

LA POLÍTICA TURÍSTICA EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XX: UNA VISIÓN GENERAL

Carmelo Pellejero Martínez
Universidad de Málaga

Introducción

El Estado debe intervenir en la actividad turística. Esto es innegable. Las implicaciones económicas, sociales, políticas, culturales y medioambientales del turismo, justifican plenamente dicha intervención. Las insuficiencias del mercado, también. Hasta aquí, todo claro. El problema radica en definir cómo debe hacerlo. El Estado puede, por ejemplo, ordenar y orientar la actividad turística. También, facilitar y estimular su desarrollo. E, incluso, financiarla y gestionarla directamente. Pues bien, el objetivo del presente artículo es ofrecer a los lectores un resumen de las, a mi juicio, principales actuaciones y medidas de política económica que a lo largo del siglo xx fueron aplicadas en turismo por la Administración Central española. Quiero dejar muy claro que por limitación de espacio el lector no encontrará en las siguientes páginas un análisis minucioso de los diferentes objetivos e instrumentos de la política turística practicada por el Estado español durante la centuria pasada. En realidad, lo que he pretendido en esta ocasión es ofrecerle una visión general de la misma.

El trabajo se ha dividido 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, la etapa en la que el turismo se transformó en un fenómeno de masas. Por último, el análisis se centra en lo acontecido en el último cuarto del siglo, donde destacan la definitiva consolidación de España como destino turístico de primer orden y el reparto de competencias turísticas entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas.

1. Del reinado de Alfonso XIII a la Guerra Civil

Durante el primer tercio del siglo XX, periodo en el que se produjeron algunos acontecimientos en los ámbitos nacional e internacional que en nada favorecieron el desarrollo de las actividades turísticas, como la I.^a Guerra Mundial, la gravísima crisis económica iniciada en el año 1929 y la Guerra Civil española, entre otros, el Estado español no fue indiferente con respecto al turismo. Es cierto que su desarrollo no fue nunca algo prioritario para las diferentes autoridades, pero por la importancia social, cultural, política y, sobre todo, económica del turismo, todas las administraciones públicas que se sucedieron a lo largo del periodo se preocuparon por fomentarlo y controlarlo. Las autoridades españolas vieron el turismo, sobre todo, como una fuente de divisas a la que no se podía renunciar. Por ello, el objetivo prioritario de la política turística aplicada durante el primer tercio del siglo XX fue la máxima captación de turistas extranjeros¹.

1.a. *La monarquía parlamentaria*

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 una actividad todavía muy minoritaria en nuestro país, no quedó al margen de dicha intervención. No hay que olvidar que en las décadas finales del siglo XIX el turismo se había convertido ya en una considerable fuente de ingresos para naciones como Suiza, Francia e Italia. España, sin embargo, continuaba siendo un país poco visitado por turistas a pesar de reunir una serie de condiciones climáticas, artísticas e históricas que no tenían nada que envidiar a las existentes en las naciones anteriormente citadas. Las autoridades monárquicas españolas, conscientes de que la escasa presencia de visitantes extranjeros nos estaba privando de unas divisas vitales para la buena

¹ Véase Beatriz CORREYERO, *La propaganda de Estado a través del turismo: España (1936-1951)*, Tesis Doctoral, Madrid, 2002; José FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Editora Nacional, Madrid, 1974; Luis FERNÁNDEZ FÚSTER, *Historia general del turismo de masas*, Alianza, Madrid, 1991; Carmelo PELLEJERO (dir.), *Historia de la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid, 1999; y Carmelo PELLEJERO, «La actuación del Estado en materia turística durante la Dictadura de Primo de Rivera», *Revista de Historia Económica*, n.º 1, 2002.

marcha de nuestra economía, consideraron que había llegado el momento de prestar mayor atención a esta nueva actividad económica y de procurar su completo desarrollo. Para ello estimaron conveniente que la Administración apoyara las iniciativas que en materia turística realizara el capital privado y que, además, interviniera directamente en el sector.

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, y por cuantos medios estuvieran a su alcance, las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero. Y para llevar a cabo dicha misión se estipuló que el Ministerio de Fomento, del que era titular Álvaro de Figueroa, 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 sabemos 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, sí nos consta que trató de 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 de introducir una cierta ordenación en el funcionamiento de la hotelería española con 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. Hay que tener en cuenta que hasta la publicación de la citada normativa, las diferentes disposiciones que habían regido el funcionamiento de los establecimientos públicos destinados al hospedaje de viajeros no habían establecido reglas fijas y uniformes que determinaran las obligaciones de los dueños y de los trabajadores para con el público y las autoridades, como tampoco las de las personas dedicadas a la industria del transporte de viajeros y sus equipajes, observándose solo las ordenanzas municipales o las órdenes especiales dictadas por algunas autoridades gubernativas. Naturalmente, esta manifiesta desorganización repercutía negativamente sobre todo el sector. Con la nueva disposición se quiso acabar con tal situación y prestar a los viajeros 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, encargada de procurar el desarrollo del turismo y la divulgación de la cultura artística popular. Este nuevo organismo, sustituto de la Comisión Nacional, nació para desarrollar una misión más amplia de la que en su momento se le hubo encomendado a aquélla. No solo tenía que favorecer y promover la llegada a nuestro país de viajeros extranjeros, sino, además, y aquí radicaba la principal novedad, conservar de manera eficaz la riqueza artística, monumental y pintoresca 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, marqués de la Vega Inclán, quien siempre desempeñaría su cargo de manera gratuita.

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. La Comisaría, o mejor dicho su máximo responsable, consiguió a pesar de la escasa ayuda oficial crear museos, construir jardines, organizar y participar en exposiciones de arte, consolidar ruinas y conservar monumentos, fundar bibliotecas y archivos, y editar 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 españolas².

1.b. *La Dictadura de Primo de Rivera*

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 primorriverista 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, curiosamente, en las mismas condiciones. Es decir, continuaría siendo un órgano escasamente dotado

² MARQUÉS DE LA VEGA INCLÁN, *Turismo en España*, Madrid, 1927.

y excesivamente personalizado. Buena prueba de ello es que en una solicitud dirigida por el Comisario Regio al Presidente del Directorio Militar el día 15 de julio de 1925, el señor Vega Inclán se quejaba, una vez más, de los insuficientes recursos oficiales con los que contaba para 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 de los que había contado y contaba la Comisaría Regia, fuera capaz de atender eficazmente a los variados aspectos que se relacionaban con el turismo: carreteras, ferrocarriles, navegación, hoteles, propaganda, entre otros.

Las autoridades primorriveristas se hicieron eco de esa solicitud y por Real Decreto de 25 de abril de 1928 crearon el Patronato Nacional del Turismo³. 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. Por lo tanto, ahora ya no bastaba con atraer visitantes foráneos. Era importante también que los españoles practicaran actividades turísticas en el interior de la nación.

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,

³ Alberto de Borbón y Castellví, Duque de Santa Elena, ocupó el cargo de presidente hasta el 14 de noviembre de 1928. Le sustituyó Juan Antonio Güell y López, Conde de Güell, que presidió el Patronato hasta el 4 de julio de 1930. Su sustituto fue Valentín Menéndez y San Juan, Conde de la Cimera, que ejerció hasta la proclamación de la II República.

es decir, aproximadamente la mitad de todo el dinero que había recibido la Comisaría Regia durante los ejercicios de 1924, 1925, 1926 y 1927.

La implantación definitiva del Seguro Obligatorio se retrasó hasta el día 1 de noviembre de 1928. Se ordenó que del importe de la recaudación se invirtiera el uno por ciento para bonificaciones al personal de la Administración Pública encargado de la del Seguro, y que otro uno por ciento se entregara al Instituto de Reeducción Profesional. Una vez deducido este dos por ciento, y después de pagados los siniestros, constituidas las reservas técnicas y abonadas las cantidades pertinentes a las empresas ferroviarias para gastos de administración, el producto o beneficio líquido sería entregado al Patronato Nacional. Además, éste quedó facultado para concertar un empréstito de 25 millones de pesetas como fondo inicial de funcionamiento.

Con la creación del Patronato Nacional del Turismo, e incluso durante los últimos años de existencia de la Comisaría Regia, las autoridades primorriveristas 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 primera vez en España la Administración 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, y la celebración de congresos.

De la labor desarrollada sobre la oferta hotelera merece la pena destacar la creación de: 1) Servicio de Crédito Hotelero, con la finalidad de estimular y auxiliar la construcción de hoteles por parte de la iniciativa privada⁴; 2) Título de Establecimiento Recomendado, como estímulo para el mejoramiento de las industrias relacionadas con el

⁴ 2-8-1929.

turismo, y especialmente la hotelera, y como garantía para el viajero⁵; 3) Cámara Oficial Hostelera, con la misión de perseguir la clandestinidad, evitar los abusos y organizar la industria del hospedaje⁶; 4) Guía Oficial, con el objetivo de proporcionar a los viajeros una relación de alojamientos y de sus precios⁷; 5) Libro Oficial de Reclamaciones, para que los viajeros pudieran anotar en él cuantas anomalías observaran durante su estancia en los establecimientos hoteleros⁸; y 6) 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. El primer alojamiento estatal, el Parador Nacional de Gredos, se inauguró en el año 1928.

En cuanto al objetivo de incrementar las actividades promocionales, hay que señalar que el Patronato Nacional abrió al público siete agencias informativas en el extranjero y alrededor de medio centenar en el territorio español. Y que tanto la Comisaría Regia como el Patronato Nacional hicieron un valioso esfuerzo editorial de cara a la divulgación turística de nuestro país. Por otro lado, 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, tanto hacia España como en el interior de la nación. Por último, conviene reseñar que las autoridades utilizaron como motivos de atracción turística, al margen de los eventos de Sevilla y Barcelona, las actividades artísticas (exposiciones) y deportivas (golf, regatas, hípica y motorismo), las fiestas populares (Valencia,

⁵ 23-5-1929.

⁶ 2-11-1928.

⁷ 11-12-1929.

⁸ 29-1-1929.

Castellón, Alicante, San Sebastián) y la organización de congresos (IX Congreso Internacional de Agencias de Viajes, Primer Viaje y Congreso de Estudios Médicos).

1.c. *La Segunda República*

Tras la proclamación de la Segunda República, el Patronato Nacional experimentó notables cambios. Una orden de 17 de abril de 1931 disolvió la Junta del Patronato y asignó sus funciones al Director General de Turismo, hasta aquel entonces Director General de Servicios. Inmediatamente después, concretamente por Decreto de 23 de abril, y con la intención expresa de esclarecer el pasado y reformar radicalmente el futuro, se ordenó al Patronato Nacional y a la recién creada Dirección General de Turismo liquidar los contratos y presupuestos en curso que no debieran continuarse, examinar la gestión anterior y preparar la más rápida modificación de servicios que el interés público aconsejara no suprimir en dicho ramo. Asimismo, por Decreto de 9 de mayo de 1931 se encomendó al nuevo Director General de Turismo, Claudio Rodríguez Porrero, la revisión de todos los nombramientos del personal afecto a su servicio y la reducción del mismo en armonía con lo que las circunstancias y necesidades de dicha institución aconsejaran.

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 Nacional pasara a formar parte del de la Presidencia, sometiéndose a las reglas de contabilidad que regían para los servicios ministeriales. 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. Naturalmente, los cambios no acabaron aquí. Apenas dos años después de haberlo aprobado, se estimó conveniente modificar de nuevo algunos aspectos del mencionado reglamento. 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, una vez conseguido tras la instauración de la República el encuadre de los servicios turísticos dentro de normas claras y procedi-

mientos honestos, iniciar una nueva etapa en la que se diera al fomento del turismo un sentido más eficaz, huyendo del burocratismo y facilitando las iniciativas, especialmente aquellas que por su carácter local, regional o gremial, solían venir relacionadas automáticamente de por sí como reproductivas.

Es evidente, pues, que para el Patronato Nacional, o dicho de otro modo, para la organización administrativa del turismo en España, la etapa republicana fue bastante convulsa. Estuvo sometido a diversas reglamentaciones, todas ellas muy ligadas a los diferentes avatares políticos vividos durante dicho periodo, que en modo alguno facilitaron el desarrollo de una labor productiva. Al margen de los intentos por reordenar y modernizar el funcionamiento y la gestión del Patronato Nacional, poco sabemos de la política turística republicana. Habría que destacar las labores de promoción, 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. Esta declaración afectaba a la Federación y a cada uno de los sindicatos que la integraban, siempre que se comprometieran a realizar el inventario turístico de su zona de actuación, a organizarla para su fácil y agradable visita y para una completa y adecuada explotación económica y turística, y a darla a conocer mediante una propaganda práctica, productiva y lo menos costosa posible.

A la hora de hacer una justa valoración de los resultados de la política turística republicana no hay que olvidar que la década de los años treinta estuvo marcada, en el ámbito internacional, por la crisis económica iniciada a finales de 1929, la más grave y profunda de las sufridas hasta entonces por la economía capitalista, y por un aumento de las tensiones políticas en Europa que conduciría a la II Guerra Mundial. La suavidad relativa de la crisis en España no impidió que el movimiento turístico se estancara durante la primera mitad del decenio. Si en el año 1929 nos habían visitado 362.000 personas, atraídas fundamentalmente por las exposiciones internacionales, en 1931 fueron 276.000. Esta cifra se mantuvo prácticamente inalterada durante los tres años siguientes. Este estancamiento obedeció, por un lado, a que en las principales naciones emisoras de turistas los efectos de la crisis sí fueron muy graves, y, por otro, a que en la España republicana el orden público sufrió continuas y gravísimas alteraciones.

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.

2. La dictadura de Franco

Es indudable que fue durante el tercer cuarto del siglo xx cuando el turismo dejó de ser una actividad minoritaria y se transformó en un fenómeno de masas. Los siguientes datos son bastante significativos al respecto: en 1950 el número de visitantes entrados en España fue de 749.544; en 1973 ascendió a 34.558.943 personas. La cifra anual de visitantes creció ininterrumpidamente hasta este último año, inclusive, a un ritmo que, exceptuando los años 1965 y 1967, fue bastante fuerte, sobre todo entre 1950 y 1955 y entre 1960 y 1964. Tras esta fase de crecimiento continuo se entró en una de recesión durante los años 1974, 1975 y 1976, con tasas de variación del número de visitantes negativas. La causa habría que buscarla en la importante crisis económica internacional desatada en el último trimestre del año 1973 como consecuencia, fundamentalmente, del encarecimiento del precio de la energía. Con todo, el impacto del proceso expansivo de la demanda turística en España fue muy fuerte. El número de visitantes mantuvo entre 1950 y 1975 una tasa interanual media acumulativa de crecimiento del 15,9 por ciento, superior a la mundial, que fue del 9,1 por ciento. En cuanto a los ingresos que el turismo reportó a nuestro país, la tasa interanual acumulativa fue del 22,7 por ciento.

¿Cuáles fueron las causas que provocaron que durante el tercer cuarto del siglo xx un número creciente, y muy superior a lo habitual hasta entonces, de ciudadanos practicara turismo fuera de sus fronteras? ¿Por qué España fue uno de los destinos preferidos por los viajeros? Por lo que respecta a la primera pregunta la respuesta hay que buscarla, fundamentalmente, en la progresiva disminución de las restricciones sobre los cambios de divisas y los viajes, que habían predominado en los años subsiguientes a la II Guerra Mundial; en el avance experimentado en el ámbito internacional por los medios de transporte, especialmente el aéreo y el automovilístico; en la generalización de las vacaciones pagadas; en la expansión económica vivida en buena parte de los países desarrollados; en el aumento de las rentas personales de sectores cada vez más amplios de la población; y en una mayor disposición de tiempo libre. Todo ello contribuyó a que durante los años cincuenta y sesenta las llegadas de visitantes aumentaran internacionalmente de 25 a 168 millones, y que los ingresos por divisas se incrementaran de 2.100 a 17.400 millones de dólares.

En cuanto a la segunda cuestión planteada habría que destacar la cercanía geográfica de España a las principales naciones emisoras de turistas; la devaluación de la peseta en el año 1959 y la política que mantuvo los precios turísticos españoles a unos niveles muy competitivos en relación con otros mercados; una morfología física y climática bastante diferente a la de la mayoría de los países origen de los turistas; un rico patrimonio artístico y cultural; el descubrimiento de España por parte de los promotores internacionales de turismo como destino ideal para desarrollar un negocio que ofrecía inmejorables perspectivas; y una Administración consciente de que era vital fomentar y desarrollar el turismo por ser una de las principales fuentes de divisas de nuestra balanza de pagos.

Lógicamente, la política turística aplicada durante la época franquista estuvo muy condicionada por la evolución de la economía española en general. En este sentido se pueden distinguir tres etapas fundamentales. La primera se extiende por toda la década de los años cuarenta y se caracteriza por el intervencionismo, la autarquía y las tensiones inflacionistas. La segunda comprende los años cincuenta, una década en la que la penuria, el aislamiento y el intervencionismo extremo del decenio anterior, van siendo sustituidos por importantes mejoras en la producción y en el consumo, en los intercambios comerciales con el exterior y en la suavización de las instancias interventoras. La tercera etapa, es decir los tres últimos lustros del régimen franquista, o lo que es lo mismo, los «años del desarrollo», ha pasado a la historia gracias al auge excepcional que experimentó la economía española.

Como veremos a continuación, el objetivo prioritario de la política turística franquista fue crecer, y cuanto más, mejor. La intervención del Estado en materia turística se centró de manera especial en el fomento, control y organización administrativa de la oferta turística⁹.

⁹ Véase J.I. ARRILLAGA, *Sistema de política turística*, Aguilar, Madrid, 1955; Fernando BAYÓN (dir.), *50 años del turismo español*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999; Venancio BOTE y Manuel MARCHENA, «Política Turística», en A. PEDREÑO (dir.), *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid, 1996; Joan CALS, *Turismo y política turística en España: una aproximación*, Ariel, Barcelona, 1974; Rafael ESTEVE y Rafael FUENTES, *Economía, historia e instituciones del turismo en España*, Pirámide, Madrid, 2000; Manuel FIGUEROLA, «Política de turismo», en Luis GÁMIR (coord.), *Política económica de España*, Alianza, Madrid, 1980; Carmelo PELLEJERO (dir.), *op. cit.*; Enrique TORRES, *La política económica del turismo en España*, Tesis Doctoral, Málaga, 1976; y María VELASCO, *La política turística: objeto, contenidos e instrumentos. Evolución de la política turística en la organización central del Estado, 1951-2000*, Tesis Doctoral, Madrid, 2001.

2.a. *La etapa autárquica*

Las autoridades franquistas se dieron prisa a la hora de sustituir al Patronato Nacional del Turismo. En plena guerra civil, concretamente en enero de 1938, crearon el Servicio Nacional de Turismo, un órgano adscrito, desde diciembre de dicho año, a la Subsecretaría de Prensa y Propaganda del Ministerio de la Gobernación y del que fue nombrado máximo responsable Luis A. Bolín. Una vez finalizada la contienda, la organización de la Administración Central del Estado fue parcialmente modificada por Ley de 8 de agosto de 1939. Uno de los cambios introducidos en la nueva disposición fue que los Servicios Nacionales recibirían en lo sucesivo el nombre de Direcciones Generales. Por lo tanto, a partir de ese momento el Servicio Nacional de Turismo cambió su denominación por la de 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, de fijar las categorías de dichos locales en función de la calidad de los servicios que prestaban, así como los precios máximos y mínimos exigidos en los mismos, y de inspeccionar todos los servicios hoteleros. Lo más novedoso, y lo que tuvo una mayor repercusión posterior, fue el hecho de que a partir de este momento los precios no podrían ser aumentados sin autorización de la Dirección General de Turismo, la cual sólo accedería a ello cuando existiera plena justificación, basada en mejora de los servicios del hotel. Las autoridades franquistas entendieron que el turismo era 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 ello, el control de precios se perfiló como una medida trascendental. En 1941 se fijaron, en función de las categorías de los hoteles y de las pensiones, unos precios para el alojamiento, la pensión completa y el cubierto obligatorio, los cuales no experimentaron ninguna alteración hasta el año 1947. Este mantenimiento de los precios no se debió al libre desenvolvimiento de los elementos que intervenían en su determinación, sino a la férrea intervención estatal.

Del resto de la política turística merece la pena resaltar: 1) La reorganización de las Juntas Provinciales y Locales, para desarrollar una misión similar a la que habían venido desempeñando los sindicatos de iniciativas, muchos de ellos desaparecidos durante la guerra civil¹⁰; 2) La reglamentación de la publicidad con fines de propaganda turística, cualesquiera que fueran el procedimiento que se empleara o el lugar que se utilizara para ello, y la publicidad de cualquier orden cuando los lugares en que se situaran los anuncios ofrecieran interés desde el punto de vista turístico¹¹; 3) La creación definitiva del Crédito Hotelero, que tendría como finalidades 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 hoteles o similares ya existentes¹²; 4) La instauración con fines recaudatorios de la Póliza de Turismo, a pagar según la categoría de los establecimientos hoteleros¹³; 5) La regulación del ejercicio de las actividades mercantiles de las agencias de viajes¹⁴; 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 economía¹⁵; 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 del hospedaje o a servicios de comidas¹⁶; 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 Similares¹⁷ y del Reglamento Ordenador de los Transportes por Carretera¹⁸; 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 carretera¹⁹.

¹⁰ 21-2-1941.

¹¹ 9-4-1941.

¹² 27-3-1942.

¹³ 17-7-1946.

¹⁴ 19-2-1942.

¹⁵ 14-3-1942.

¹⁶ 5-11-1940.

¹⁷ 30-5-1944.

¹⁸ 9-12-1949.

¹⁹ 13-10-1949.

La España de los años cuarenta no fue precisamente un lugar atractivo para los turistas. La miseria, la escasez de gasolina, el racionamiento, los deficientes transportes y el aislamiento internacional a que se vio sometida nuestra nación desde 1946, no favorecieron en modo alguno la llegada de visitantes a España. No obstante, su número empezó a crecer desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. En los años 1946, 1947 y 1948 llegaron a España 83.568, 136.779 y 175.892 visitantes, respectivamente. Una cifras todavía muy bajas si las comparamos, por ejemplo, con las del año 1934: 275.611 visitantes. En realidad, la recuperación definitiva de nuestro turismo se produjo, tal y como ocurrió a nivel internacional, a partir del año 1949 y, sobre todo, 1950, cuando se registraron 283.890 y 749.544 visitantes, respectivamente.

2.b. *Los años cincuenta*

Por Decreto Ley de la Presidencia del Gobierno de 19 de julio de 1951 se creó el Ministerio de Información y Turismo. Dicho ministerio 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 nuestra guerra civil.

Durante el periodo en el que Arias Salgado estuvo al frente del Ministerio, una etapa marcada, entre otras cosas, 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, el turismo experimentó en nuestro país un notable crecimiento. En el año 1951 el número de visitantes fue de 1,26 millones y el de ingresos por turismo de 29,51 millones de dólares. Diez años después, nos visitaron 7,45 millones e ingresamos 384,63 millones de dólares. En ese mismo periodo de tiempo, el número de establecimientos hoteleros (hoteles y pensiones) se incrementó un 117,8 por ciento y el de plazas un 105,8 por ciento.

Por lo que respecta a la política turística aplicada a lo largo de esta etapa, creo que se podría calificar, en líneas generales, de continuista respecto a la de los años cuarenta. Por un lado, la Administración siguió siendo poco generosa con el turismo, tanto por lo que respecta a las dotaciones presupuestarias como al crédito hotelero. Y por otro, las autoridades continuaron regulando e interviniendo en el sector, espe-

cialmente sobre la oferta turística. Buena prueba de ello es la siguiente legislación: 1) Se establece²⁰ el monopolio del Estado en el uso de los nombres «parador o albergue», sin el adjetivo «de turismo», en los nuevos establecimientos que se abrieran, así como en los antiguos que lo estuvieran utilizando²¹, hecha la salvedad de quiénes lo tuvieran inscritos en el Registro de la Propiedad Industrial, a quiénes se les podría aplicar el derecho de expropiación forzosa cuando el interés general así lo exigiese²²; 2) Se obliga a los hoteles a exhibir las listas de precios²³; 3) Se aprueba el Reglamento para el ejercicio de las profesiones libres de Guías, Guías-Intérpretes y Correos de Turismo²⁴; 4) Se regula el alojamiento de turistas en casas particulares²⁵; 5) Se amplía y modifica el reglamento sobre transporte de viajeros por carretera realizado por agencias de viajes, que había sido regulado el 14 de julio de 1951²⁶; 6) 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 de iniciativa privada²⁷; 7) Se reglamentan los campamentos de turismo²⁸ y se determinan las condiciones técnicas de los mismos²⁹; 8) Se regulan las actividades de la Hostelería³⁰ y de las Agencias de Viajes³¹; 9) Se regula el procedimiento para otorgar la declaración de excepcional utilidad pública en las peticiones de crédito hotelero³².

Quiero destacar la Orden de 14 de junio de 1957 sobre regulación de la Hostelería. Con ella se trató de modificar y refundir la reglamentación vigente desde el final de nuestra guerra civil, para adaptarla a las nuevas circunstancias. Se basó en tres aspectos: a) Una nueva clasificación de los establecimientos; b) La regulación de los precios, con la que se pretendía armonizar el interés privado de los empresarios con el público de evitar subidas de precios, encarecimiento de la vida y abuso

²⁰ 4-4-1952.

²¹ 30-9-1952.

²² 10-1-1955.

²³ 19-7-1952 y 24-9-1952.

²⁴ 17-7-1952 y 18-5-1954.

²⁵ 5-6-1953.

²⁶ 28-3-1955.

²⁷ 17-2-1956.

²⁸ 14-12-1956.

²⁹ 30-4-1957.

³⁰ 14-6-1957.

³¹ 29-3-1962.

³² 15-7-1958.

en la especulación; c) La regulación de las relaciones entre el sector y la Administración, a la que se le atribuyó la facultad de autorización de apertura y funcionamiento de los establecimientos, con una detallada regulación de los procedimientos de inspección y sanción.

Por último, también fue muy positivo de cara a facilitar el movimiento turístico la firma por España de los siguientes convenios internacionales: Facilidades Aduaneras para el Turismo, Importación Temporal de Vehículos Particulares, Circulación Internacional por Carretera, Importación Temporal de Embarcaciones de Recreo y Aeronaves para uso privado, y Derechos Comerciales de los Servicios Aéreos Irregulares. Estos convenios entraron en vigor en el periodo comprendido entre 1958 y 1961.

2.c. *Los «años del desarrollo»*

Como es sabido, durante los denominados «años del desarrollo», entendiéndolo como tales la década de los años sesenta y el quinquenio siguiente, es decir, hasta la muerte de Franco, la economía española conoció un auge excepcional. Y uno de los factores decisivos en dicho auge fue el «boom» turístico. Entre 1962 y 1973 el número de visitantes entrados por las fronteras españolas creció de 8,6 a 34,5 millones, con tasas anuales de crecimiento siempre positivas. Como ya se señaló anteriormente, dichas tasas solo fueron negativas en 1974, 1975 y 1976. Con todo, en este último año los visitantes fueron 30,1 millones. Si consideramos los ingresos aportados por el turismo, los 30.759 millones de pesetas conseguidos en 1962 se convirtieron en 199.852 trece años después. En cuanto a la respuesta del sector frente a este crecimiento de la demanda, hay que señalar que en el periodo analizado los establecimientos hoteleros, es decir, solo los hoteles y las pensiones, se multiplicaron por tres y las plazas hoteleras por cuatro.

El objetivo prioritario de la política turística aplicada durante el periodo analizado fue 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 términos de demanda como de oferta. Esta obsesión por la cantidad provocó un crecimiento turístico espectacular, pero falto de criterios selectivos y de un análisis económicos en términos de coste-beneficio.

Tal y como ocurrió durante los años cincuenta, las competencias turísticas continuaron correspondiendo al Ministerio de Información y Turismo. No obstante, se produjeron algunas novedades en materia de organización administrativa. Por Decreto de 8 de septiembre de 1962

se crearon la Subsecretaría de Turismo, la Dirección General de Promoción del Turismo y la Dirección General de Empresas y Actividades Turística. Esta estructura organizativa sólo experimentó un cambio durante el periodo analizado. La Subsecretaría fue suprimida por razones económicas desde noviembre de 1967 a noviembre de 1974³³.

La consideración del turismo en los tres planes de desarrollo que vieron la luz concedió cierto protagonismo a la actividad en las políticas económicas. Pero, desgraciadamente, los recursos atribuidos al turismo no fueron los deseables, ni tampoco se ejerció el esfuerzo de llegar a niveles elevados en el cumplimiento de las directrices, políticas y objetivos de los planes.

En la cúspide de toda la normativa turística del periodo se encuentran la Ley de 8 de julio de 1963 sobre competencias en materia turística, el Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas, decretado por el Ministerio de Información y Turismo el 14 de enero de 1965, y la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 28 de diciembre de 1963. La primera fue la piedra angular que hizo posible la creación y desarrollo del marco legislativo institucional con apellido «turístico». En ella se dejó bien claro cuáles eran las competencias específicas o concurrentes del Ministerio de Información y Turismo: a) La ordenación y vigilancia de toda clase de actividades turísticas, así como también el directo ejercicio de éstas en defecto o para estímulo y fomento de la iniciativa privada; 2) La ordenación y coordinación del turismo y la de orientar la información, propaganda, relaciones públicas, fomento y atracción del mismo, ya fueran ejercidas dichas actividades por la Administración pública o por particulares; 3) La ordenación y

³³ En el mes de julio de 1962 Manuel Fraga Iribarne fue nombrado nuevo Ministro de Información y Turismo. Su equipo lo formaron Antonio García Rodríguez-Acosta, como Subsecretario, y Juan de Arespacochaga y León Herrera Esteban, como directores generales. Al suprimirse en 1967 la Subsecretaría, Juan de Arespacochaga abandonó el equipo y Antonio García Rodríguez-Acosta pasó a ocupar la Dirección General vacante. Tras siete años al frente del Ministerio, en octubre de 1969 fue relevado el equipo de Fraga. El nuevo ministro, Alfredo Sánchez Bella, nombró a Esteban Bassols y a Pedro Zaragoza, directores generales. Su mandato se prolongó hasta el mes de junio del año 1973, momento en el que Fernando Liñán se hizo cargo del Ministerio. Le acompañaron como directores generales Javier Carvajal y José A. Trillo. Fue un equipo con una corta existencia, apenas seis meses. En enero del año 1974 fue nombrado ministro Pío Cabanillas, el cual trabajó con José L. Perona y Óscar García Siso. Pero su mandato también fue muy corto. Su relevo tuvo lugar el 30 de octubre de 1973. El último ministro de Información y Turismo del franquismo fue León Herrera Esteban. Para desempeñar su labor creó de nuevo la Subsecretaría de Turismo, asignada a José L. López Henares, y nombró directores generales a José L. Azcárraga y a Jaime Chávarri.

vigilancia de las empresas de hostelería o de cualesquiera otras de carácter turístico, así como de los alojamientos o instalaciones de igual naturaleza y de las profesiones turísticas.

Tras la promulgación de la Ley de 8 de julio de 1963, que supuso el punto de partida para un tratamiento diferenciado de las actividades turísticas, las competencias que confería al Ministerio de Información y Turismo en lo concerniente a las empresas y actividades turísticas privadas fueron desarrolladas en el Estatuto Ordenador decretado el 14 de enero de 1965. En este Estatuto se especifica lo que se entendía por empresa turística y por actividad turística privadas, los distintos tipos existentes de cada una de ellas y las competencias del Ministerio de Información y Turismo en relación con unas y otras.

Por último, con la Ley de Centros y Zonas se intentó poner orden dentro de las zonas más favorecidas por la demanda, cuyo desarrollo anárquico implicaba ya desmanes urbanísticos y verdaderos atentados contra el paisaje, y establecer medidas de fomento, ordenación y estímulo, a través de cualificados incentivos, para promover otras zonas con suficiente atractivo turístico pero todavía poco desarrolladas.

Tal y como ocurrió a lo largo de los años cincuenta, la política turística practicada durante el periodo 1962-1975 puede considerarse de un modo casi absoluto como de oferta, ocupando la de demanda un lugar muy secundario. En realidad no fue hasta los años 1974 y 1975, es decir, cuando se dejaron notar los efectos negativos de la crisis económica internacional, cuando las autoridades prestaron una mayor atención a la política de demanda. Naturalmente, la política de oferta no se desarrolló por igual en todos los aspectos de la misma. Hubo tres grupos de objetivos que merecieron una atención especial para las autoridades: la política de control de precios y calidad de los servicios, la política de fomento de la capacidad de alojamiento, y la política de organización administrativa de la oferta.

Por lo que respecta a la política de control de precios habría que señalar: 1) Determinación de precios a percibir por la industria hotelera³⁴ y en los campamentos de turismo³⁵; 2) Actualización y reajuste de los honorarios de los Guías y Guías-Intérpretes³⁶; 3) Fijación de los precios máximos del plato combinado turístico y del menú turístico³⁷.

³⁴ 7-9-1962, 7-11-1962, 4-8-1963, 22-6-1966, 4-3-1967, 12-12-1969 y 14-3-1974.

³⁵ 6-10-1965 y 22-6-1966.

³⁶ 2-2-1967, 11-3-1971 y 28-2-1973.

³⁷ 18-5-1965, 4-4-1967 y 19-6-1970.

En cuanto al control de la calidad en los servicios, la legislación también fue abundante. En este sentido quisiera destacar las siguientes normas: 1) Regulación de las condiciones de sanidad, seguridad y habitabilidad en apartamentos³⁸; 2) Requisitos mínimos en infraestructura en los alojamientos turísticos³⁹; 3) Tenencia del Libro de Reclamaciones⁴⁰; 4) Imposición de multas y sanciones⁴¹; 5) Exigencia de graduación y titulación para desempeñar tareas directivas en los establecimientos turísticos, incluidos los de propiedad estatal⁴².

El fomento de la capacidad de alojamiento fue otro de los objetivos fundamentales de las autoridades españolas. Sus actuaciones se centraron en: 1) Crédito hotelero⁴³; 2) Préstamos para financiar la construcción y venta de edificaciones para extranjeros en zonas turísticas⁴⁴; 3) Inversión en estaciones invernales de montaña⁴⁵; 4) Aprobación del I Plan de Modernización Hotelera⁴⁶; 5) Créditos para la financiación de capital circulante de las empresas turísticas⁴⁷; 6) Inversión directa del Estado a través de la Red Estatal de Paradores, que continuó creciendo durante el periodo, y de las empresas públicas ATESA y ENTURSA, creada esta última en el año 1963⁴⁸.

En cuanto a la legislación sobre la organización administrativa de la oferta hay que resaltar: 1) Aprobación del Reglamento de las actividades turístico-informativas privadas⁴⁹; 2) Creación del Registro de Denominaciones Geoturísticas⁵⁰; 3) Regulación del Registro de Empresas y Actividades Turísticas⁵¹; 4) Ordenación de restaurantes y creación del menú turístico⁵²; 5) Régimen de reservas hoteleras⁵³; 6) Creación del

³⁸ 30-7-1966.

³⁹ 19-12-1970 y 18-8-1972.

⁴⁰ 15-6-1965 y 15-2-1966.

⁴¹ 5-4-1965 y 21-5-1975.

⁴² 28-10-1966, 22-11-1969, 6-3-1973 y 24-12-1974.

⁴³ 10-11-1962, 30-11-1962, 24-12-1962, 12-7-1963, 2-5-1964, 13-5-1964, 16-2-1965, 20-10-1965, 9-12-1965, 15-12-1966, 21-1-1967, 1-3-1968 y 31-1-1973.

⁴⁴ 14-4-1964, 13-5-1964 y 9-8-1974.

⁴⁵ 31-1-1971 y 25-11-1971.

⁴⁶ 14-11-1974.

⁴⁷ 9-8-1974.

⁴⁸ Carmelo PELLEJERO, *El Instituto Nacional de Industria en el sector turístico: ATESA (1949-1981) y ENTURSA (1963-1986)*, Universidad de Málaga, Málaga, 2000.

⁴⁹ 31-1-1964.

⁵⁰ 31-3-1964.

⁵¹ 20-11-1964.

⁵² 30-6-1964, 18-3-1965 y 30-1-1968.

⁵³ 28-3-1966.

Estatuto Ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas⁵⁴; 7) Ordenación turística de cafeterías⁵⁵ y de los campamentos de turismo⁵⁶; 8) Ordenación de los apartamentos y otros alojamientos similares⁵⁷; 9) Clasificación de los establecimientos hoteleros⁵⁸; 10) Ordenación turística de las Ciudades de Vacaciones⁵⁹; 11) Regulación del Estatuto de los Directores de Empresas Turísticas⁶⁰; 12) Obligación de disponer del Libro de Inspección⁶¹; 13) Determinación de zonas y rutas turísticas⁶²; 14) Ordenación del Trabajo para la industria hostelera⁶³; 15) Ordenación de la oferta turística⁶⁴.

La Administración trató también de fomentar la oferta turística a través de la formación de mano de obra, de la conservación y desarrollo de los recursos turísticos y de las infraestructuras, y de la ordenación espacial de la oferta. La legislación más importante en este sentido fue la siguiente: 1) Creación de la Escuela Oficial de Turismo⁶⁵; 2) Aprobación de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional⁶⁶; 3) Reglamentación de los Centros no oficiales de Enseñanzas Turísticas legalmente reconocidos⁶⁷; 4) Establecimiento de zonas para bañistas en el mar y playas⁶⁸; 5) Aprobación de la clasificación de embalses según su posible aprovechamiento secundario turístico⁶⁹; 6) Ley reguladora de las Costas Marítimas⁷⁰ y Ley de Puertos Deportivos⁷¹; 7) Regulación de la colaboración entre la Administración turística española y el Patrimonio Forestal del Estado⁷²; 8) Concesión de créditos a Corporaciones Locales radicadas en zonas turísticas para la realización

⁵⁴ 14-1-1965.

⁵⁵ 19-3-1965 y 19-6-1970.

⁵⁶ 28-7-1966 y 20-7-1974.

⁵⁷ 17-1-1967, 30-6-1968, 12-2-1972 y 14-3-1975.

⁵⁸ 19-7-1968, 24-9-1969, 16-2-1970 y 14-9-1971.

⁵⁹ 28-10-1968.

⁶⁰ 10-6-1967 y 11-8-1972.

⁶¹ 31-10-1970.

⁶² 9-3-1971.

⁶³ 28-2-1974.

⁶⁴ 9-8-1974.

⁶⁵ 7-9-1963, 30-7-1964 y 10-2-1967.

⁶⁶ 28-12-1963, 23-12-1964 y 22-3-1965.

⁶⁷ 27-2-1967.

⁶⁸ 2-7-1964.

⁶⁹ 10-10-1966 y 28-6-1968.

⁷⁰ 26-4-1969.

⁷¹ 26-4-1969.

⁷² 28-3-1968.

de obras de interés turístico⁷³; 9) Concesión de créditos para financiar parcialmente la realización de obras de infraestructura en Centros o Zonas previamente declarados de Interés Turístico⁷⁴; 10) Concesión de créditos a obras de infraestructura de alojamientos turísticos⁷⁵ y de centros de montaña⁷⁶.

Como se señaló anteriormente, hasta 1973 la política de demanda fue bastante escasa. Las autoridades se limitaron a intentar organizarla administrativamente, a promocionarla y a ejercer un cierto control sobre ella: 1) Creación del Libro de Interés Turístico⁷⁷ y de la Fiesta de Interés Turístico⁷⁸; 2) Reglamentación de las agencias de viajes⁷⁹; 3) Ordenación de los Centros de Iniciativas Turísticas⁸⁰; 4) Regulación del Registro de Empresas Turísticas Exportadoras⁸¹.

Por último, en cuanto a las medidas de política turística que podríamos calificar como mixtas, merece la pena destacar: 1) Creación del Instituto de Estudios Turísticos⁸²; 2) Creación de abundantes 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 RENFE, diarios y revistas, edificaciones de finalidad turística, miembros de la Federación Internacional de Periodistas y Escritores de Turismo, fotografía turística, diarios extranjeros, entre otros.

3. La monarquía de Juan Carlos I

Durante el último cuarto del siglo xx España ha experimentado una profunda transformación política, económica y social. A comienzos del siglo XXI, España es un Estado social y democrático de Derecho, que forma parte de la Unión Económica y Monetaria Europea, y que cuenta

⁷³ 28-6-1963.

⁷⁴ 3-7-1964 y 15-8-1964.

⁷⁵ 31-7-1972.

⁷⁶ 2-8-1968.

⁷⁷ 13-8-1964 y 10-7-1965.

⁷⁸ 30-9-1964, 1-3-1968, 30-10-1971 y 23-3-1973.

⁷⁹ 26-2-1963, 26-6-1964, 14-10-1965, 3-2-1966, 26-3-1966, 12-4-1966, 27-5-1970, 7-6-1973, 11-1-1974, 20-7-1974 y 9-8-1974.

⁸⁰ 9-8-1974 y 8-11-1975.

⁸¹ 27-9-1974.

⁸² 5-9-1962, 13-11-1962, 21-12-1967, 26-11-1970, 10-5-1973 y 9-8-1974.

con una organización territorial del Estado ampliamente descentralizada tras la creación de las Comunidades Autónomas y la revitalización de la Administración Local. La dictadura y el modelo centralista, la planificación indicativa y el rechazo del Mercado Común Europeo hacia España, quedaron afortunadamente atrás.

Turísticamente hablando, hay tres aspectos fundamentales a destacar de lo acontecido a lo largo de las últimas dos décadas y media⁸³. En primer lugar, el proceso de expansión y consolidación experimentado, en términos generales, por la actividad turística. En el año 2000 se registraron 74,4 millones de visitantes, de los que 48,2 fueron turistas, y los ingresos por turismo ascendieron a 5.599,7 millones de pesetas. España fue la segunda potencia turística del mundo, tanto por el número de turistas como por los ingresos generados por los mismos. En segundo lugar, la descentralización de la política turística a favor de las comunidades autónomas. De la política centralizada del franquismo se ha pasado a un sistema en el que las Comunidades Autónomas han asumido las competencias plenas en materia de ordenación y planificación turística, además de en promoción interior e, incluso, exterior. Y, por último, la progresiva mayor preocupación de los máximos responsables estatales en materia turística por la calidad, la competitividad, la diversificación, la sostenibilidad, aunque sin olvidar, naturalmente, la cantidad. Sin perder la especialización competitiva, se ha transitado, especialmente a lo largo de los años noventa, de un modelo de monocultivo hacia otro diversificado.

3.a. *Transición y Unión de Centro Democrático*

La política turística aplicada durante esta complicada etapa, tanto política como económica y socialmente, de nuestra historia más reciente, fue continuista en cuanto a los objetivos perseguidos y a los medios empleados para conseguirlos. No obstante, se produjeron notables

⁸³ Véase Fernando BAYÓN (dir.), *op. cit.*; Venancio BOTE y Manuel MARCHENA, *op. cit.*; Joan CALS, «Turismo y política turística en España (1974-1986)», en J. VELARDE, J.L. GARCÍA DELGADO y A. PEDREÑO (compils.), *El sector terciario de la economía española*, Colegio de Economistas, Madrid, 1987; Rafael ESTEVE y Rafael FUENTES, *op. cit.*; Carmelo PELLEJERO (dir.), *op. cit.*; E. URIEL y V. MONFORT (dirs.), *El sector turístico en España*, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Alicante, 2001.

cambios. En ellos desempeñaron un papel fundamental la recuperación de la democracia y la aprobación de la Constitución de 1978⁸⁴.

Las principales actuaciones en materia de organización administrativa fueron las siguientes: 1) Creación y regulación de la Secretaría de Estado de Turismo⁸⁵; 2) Inclusión de la Administración Turística Española, es decir, del órgano encargado de la gestión de la red de albergues y paradores públicos, como organismo autónomo de la Administración del Estado⁸⁶; 3) Concesión a la Escuela Oficial de Turismo del carácter de organismo autónomo⁸⁷; 4) Aprobación del Reglamento del Instituto Español de Turismo⁸⁸, órgano de investigación, estudio, asistencia técnica, documentación y alta formación especializada; 5) Reorganización, una vez aprobada la Constitución de 1978, de la Administración Turística Española, con el objeto de conseguir la máxima eficacia de

⁸⁴ Pocos días después de la muerte de Franco, el presidente del Gobierno, Arias Navarro, nombró Ministro de Información y Turismo a Adolfo Martín Gamero. Como Subsecretario de Turismo fue designado Ignacio Aguirre, y como directores generales, José A. López de Letona y Juan Careaga. La remodelación de Gobierno realizada en julio de 1976 afectó a las máximas autoridades turísticas. El último Ministro de Información y Turismo fue Andrés Reguera. Su equipo estuvo compuesto por Ignacio Aguirre, como Subsecretario, y Juan Careaga y Modesto Fraile, que sería sustituido a principios de 1977 por Javier Bas, como directores generales. Tras la celebración de las elecciones democráticas de junio de 1977, se inició una nueva etapa para el turismo. El día 4 de julio desapareció el Ministerio de Información y Turismo y se creó la Secretaría de Estado de Turismo en el seno del Ministerio de Comercio y Turismo. Fue nombrado Ministro, José A. García Díez, y Secretario de Estado para el Turismo, Ignacio Aguirre, quién se rodeó de Javier Bas, Francisco Gutiérrez de Luna, Juan Careaga y José L. Zabala. En mayo de 1980, José A. García Díez fue sustituido por Luis Gámir. 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 mantuvo al frente de la Secretaría de Estado a Ignacio Aguirre y nombró directores generales a Luis Miravilles y a Javier Bas. Pero la designación poco después de Ignacio Aguirre como portavoz del Gobierno supuso el nombramiento de Eloy Ibañez como Secretario de Estado y la sustitución de Javier Bas por Pedro Seguí. Una nueva remodelación se produjo en diciembre de 1981. Luis Gámir fue nombrado nuevo Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Permaneció en el cargo hasta finales del mes de noviembre de 1982. A lo largo de dicho periodo solo introdujo una novedad en cuanto al equipo que había heredado: Luis García sustituyó a Luis Miravilles.

⁸⁵ 4-7-1977.

⁸⁶ 1-4-1977.

⁸⁷ 11-11-1977.

⁸⁸ 2-6-1978.

los medios humanos y materiales de la red de establecimientos turísticos del Estado (11-1-1979)⁸⁹.

Como es natural, la actuación del Estado en materia turística estuvo muy condicionada por la entrada en vigor de la nueva Carta Magna. Empezaremos señalando las principales medidas que se adoptaron antes de que se iniciara la construcción del Estado de las Autonomías: 1) Puesta en marcha del II Plan de Modernización Hotelera, con el que se perseguía mantener la calidad y limitar la oferta⁹⁰; 2) Declaración de Territorios de Preferente Uso Turístico, en la que se especificaba que se precisaba la autorización del Ministerio o de la Secretaría de Estado de Turismo para poder construir, mejorar o ampliar las construcciones destinadas al ejercicio mercantil de las empresas turísticas, al igual que los cambios de uso de construcciones existentes, con excepción de los puertos deportivos⁹¹; 3) Reglamento de la Ley de Espacios Naturales Protegidos, que desarrolló los regímenes de protección aplicable a los espacios naturales⁹²; 4) Diferentes normativas en materia de precios. En un primer momento, los restaurantes, excepto los de cinco tenedores, bares, cafeterías y hoteles, a excepción de los de cuatro y cinco estrellas, quedaron incluidos en el régimen de precios comunicados⁹³. Sin embargo, poco después fueron excluidos todos los establecimientos turísticos, incluidos los hoteles, del citado régimen de precios⁹⁴. Por último, la libertad de fijación de precios se hizo una realidad⁹⁵.

Tras la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978, las competencias en materia turística quedaron englobadas en el conjunto de las que podrían asumir las Comunidades Autónomas. Las funciones y servicios que se reservó la Administración del Estado fueron: 1) Las relaciones internacionales, con información en su caso a las Comunidades Autónomas; 2) La coordinación de la planificación general de la actividad turística; 3) La promoción, elaboración y, en su caso, aprobación de la legislación en materia de agencias de viajes y prestación de servicios turísticos; 4) La promoción y comercialización turística en el extranjero y el establecimiento de normas y directrices para las que llevaran a cabo las Comunidades Autónomas fuera de España; 5) La fijación de

⁸⁹ 11-1-1979.

⁹⁰ 16-9-1976.

⁹¹ 28-3-1977.

⁹² 4-3-1977.

⁹³ 28-10-1977.

⁹⁴ 27-7-1978.

⁹⁵ 15-9-1978.

las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales del turismo.

Por su parte, las Comunidades asumieron las siguientes funciones: 1) Planificación de la actividad turística; 2) Ordenación de la industria turística en el ámbito territorial y de su infraestructura; 3) Ejecución de la legislación del Estado en materia de agencias de viajes; 4) Concreción y revocación del título-licencia de agencia de viajes; 5) Regulación, coordinación y fomento de las profesiones turísticas, así como la regulación y administración de enseñanzas turísticas.

Por último, hay que señalar el ámbito competencial de cooperación entre las administraciones Central y Autonómica: 1) La tramitación de subvenciones de la Administración central a instituciones, entidades, empresas y agrupaciones de las mismas, del ámbito territorial de la Comunidad de que se tratase o radicados en ella, a través de la Administración comunitaria con informe vinculante de ésta, caso de ser negativo; 2) La tramitación de solicitudes de crédito turístico y participación en la preparación de convocatorias especiales, así como en la Comisión de Crédito Turístico, con informe vinculante, si es negativo, de acuerdo con la normativa y directrices generales sobre política crediticia turística de la Administración del Estado. Asimismo, el control, vigilancia y tramitación de la inversión consecuyente; 3) La coordinación entre las administraciones para que la información turística de la Comunidad incluyera también la correspondiente a la oferta del resto del Estado; 4) La coordinación en actividades de promoción turística de la Comunidad en el exterior, y la colaboración de las oficinas y representaciones del Estado en el extranjero; 5) La tramitación de solicitudes de inscripción en el Registro de Empresas Turísticas Exportadoras, y la comunicación de la correspondiente resolución por parte de la Administración del Estado a la de la Comunidad Autónoma; 6) El establecimiento de mecanismos mutuos de información estadística en materia turística y de cauces de información para la debida cooperación entre ambas administraciones.

El modelo de Estado Autonómico que configuró la Constitución de diciembre de 1978, exigió cambios institucionales en la política turística. El centralismo uniformador dio paso a un proceso descentralizador a favor de las Comunidades Autónomas. Además, los cambios políticos y de la política económica en general, implicaron el inicio de una política menos intervencionista por parte de la Administración Central en la actividad turística.

Las medidas más relevantes adoptadas durante los años 1979-1982 fueron las siguientes: 1) Apoyo a la exportación de capitales españoles

para efectuar inversiones turísticas en el extranjero⁹⁶; 2) Financiación de circulante a empresas turísticas exportadoras⁹⁷; 3) Restricción máxima 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 diversificación⁹⁸; 4) Aprobación del III Plan de Modernización Hotelera, con el que se pretendía hacer frente al deterioro de los servicios e instalaciones⁹⁹; 4) Aprobación de la Ley sobre Protección de las Costas Marítimas Españolas¹⁰⁰, del Reglamento para la ejecución de la Ley de Costas de 1969¹⁰¹ y del Reglamento de la Ley de Puertos Deportivos¹⁰²; 5) Exclusión de los restaurantes, bares y cafeterías del régimen especial de precios comunicados¹⁰³; 6) Privatización de ATESA en el año 1981; 7) Apoyo a las zonas de influencia socioeconómica de los parques naturales y reservas nacionales de caza¹⁰⁴; 8) Nuevas ordenaciones de campamentos¹⁰⁵, de apartamentos turísticos y viviendas turísticas vacacionales¹⁰⁶, y de establecimientos hoteleros (22-11-1982)¹⁰⁷.

3.b. *La etapa socialista*

A la hora de analizar la política turística de la Administración Central durante la prolongada etapa socialista, habría que distinguir dos subperiodos¹⁰⁸. Durante el primero, que se extiende hasta los últimos

⁹⁶ 14-9-1979 y 4-2-1980.

⁹⁷ 7-12-1979.

⁹⁸ 25-10-1979.

⁹⁹ 7-12-1979.

¹⁰⁰ 10-3-1980.

¹⁰¹ 23-5-1980.

¹⁰² 26-9-1980.

¹⁰³ 14-10-1980.

¹⁰⁴ 14-5-1982.

¹⁰⁵ 27-8-1982.

¹⁰⁶ 15-10-1982.

¹⁰⁷ 22-11-1982.

¹⁰⁸ En el primer Gobierno socialista presidido por Felipe González, Enrique Barón fue designado máximo responsable de la cartera de Transporte, Turismo y Comunicaciones, Ignacio Fuego, Secretario General de Turismo, y Margarita González Liebman e Ignacio Vasallo, directores generales. Este equipo se mantuvo hasta el mes de julio de 1985, momento en el que Abel Caballero fue nombrado ministro. Aunque en un primer momento siguió confiando en el equipo anterior, posteriormente Caballero designó directores generales a Francisco Candela y a Julio Rodríguez. La siguiente remodelación ministerial lle-

años de la década de los ochenta, la Administración Central fue incapaz de definir una estrategia turística nacional e hizo una cierta dejación de sus funciones. En cambio, 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 nuevos objetivos estratégicos. Competitividad, calidad, eficiencia, diversificación, sostenibilidad, se convirtieron en conceptos claves de la política turística.

Por lo que atañe a la organización administrativa turística, hay que señalar que ésta experimentó notables cambios durante el periodo estudiado. En diciembre de 1982 la Secretaría de Estado de Turismo fue sustituida por una Secretaría General de Turismo, con rango inferior y con un organigrama compuesto por la Dirección General de Promoción del Turismo y la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas. La siguiente novedad llegó dos años después con la creación del Instituto de Promoción del Turismo¹⁰⁹, con carácter de organismo autónomo de índole comercial y con la finalidad de ejecutar la política gubernamental de promoción exterior del turismo. Una nueva modificación tendría lugar pocos meses después¹¹⁰. 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. 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

gó tres años después. En el mes de julio de 1988 José Barrionuevo ocupó la cartera ministerial. Mantuvo en su puestos a Ignacio Fuejo y durante unos meses a Francisco Candela y a Julio Rodríguez, a los que sustituyeron Esperanza Galiano y Luis Arranz. 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 recayó en Fernando Panizo y, tras un breve periodo de tiempo, las direcciones generales en Eduardo Fayos y Mariano Zubía. El último equipo de la era socialista fue nombrado en julio de 1993. Javier Gómez Navarro, el nuevo Ministro de Comercio y Turismo, mantuvo inicialmente al equipo anterior, pero poco después lo remodeló por completo. Miguel Góngora se hizo cargo de la Secretaría General y Celestino Alomar y Paloma Notario de las direcciones generales.

¹⁰⁹ 30-12-1984.

¹¹⁰ 19-6-1985.

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, la Secretaría General de Turismo fue adscrita al nuevo Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, pero su estructura no experimentó modificación alguna¹¹¹. En cambio la remodelación gubernativa de julio de 1993, que encomendó las funciones en materia turística al Ministerio de Comercio y Turismo, sí afectó a la Secretaría General. A ésta se le atribuyeron las funciones de definición de una estrategia nacional de turismo en coordinación con las Comunidades Autónomas y entes locales, y a TURESPAÑA las de colaboración en su diseño y en el desarrollo de sus contenidos. La Secretaría General 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 turismo¹¹²; 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; 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.

Las principales disposiciones legislativas socialistas en materia turística fueron las siguientes: 1) Avance en la liberación del transporte de viajeros por carretera¹¹³; 2) Nuevas normas de clasificación de los establecimientos hoteleros¹¹⁴; 3) Nueva política de promoción exterior turística¹¹⁵; 4) Limitación de los premios nacionales de turismo¹¹⁶; 5) Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la

¹¹¹ 5-4-1991.

¹¹² 14-1-1994.

¹¹³ 17-3-1983.

¹¹⁴ 15-6-1983.

¹¹⁵ 19-4-1985.

¹¹⁶ 29-9-1987.

Flora y Fauna Silvestres¹¹⁷; 6) Adaptación de la legislación reguladora del ejercicio de las actividades propias de las agencias de viajes¹¹⁸; 7) Ley y Reglamento de Protección de Costas¹¹⁹; 8) Firma y Ratificación del Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza¹²⁰; 9) Plan de Medidas Comunitarias en Favor del Turismo¹²¹; 10) Reordenación de la política de apoyo al estudio, investigación y práctica profesional para la investigación en materia turística¹²²; 11) 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 repostería¹²³; 12) Ratificación del Convenio Internacional sobre las Condiciones de Trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares¹²⁴.

En cuanto a las medidas más marcadamente económicas que incidieron directa o indirectamente sobre el turismo: 1) Cesión a las Comunidades Autónomas del rendimiento en su territorio de las tasas y exacciones sobre el juego¹²⁵; 2) Concesión de ayudas y subvenciones en materia de turismo 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 rural¹²⁶; 3) Crédito Turístico con destino a la modernización de alojamientos y a la dotación de oferta turística complementaria¹²⁷; 4) Autorización de operaciones de cambio de divisas a los establecimientos turísticos¹²⁸; 5) Total liberalización de las inversiones extranjeras¹²⁹; 6) Regulación de los sistemas de cuentas extranjeras en pesetas ordinarias y convertibles¹³⁰; 7) Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido¹³¹; 8) Privatización de ENTURSA en 1985; 9) Nueva

¹¹⁷ 27-3-1987.

¹¹⁸ 25-3-1988.

¹¹⁹ 1-12-1989.

¹²⁰ 1-10-1986 y 16-10-1990.

¹²¹ 13-7-1992.

¹²² 3-6-1993.

¹²³ 17-12-1993 y 4-2-1994.

¹²⁴ 3-3-1994.

¹²⁵ 28-12-1983.

¹²⁶ 28-2-1984 y 19-7-1984.

¹²⁷ 12-4-1985 y 31-5-1985.

¹²⁸ 30-4-1985.

¹²⁹ 29-5-1985 y 19-7-1985.

¹³⁰ 28-8-1985 y 20-12-1985.

¹³¹ 30-10-1985.

regulación del Crédito Turístico¹³²; 10) Adecuación de la normativa española a las normas comunitarias reguladoras de los movimientos de capital y de derecho de establecimiento de los extranjeros¹³³; 11) Derogación de todas las disposiciones relativas a capital circulante de empresas turísticas exportadoras y a financiación en el exterior de actividades turísticas¹³⁴; 12) Liberalización de gastos de viajes, estancia en el extranjero y movimiento de divisas y pesetas por frontera¹³⁵; 13) Establecimiento del régimen especial del Impuesto sobre el Valor Añadido a los restaurantes de uno y dos tenedores que tuvieran como máximo doce empleados, a las cafeterías, cafés y bares de categoría especial y otros bares y cafés que tuvieran como máximo diez empleados, a los servicios de hospedaje en hoteles y moteles de una y dos estrellas que tuvieran como máximo quince empleados, y a los servicios de hospedaje en hostales, pensiones, fondas y casas de huéspedes con doce empleados como máximo¹³⁶.

Merece una especial atención la aprobación en el verano de 1992 del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan Futures). Este plan 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 con el Plan Futures 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. Este Plan Marco desarrolló cinco grandes planes operativos: Coordinación y Cooperación Institucional; Modernización e Innovación Turística; Nuevos Productos Turísticos; Promoción, Marketing y Comercialización; y Excelencia Turística.

Los Planes de Excelencia Turística y los de Dinamización Turística previstos en el Plan Marco de Competitividad fueron una importante novedad. Los primeros tendían a la recuperación y regeneración de los destinos maduros. Eran un intento de promover la excelencia de los destinos turísticos globalmente considerados, impulsando proyectos que tenían un importante efecto de demostración, imitación y prestigio. Con ellos se pretendía provocar un efecto dinamizador sobre las localidades en los que

¹³² 6-2-1986, 28-2-1986, 8-4-1986, 31-7-1987, 21-7-1988, 5-9-1988, 16-7-1990 y 25-1-1991.

¹³³ 27-6-1986, 25-9-1986, 4-2-1990 y 25-9-1991.

¹³⁴ 27-2-1987.

¹³⁵ 13-3-1987 y 30-3-1987.

¹³⁶ 25-11-1993.

se establecían. Por su parte, los Planes de Dinamización pretendían la activación económica y potenciación de destinos turísticos emergentes.

Posteriormente, se elaboró el Plan Futuros II, para el periodo 1996-1999, con la intención de conseguir establecer las estrategias necesarias para que el turismo español consolidara su posición como sector económico, con una fuerte capacidad competitiva en los mercados internacionales. Su ejecución supuso la adopción de un conjunto de medidas administrativas y de estímulos económicos, a desarrollar simultáneamente entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas. Se contemplaba la participación de TURESPAÑA en proyectos compartidos con otras administraciones, instituciones y empresas del sector mediante la aportación de servicios y asistencia técnica. En esta ocasión, los Planes y Objetivos del Plan Futuros II 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 pública 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; 8) Apoyo al conocimiento riguroso del sector y difusión de los resultados.

3.c. La política turística del Partido Popular

En mayo de 1996 la actividad turística quedó encuadrada en el Ministerio de Economía y Hacienda, cuyo titular era Rodrigo Rato Figueredo. 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 al frente de la nueva Secretaría hasta la primavera de 1998, cuando fue sustituido por Elena Pisonero¹³⁷.

¹³⁷ La estructura administrativa turística se organizó en dos direcciones generales: la Dirección General de Turismo y la Dirección General del Instituto Español de Turismo (TURESPAÑA). La Dirección General de Turismo tuvo dos máximos responsables a lo largo de la primera legislatura popular: Carlos Díaz, hasta diciembre de 1998, y Germán Porras, entre dicha fecha y mayo de 2000. En cambio, Carlos Horno fue el único Director General de TURESPAÑA.

La política desarrollada a partir de mayo de 1996 se caracteriza, principalmente, por la profundización en la tendencia observada desde comienzos de la década de los años noventa: 1) Se desarrolló el II Plan Marco de Competitividad y los Planes de Excelencia y Dinamización Turística; 2) Se elaboró y presentó el 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 Turismo¹³⁸; 3) Se creó el Instituto de la Calidad de la Hostelería Española y el Instituto de la Calidad de las Agencias de Viaje; 4) Se presentó, tras la clausura del III Congreso Nacional de Turismo, celebrado en Madrid en noviembre de 1997, un conjunto de medidas de actuación para llevar a cabo a lo largo del periodo 1998-2000, de las cuáles quisiera destacar las siguientes: implantación de un sistema de información y señalización turística homogénea, 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 española, entre otras.

4. A modo de conclusión

Tres son las conclusiones fundamentales que, a mi juicio, 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, el Estado español intervino en el sector turístico. La segunda, que durante la mayor parte del mismo su intervención varió muy poco en lo fundamental: hasta el inicio de la década de los años ochenta la política turística se caracterizó

¹³⁸ 11-2-1997.

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, y por actuar fundamentalmente sobre la oferta. 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, que asumieron la mayor parte de las competencias turísticas, 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, sin perder lógicamente la especialización competitiva, potenciando la calidad, la competitividad y la sostenibilidad en nuestro sector turístico.