

Resumen

El presente trabajo resume la evolución de la política turística de la Administración central española a lo largo del siglo XX. Muestra, por un lado, que hasta mediados de la década de los ochenta la política turística estatal se caracterizó por tener como objetivo prioritario el mayor crecimiento turístico posible, por actuar fundamentalmente sobre la oferta y por la escasez de recursos destinados al sector. Y, por otro, que durante los últimos quince años del siglo se trabajó para reemplazar el modelo tradicional de monocultivo por otro basado en la diversificación del producto, la calidad, la competitividad y la sostenibilidad.

Palabras clave: España, siglo XX, historia económica, turismo, política turística, Administración central.

Abstract

This study summarises the evolution of the Spanish central government's tourist policy over the 20th century. It shows, on the one hand, that up to the mid-eighties state tourist policy was denoted for having the maximum tourist growth possible as its prime objective, for acting mainly on the supply side, and for the shortage of resources devoted to the sector. And on the other, that during the last fifteen years of the century efforts were made to replace the traditional single-crop model with one based on diversification of the product, quality, competitiveness and sustainability.

Key words: Spain, 20th century, economic history, tourism, tourist policy, central government.

JEL classification: L83, L52, N74.

INICIATIVAS Y PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL EN EL DESARROLLO DEL TURISMO

Carmelo PELLEJERO MARTÍNEZ

Universidad de Málaga

I. INTRODUCCIÓN

LA intervención del Estado español en la actividad turística se inició en el año 1905. Por lo tanto, la política turística está a punto de cumplir en España su primer siglo de vida. Y cien años son una buena justificación para analizar su evolución histórica. Pero esta tarea no es nada fácil. Hay que tener en cuenta que todas las administraciones públicas que se sucedieron a lo largo de la centuria fomentaron y regularon el sector turístico e intervinieron en él. Y que, además, desde 1978 la política turística se descentralizó a favor de las comunidades autónomas. Por ello, en el presente estudio se ha optado por destacar sólo las iniciativas turísticas más significativas de la Administración central a lo largo del siglo XX. No se hará referencia, pues, en esta ocasión a la política turística aplicada por las administraciones autonómicas y locales.

II. LA MONARQUÍA DE ALFONSO XIII

Durante el prolongado reinado de Alfonso XIII, el turismo fue una actividad minoritaria en nuestro país. Esto es indudable. Pero no debe olvidarse que fue entonces cuando la Administración inició su intervención en dicho sector. Para las autoridades monárquicas, tanto las de la etapa parlamentaria como las del período dictatorial de Primo de Rivera, el turismo fue, sobre todo, una potencial fuente

de divisas a la que España no podía renunciar. De ahí que el objetivo prioritario de su política turística fuera atraer al mayor número posible de turistas extranjeros. Sobre la meta a lograr no hubo muchas dudas. En cambio, no tuvieron tan claro cómo conseguirla (1).

La organización administrativa del turismo se inició en España bajo la presidencia del liberal Eugenio Montero Ríos. Por Real Decreto de 6 de octubre de 1905 se creó, en el seno del Ministerio de Fomento, una Comisión Nacional presidida por Álvaro de Figueroa y encargada de incrementar en nuestro país las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero. Con su creación, las autoridades no quisieron competir con la iniciativa privada, a la que consideraban el principal motor del desarrollo turístico, sino complementar su labor con el objetivo de que España se beneficiara, tal y como ocurría en Suiza e Italia, de los efectos favorables del turismo; o, lo que es lo mismo, de la llegada de divisas.

Poco sabemos de la actividad desarrollada por la Comisión Nacional. Pero sí nos consta que poco después de su creación las autoridades españolas quisieron 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 ella se recogían las normas por las que, a partir de entonces, tendrían que regirse todos los establecimientos que se

dedicaran a la industria del hospedaje. Esta normativa supuso una importante innovación, ya que hasta su publicación 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. Con la nueva disposición de 1909 se quiso acabar con la grave desorganización anterior y prestar a los clientes un servicio correcto y, en la medida de lo posible, uniforme.

En ese mismo año, el diplomático Carlos Arcos y Cuadra señalaba en un libro que los principales pasivos de nuestro país en materia turística eran el desconocimiento que de España se tenía en el extranjero, el mal estado de sus carreteras y ferrocarriles y la mala condición de sus hoteles (Arcos y Cuadra, 1909). Desconocemos si las autoridades leyeron este libro, pero dos años después de su publicación el gobierno liberal de José Canalejas estimó conveniente proporcionar un nuevo impulso al turismo y creó, por Real Decreto de 19 de junio de 1911, la Comisaría Regia del Turismo y la Cultura Artística. Este nuevo organismo, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, nació con la misión de procurar el desarrollo del turismo y la divulgación de la cultura artística popular. Al frente del mismo se designó comisario regio a Benigno Vega Inclán y Flaquer, marqués de la Vega Inclán, quién siempre desempeñaría su cargo de manera gratuita.

El gobierno de Canalejas, y todos los que se sucedieron hasta el

Directorio Civil de Primo de Rivera, consideraron oportuno que un organismo superior supervisara y organizara la conservación y contemplación por parte de los forasteros de las bellezas naturales y del patrimonio artístico español. Y eso fue lo que hizo la Comisaría Regia a lo largo de sus dieciséis años de existencia. O, para ser más justos, su máximo responsable. A pesar de la escasa ayuda oficial, materializada fundamentalmente en dotaciones provenientes del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, el comisario regio consiguió, aportando en muchas ocasiones sus propios fondos, 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 españolas (Vega Inclán, 1927). Además, no sería nada descabellado atribuir a la Comisaría Regia un destacado papel en la elaboración y aprobación, el 7 de diciembre de 1916, de la Ley de Parques Naturales. Con ella, el Estado se comprometió a favorecer el adecuado acceso a determinados sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes, y a respetar y hacer respetar la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas, para evitar así todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre.

Este modelo de política turística, caracterizado por la escasez de medios aplicados y por una excesiva concentración en el arte como producto turístico, experimentó

un cambio significativo durante la dictadura de Miguel Primo de Rivera; para ser más exactos, durante su último quinquenio. Fueron unos años en los que el campo de actuación estatal se amplió notablemente. De cara al desarrollo del turismo, y especialmente ante la prevista celebración en 1929 de las exposiciones internacionales de Sevilla y Barcelona, el gobierno civil de Primo de Rivera consideró necesario dar un nuevo impulso a la organización administrativa turística, mejorar la oferta de alojamientos, el sistema de transportes y el servicio de información, y fomentar, junto a las actividades artísticas, las deportivas, las festivas y las congresuales (Patronato Nacional del Turismo, 1930).

Haciéndose eco de una creciente corriente de opinión que, desde hacía algunos años, preconizaba la creación de un nuevo organismo estatal que, a diferencia de la Comisaría Regia, dispusiera de los recursos humanos y económicos necesarios para poder atender a los variados aspectos que se relacionaban con el turismo, el Directorio Civil creó, por Real Decreto de 25 de abril de 1928, el Patronato Nacional del Turismo. Desde ese momento, y hasta la proclamación de la República, el Patronato fue el máximo responsable público del desarrollo del turismo en España.

A lo largo de esta corta pero fructífera etapa, el Patronato Nacional del Turismo tuvo tres presidentes. Dos de ellos nombrados por el gobierno de Primo de Rivera y el tercero por el de Dámaso Berenguer. El primero fue Alberto de Borbón y Castellví, duque de Santa Elena. Pero su mandato fue muy corto. El día 14 de noviembre de 1928 fue sustituido por Juan Antonio Güell y López, conde de Güell, quien presidió el Patronato hasta el 4 de julio de

1930. Su sustituto fue Valentín Menéndez y San Juan, conde de la Cimera, quien ejerció hasta el mes de abril de 1931.

Al contrario que la Comisión Nacional y la Comisaría Regia, el Patronato Nacional del Turismo, órgano dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, pudo afortunadamente contar con un amplio personal y con un sistema de financiación propio. El Gobierno estipuló que éste corriera a cargo de los recursos que se obtuvieran con la creación de un seguro obligatorio de las personas que viajaran por ferrocarril. Además, señaló que hasta que dicho seguro entrara en funcionamiento, algo que no ocurrió en realidad hasta el mes de noviembre de 1928, el Tesoro le 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 período 1924-1927. Por si esto fuera poco, el Patronato también fue facultado para concertar un empréstito de 25 millones de pesetas como fondo inicial de funcionamiento.

En definitiva, durante el último lustro del reinado de Alfonso XIII, el turismo oficial recibió un respaldo político, económico y humano mucho más adecuado que el que había tenido hasta entonces. Y las consecuencias fueron, lógicamente, positivas para nuestro turismo. Uno de los sectores que más interesó a la Administración fue el hotelero. Con la misión de perseguir la clandestinidad, evitar los abusos y organizar la industria del hospedaje, se constituyó en 1928 la Cámara Oficial Hostelera. Además, ese mismo año se le encargó al Patronato Nacional del Turismo la publicación de una *Guía Oficial* con el objetivo de proporcionar a los viajeros una re-

lación detallada de los alojamientos y de sus precios. A lo largo de 1929 el Estado creó el Servicio de Crédito Hotelero, con la finalidad de estimular y auxiliar la construcción de hoteles por parte de la iniciativa privada, el título de Establecimiento Recomendado, con la intención de premiar la calidad de los servicios prestados, y el Libro Oficial de Reclamaciones, para que los clientes pudieran anotar en él cuantas anomalías observaran durante su estancia.

Pero la actuación estatal más importante en materia hotelera fue la creación, en 1926, de la Red de Paradores y Albergues de Carretera. El Gobierno estimó conveniente crear, fundamentalmente en aquellas zonas de especial interés turístico, pero donde la iniciativa privada no se aventuraba, una oferta hotelera pública, caracterizada por precios ajustados, servicios de calidad e instalaciones confortables, que facilitara el incremento de viajes turísticos a nuestro país y que, asimismo, sirviera como modelo para la hotelería privada nacional. En definitiva, se quería ofrecer, a precios razonables, un producto de calidad que contribuyera a estimular el sector en áreas turísticamente atractivas, pero con una escasa o inexistente infraestructura hotelera. En este sentido, se promovió la construcción de cuatro diferentes tipos de establecimientos: paradores, albergues de carretera, refugios de montaña y hosterías.

Por lo que respecta al incremento de las actividades promocionales (otro de los objetivos prioritarios del Directorio Civil), hay que señalar que el Patronato Nacional del Turismo abrió al público siete agencias informativas turísticas en el extranjero, concretamente en París, Londres, Roma, Munich, Gibraltar, Nueva York y Buenos Aires, y alrededor de medio cen-

tenar en el territorio español. Con ellas se logró ampliar la difusión en el exterior de nuestros activos turísticos y prestar a los viajeros en ruta por la geografía española información detallada sobre monumentos, hoteles, carreteras o restaurantes.

Mejorar e incrementar nuestros sistemas de transportes, algo fundamental en el desarrollo turístico de cualquier país, fue otra de las preocupaciones de los gobiernos de Primo de Rivera. La red ferroviaria creció y su parque móvil se renovó y amplió. Además, desde la aprobación en 1924 del Estatuto Ferroviario, la gestión, administración y explotación ferroviaria fueron compartidas por una actividad privada en decadencia y por una pública en auge. Por otro lado, el 9 de febrero de 1926 se creó el Circuito Nacional de Firmas Especiales. Con el objetivo de fomentar el turismo mediante la modernización de nuestra red de carreteras, especialmente de aquellas que enlazaban las poblaciones de mayor importancia y los circuitos de gran valor histórico y artístico, en tres años y medio se transformaron 2.800 kilómetros de la misma. Tampoco hay que olvidar el avance significativo experimentado por el todavía novedoso transporte aéreo, destacando en este sentido la concesión en 1929 del monopolio de las líneas aéreas subvencionadas a la empresa Classa. Asimismo, también debieron ser positivas de cara al turismo las negociaciones que el Patronato Nacional del Turismo mantuvo con algunas compañías de transporte terrestre y marítimo, y que desembocaron en la concesión de determinadas facilidades a sus clientes.

Por último, hay que señalar que los responsables del Patronato Nacional del Turismo trataron de fomentar la llegada de visi-

tantes ampliando nuestra oferta turística. El arte era un importante reclamo turístico de nuestro país, pero no el único. Por ello, y al margen de los eventos internacionales de Sevilla y Barcelona, organizaron y colaboraron en la celebración de exposiciones fotográficas, competiciones deportivas (golf, regatas, hípica, motorismo), fiestas populares (Valencia, Castellón, Alicante, San Sebastián) y congresos internacionales.

III. LA SEGUNDA REPÚBLICA

Durante la primera mitad de la década de los años treinta el movimiento de viajeros hacia España se estancó. Y, como es lógico, a partir de 1936 prácticamente desapareció. La grave y duradera crisis económica internacional iniciada en 1929, el paulatino aumento de las tensiones políticas en Europa y nuestra guerra civil contribuyeron decisivamente a ello. Fueron unos años, además, especialmente convulsos para la organización administrativa del turismo en España. Los diferentes avatares políticos vividos en nuestro país a lo largo del período afectaron seriamente a los máximos órganos públicos responsables del desarrollo turístico.

En el mes de abril de 1931 el gobierno provisional de Niceto Alcalá Zamora disolvió el Patronato Nacional del Turismo y creó la Dirección General de Turismo, a la que, por Decreto de día 23 se le ordenó 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. Asimismo, por Decreto de 9 de mayo, se encomendó al nuevo director general de Turismo, Claudio Rodríguez Porrero, la revisión de todos los nom-

bramientos del personal afecto a su servicio y la reducción del mismo en armonía con lo que las circunstancias y necesidades de dicha institución aconsejaran.

Parece ser que lo que movió a las autoridades republicanas a liquidar temporalmente el Patronato Nacional del Turismo fue el convencimiento de que éste se había convertido, con el paso del tiempo, en una institución que gastaba demasiado y de manera descontrolada y que, por el contrario, obtenía cada vez menores ingresos. El Patronato necesitaba, pues, una profunda y rápida transformación que lo convirtiera en un organismo económico, eficaz y sometido a las leyes generales administrativas.

Su restablecimiento llegó por 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 gobierno de Manuel Azaña aprobó el nuevo reglamento del Patronato Nacional del Turismo.

En poco menos de un año las autoridades republicanas habían liquidado y restablecido el Patronato Nacional del Turismo y aprobado una nueva reglamentación del mismo. Pero los cambios no acabaron aquí. Apenas dos años después 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. El gobierno de Alejandro Lerroux quería 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 de carácter local, regional o gremial.

Desde ese momento, y hasta el inicio de la Guerra Civil, el Patronato Nacional del Turismo funcionó con normalidad. Pero en el mes de noviembre de 1936 el gobierno de Francisco Largo Caballero lo adscribió al recién creado Ministerio de Propaganda. Y en mayo de 1937, el presidido por Juan Negrín, a la Subsecretaría de Propaganda, dependiente del Ministerio de Estado. Por lo tanto, durante la contienda, y hasta su definitiva desaparición, el Patronato Nacional del Turismo fue considerado por las autoridades republicanas como un organismo de propaganda al servicio del Estado (Correyero, 2002).

Todos estos cambios experimentados por la organización administrativa turística a lo largo de los años treinta, en una etapa por otro lado nada proclive, tanto en el ámbito internacional como nacional, para la realización de actividades turísticas, no debieron facilitar el desarrollo de una labor productiva por parte del Estado. La verdad es que sabemos muy poco de la política turística republicana. De la practicada antes de la Guerra Civil habría que destacar ciertas labores de promoción, la creación en 1932 de los cotos nacionales de caza de Gredos y de los Picos de Europa, el incremento experimentado por la Red de Paradores y Albergues de Carretera, que en 1936 contaba ya con quince establecimientos, y el apoyo prestado a la recién creada Federación Española de Sindicatos

de Iniciativas y Turismo, al declararla de utilidad pública por Orden de 21 de noviembre de 1935. En cuanto a las actuaciones durante el conflicto bélico, éstas se limitaron a ciertas invitaciones que el gobierno republicano realizó a destacadas personalidades extranjeras, especialmente políticos, periodistas e intelectuales, para que visitaran nuestro país, conocieran el desarrollo de la guerra e informaran a la opinión pública internacional del enorme esfuerzo que el pueblo español y su gobierno legítimo estaban realizando para defender su libertad.

IV. LA DICTADURA DE FRANCO

El desarrollo de la guerra civil trajo consigo la desaparición del Patronato Nacional del Turismo. Sin embargo, el turismo oficial resurgió muy pronto. En la España nacional, y por Ley de 30 de enero de 1938, el primer gobierno de Franco creó el Servicio Nacional de Turismo. Este nuevo organismo, del que fue nombrado máximo responsable Luis A. Bolín, fue adscrito en un primer momento al Ministerio del Interior, pero en diciembre de dicho año, y tras el cambio de denominación de este departamento ministerial, pasó a depender de la Subsecretaría de Prensa y Propaganda del restaurado Ministerio de la Gobernación (2).

El Servicio Nacional de Turismo ha pasado a la historia por la organización de las excursiones colectivas llamadas Rutas de Guerra. Por decretos de 25 de mayo y 29 de octubre de 1938 el Ministerio del Interior quedó autorizado para organizar, por medio del Servicio Nacional de Turismo, unos circuitos de viajes denominados Rutas de Guerra, con los que se pretendía obtener divisas

y mostrar a los turistas, preferiblemente extranjeros, la tranquilidad y el orden que reinaban en diferentes zonas de la España franquista. Las excursiones, realizadas mayoritariamente por la zona Norte del país, se planearon para conseguir beneficios económicos y, sobre todo, políticos. La victoria final parecía cercana y el gobierno de Franco consideró que el turismo podía ser, además de una fuente de ingresos, un excelente instrumento para acelerar su reconocimiento internacional.

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, y hasta el año 1951, la política turística española fue responsabilidad de la Dirección General de Turismo, dependiente del Ministerio de la Gobernación. Durante toda esta etapa, Luis A. Bolín se mantuvo al frente de este organismo, estructurado en siete secciones y un departamento: Propaganda y Publicaciones, Deportes, Alojamientos, Central, Información, Contabilidad, Transportes, Comunicaciones y Turismo Comercial, y el Departamento de Rutas Nacionales, heredero del antiguo Departamento de Rutas de Guerra, y encargado de la organización y desarrollo de circuitos turísticos por España.

Atraer turistas a España durante los años cuarenta no fue una tarea fácil. Por un lado, la Segunda Guerra Mundial y el consiguiente empobrecimiento de la mayor parte de las naciones beligerantes. Por otro, un país marcado por la miseria, el racionamiento

de alimentos y de combustible, los deficientes transportes y, desde 1946, el aislamiento internacional. Con todo, el número de nuestros visitantes comenzó a crecer desde la finalización de la contienda internacional. En los años 1946, 1947 y 1948 llegaron a España 83.568, 136.779 y 175.892 visitantes, respectivamente. Unas cifras todavía bajas si las comparamos con las de 1929 ó 1934: 362.000 y 275.611 visitantes, respectivamente. En realidad, la recuperación definitiva de nuestro turismo se produjo a partir del año 1950, con 749.544 visitantes, es decir, cuando la mejoría económica experimentada por la mayor parte de las naciones occidentales, merced al Plan Marshall, posibilitó, junto con el avance de los transportes, que un número creciente de sus ciudadanos pudiera emprender viajes de placer.

La política turística aplicada a lo largo de esta difícil década de los años cuarenta fue, como no podía ser de otro modo en una España autárquica, claramente intervencionista, y tuvo como principal objetivo incrementar la llegada de turistas extranjeros y, por ende, de sus divisas. Las autoridades franquistas entendieron que el turismo era uno de los pilares donde debería apoyarse el urgente desarrollo económico del país, y para tratar de fomentarlo consideraron fundamental regular el sector, promocionar el país y estimular y complementar la labor de la iniciativa privada.

Apenas una semana después de que finalizara la Guerra Civil, la Administración reguló la industria hotelera. En la Orden de 8 de abril de 1939 se estipuló que 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 prestados, así como los precios máximos y mínimos exigidos en los mismos, y de inspeccionar todos los servicios hoteleros. Dos años después, en abril de 1941, se aprobó la reglamentación de la publicidad con fines de propaganda turística y la de cualquier orden cuando los lugares en que se situaran los anuncios ofrecieran interés desde el punto de vista turístico. El siguiente paso se dio en febrero de 1942, cuando, por vez primera, se reguló el ejercicio de las actividades mercantiles de las agencias de viajes. En mayo de 1944 se aprobó el Reglamento Nacional de Trabajo para la Industria Hotelera y de Cafés, Bares y Similares. En el mes de julio de 1946 se instauró, con fines fundamentalmente recaudatorios, la Póliza de Turismo, a pagar por los clientes de los establecimientos hoteleros. Y, por último, en diciembre de 1949 quedaron regulados los transportes por carretera.

Para animar al capital privado, la Dirección General de Turismo recuperó el Crédito Hotelero. Por Orden de 27 de marzo de 1942, el Banco de Crédito Industrial fue autorizado para establecer, de acuerdo con la Dirección General de Turismo, un servicio de crédito hotelero que tendría como finalidades estimular y auxiliar la construcción e instalación de hoteles adecuados, o similares, en aquellas poblaciones y lugares que se juzgasen de interés nacional o turístico, y facilitar la transformación y mejora de los establecimientos ya existentes. La cifra máxima total que podría invertirse en los préstamos se fijó en 25 millones, pero fue duplicada sucesivamente en 1948 y 1949. Al finalizar este año, se habían demandando, concedido y entregado 135, 67 y 39 millones de pesetas, respectivamente (Brú, 1964).

Si con esta política crediticia el Estado intentó facilitar la labor de los empresarios del sector, con la política de precios provocó su descontento. La Administración fijó en 1941, y en función de las categorías de los hoteles y de las pensiones, unos precios para el alojamiento, la pensión completa y el cubierto obligatorio, en sus dos modalidades de cubierto corriente y especial. Y estos precios no experimentaron ninguna alteración hasta el año 1947, inclusive (Escorihuela, 1958). El férreo control de precios, que provocó las quejas del sector, se perfiló como una medida trascendental para las autoridades. Lo justificaron señalando que los servicios turísticos españoles podían ofrecerse a unos precios competitivos en relación con el resto de Europa y que así se reduciría el riesgo de que el afán de lucro de industriales del sector provocara la ruina de éste.

Además de reglamentar y estimular, la Administración también actuó directamente en el sector. En febrero de 1941 reorganizó las juntas provinciales y locales para desarrollar una misión similar a la que habían venido desempeñando desde comienzos de siglo los sindicatos de iniciativas, muchos de ellos desaparecidos tras la Guerra Civil. Asimismo, editó folletos y carteles sobre lugares y centros de interés turístico, desarrolló campañas propagandísticas en el extranjero con el eslogan *Spain is beautiful and different* y en noviembre de 1947 creó la Oficina de Estudios Estadísticos de Turismo.

El organismo dirigido por Bolín también trabajó para mejorar e incrementar la oferta pública. Muy pronto, con la Orden de 5 de noviembre de 1940, se trataron de proteger los intereses de aquélla. Según dicha normativa, sin la autorización de la Dirección General de Turismo ninguna empresa de-

dicada a la industria del hospedaje o a servicios de comidas podría utilizar para la denominación de sus establecimientos la denominación «Parador de Turismo», «Albergue de Turismo», «Hostería de Turismo» y «Refugio de Turismo». Pero la labor de la Dirección General de Turismo no se limitó a esta legislación prohibicionista. Bajo su mandato se restauraron un buen número de edificios de la red que habían sufrido destrozos durante la guerra y, además, se inauguraron siete paradores, tres albergues, una hostería, dos cotos de caza y cuatro de pesca.

Por último, la Administración también se preocupó de los transportes. Tras la creación de RENFE y la nacionalización de Iberia, las autoridades del Instituto Nacional de Industria hicieron suya una propuesta de Bolín, y en septiembre de 1949 presentaron un informe en el que se afirmaba lo conveniente que sería para nuestro país organizar un sistema de transportes de turistas por carretera que, debidamente coordinado con los transportes ferroviarios, marítimos y aéreos, asegurara de un modo cómodo, rápido y seguro el acceso de los viajeros a los lugares de mayor interés. La respuesta del gobierno de Franco a la idea que presentaba la institución presidida por Juan Antonio Suanzes fue inmediata. Por Decreto de 13 de octubre de 1949, se encomendó al Instituto Nacional de Industria la creación de una empresa mixta, en la que dispondría de la mayoría del capital, con la misión de explotar los transportes para turismo por carretera. En cumplimiento del decreto fundacional la empresa se constituyó el día 2 de noviembre de 1949 con el nombre de Autotransporte Turístico Español, S.A. (ATESA). No obstante, por problemas técnicos, la nueva empresa no funcionó con cierta normalidad hasta el año 1951 (3).

Sus primeros servicios prácticamente coincidieron con la creación, por Decreto Ley de la Presidencia del Gobierno de 19 de julio de 1951, del Ministerio de Información y Turismo. Se inició entonces una nueva y prolongada etapa para el turismo oficial en España. El departamento ministerial nacido tras la remodelación gubernamental recogió las competencias y estructuras de la Subsecretaría de Educación Popular y de la Dirección General de Turismo, encuadradas en los ministerios de Educación Nacional y de la Gobernación, respectivamente, y quedó integrado por las direcciones generales de Turismo, Prensa, Información, Radiodifusión, Cinematografía y Teatro. Su primer equipo ministerial, que se mantuvo 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.

Las nuevas funciones de la Dirección General de Turismo quedaron definidas por Decreto de 15 de febrero de 1952. Se dispuso que el organismo dirigido por Urzáiz era el competente para: a) inspeccionar, gestionar, promover y fomentar las actividades relacionadas con la organización de viajes, la industria hospedera y la información, atracción y propaganda respecto de forasteros; b) fomentar el interés dentro y fuera de España por el conocimiento de la vida y territorios nacionales, y c) ejecutar órdenes que el ministro dispusiera para el mejor desarrollo de los servicios. Además, se declararon dependientes de la Dirección General de Turismo, la Red de Establecimientos Turísticos Propiedad del Estado, la administración de los establecimientos turísticos de deportes y la administración de la Póliza de Turismo. Sin embargo, por De-

creto de 8 de agosto de 1958 se decidió refundir los dos primeros e integrarlos, junto con el departamento de Rutas Nacionales, y sin perjuicio de que internamente conservaran la debida separación de cuentas, en un solo organismo: la Administración Turística Española.

Durante el período 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 decisivo Plan de Estabilización, el turismo experimentó en nuestro país un notable crecimiento. En el año 1951 hubo 1,26 millones de visitantes. Diez años después nos visitaron 7,45 millones de personas. Además, en ese mismo período de tiempo el número de establecimientos hoteleros se incrementó un 117,8 por 100 y el de plazas un 105,8 por 100.

La política turística aplicada durante este período podría calificarse, en líneas generales, de continuista respecto a la de los años cuarenta. Por un lado, desde los sectores público y privado continuaron las quejas por la poca generosidad de la Administración para con el turismo, tanto por lo que respecta a las dotaciones presupuestarias como al crédito hotelero; y por otro, las autoridades prosiguieron regulando e interviniendo en el sector, especialmente sobre la oferta turística.

En julio de 1952 se reguló el ejercicio de las profesiones libres de guías, guías-intérpretes y correos de turismo y se obligó a los hoteles a exhibir públicamente las listas de precios. Un año después se reglamentó el alojamiento de turistas en casas particulares. En marzo de 1955 se amplió y mo-

dificó el reglamento sobre transporte de viajeros por carretera realizado por agencias de viajes, que había sido regulado en 1951. En los años 1956 y 1957 se reglamentaron los campamentos de turismo y se determinaron sus condiciones técnicas. Este último año también se regularon las actividades de las cafeterías y de la hostelería. Y, por último, en marzo de 1962 se aprobó una nueva reglamentación para las agencias de viajes.

De todas estas normas 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: una nueva clasificación de los establecimientos; 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 por especulación, y la reglamentación 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, así como procedimientos de inspección y sanción.

En cuanto a la oferta pública, hay que destacar, por un lado, que por Ley de 17 de julio de 1953 se consignaron 101 millones de pesetas para las obras, construcciones e instalaciones de veinte nuevos albergues, paradores y hosterías, y 28 millones para sufragar gastos de ampliación y mejora de establecimientos ya existentes (Pellejero Martínez, 2000). Y por otro, que durante los años cincuenta se reforzó la política de protección que se había puesto en marcha en la década anterior. Se estableció el monopolio del Estado en el uso de

los nombres «parador» y «albergue», sin el adjetivo «de turismo», en los nuevos establecimientos que se abrieran, así como en los antiguos que lo estuvieran utilizando, hecha la salvedad de aquellos que estuvieran inscritos en el Registro de la Propiedad Industrial, a los cuales se les podría aplicar el derecho de expropiación forzosa cuando el interés general así lo exigiese. Además, en febrero de 1956 se ordenó que cuando en el interior de una población existiera un albergue o parador de turismo no podría instalarse a menos de diez kilómetros del mismo, tanto en las carreteras como en los caminos que a ella afluyeran, ningún establecimiento hotelero de iniciativa privada. La Administración justificó la adopción de estas medidas aduciendo que con ellas pretendía evitar el aprovechamiento ilícito por parte de la iniciativa particular de las corrientes de turismo que el prestigio de los establecimientos oficiales había creado e impedir que el esfuerzo y el capital privado se esterilizaran en una competencia en lugares ya servidos, mientras todavía existían puntos de interés turístico carentes de servicios de hospedaje. Pero lo cierto es que, como consecuencia de estas disposiciones, hubo localidades y tramos de carretera absolutamente prohibidos para toda nueva edificación hotelera.

Los últimos años de la etapa de Gabriel Arias Salgado y Mariano de Urzáiz están marcados, por un lado, por la entrada en vigor entre 1958 y 1961 de una serie de convenios internacionales que contribuyeron decisivamente a incrementar el movimiento turístico al facilitar la circulación internacional por carretera, los trámites aduaneros para el turismo y la importación temporal de vehículos particulares y de embarcaciones de recreo y aeronaves para uso privado, y por otro lado, por el

Plan de Estabilización aprobado en 1959. El definitivo abandono de la autarquía, el inicio de la liberalización económica, la política de estabilidad de precios y, por supuesto, la devaluación en casi un 50 por 100 del tipo de cambio de la peseta, repercutieron positivamente en el desarrollo turístico.

Pero este proceso reformista favorable a la instauración de una economía de mercado se frenó con la puesta en marcha de la planificación indicativa. El primer paso se dio en febrero de 1962 con la creación de la Comisaría del Plan de Desarrollo, a cuyo frente se situó a Laureano López Rodó. Poco después, en la importante reestructuración gubernamental del mes de julio, Arias Salgado fue sustituido por Manuel Fraga Iribarne. Su llegada al Ministerio de Información y Turismo supuso la inmediata creación de la Subsecretaría de Turismo, de la Dirección General de Promoción del Turismo y de la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas. El equipo de Fraga lo formaron Antonio García Rodríguez-Acosta, como subsecretario, y Juan de Arespachoga y León Herrera Esteban, como directores generales. Esta estructura organizativa sólo experimentó un cambio durante los siete años siguientes. Al suprimirse por razones económicas la Subsecretaría de Turismo en el mes de noviembre 1967, Juan de Arespachoga abandonó el equipo y Antonio García Rodríguez Acosta ocupó su puesto.

La política turística de Fraga, enmarcada dentro del Primer y del Segundo Plan de Desarrollo, 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 términos de demanda como de

oferta. Y para ello el Estado debía trabajar para crear la estructura económica apropiada para que la iniciativa privada pudiera actuar con la máxima eficacia, e incluso complementar directamente la actividad inversora de aquélla.

En la cúspide de toda la normativa turística del período se encuentra la Ley de 8 de julio de 1963 sobre competencias en materia turística. En ella se dejó bien claro cuáles eran las competencias específicas o concurrentes del Ministerio de Información y Turismo: 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; 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; la ordenación y 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.

El Primer Plan de Desarrollo, con vigencia para el período 1964-1967, se promulgó en diciembre de 1963. En él se dejaba bastante claro que el objetivo fundamental era la máxima captación del turismo extranjero, aunque no podía olvidarse el turismo interior. Además, que los servicios ofrecidos habrían de ser competitivos en calidad y precios, especialmente con los ofertados por los países mediterráneos. Se determinaba, asimismo, que la capacidad hotelera debería ser en el año 1967 de 600.000 plazas y que, de acuerdo con la composición prevista de la demanda, debería darse el máximo apoyo a la construcción de

hoteles de categoría media. Por último, también se contemplaba en el plan la urgencia de ampliar el equipo de alojamientos extrahoteleros, los establecimientos complementarios, las urbanizaciones turísticas, la propaganda, la formación profesional y el planeamiento de zonas turísticas.

Las inversiones totales previstas en el plan ascendían a 51.108 millones de pesetas. De ellas, el 62,9 por 100 correspondía a la financiación privada, el 24,2 por 100 al crédito oficial, el 10,1 por 100 al capital extranjero y el 2,8 por 100 a la financiación pública. Los principales destinatarios de las inversiones turísticas deberían ser la hostelería y los alojamientos extrahoteleros, que recibirían el 58,7 y el 24,3 por 100 de aquéllas, respectivamente.

Este Primer Plan, y los dos que se aplicaron posteriormente, fueron indicativos para el sector privado y vinculantes para el sector público y para aquellas empresas que se acogieran al régimen de acción concertada. Por lo tanto, la actuación estatal en materia turística durante la época de Fraga estuvo condicionada por la filosofía y los objetivos incluidos en la primera experiencia de planificación indicativa. Fue una política turística que se preocupó fundamentalmente por la oferta, y especialmente por tres grupos de objetivos: el control de los precios y de la calidad de los servicios, el fomento de la capacidad de alojamiento y la organización administrativa de la oferta.

La política de control de precios fue muy amplia. Con una abundante legislación, la Administración determinó los precios de la industria hotelera, de los campamentos de turismo, del plato combinado turístico y del menú turístico, e incluso los honorarios

de los guías y guías-intérpretes. En cuanto al control de la calidad en los servicios, se podría destacar la frecuente imposición de multas y sanciones, la obligatoriedad de disponer del Libro de Reclamaciones, la regulación en 1966 de las condiciones de sanidad, seguridad y habitabilidad en apartamentos y la exigencia, desde ese mismo año, de graduación y titulación para desempeñar tareas directivas en los establecimientos turísticos, incluidos los de propiedad estatal.

El fomento de la capacidad de alojamiento fue otro de los objetivos prioritarios de la política turística. Por un lado, la Administración continuó tratando de incentivar a la iniciativa privada mediante el crédito hotelero y unos préstamos aprobados en 1964, y destinados a financiar la construcción y venta de edificaciones para extranjeros en zonas turísticas. Por otro lado, prosiguió la inversión directa estatal con la Red de Paradores, que vivió una etapa de notable expansión hasta alcanzar los 82 establecimientos en 1970, y con la creación de la Empresa Nacional de Turismo. Después de un proceso de gestación que se había prolongado más de trece años, el Instituto Nacional de Industria la constituyó, el 14 de febrero de 1964, con un capital totalmente liberado de 300 millones de pesetas. El espíritu con que fue concebida ENTURSA fue el de asumir, desde una concepción empresarial, la política pública de alojamientos turísticos. Sus principales campos de actuación fueron la construcción y explotación de hoteles y, a partir de 1975, el negocio de *catering* (4).

La legislación sobre la organización administrativa de la oferta también fue muy prolija. Se aprobaron nuevas ordenaciones turísticas de restaurantes, cafeterías,

campamentos de turismo, apartamentos y ciudades de vacaciones y, también, diferentes clasificaciones de los establecimientos hoteleros. Asimismo, en 1964 se regularon las actividades turístico-informativas privadas y se creó el Registro de Denominaciones Geoturísticas, que supuso el bautizo oficial de distintas zonas de la geografía turística española a efectos de *marketing*, como Costa Brava, Costa del Sol, Costa Dorada, entre otras. En 1965 se aprobó el Estatuto Ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas, en el que se especificaba lo que se entendía por empresa turística y por actividad turística privada, 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, en 1966 y 1967 se regularon, respectivamente, las reservas hoteleras y el Estatuto de los Directores de Empresas Turísticas.

La Administración también se preocupó por fomentar la investigación turística y por mejorar la formación de la mano de obra. Para ello, creó en 1962 el Instituto de Estudios Turísticos, con la finalidad de realizar investigaciones y estudios que permitieran conocer los distintos aspectos del desarrollo turístico, así como su evolución y tendencia. Además, uno año después autorizó la creación de la Escuela Oficial de Turismo, con el propósito de formar profesionales que, con la correspondiente titulación, pudieran dirigir y gestionar las empresas y las actividades turísticas. Y en 1967 reglamentó el funcionamiento de los centros no oficiales de enseñanzas turísticas legalmente reconocidos.

La conservación y desarrollo de los recursos turísticos y de las infraestructuras, así como la orde-

nación espacial de la oferta, tampoco quedaron al margen de la política turística. En diciembre de 1963 se aprobó la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. Con ella se intentó, desgraciadamente sin demasiado éxito, poner orden dentro de las zonas más favorecidas por la demanda, cuyo desarrollo anárquico implicaba ya desmanes urbanos 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. En 1964 se establecieron zonas para bañistas en el mar y las playas. Dos años después, se clasificaron los embalses según su posible aprovechamiento secundario turístico. En 1968 se reguló la colaboración entre la Administración turística y el Patrimonio Forestal del Estado. Y en 1969 se aprobaron la Ley Reguladora de las Costas Marítimas y la Ley de Puertos Deportivos. Además, a lo largo del período se concedieron créditos a corporaciones locales radicadas en zonas turísticas para la realización de obras de interés turístico, y también para financiar parcialmente la realización de obras de infraestructura en centros o zonas previamente declarados de interés turístico y en centros de montaña.

Las agencias de viajes tampoco escaparon al control de la Administración. Las normativas aprobadas sobre su funcionamiento fueron numerosas a lo largo de todo el período. Además, en marzo de 1964 el presidente de ATESA, Antonio García Rodríguez-Acosta, y el propietario de Viajes Marsans, Enrique Marsans, firmaron un convenio por el que éste vendía a la empresa del Instituto Nacional de Industria la totalidad de las acciones representativas del capital so-

cial de la agencia de viajes. Con esta compra, en la que se habían depositado enormes esperanzas habida cuenta la importancia de Viajes Marsans, el Estado reforzó su presencia en el sector.

En materia de promoción y de asistencia al turista habría que destacar las campañas publicitarias realizadas en el extranjero bajo el eslogan *Spain is different*, las promociones dirigidas hacia el turismo interior con el «Conozca usted España» y la creación a lo largo del año 1964 del Seguro Turístico, del Libro de Interés Turístico y de la Fiesta de Interés Turístico. Y, cómo no, la concesión de un sínfin de premios relacionados con el turismo, como los dedicados a periodistas extranjeros, embellecimiento y mejora de los pueblos españoles, estaciones de servicios en carretera, escritores de turismo, estaciones de RENFE, diarios y revistas, edificaciones de finalidad turística, fotografía turística, entre otros muchos.

La etapa de Fraga al frente del Ministerio de Información y Turismo culmina poco después de la promulgación del Segundo Plan de Desarrollo, previsto para el período 1968-1971. Con este segundo plan se pretendía que en el último año del citado cuatrienio nos visitaran 22,3 millones de personas, que 12 millones de españoles realizaran turismo interior y mantener la cifra de turismo español hacia el extranjero por debajo de 5,5 millones. También, superar los 1.961 millones de dólares por ingresos turísticos, incorporar a España como oferente en el mercado del turismo de nieve y tratar de diversificar la estructura de la demanda extranjera para que España fuera menos sensible a las coyunturas de, por ejemplo, Gran Bretaña, Francia y Alemania, nuestros principales clientes. Asimismo, se hacía ne-

cesario crear 204.200 y 306.000 nuevas plazas hoteleras y extrahoteleras, respectivamente, y alrededor de 119.000 puestos de trabajo.

Las inversiones turísticas ascendían en este Segundo Plan a 116.080 millones de pesetas. La financiación privada debería aportar el 66,4 por 100, el crédito oficial el 18,6 por 100, el capital extranjero el 11,3 por 100 y la financiación pública apenas el 3,7 por 100. Y, tal y como había ocurrido con el Primer Plan, de nuevo serían los alojamientos hoteleros y los extrahoteleros los principales beneficiarios de las inversiones previstas. Recibirían, respectivamente, el 49,1 y el 25,7 por 100 de éstas.

El Segundo Plan de Desarrollo se aprobó en febrero de 1969. Y en octubre de dicho año se produjo el relevo del equipo de Fraga. El nuevo ministro de Información y Turismo fue Alfredo Sánchez Bella. Durante su mandato, que se prolongó hasta el año 1973, Esteban Bassols y Pedro Zaragoza ocuparon la Dirección General de Promoción y la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, respectivamente. Como es lógico, su política turística estuvo enmarcada por el plan de desarrollo recién aprobado y por el que se publicaría en noviembre de 1971, el último de los que entró en vigor.

En el Tercer Plan de Desarrollo, con vigencia para el período 1972-1975, se indicaba que, a fin de obtener unos mayores ingresos de divisas, se diversificaría la acción en orden a conseguir una demanda turística más cualificada que produjera un mayor gasto medio por visitante, además de seguir promocionando el incremento cuantitativo de la demanda tradicional. Para conseguir un

turismo más selecto, se crearían modalidades que supusieran un mayor gasto medio y se desarrollarían un equipo receptor y unos atractivos complementarios más acordes con la política de selectividad. Además, para conseguir un importante aumento cuantitativo de la demanda tradicional, se intensificarían y perfeccionarían las actuaciones de promoción, se estimularía la penetración en mercados con población de alto nivel de vida y se desarrollaría o iniciaría la promoción y la oferta turística de nuevas zonas. Para todo ello se preveían unas inversiones turísticas totales de 288.497 millones de pesetas, de los que 265.812 millones correspondían a la financiación privada.

La política turística del equipo de Sánchez Bella fue claramente continuista. Las principales preocupaciones continuaron siendo el control de los precios y de la calidad de los servicios, la ordenación del sector e incentivar a la iniciativa privada. Sobre estos temas la legislación fue abundante. No obstante, también se aprobaron algunas normativas ciertamente innovadoras. Me gustaría destacar dos de ellas. En primer lugar, el Decreto de 19 de diciembre de 1970, sobre requisitos mínimos de infraestructuras en los alojamientos turísticos. En dicho decreto se afirmaba que el fuerte ritmo de crecimiento de la oferta turística no había ido acompasado con el de los elementos infraestructurales básicos, lo que provocaba desequilibrios y saturaciones que podían deteriorar el patrimonio y el prestigio turísticos. Por ello, con los nuevos requisitos exigidos se trataba de poner coto a los problemas que estaban generando las deficiencias técnicas de la oferta turística, señalando unos mínimos técnicos relativos a la autonomía de suministro de agua potable, al trata-

miento y evacuación de aguas residuales, al suministro eléctrico, a los accesos, a los aparcamientos y al tratamiento y eliminación de basuras. Y, en segundo lugar, la Orden de 9 de marzo de 1971, sobre determinación de zonas y rutas turísticas. Las autoridades estimaron conveniente planificar la política turística de acuerdo con la ordenación de las posibilidades que cada zona ofreciera, según sus características de infraestructura, capacidad de recepción, comunicaciones, servicios, etc. Además, se hacía necesario, a su juicio, un equipamiento turístico conjunto que afrontara, de forma análoga y comparativa, la ordenación y puesta al día de las principales rutas turísticas entonces abiertas en nuestro país y las que se estimase conveniente establecer en adelante.

El relevo de Sánchez Bella al frente del Ministerio se produjo en el mes de junio de 1973. En el nuevo gobierno presidido por Luis Carrero Blanco, Fernando Liñán ocupó la cartera ministerial de Información y Turismo. Le acompañaron como directores generales Javier Carvajal y José A. Trillo. Pero fue un equipo con una corta existencia, apenas seis meses. En enero de 1974 el nuevo presidente del gobierno, Carlos Arias Navarro, nombró ministro de Información y Turismo a Pío Cabanillas. El nuevo titular trabajó con José L. Perona y Óscar García Siso. Pero sólo durante diez meses. Su relevo tuvo lugar el 30 de octubre de 1974. El último ministro de Información y Turismo del franquismo fue León Herrera Esteban. Recuperó la Subsecretaría de Turismo, asignada a José L. López Henares, y nombró directores generales a José L. Azcárraga y a Jaime Chávarri.

Es decir, que a lo largo del último bienio del régimen franquista se sucedieron nada menos

que tres equipos ministeriales distintos. Además, esta inestabilidad institucional tuvo lugar cuando el sector experimentó su primera crisis importante. Entre 1962 y 1973 el número de visitantes entrados por las fronteras españolas había crecido de 8,6 a 34,5 millones, con tasas anuales de crecimiento siempre positivas. Sin embargo, en 1974 y 1975, e incluso en 1976, dichas tasas fueron, por vez primera desde al menos 1950, negativas. La causa principal fue la importante crisis económica internacional desatada en el último trimestre del año 1973 como consecuencia, fundamentalmente, del encarecimiento del precio de la energía.

La reducción del número de visitantes y la inestabilidad institucional condicionaron la política turística del período 1973-1975. También lo hicieron las crecientes críticas sobre las infraestructuras turísticas y el envejecimiento de parte de la planta hotelera. La actuación pública más significativa fue la aprobación, a lo largo del verano de 1974, de un amplio conjunto de medidas con las que se quiso hacer frente a una situación, que en aquellos momentos presentaba unas perspectivas nada halagüeñas. La Administración creyó conveniente regular el funcionamiento del Registro de Empresas Turísticas Exportadoras; modificar parte de la orden vigente sobre préstamos para financiar la construcción y venta de edificaciones para extranjeros; reglamentar de nuevo las actividades de las agencias de viajes; ordenar los centros de iniciativas turísticas y la oferta turística; conceder créditos para la financiación de capital circulante de empresas turísticas; facilitar las inversiones en el exterior relacionadas con la actividad turística, y aprobar el I Plan de Modernización Hotelera.

Fue especialmente relevante el decreto sobre ordenación de la oferta turística. En él se formularon los objetivos de la política turística: acomodar la expansión de la oferta turística, en sus aspectos cualitativo, cuantitativo y territorial, a las condiciones de la demanda actual y de la potencial previsible; acompasar el ritmo de nuevas construcciones e instalaciones turísticas al desarrollo de la infraestructura del territorio; condicionar las construcciones e instalaciones para que no produjeran deterioro del medio ambiente ni degradasen la adecuada utilización de los alicientes motivadores del turismo; promover el cambio de las estructuras empresariales para mejorar sus condiciones de rentabilidad, gestión y competitividad en el mercado; fomentar, a través de concursos públicos, el equipamiento complementario que conviniera a los alojamientos turísticos, y colaborar a la mejora de la infraestructura, cuando fuera preciso, en lugares declarados de preferente interés turístico.

También fue muy importante el I Plan de Modernización Hotelera. Para mejorar la imagen de buena parte de nuestra oferta hotelera, se consideró prioritario adecuar 50.000 plazas a las necesidades de la demanda de entonces, y formar y recalificar laboralmente las plantillas relativas a dichas plazas. Además, estas acciones deberían complementarse con la dotación de los servicios complementarios a la oferta básica hotelera, la adecuada clasificación de los hoteles afectados y la reducción temporal de la oferta hotelera en las zonas en que se observaba un exceso de capacidad en relación con la demanda.

Por otro lado, en 1974 las autoridades también introdujeron un notable cambio en cuanto a las campañas propagandísticas inter-

nas y externas. Ya no se encargarían a una única agencia, como había ocurrido hasta entonces. A partir del año 1974 la Administración convocó anualmente un concurso nacional para que las agencias interesadas aportaran sus ideas y planes publicitarios.

Con el ambicioso paquete de medidas aprobadas en agosto de 1974, cuya puesta en práctica estuvo muy condicionada por la prolongada agonía del dictador, concluyó la política turística franquista. Finalizó así una prolongada etapa en la que, tanto con el sistema autárquico como con el de planificación indicativa, las autoridades estatales fomentaron y regularon directamente el sector e intervinieron en él. Y lo hicieron con el objetivo fundamental de conseguir el mayor crecimiento posible. Sin embargo, fueron poco generosas con el turismo; máxime teniendo en cuenta la importante contribución del fenómeno turístico a la financiación del desarrollo económico alcanzado durante aquellos años. Y esa falta de generosidad de la Administración central con el turismo fue su mayor pecado. 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 verdaderamente ejecutadas en los tres planes de desarrollo que se aplicaron, así como la política de crédito oficial. Como la acción del Estado fue incapaz de hacer frente a las necesidades en infraestructuras y servicios básicos, y el desorden y las prácticas especulativas dominaron la implantación del equipamiento turístico y de la segunda residencia, el desarrollo turístico, que fue indudablemente espectacular, fue más espontáneo que controlado. La anárquica concentración de la actividad en determinados enclaves

costeros tuvo un fuerte impacto negativo sobre el urbanismo, el paisaje y el medio ambiente. Por otro lado, desde la Administración se insistió durante demasiados años en el producto sol y playa. Con ello se reforzó la estacionalidad y la concentración geográfica de la demanda, y se olvidó el enorme potencial turístico del interior.

V. LA MONARQUÍA DE JUAN CARLOS I

Durante el último cuarto del siglo XX España experimentó una profunda transformación política, económica y social. La dictadura y el modelo centralista, la planificación indicativa y el rechazo del Mercado Común Europeo hacia España quedaron afortunadamente atrás. 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 con una organización territorial del Estado ampliamente descentralizada, tras la creación de las comunidades autónomas y la revitalización de la Administración local.

Desde el punto de vista turístico, hay tres aspectos fundamentales a destacar de lo acontecido a lo largo de las últimas dos décadas y media del siglo pasado. 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 y los ingresos por turismo ascendieron a 5.599,7 millardos de pesetas. España fue la segunda potencia turística del mundo, tanto por el número de turistas como por los ingresos generados por éstos. En segundo lugar, la descentralización de la política turística a favor

de las comunidades autónomas. El nuevo modelo de Estado autonómico que configuró la Carta Magna aprobada en 1978 exigió notables cambios institucionales en materia turística. Las transferencias de turismo figuran entre las primeras que se iniciaron y culminaron. Los reales decretos correspondientes cubren un período que se inició en 1978 y finalizó en 1984. Y, por último, la progresiva mayor preocupación de los máximos responsables estatales, y también autonómicos, en materia turística por la calidad, la competitividad, la diversificación y la sostenibilidad, aunque sin olvidar, naturalmente, la cantidad. Sin perder la especialización competitiva, se transitó, especialmente a lo largo de los años noventa, de un modelo de monocultivo hacia otro diversificado (5).

1. Transición y Unión de Centro Democrático

La etapa comprendida entre la restauración de la monarquía, en noviembre de 1975, y la victoria electoral del PSOE, en octubre de 1982, estuvo marcada por la transición política democrática, el gobierno de la Unión de Centro Democrático, la aprobación de la Constitución y una profunda crisis económica. Fueron unos años no muy buenos en cuanto a la llegada de turistas, con tasas de crecimiento negativas en 1975, 1976, 1979 y 1980, y en los que la política turística de los gobiernos de Carlos Arias Navarro, Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo Sotelo continuó discurrendo, en líneas generales, 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.

Dejando al margen la ya citada descentralización autonómica, uno de los cambios institucionales destacados del período fue la adscripción de las competencias turística a ministerios con un carácter netamente económico. En el mes de julio de 1977, Adolfo Suárez eliminó 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 final 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 cada uno de estos organismos fueron nombrados José A. García Díez e Ignacio Aguirre, respectivamente.

Casi tres años después, en mayo de 1980, José A. García Díez fue sustituido por Luis Gámir. Pero su permanencia al frente del Ministerio de Comercio y Turismo fue muy corta. En octubre de dicho año la Secretaría de Estado de Turismo fue transferida al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, que incorporaría el Turismo a su denominación en marzo de 1981, y Luis Gámir fue relevado por José L. Álvarez. En un primer momento el nuevo ministro continuó confiando en Ignacio Aguirre como Secretario de Estado, pero su designación poco después como portavoz del Gobierno supuso su sustitución por Eloy Ibáñez. La última remodelación gubernamental de la UCD se produjo en diciembre de 1981. Leopoldo Calvo Sotelo nombró a Luis Gámir nuevo Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Acompañado por Eloy Ibáñez, Gámir permaneció en el cargo hasta finales de noviembre de 1982.

Como es natural, los cambios políticos y de la política económica en general, con el fin de la planificación indicativa, contribuyeron a que la Administración central fuera algo menos intervencionista en materia turística. Un claro ejemplo de ello fue la supresión, en 1978, del sistema de precios máximos y mínimos autorizados en los establecimientos hoteleros. Se terminó así con unos de los instrumentos fundamentales de la política turística franquista durante los años sesenta, aunque es cierto que con el paso del tiempo su relevancia había ido disminuyendo debido a las excepciones introducidas en la década siguiente para las categorías superiores.

Por otro lado, la Administración aprobó nuevas ordenaciones de restaurantes, en 1978 y 1981, y de campamentos, de establecimientos hoteleros, de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas en 1982. Asimismo, en 1979 trató de apoyar al sector regulando la concesión de créditos por la banca privada a empresas turísticas españolas para financiar inversiones en el exterior, mediante la financiación de capital circulante a empresas turísticas exportadoras y a través del crédito turístico. En este último caso, se planteó la restricción máxima a la construcción de nuevas plazas de alojamiento en zonas que se consideraran saturadas, y la potenciación de la modernización y diversificación de la oferta hotelera ya existente. En este sentido hay que destacar el II y el III Plan de Modernización Hotelera, aprobados en 1976 y 1979, respectivamente.

El impacto medioambiental del desarrollo turístico también preocupó a la Administración central. Con el Reglamento de la Ley de Espacios Naturales Protegidos, aprobado en marzo de 1977, se

desarrollaron los regímenes de protección aplicable a nuestros espacios naturales. Por lo que respecta al litoral, hay que destacar la aprobación, a lo largo de 1980, de la Ley sobre Protección de las Costas Marítimas Españolas, del Reglamento para la ejecución de la Ley de Costas y del Reglamento de la Ley de Puertos Deportivos. No hay que olvidar tampoco el apoyo prestado en 1982 a las zonas de influencia socioeconómica de los parques naturales y reservas nacionales de caza.

Por lo que respecta a la organización administrativa, las principales actuaciones fueron la inclusión en 1977 de la Administración Turística Española como organismo autónomo de la Administración del Estado; la concesión ese mismo año a la Escuela Oficial de Turismo del carácter de organismo autónomo; la aprobación en 1978 del Reglamento del Instituto Español de Turismo, un órgano de investigación, estudio, asistencia técnica, documentación y alta formación especializada, y la reorganización, una vez aprobada la Constitución, de la Administración Turística Española con el objeto de conseguir la máxima eficacia de los medios humanos y materiales de la red estatal de establecimientos turísticos.

Por último, hay que señalar que en 1981 se privatizó ATESA. Un año antes, el Instituto Nacional de Industria había decidido el intercambio de las posiciones jurídicas de la empresa matriz y de su filial Viajes Marsans. Con esta operación, realizada en un momento en el que ambas empresas cosechaban resultados negativos y padecían una complicada situación financiera, el Instituto trató de facilitar la posible privatización de ATESA. Y la verdad es que lo consiguió rápidamente. A mediados del año 1981 la privatización

se había materializado. Solo el 10 por 100 del capital social de ATESA quedó en manos de Viajes Marsans. Esta vinculación se mantuvo hasta el año 1985, momento en el que el Instituto Nacional de Industria, único propietario de Viajes Marsans desde el año 1981, decidió su definitiva enajenación.

2. Partido Socialista Obrero Español

A la hora de analizar la política turística durante la etapa socialista habría que distinguir dos períodos. En el primero, que se extiende hasta los últimos años de la década de los ochenta, se culminaron los procesos de transferencias turísticas a las comunidades autónomas y de integración de España en la Comunidad Europea, y se cosecharon excelentes resultados desde el punto de vista turístico. Sin embargo, a lo largo de esta primera etapa, 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 en relación con la que tradicionalmente había venido siguiendo aquélla.

Sin embargo, tras los malos resultados cosechados en los años 1989-1991, se fueron introduciendo, a medida que avanzaba la década de los años noventa, 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 administraciones autonómicas.

Por lo que atañe a la organización administrativa turística, hay que señalar que experimentó notables cambios durante el período estudiado. En diciembre de 1982 Enrique Barón fue nombrado máximo responsable de la cartera de Transportes, Turismo y Comunicaciones del primer gobierno de Felipe González, y la Secretaría de Estado de Turismo fue sustituida por una Secretaría General de Turismo, 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 julio de 1985 Abel Caballero sustituyó a Enrique Barón y la Secretaría General 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 del relevo de Abel Caballero por José Barriónuevo 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. En la Secretaría, que no experimentó modificación alguna en su estructura, Fernando Panizo relevó a Ignacio Fuejo. Sin embargo, la última remodelación gubernativa socialista, llevada a cabo en julio de 1993, sí afectó a la Secretaría General. 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 por las direcciones generales de Estrategia Turística y de Promoción Turística.

Por último, también merece la pena destacar en el ámbito administrativo la creación en 1994 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; el impulso dado a partir de ese mismo año a la Conferencia Sectorial del Turismo, órgano formado por los consejeros de Turismo de las comunidades autónomas y por los máximos responsables en mate-

ria turística de la Administración central y 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 fundamentalmente funciones de consulta, asesoramiento e información de planes y programas de fomento del turismo nacional y de promoción y comercialización exterior.

De la política turística socialista anterior a la incorporación de España a la Comunidad Europea podría destacarse el lanzamiento en 1983 de la campaña publicitaria *Everything under the sun*, así como el avance en la liberación del transporte de viajeros por carretera y la aprobación de unas nuevas normas de clasificación de los establecimientos hoteleros. Asimismo, la concesión en 1984 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 rural. También tuvieron notables consecuencias sobre el sector turístico las medidas adoptadas en 1985 sobre política de promoción exterior; crédito turístico con destino a la modernización de alojamientos y a la dotación de oferta turística complementaria; autorización de operaciones de cambio de divisas a los establecimientos turísticos; liberalización total de las inversiones extranjeras; regulación de los sistemas de cuentas extranjeras en pesetas ordinarias y convertibles; aprobación del Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido; puesta en marcha del Programa Subvencionado de Vacaciones para la Tercera Edad, y privatización de ENTURSA.

La Empresa Nacional de Turismo fue siempre un negocio económicamente poco rentable para el Instituto Nacional de Industria, su único propietario. Los generalizados resultados negativos registrados por la sociedad tuvieron dos causas fundamentales, aunque no únicas. La primera de ellas fue su desequilibrada oferta hotelera. ENTURSA careció de una red de establecimientos propiamente turísticos en las zonas de mayor atractivo para los visitantes. El gran error, desde el punto de vista de la rentabilidad económica, fue que, a la hora de elegir los enclaves de sus hoteles, primaron más los intereses políticos o sociales que los estrictamente económicos. El resultado de todo ello es que buena parte de sus instalaciones se ubicaron en lugares no típicamente vacacionales. Las consecuencias fueron unos niveles de ocupación inferiores a los deseados y unos ingresos de explotación que sólo en muy contadas ocasiones pudieron superar a los costes.

La segunda causa está relacionada con su sistema de financiación. La principal fuente de recursos de la empresa fue el propio Instituto, bien a través de ampliaciones del capital social, bien mediante la concesión de créditos. Pero una empresa como ENTURSA, que tuvo siempre que hacer frente a fuertes inversiones y que desde el primer momento mostró una escasa capacidad de autofinanciación, hubiera requerido, más que créditos, aportaciones de capital. Y como este último recurso fue generalmente menos utilizado que el primero, la empresa no gozó casi nunca de una situación financiera saneada y tuvo que luchar continuamente contra unos costes de financiación muy elevados que la gravaron fuertemente.

La autorización de la venta de ENTURSA, aprobada a finales del

mes de noviembre de 1985, prácticamente coincidió con la conversión de España en miembro de pleno derecho de la Comunidad Europea. Desde ese momento, las autoridades socialistas realizaron una importante reorganización normativa de las actividades turísticas. En este sentido, destaca la limitación en 1987 de los premios nacionales de turismo; la adaptación en 1988 de la legislación reguladora del ejercicio de las actividades propias de las agencias de viajes; la aprobación en 1989 de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y de la Ley y Reglamento de Protección de Costas; la campaña publicitaria iniciada en 1992 con el eslogan *Passión for Life*; la reordenación en 1993 de la política de apoyo al estudio, investigación y práctica profesional para la investigación en materia turística, y la creación, entre diciembre de 1993 y febrero de 1994, 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. Asimismo, también fue importante la ratificación en 1990 y 1994, respectivamente, del Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza y del Convenio Internacional sobre las Condiciones de Trabajo en los Hoteles, Restaurantes y Establecimientos Similares. No debemos olvidar tampoco el Plan de Medidas Comunitarias en Favor del Turismo, aprobado por el Consejo de la Unión Europea en el verano de 1992.

En cuanto a la política de apoyo al sector, habría que señalar la adecuación, a partir de 1986, de la normativa española a las normas comunitarias reguladoras de los movimientos de capital y de derecho de establecimiento de los

extranjeros; la derogación en 1987 de todas las disposiciones relativas a capital circulante de empresas turísticas exportadoras y a financiación en el exterior de actividades turísticas, así como la liberalización de gastos de viajes, estancia en el extranjero y movimientos de divisas y pesetas por frontera, y la aprobación de una serie de nuevas regulaciones del crédito turístico y del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan Futures).

Aprobado en el verano de 1992, el Plan Futures representó el primer paso para definir una estrategia turística nacional e iniciar un proceso de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. Simboliza 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. Los objetivos finales perseguidos con el citado Plan 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 Futures, correspondiente al cuatrienio 1992-1995, desarrolló cinco grandes planes operativos: coordinación y cooperación institucional; modernización e innovación turística, para contribuir a la puesta al día de la oferta existente, potenciando los factores empresariales que afectan a la competitividad y estimulando la creación de infraestructura técnica y de servicios que promovieran la eficiencia

empresarial; nuevos productos turísticos, especialmente el interior, la montaña y la oferta complementaria ligada al producto de sol y playa; promoción, *marketing* y comercialización, para potenciar el liderazgo en el producto sol y playa, desarrollar una política de diferenciación del producto dirigida a todos los segmentos del mercado y lanzar los nuevos productos, y excelencia turística, dirigido a la conservación y mejora de los entornos natural y urbano.

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

3. Partido Popular

En el mes de mayo de 1996 la actividad turística quedó encuadrada en el Ministerio de Economía y Hacienda, cuyo titular era Rodrigo Rato. El nuevo gobierno de José María Aznar suprimió la Secretaría General de Turismo y creó la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes, y al frente de la misma nombró a José Manuel Fernández Norniella. Estuvo

en el cargo hasta la primavera de 1998, cuando fue sustituido por Elena Pisonero. La estructura administrativa turística se organizó mediante la Dirección General de Turismo y la Dirección General del Instituto de Turismo de España, y 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, bastante buenos turísticamente hablando, no supusieron una ruptura en materia de política turística. Ni en el ámbito estatal ni en el autonómico. Los máximos responsables turísticos del Partido Popular profundizaron en la tendencia observada desde comienzos de la década de los años noventa. Buena prueba de ello es el desarrollo de la segunda fase del Plan Marco de Competitividad y, también, de los planes de Excelencia Turística y de Dinamización Turística. 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 los segundos se pretendía la activación económica y la potenciación de destinos turísticos emergentes.

También fue relevante la elaboración y presentación en 1997 del Plan Estratégico de Actuaciones de la Administración del Estado. En él 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, actuación

en destino, medidas de apoyo y paradores de Turismo.

Por último, no sería justo olvidar la creación del Instituto de la Calidad de la Hostelería Española y del Instituto de la Calidad de las Agencias de Viajes, el inicio de los estudios universitarios de turismo, la celebración del III Congreso Nacional de Turismo, la regulación del aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico, la campaña publicitaria puesta en marcha en 1998 con el eslogan *Bravo Spain* y la aprobación del Plan Integral de la Calidad del Turismo Español 2000-2006, un programa de política turística a medio plazo en el que la calidad es su principio básico inspirador.

VI. CONCLUSIONES

Tres son las conclusiones fundamentales que se desprenden de las páginas precedentes. *La primera*, que a lo largo de todo el siglo XX el Estado español intervino 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* conclusión, 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, potenciando la calidad, la competitividad y la sostenibilidad en nuestro sector turístico, aunque, claro está, sin perder la especialización competitiva.

NOTAS

(1) Sobre la política turística del período 1900-1950, véanse CORREYERO (2002); FERNÁNDEZ ÁLVAREZ (1974); FERNÁNDEZ FUSTER (1991); GONZÁLEZ MORALES (2003); LAVAUR (1980), y PELLEJERO MARTÍNEZ (1999), (2002 a y b).

(2) Para conocer mejor la política turística franquista, se pueden consultar ARRILLAGA (1955); BAYÓN (1999); BOTE y MARCHENA (1996); BOTE, MARCHENA y SANTOS (1999); CALS (1974); ESTEVE y FUENTES (2000); FIGUEROLA (1980 y 1999); PELLEJERO MARTÍNEZ (1999 y 2002 b); TORRES BERNIER (1976), y VELASCO (2001).

(3) Sobre ATESA, véase PELLEJERO MARTÍNEZ (2000).

(4) Sobre ENTURSA, véase PELLEJERO MARTÍNEZ (2000).

(5) Sobre la política turística del último tercio del siglo XX, véanse BAYÓN (1999); BOTE y MARCHENA (1996); CALS (1987) y (2000); ESTEVE y FUENTES (2000); PELLEJERO MARTÍNEZ (2002 b); URIEL y MONFORT (2001), y VELASCO (2001).

BIBLIOGRAFÍA

- ARCOS, y CUADRA, C. (1909), *De las grandes ventajas económicas que produciría el desarrollo del turismo en España*, Banca Mas Sardá, Barcelona, 1974.
- ARRILLAGA, J. I. (1955), *Sistema de política turística*, Aguilar, Madrid.
- BAYÓN, F. (Director) (1999), *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- BOTE, V., y MARCHENA, M. (1996), «Política turística», en PEDREÑO, A. (dir.), *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid.
- BOTE, V.; MARCHENA, M., y SANTOS, E. (1999), «La descentralización autonómica y la diversificación de la estrategia de desarrollo turístico (1974-1998)», en PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (dir.), *Historia de la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid.
- BRÚ, J. (1964), *El crédito hotelero en España*, Instituto de Estudios Turísticos, Madrid.
- CALS, J. (1974), *Turismo y política turística en España: una aproximación*, Ariel, Barcelona.

<p>— (1987), «Turismo y política turística en España (1974-1986)», en VELARDE, J.; GARCÍA DELGADO, J. L., y PEDREÑO, A. (comp.), <i>El sector terciario de la economía española</i>, Colegio de Economistas, Madrid.</p> <p>— (2000), «La recepción turística y la política de turismo de la democracia en España (1977-1988): entre la descentralización y los cambios en los mercados», <i>Papers de Turisme</i>, 27: 75-99.</p> <p>CORREYERO, B. (2002), <i>La propaganda del Estado a través del turismo: España (1936-1951)</i>, tesis doctoral, Madrid.</p> <p>ESCORIHUELA, E. (1958), «Los precios en hotelaría», <i>Piel de España</i>, 19: 37-39.</p> <p>ESTEVE, R., y FUENTES, R. (2000), <i>Economía, historia e instituciones del turismo en España</i>, Pirámide, Madrid.</p> <p>FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J. (1974), <i>Curso de Derecho Administrativo Turístico</i>, Editora Nacional, Madrid.</p> <p>FERNÁNDEZ FUSTER, L. (1991), <i>Historia general del turismo de masas</i>, Alianza, Madrid.</p>	<p>FIGUEROLA, M. (1980), «Política de turismo», en GÁMIR, L. (coord.), <i>Política económica de España</i>, Alianza, Madrid.</p> <p>— (1999), «La transformación del turismo en un fenómeno de masas. La planificación indicativa (1950-1974)», en PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (dir.), <i>Historia de la economía del turismo en España</i>, Civitas, Madrid.</p> <p>LAVAUUR, L. (1980), «Turismo de entreguerras, 1919-1939», <i>Estudios Turísticos</i>, 67: 11-112, y 68: 13-129.</p> <p>GONZÁLEZ MORALES, J. C. (2003), <i>Turismo en España (1905-1931)</i>, tesis doctoral, Madrid.</p> <p>PATRONATO NACIONAL DEL TURISMO (1930), <i>Memoria de los trabajos realizados por el Patronato Nacional del Turismo desde julio de 1928 a 31 de diciembre de 1929</i>, Talleres Voluntad, Madrid.</p> <p>PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (1999), «Antecedentes históricos del turismo en España: de la Comisión Nacional al Ministerio de Información y Turismo», en PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (dir.), <i>Historia de la economía del turismo en España</i>, Civitas, Madrid.</p>	<p>— (2000), <i>El Instituto Nacional de Industria en el sector turístico: ATESA (1949-1981) y ENTURSA (1963-1986)</i>, Universidad de Málaga, Málaga.</p> <p>— (2002a), «La actuación del Estado en materia turística durante la dictadura de Primo de Rivera», <i>Revista de Historia Económica</i>, 1: 149-158.</p> <p>— (2002b), «La política turística en la España del siglo XX: una visión general», <i>Historia Contemporánea</i>, 25: 233-265.</p> <p>TORRES BERNIER, E. (1976), <i>La política económica del turismo en España</i>, tesis doctoral, Málaga.</p> <p>URIEL, E., y MONFORT, V. (dirs.) (2001), <i>El sector turístico en España</i>, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Alicante.</p> <p>VEGA INCLÁN, Marqués de la (1927), <i>Turismo en España</i>, Madrid.</p> <p>VELASCO, M. (2001), <i>La política turística: objeto, contenidos e instrumentos. Evolución de la política turística en la organización central del Estado (1951-2000)</i>, tesis doctoral, Madrid.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------