turismo", en GÁMIR, L. (Coordinador), *Política económica de España*, Madrid, Alianza, pp. 895-926.
- GONZÁLEZ MORALES, J.C. (2003): *Turismo en España (1905-1931)*, Tesis Doctoral, Madrid.
- PELLEJERO, C. (Director) (1999): *Historia de la economía del turismo en España*, Madrid, Civitas.
- PELLEJERO, C. (2000): *El Instituto Nacional de Industria en el sector turístico: ATESA (1949-1981) y ENTURSA (1963-1986)*, Málaga, Universidad de Málaga.



- PELLEJERO, C. (2002): “La actuación del Estado en materia turística durante la dictadura de Primo de Rivera”, *Revista de Historia Económica*, 1, pp. 149-158.
- PELLEJERO, C. (2002): “La política turística en la España del siglo XX: una visión general”, *Historia Contemporánea*, 25, pp. 233-265.
- TORRES BERNIER, E. (1976): La política económica del turismo en España, Tesis Doctoral, Málaga.
- URIEL, E. y MONFORT, V. (Directores) (2001): EL SECTOR TURÍSTICO EN ESPAÑA, Alicante, Caja de Ahorros del Mediterráneo.
- VEGA INCLÁN: Marqués de la (1927), *Turismo en España*, Madrid.
- VELASCO, M. (2001), *La política turística: objeto, contenidos e instrumentos. Evolución de la política turística en la organización central del Estado (1951-2000)*, Tesis Doctoral, Madrid.