

ECONOMIA E HISTORIA DEL TURISMO ESPAÑOL DEL SIGLO XX

Rafael Vallejo Pousada
Universidad de Vigo

Introducción

El turismo es un fenómeno social y una actividad económica que afecta a un número importante —y creciente— de personas y que genera flujos de renta entre las regiones o países emisores y las regiones de destino. En ocasiones dichas transferencias son de tal cuantía que llegan a ser decisivas para el crecimiento económico. Esto puede suceder tanto en países en vías de desarrollo como en naciones con economías maduras y diversificadas en las que el conjunto de actividades que conforman, directa o indirectamente, el sector turístico realiza aportaciones significativas a su producto interior bruto y a sus tasas de empleo. El caso actual de España se sitúa en este segundo tipo de países, pero en los años cincuenta y sesenta, cuando el turismo se convirtió entre nosotros en un hecho de masas, España era una nación del primer tipo. De ahí la importancia del turismo en la economía española de la segunda mitad del siglo xx. Aunque, como veremos a lo largo de este artículo, cualitativamente podemos considerar al turismo, en nuestro país, como un hecho del siglo xx, no sólo de su segunda mitad.

Para explicar lo que ha sido el fenómeno turístico español del siglo xx, empezaremos por una breve caracterización del turismo como fenómeno de masas, en el epígrafe primero. Continuaremos, en el epígrafe segundo, por una visión de largo plazo del turismo en España; se explicará su particular evolución desde una situación de atraso turístico hasta la consolidación como potencia turística, utilizando indicadores de la economía del turismo; se analizará, en este mismo apartado, la demanda turística, y acabaremos examinando la oferta turística. Por último, se hará un breve recorrido por la política turística, que será tratada con mayor amplitud en otra de las colaboraciones de esta monografía.

1. El turismo: de fenómeno de minorías a fenómeno de masas

El turismo surge cuando las personas deciden trasladarse temporalmente desde sus lugares de residencia y trabajo habituales a otro lugar, con el fin de disfrutar o conseguir una satisfacción. Se han de dar, asimismo, una serie de condiciones que hagan posible transformar aquel deseo en realidad. A saber: primero, disposición, a nivel individual, de renta y de tiempo libre, de ahí que el turismo sea en los primeros momentos una actividad minoritaria, elitista; segundo, medios de transporte que permitan la movilidad espacial en condiciones asumibles de tiempo y dinero, por ello, el desarrollo del ferrocarril y de la navegación a motor, primero, y del automóvil y del avión, desde principios del siglo XX, fueron decisivos en la irrupción del turismo como un fenómeno sociológico y económico de importancia creciente; en tercer lugar, son necesarios los agentes (particulares o empresas) que faciliten el traslado y la recepción en los lugares de destino, al proporcionar los servicios que permiten el viaje y la estancia: las empresas de transportes, las agencias de viajes, los tour operadores y las empresas hoteleras o de residencias turísticas.

En perspectiva histórica observamos que, en el turismo, varían a lo largo del tiempo los sujetos del mismo y se modifican, también, los motivos del viaje turístico. Así constatamos que, históricamente, el turismo sigue una senda que va desde el fenómeno elitista del veraneo y del veraneante, cuyos sujetos son minorías de gran poder adquisitivo, a un fenómeno de masas, generalizado a segmentos importantes de la población de los países desarrollados; se transforma de un bien de lujo a un bien casi de primera necesidad, al que a partir de determinado umbral de renta pocos están dispuestos a renunciar, precisamente por manifestar una sensible elasticidad de la demanda en la segunda mitad del siglo XX. Por ese motivo, nos encontramos con que el turismo, de ser un fenómeno insignificante en términos socioeconómicos, se convierte en una actividad de peso creciente en la economía internacional y de indudable importancia en las regiones y países receptores, como veremos por el caso español. Por ofrecer un solo dato de referencia, en 1984 la demanda turística internacional alcanzaba los 300 millones de viajeros (en el año 2000 nos movemos en los 700 millones) y el gasto de los flujos turísticos internacionales ascendía a 100.000 millones de dólares, aproximadamente un 5,5 por 100 de las exportaciones mundiales de bienes visibles, en tanto que el turismo interior superaba, en el mismo año, los 3.000 millones de personas, una cifra que no ha de sorprendernos excesivamente si tenemos en cuenta

que, a la altura del 2000, en los países ricos la población que argumenta la imposibilidad de viajar por razones económicas ya no alcanza el 10 por 100 de la total¹.

El turismo evoluciona asimismo de una actividad con motivación diversificada alrededor de los paisajes nuevos y exóticos, la riqueza artística y patrimonial, las playas, los balnearios o estaciones termales y, en general, los espacios para la representación del prestigio social, el relajamiento, el alterne y el cultivo de las influencias, a un turismo polarizado en torno al sol y la playa mediterráneos, desde la década de los cincuenta. Sol, playa, mediterraneización para aludir al destino, y Europa desarrollada, para aludir al principal mercado, constituyen categorías para identificar a este turismo de masas vacacional². Visto desde el lado de la oferta, cantidad y competencia vía precios son, en esta etapa de los 50 a los 80, los signos distintivos. En los últimos quince años se produce, no obstante, una evolución del turismo de masas hacia una nueva diversificación y la exigencia de una mayor calidad en los servicios y el medio urbano y natural que sirve de marco físico al turismo, con una peculiaridad: ahora son unas masas más educadas y con mayor conciencia ecológica —en consonancia con la de sus países de partida— las que solicitan esa «excelencia». Esta señal de la demanda introduce la actividad turística en un nuevo paradigma, que se ha dado en llamar *Nueva Era del Turismo*, que induce a los oferentes (públicos y privados) a internalizar los efectos externos de la actividad turística, a incluir el medio ambiente como parte integrante de la oferta turística, y a incorporar la calidad ecológica y urbana entre los objetivos de la política turística³.

¹ Según Manuel FIGUEROLA, *Teoría económica del turismo*, Alianza, Madrid, 1985, p. 7, e Idem, *Introducción al estudio económico del turismo*, Civitas Madrid, 2000, p. 33.

² Entre 1983 y 1996, el gasto europeo en el turismo internacional osciló entre el 50 y el 55 por 100 del total (calculado a partir de *Statistical Yearbook 1992 y 1996*, United Nations, New York, 1994 y 1999). Para las motivaciones históricas del turismo, véase José Antonio FERRERO PIÑEIRO, «Turismo y sociedad», en F. BAYÓN (dir.), *50 años de turismo español. Un análisis histórico y estructural*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, pp. 270-271.

³ Como ha explicado Eduardo FAYOS, «Prólogo», en R. BOSCH, LI. PUJOL, J. SERRA y F. VALLESPINÓS, *Turismo y Medio Ambiente*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, p. XIV. No faltan, en este contexto, las aproximaciones sugerentemente críticas, como la de Louis TURNER y John ASH, *La horda dorada. El turismo internacional y la periferia del placer*, Endimión, Madrid, 1991, que identifican el turismo internacional con una «horda dorada», que invade, desde los países desarrollados, paraísos ya no perdidos, conceptualizados como la «periferia del placer».

Otro rasgo de este subperiodo es la segmentación o diversificación de las demandas, como respuesta al fraccionamiento de los modos de vida y al envejecimiento de la población de los países emisores de turistas. Ésta suele contar con un alto nivel de cobertura social, que le permite viajar en cualquier época del año, colaborando a la tendencia hacia la desestacionalización de los flujos turísticos, como observamos en destinos tradicionales como España, que pasamos a estudiar.

2. El turismo en España: una visión de largo plazo

2.a. *Del atraso a la consolidación como potencia turística: indicadores de la economía del turismo*

España sigue las sendas trazadas para el turismo internacional. De un turismo minoritario, de elite, en los primeros años del xx, pasamos a un turismo de masas, cada vez, eso sí, más cualificado o al menos más exigente. Esta trayectoria es la lógica, si tenemos en cuenta su participación en la internacionalización de la actividad turística, durante la segunda mitad del xx, al configurarse como un importante mercado receptor. Tal y como reflejan los cuadros 1 y 2, España presenta una incorporación más tardía al turismo internacional, pero, desde los años 60, el destino España consolida su posición entre los tres o cuatro líderes mundiales, al lado de Estados Unidos, Italia y Francia. Éste es un primer rasgo del fenómeno turístico en España,

Cuadro 1

Afluencia de visitantes en varios países europeos
Año 1938 (En millones)

Italia	3,9
Alemania	1,7
Suiza	1,5
Austria	1,2
Francia	1,0
España (1)	0,2

(1) España: Media 1931-1934.

Fuente: Luis FERNÁNDEZ FÚSTER, *Historia general del turismo de masas*, Alianza, Madrid, 1991, pp. 231 y 622.

Cuadro 2
 Ranking de primeros países por ingresos turísticos, 1966-1998

1966		1971		1990		1998		
País	Ingresos (Mill. \$)	País	Ingresos (Mill. \$)	País	Ingresos (Mill. \$)	País	Ingresos (Mill. \$)	
1	USA	1.590	USA	2.455	USA	43.007	USA	71.116
2	Italia	1.460	España	2.055	Francia	20.185	Italia	30.427
3	España	1.293	Italia	1.882	Italia	20.016	Francia	29.700
4	Francia	1.041	Alemania, RF	1.529	España	18.593	España	29.585
5	Canadá	780	Francia	1.451	R. Unido	14.940	R. Unido	21.233

Fuentes: L. FERNÁNDEZ FÚSTER, *op. cit.*, pp. 654-655 y 681 y *Anuario El País 1997, 1998 y 2000*.

Un segundo dato a tener en cuenta es que esa proyección internacional del mercado turístico español, y la notable contribución económica de las divisas turísticas al equilibrio de las cuentas exteriores españolas a partir de 1959, no ha de llevarnos a identificar el turismo español con un turismo exclusivamente externo, al modo del que se produce en los países actualmente en vías de desarrollo. En el caso español tiene lugar una incorporación progresiva de los españoles al consumo turístico, ya desde los primeros años del siglo xx⁴. En la posguerra, la riada de turismo extranjero minimizará la importancia del turismo interior, al fin y al cabo una fracción menor respecto al total de turistas. Pero, la entidad del turismo interior va en aumento, como vemos en los cuadros 3 y 4; en primer lugar, porque son más los que salen de vacaciones, tanto al interior como al exterior, un fenómeno este segundo más reciente, aunque de importancia creciente (de representar un 3,3 por 100 en 1973 se alcanzó el 19 por 100 en 1990, una tendencia que sólo parecen haber frenado, en el primer quinquenio de los 90, las devaluaciones de la peseta de 1992 y 1993 y la desaceleración de la economía española en

⁴ Aunque no existen datos estadísticos consistentes, algunas cifras permiten sostener que, en la primera mitad del xx, el incipiente turismo fue más una actividad de residentes que de no residentes. Hay que tener en cuenta que el viaje, sobre todo en tren, fue incorporándose poco a poco a la vida normal de los españoles, y el veraneo era un hecho social en crescendo, hasta el punto de que, como fenómeno sociológico, el español *turista* de clase media iba suplantando, antes de la guerra civil, al *veraneante* señorito. Véanse L. FERNÁNDEZ FÚSTER, *op. cit.* y las colaboraciones en María UNCETA (COORD.), *75 años de turismo en España. Marsans 1910-1985*, Viajes Marsans, Madrid, 1986.

esos años); en segundo lugar, porque su participación en el consumo interior de servicios turísticos es asimismo creciente.

Como consecuencia, un análisis amplio del turismo español ha de tener en cuenta la triple dimensión del fenómeno: a) el turismo receptivo; b) el turismo de los residentes en el interior; c) el turismo emisor español.

Cuadro 3

Consumo turístico en España, 1967-1997
(No residentes y residentes, en %)

	No residentes	Residentes
1967	77,5	22,5
1987	66,0	34,0
1995	44,7	55,3
1997	47,4	52,6

Nota: 1967 y 1987 son porcentajes en los ingresos totales por turismo.

Fuente: Adrian BULL, *La Economía del sector turístico*, Alianza, Madrid, 1994, p. 156; L. FERNÁNDEZ FÚSTER, *op. cit.*, p. 652 y M. FIGUEROLA, «Contribución de la actividad turística a la economía española», en V. BOTE (dir.), *La actividad turística española en 1997*, AECIT, Madrid, 1998, p. 29.

Cuadro 4

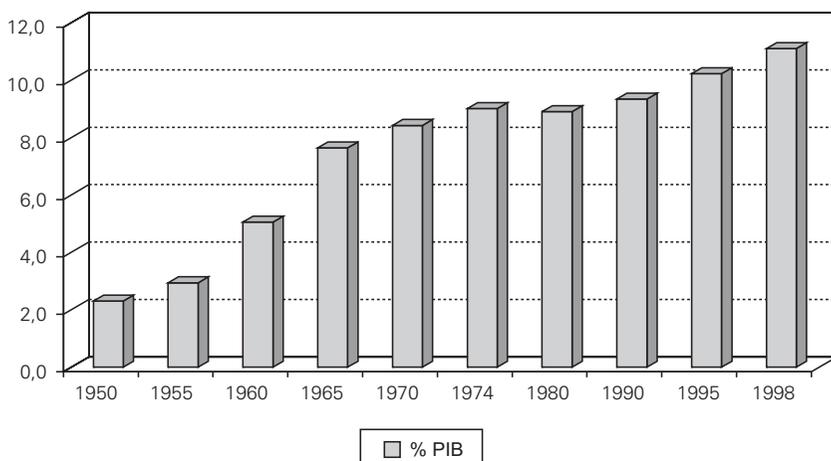
Españoles de vacaciones, 1973-1995 (En millones)

	Salen de vacaciones	% Población	% Visitantes	Destino	
				% España	% Extranjero
1973	5,1	19,8	14,8	96,7	3,3
1982	8,7	31,0	20,7	93,0	7,0
1983	7,8	27,8	18,9	92,9	7,1
1985	12,6	44,0	29,1	92,0	8,0
1987	9,5	45,0	18,8	87,0	13,0
1990	16,4	43,4	32,4	81,0	19,0
1992	11,6	44,5	22,3	86,4	13,6
1995	18,1	58,4	32,7	92,1	7,9

Fuente: Venencio BOTE, Manuel MARCHENA y Enrique SANTOS (1999), «La descentralización autonómica y la diversificación de la estrategia del desarrollo turístico (1974-1998)», en C. PELLEJERO (dir.), *Historia de la Economía del Turismo en España*, Madrid, Civitas, Madrid, p. 145. Estimación basada en encuestas del INE, Secretaría General de Turismo y Comisión de las Comunidades Europeas.

Tanto el consumo turístico interior como, sobre todo, el consumo exterior han convertido al turismo en España no sólo en un fenómeno sociológico de primera magnitud, sino también económico. Tal y como muestra el gráfico 1, la participación del turismo en el PIB muestra un crecimiento progresivo durante la segunda mitad del siglo xx, pasando del 2,3 por 100 en 1950 al 8,4 por 100 de 1970 y a un 11,1 por 100 en 1998⁵.

Gráfico 1
Aportación del turismo al PIB español, 1950-1998



Fuentes: M. FIGUEROLA, «La transformación del turismo en un fenómeno de masas. La planificación indicativa (1950-1974)», en C. PELLEJERO (dir.), *op. cit.*, p. 97; Idem, «El turismo y el sistema económico español», en F. BAYÓN (dir.), *op. cit.*, p. 297; y Joan CALS, «Turismo y política turística en España (1974-1986)», en J. VELARDE, J. L. GARCÍA DELGADO y A. PEDREÑO (coords.), *El sector terciario en la economía española*, CEM, Madrid, 1987, p. 210.

Pero, lo más importante en este aspecto es que en ningún otro de los países líderes del turismo mundial, esta actividad presenta un peso tan destacado como en el caso español. El cuadro 5, que muestra la estimación de Adrián Bull, referida a 1987, indica una participación del turismo

⁵ En el primer tercio del siglo xx, los ingresos turísticos apenas alcanzaban el 0,5 por 100 del PIB, según la estimación hecha, para algunos años, por Rafael ESTEVE y Rafael FUENTES, *Economía, historia e instituciones del turismo en España*, Pirámide, Madrid, 2000, pp. 40-42.

en el PIB español del 11,5 por 100 (un 7,5 por 100 aportado por el turismo exterior), superior en 5 puntos porcentuales a sus inmediatos seguidores, Francia (6,9 por 100), Australia, Italia y Suiza (6,1 por 100). España, por consiguiente, se revela en este plano tal y como anunciaba el eslogan de los cuarenta, reelaborado en los 60: nítidamente *diferente*. También destacaba España en 1987, respecto a otros líderes del turismo mundial, por el peso de los no residentes en los ingresos turísticos totales (un 66 por 100 del total). En síntesis, constatamos que ninguna otra de las economías grandes ofrece una dependencia tan importante del turismo como la española.

Cuadro 5

Contribución estimada del sector turístico al PIB, 1987

	Ingresos Internacionales (%)	Ingresos nacionales (%)	PIB (%)	Contribuciones netas del turismo al PIB (%)
España	66,0	34,0	11,5	10,5
Francia	18,7	81,3	6,9	6,5
Australia	17,1	82,9	6,1	4,5
Italia	33,8	66,2	6,1	5,2
Suiza	51,0	49,0	6,1	3,7
Estados Unidos	7,0	93,0	4,6	4,1
Canadá	24,4	75,6	4,0	2,7
Suecia	43,5	56,5	3,7	1,4
Reino Unido	42,8	57,2	3,4	1,2
Bélgica	87,9	12,1	2,4	-3,5
Alemania (Fed.)	33,6	66,4	2,0	0,2
Holanda	74,3	25,7	1,6	-2,0
Japón	19,2	80,8	0,4	0,1

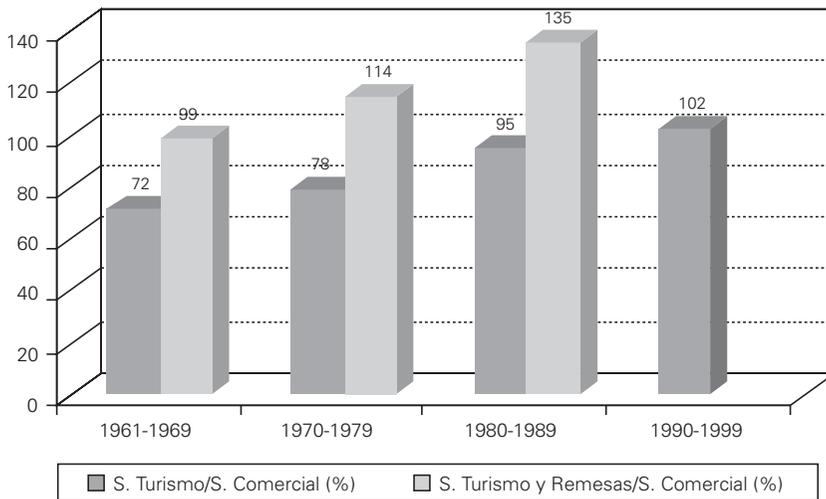
Fuente: BULL, *op. cit.*, pp. 156 y 158.

La importancia del turismo internacional en el caso español no ha podido dejar de tener su influencia en las cuentas exteriores de la economía española, cuyas partidas de mercancías se muestran crónicamente deficitarias desde la década de los veinte, un déficit que se agrandó en las etapas del franquismo autárquico y desarrollista. Ese déficit provocaba una sangría de divisas e impedía importar los bienes de capital y las materias primas necesarias para reindustrializar el país, en la década de

los 40 y de los 50, cuando se demostró que la vía autárquica anulaba las posibilidades económicas de la nación, que necesitaba más del exterior de lo que muchos franquistas de esos primeros años estaban dispuestos a admitir. Una economía empobrecida y deudora con el exterior, como la española de aquel período, requería de los medios de pago que le permitieran salir del callejón sin salida en que se encontraba. La solución vino, en gran medida, de las remesas de los emigrantes y las sustanciosas aportaciones de ese invisible que es el turismo. Como vemos en el gráfico 2, los datos de la balanza de pagos, a partir de 1961, nos confirman que, por sí solos, los ingresos turísticos cubrieron el 72 por 100 del déficit de la balanza comercial en la década de los 60, el 78 por 100 en los 70, el 95 por 100 en los ochenta y el 102 por 100 en los noventa.

Gráfico 2

Tasas de cobertura de los saldos por turismo y remesas respecto al saldo comercial, 1961-1999 (%)



Fuentes: F. BAYÓN (dir.), *op. cit.*, pp. 332-335) y Guillermo DE LA DEHESA (1997), «España y la Economía internacional», en R. FEBRERO (ed.), *Qué es la economía*, Pirámide, Madrid, 1997, pp. 783 y 785.

La contabilidad exterior española revela, pues, que las divisas turísticas no sólo fueron, y son, importantes para la solvencia de nuestra economía, sino que resultaron decisivas para financiar el desarrollo econó-

mico español, cuando éste se encontraba estrangulado, en las primeras fases del franquismo. Esto permite hablar de un particular modelo de desarrollo español (y latino, pues en Italia los «invisibles» son igualmente importantes, tras la II guerra mundial), y nos apunta la necesidad de introducir el turismo, indudablemente, en una teoría explicativa del desarrollo y convergencia de la economía española del siglo xx⁶, algo que no se ha abordado por parte de nuestra Historia Económica, en un olvido, a día de hoy, casi inexplicable.

En perspectiva histórica comprobamos que, en efecto, el turismo se une a las aportaciones que las transacciones con el exterior basadas en recursos primarios brutos hicieron al progreso económico español contemporáneo en determinadas etapas de su particular crecimiento. En la segunda mitad del siglo XIX, las exportaciones de productos agrícolas y de minerales fueron decisivas para nuestro equilibrio exterior, en tanto que en la segunda mitad del XX los invisibles fueron determinantes, con soporte en dos factores brutos (y en parte aportados por la propia geografía): la mano de obra poco cualificada y el sol y la playa⁷. En uno y otro caso, la renta de situación derivada de la proximidad a las naciones más desarrolladas del mundo, contribuyó a la génesis de dichos efectos positivos. Porque, efectivamente, de Europa procedieron a partir de los años 60 la mayor parte de las remesas de nuestros trabajadores emigrados, y de allí provino algo más del 80 por 100 de la riada turística que, a partir de 1949, y especialmente desde 1960, nos inundaba, felizmente, cada verano.

Llegados a este punto es preciso preguntarse cuál fue el comportamiento de la demanda turística exterior, cuál el de la oferta privada y cómo respondió la iniciativa pública, a través del conjunto de medidas que configuran la política turística. Vayamos por partes; empecemos por la demanda.

2.b. *La demanda turística*

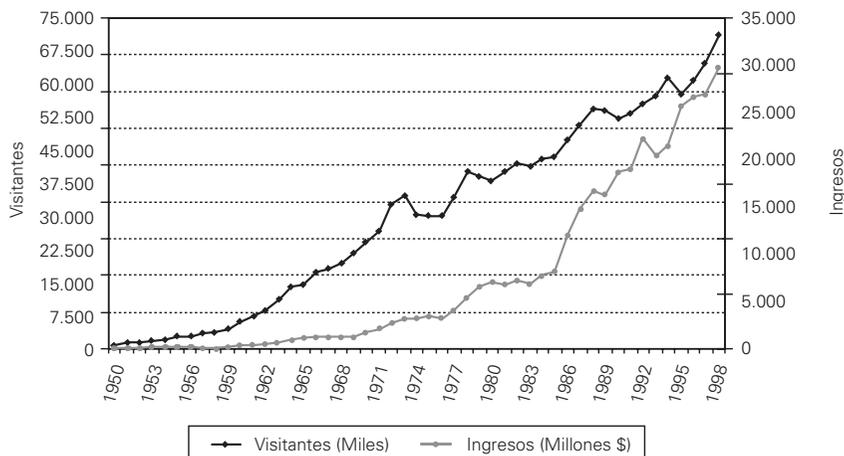
Como muestran las series de visitantes e ingresos del gráfico 3 y las cifras medias anuales de las mismas variables que, por décadas, se recogen en el cuadro 6, el turismo receptivo se comportó en España desde 1950 de un modo manifiestamente positivo. Entre 1950-1959 y

⁶ Tal y como han propuesto V. BOTE, M. MARCHENA y E. SANTOS, *op. cit.*, pp. 181-182.

⁷ No hay que olvidar, tampoco, que en la segunda mitad del siglo XIX fue importante la inversión extranjera, así como en el primer tercio del XX y a partir de la década de 1960.

Gráfico 3

Turismo en España: visitantes e ingresos, 1950-1998



Fuentes: F. BAYÓN (dir.), *op. cit.*, pp. 332-335 y G. DE LA DEHESA, *op. cit.*, p. 783.

Cuadro 6

Visitantes e ingresos por turismo, 1950-1998

	Visitantes (Miles) (1)	Ingresos (Millones \$) (2)	Dólares/ Visitante (3)	Índices		
				(1)	(2)	(3)
1950-59	2.339	77	33	100	100	100
1960-69	13.750	884	64	588	1.142	194
1970-79	32.155	3.504	109	1.375	4.526	329
1980-89	45.373	10.319	227	1.940	13.330	687
1990-98	59.250	23.409	395	2.534	30.238	1.193

Tasa de crecimiento anual acumulado

	Visitantes	Ingresos (Dólares)	Dólares/ Visitante	Ingresos (ptas. corrientes)	Ingresos (ptas. constantes)
1950-60	23,3	30,6	5,8	54,8	47,2
1960-70	14,7	18,9	3,7	20,7	13,7
1970-80	4,7	15,3	10,1	15,6	0,3
1980-90	3,2	10,3	6,9	14,3	4,6
1990-98	3,9	6,1	2,0	11,2	6,8

Fuentes: Las mismas del gráfico 3.

1990-1998 los visitantes extranjeros se multiplicaron por 95, los ingresos en dólares por 1.445 y los ingresos medios por extranjero por 15. El progresivo aumento de estas tres variables y sus bajos niveles de partida originan, con todo, que las tasas anuales de crecimiento se ralenticen a medida que avanzan los años. Esa ralentización afecta de forma más intensa a los visitantes que a los ingresos anuales, como consecuencia del incremento del gasto medio por turista.

Ahora bien, en ese comportamiento positivo a largo plazo cabe establecer dos grandes etapas; una primera, entre 1950 y 1973, de intenso y regular crecimiento; una segunda, entre 1973 y 1998, de crecimiento espectacular en los datos absolutos, de moderación de las tasas de crecimiento y, sobre todo, de comportamiento cíclico de los ingresos y en especial de los visitantes; esto último no es más que el reflejo de la evolución económica internacional, sometida a una serie de fluctuaciones durante el último cuarto del siglo XX, inauguradas en la segunda mitad de los setenta por las crisis (de costes acelerada con la subida de los precios) del petróleo. El número de visitantes cayó respecto al año previo en 1974-1976, 1979-1980 y en 1989-1991 (gráfico 3). En este comportamiento fueron tan importantes la evolución de la renta de los países emisores y algunas incertidumbres que frenaron los viajes en todo el mundo, tal y como sucedió a raíz de la guerra del Golfo, como el tipo de cambio de la peseta, sobrevaluado en la segunda mitad de los ochenta hasta las devaluaciones de 1992 y 1993. Dicha sobrevaluación afectó negativamente a la capacidad de compra de los demandantes extranjeros de servicios turísticos españoles.

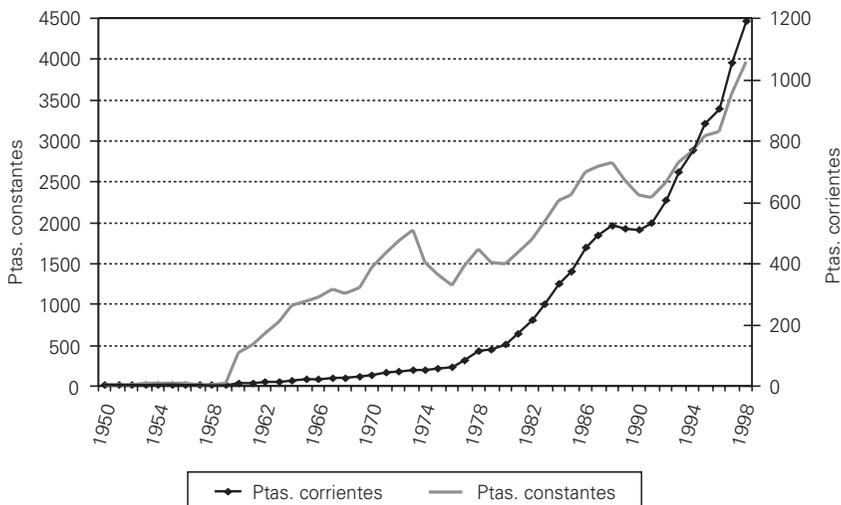
Los ingresos por turismo también se comportaron cíclicamente en el último cuarto del siglo XX. En dólares, quebraron en 1976, 1981, 1989 y 1993-1994 (gráfico 3). Por el contrario, en el gráfico 4 constatamos que en pesetas corrientes sólo cayeron en 1989-1990, como consecuencia de la evolución del cambio dólar-peseta; no obstante, si descontamos el influjo de los precios, observamos que en pesetas constantes los resultados negativos se extendieron durante un mayor número de años; en 1974-1982 se produjo un bache muy importante, y otro tanto sucedió en 1989-1993; esto es, las dificultades se extendieron a 13 de los 20 años comprendidos entre 1974 y 1993. De ahí que hubiese lugar para el cierto pesimismo que alcanzó a los agentes turísticos y a los analistas en este período⁸, pese a que el turismo se comportó durante

⁸ Véase, como ejemplo, Rafael ESTEVE SECALL, «Perspectivas del turismo en la década de los 90», en J. VELARDE, J.L. GARCÍA DELGADO y A. PEDREÑO (dirs.), *op. cit.*

estos años mejor que la mayoría de las restantes actividades económicas, entre otras razones por su dependencia de la capacidad de consumo de los residentes en los países emisores, que no se deterioró tanto como la de los españoles entre 1973 y 1985, y la colaboración del solapamiento de problemas, bélicos y políticos, en los mercados sustitutivos del español, a principios de los noventa, que actuaron desincentivando los viajes a dichos destinos.

Gráfico 4

Ingresos por turismo receptivo, 1950-1998
(Miles de millones de pesetas corrientes y constantes)



Nota: Para el deflactor (Índice del coste de la vida) y cambio del dólar, *Anuario El País 2000* y *Estadísticas Históricas de España* (1989).

Fuentes: F. BAYÓN (dir.), *op. cit.* y G. DE LA DEHESA, *op. cit.*

Ahora bien, las cosas cambiaron sustancialmente a partir de 1994, como vemos en el gráfico 4. Ese año abrió una etapa de relanzamiento de la actividad turística en España, de una dimensión desconocida desde la década de los 60 y primeros 70. Gracias a tres factores: las devaluaciones de la peseta en 1992 y 1993, las dificultades en los destinos que

compiten con el español, y las ventajas competitivas de los servicios turísticos españoles. Éstas llegan a los consumidores en forma de niveles de confort y seguridad que otros destinos no son capaces de proporcionar. Así vemos que las estrategias de la década de los noventa de modernización y apuesta por la calidad en la oferta de productos turísticos españoles elevaron, en 1999, el grado de satisfacción de los turistas a niveles cercanos al 8 sobre 10, según el Instituto de Estudios Turísticos⁹. A dichos factores hay que añadir la eclosión del consumo turístico de los españoles, alentado por el nuevo ciclo expansivo de la economía.

Las empresas turísticas española despliegan, al calor de esa consolidación del consumo turístico externo e interno, estrategias de ampliación de su escala de actuación, bien a través de alianzas bien a través de integraciones, en las que influyen asimismo las corrientes internacionales de concentración empresarial. En este plano empresarial, junto a la reinvención tecnológica y a la renovación del equipamiento y la infraestructura del alojamiento, asistimos efectivamente a un verdadero impulso y renovación, que deja progresivamente atrás una de las debilidades del sector turístico en España: la de la comercialización del producto. Ésta fue, hasta hace bien poco, prácticamente un monopolio de los tour operadores extranjeros, que suministraban en los países de origen paquetes turísticos integrados. Estamos ante una de las importantes novedades del sector turístico en España.

Pero, ¿cómo llegan los turistas extranjeros? El cuadro 7 nos lo presenta en una perspectiva de largo plazo. En la década de los 50 el tren y el barco compartieron protagonismo con el coche; desde los 60 hasta los 80 la primacía fue del coche, al tiempo que progresaba el viaje en avión. En la segunda mitad de los 90 el avión superará al coche; esto está relacionado con la liberalización del espacio aéreo americano y europeo (éste desde 1993), el aumento de la competencia entre compañías y la paralela caída de precios. Sólo el desarrollo de la alta velocidad en el transporte ferroviario puede hacer sombra al viaje en avión, de generalizarse a los ferrocarriles europeos el efecto que constatamos en tramos interiores, de distancias medias, como el de Sevilla-Madrid desde 1992, donde se ha hundido la cuota de mercado del avión desde el 67,2 por 100 de 1991 al 18,5 por 100 de 1995-1997¹⁰.

⁹ «El sector turístico», *Anuario Estadístico y Financiero 2000*, p.134.

¹⁰ ARANGUREN y GARCÍA PALOMERO, «El AVE», en F. BAYÓN (dir.), *op. cit.*, p. 259.

Cuadro 7

Vía de entrada de los turistas extranjeros, 1950-1999 (Porcentajes)

	Aeropuertos	Carretera	Ferrocarril	Puertos
1950	4,7	44,3	19,2	31,8
1955	6,4	45,9	11,2	36,5
1960	7,6	67,8	8,2	16,4
1965	12,7	68,3	9,4	9,6
1970	22,4	63,1	7,5	7,0
1975	28,9	59,3	6,4	5,4
1980	24,2	66,5	5,5	3,8
1985	29,3	61,5	5,9	3,3
1990	32,2	59,5	4,9	3,4
1995	47,5	49,3	0,5	2,7
1999	73,0	22,0	4,0	1,0

Fuentes: L. FERNÁNDEZ FÚSTER, *op. cit.*, pp. 623-624, Jordi MONTANER MONTANER, *Estructura del mercado turístico*, Síntesis, Madrid, 1991, p. 299; *Anuario Estadístico*, 1966, 1976 y 1986; y *Anuario El País*, 1998 y 1999 y *El País Negocios*, 21-5-2000, p. 17.

Donde no ha habido tantos cambios ha sido en las motivaciones del turismo de masas español, aunque sí se aprecian ciertas modificaciones, como reflejan los cuadros 8 y 9. En 1978 un 73 por 100 de la demanda turística en España viajaba movida por el sol y la playa; en 1997, un 68 por 100 la demanda turística europea hacia España también tenía como móvil la playa y el sol, productos turísticos de los que España absorbe el 32 por 100 del mercado europeo.

Cuadro 8Estructura de la demanda turística en España en 1978
(motivo principal del viaje)

Productos	%
Sol y playa	73,3
Naturaleza	2,4
Cultura y diversiones	10,0
Otros	14,3

Fuentes: INE, *Encuesta de Turismo*, 1978; Ramón TAMAMES (1986), *Estructura económica de España*, Alianza, Madrid, 1986, p. 464.

Cuadro 9

Estructura de la demanda vacacional europea en 1997
(turistas en viajes vacacionales. Motivo del viaje)

Productos	Mercado europeo		Participación española		
	Millones (1)	%	Millones (2)	%	Cuota de mercado (%) (2)/(1)
Sol y playa	57,5	31,3	18,6	67,8	32,3
Naturaleza	25,6	13,9	1,7	6,1	6,5
Cultura	57,0	31,0	4,0	14,4	6,9
Otros	39,2	21,3	2,7	9,9	6,9
NS/NC	4,6	2,5	0,5	1,8	10,9
	183,8	100,0	27,4	100,0	14,9

Fuentes: *European Travel Monitor*, 1997 y V. BOTE, M. MARCHENA y E. SANTOS, art. cit., p. 142.

Esos mismos datos reflejan, no obstante, que naturaleza y cultura, que representaban en 1978 el 12 por 100 de los móviles del turismo, motivan en 1997 a un 20 por 100 del turismo exterior. Observamos, por tanto, una inclinación hacia una mayor diversificación de la demanda turística, un cambio que evoluciona en paralelo a la cierta desestacionalización reciente del mercado turístico español.

Tal y como muestra el cuadro 10, la distribución estacional del turismo en España durante la segunda mitad del siglo XX presenta como rasgo destacado la concentración veraniega, en los meses de junio-septiembre. Esta máxima concentración se dio en las décadas de 1960 y 1970; en los ochenta permanece, algo suavizada, y en los noventa se produce la novedad de una mayor desestacionalización, incrementada al finalizar el siglo. Durante 1999, seis meses registran una afluencia de turistas extranjeros superior a la media mensual del año; esto no había sucedido antes. Estamos en este punto ante otra de las nuevas tendencias que asoman en el turismo español de los últimos diez años.

Existen varios factores que contribuyen a esta progresiva desestacionalización. Por un lado está la edad de los potenciales consumidores, influida por el aumento de las cohortes de jubilados en los países tradicionalmente emisores, que deciden ampliar sus estancias en España al otoño y a la primavera y el invierno, dando origen a una residenciación del turismo exterior, y veranear en su país de origen o en otros destinos. Por otra parte encontramos el mayor nivel educativo de la población y los cambios

en los valores y en las pautas culturales: la segmentación de los estilos de vida, el retorno a las raíces y a la naturaleza, la mayor conciencia ecológica, el hedonismo y la preocupación por la salud y el cuidado del cuerpo, etc. Hay que añadir, por último, la política turística de las comunidades autónomas y del gobierno central, sensible desde 1985 al fomento de la segmentación y la diversificación de la demanda y de los productos turísticos (cuadro 10).

Cuadro 10

Estacionalidad del turismo extranjero, 1951-1999
(Índice sobre 100 de media mensual de cada año)

	1951	1960	1970	1980	1985	1990	1999
Enero	32,7	30,7	37,3	60,8	50,2	61,7	62,7
Febrero	29,6	33,7	37,9	50,5	46,6	57,8	63,5
Marzo	84,4	47,3	61,0	62,9	59,6	65,4	78,1
Abril	90,9	86,4	54,7	77,8	31,0	88,5	94,4
Mayo	90,9	70,8	81,3	81,7	35,4	84,6	105,7
Junio	93,6	112,3	112,0	99,0	111,5	103,9	103,8
Julio	160,3	183,8	214,6	201,6	189,7	178,5	153,0
Agosto	231,0	289,0	265,4	249,9	222,1	212,8	167,7
Septiembre	192,3	157,8	135,7	124,3	130,3	124,2	122,6
Octubre	86,9	81,1	73,0	71,0	85,8	89,4	105,9
Noviembre	52,3	52,2	50,3	53,0	57,5	58,2	71,7
Diciembre	54,4	54,3	51,0	67,3	79,8	74,9	71,0
Desviación Estándar	63,1	76,3	73,3	63,0	61,4	49,4	34,2

Nota: Turistas = Visitantes. (Para 1999 se calculó la estacionalidad de los «turistas» en sentido estricto. El resultado es casi similar: Desviación Estándar: 37,8).

Fuentes: R. TAMAMES, *op. cit.*, p. 462, *Anuario El País*, 1997 y 2000.

2.c. La oferta turística: concentración espacial y efectos socioeconómicos

Motivos y cronología de las vacaciones tienen sus efectos en la geografía del turismo español de la segunda mitad del siglo xx. En este aspecto destaca un rasgo sobre cualquier otro: la mediterraneización e insularización de la industria del alojamiento y, sólo en los años 1990, una cierta diversificación de turismos y de destinos, tal y como muestra el cuadro 11. El hecho es que el turismo español fue, en los años de su boom —y lo siguió siendo en los 80—, un fenómeno concentrado en menos de una docena de provincias: las litorales mediterráneas y las islas con buen acceso aéreo.

Cuadro 11
Evolución de las plazas hoteleras, 1945-1997 (%)

	1945	1961	1970	1980	1988	1997
Alicante	2,1	3,3	5,2	7,2	6,5	5,4
Almería	1,3	0,2	0,5	1,2	1,3	1,7
Baleares	1,6	10,8	31,6	30,3	28,8	26,1
Barcelona	5,1	11,0	8,5	7,3	6,8	6,8
Cádiz	1,1	1,7	1,1	0,9	1,2	1,8
Castellón	1,3	0,8	0,7	1,4	0,9	1,1
Gerona	2,7	7,7	11,1	8,8	8,3	7,8
Granada	2,6	2,6	1,5	1,1	1,2	1,8
Huelva	1,0	0,2	0,4	0,6	0,6	0,9
Málaga	3,2	3,8	5,7	6,4	6,5	5,9
Murcia	1,6	1,4	0,7	0,9	1,0	1,4
Tarragona	1,6	1,9	2,0	2,7	3,6	3,2
Valencia	2,5	2,5	1,3	1,5	1,5	1,7
Canarias	1,2	2,3	8,7	12,3	15,5	11,9
Desviación Estándar	1,1	3,6	8,3	7,9	7,8	6,7
Canarias	1,2	2,3	8,7	12,3	15,5	11,9
Provincias Mediterráneas	27,8	47,8	70,3	70,2	68,1	65,5
Resto de España	71,0	49,9	21,0	17,5	16,3	22,6

Nota: Los datos de 1945 son «Industria de Hospedaje. Número de Establecimientos».

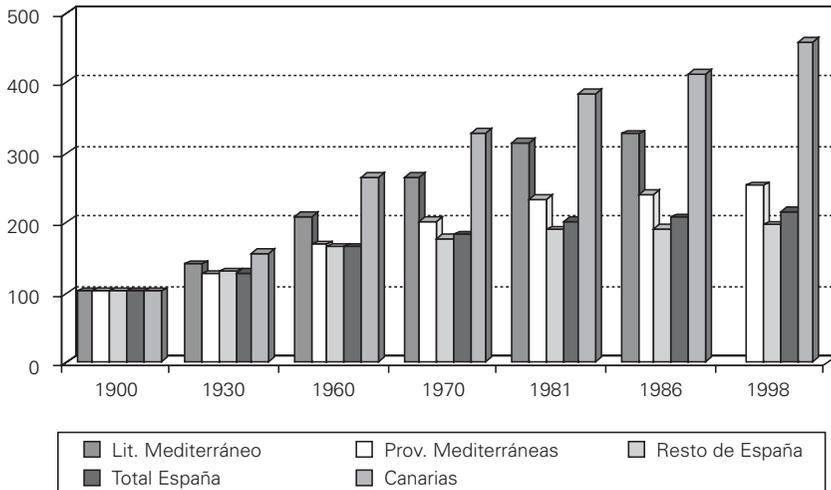
Fuente: Rafael ESTEVE SECALL, «La evolución demográfica y el turismo en el litoral mediterráneo», en J. L. GARCÍA DELGADO (coord.), *Economía española, cultura y sociedad (Tomo II). Homenaje a Juan Velarde Fuertes*, EUDEMA, Madrid, 1992, p. 687; Manuel FUENTES IRUROZQUI, *Síntesis de la economía española. Geografía económica de España*, Diana, Madrid, 1946, p. 348; Pedro GARCÍA-ARTELES (1999), «Canarias (1950-1999)», en F. BAYÓN (dir.), *op. cit.*, pp. 171-172; y *Anuario Estadístico, 1998*.

Esta orientación mediterránea e isleña del turismo tuvo una indudable repercusión en la dinámica demográfica española, y en particular en los movimientos migratorios internos. Desde mediados del siglo XIX, el modelo de la movilidad espacial interior estuvo regido por el influjo de las capitalidades de provincia y, sobre todo, por la atracción de los centros mineros e industriales; la demanda de trabajo en la industria fue factor decisivo en la desertización de las provincias interiores españolas en los años del desarrollismo franquista, y de profundización de la polarización socioeconómica centro-periferia, que arranca por lo menos del siglo XVIII, una periferización en la que el fenómeno turístico, a la altura de 1970, ejercía una cierta influencia.

A partir de 1975 se observa un nuevo modelo en las migraciones internas. Las zonas que poseen una estructura industrial más moderna y diversificada, o donde progresan las actividades terciarias y la agricultura intensiva y de orientación exportadora, se constituyen en focos de atracción poblacional. También influyen en estos flujos la descentralización o difusión de la actividad productiva y la función residencial en las áreas metropolitanas (o en los territorios limítrofes con las mismas), así como algunos focos de desarrollo local, que dan lugar al neorruralismo (al que se suman los retornos de los jubilados). Es por ello que las provincias de mayor atracción demográfica se localizan en el área de influencia de Madrid y en el arco mediterráneo-atlántico, en el que el turismo desempeña un papel tan destacado como fundamental. Las Canarias, por ejemplo, tradicionalmente expulsoras de efectivos demográficos, registran desde la década de los 70 saldos migratorios positivos. En general, las islas y las provincias litorales (y dentro de ellas los municipios marítimos) experimentan, como consecuencia del turismo, un dinamismo demográfico notablemente superior al del resto de las provincias españolas, en la segunda mitad del siglo xx, tal y como refleja el gráfico 5.

Gráfico 5

Evolución de la población española, 1900-1998 (1900 = 100)



Nota: 1986 = 1986-87.

Fuentes: R. ESTEVE, *op. cit.* (1992, p. 691, *Anuario Estadístico 1998 y Atlas de España El País Aguilar* (1993), tomo II. Elaboración propia.

El censo de 1970 ya revelaba con cierta nitidez la influencia que el fenómeno turístico comenzaba a tener en la configuración urbana y en la dinámica demográfica española. El aumento importante, y excepcional con relación a la tendencia general, de la población de municipios de entre 10 y 50 mil habitantes registrada en las provincias de Alicante, Baleares, Castellón, Gerona, Málaga, Murcia, Las Palmas, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife, no podrían explicarse sin atender al influjo de las corrientes turísticas. El turismo se presentaba entonces como un fenómeno que colaboraba a acentuar, en cierta medida, las tradicionales tensiones centro-periferia que venían caracterizando la formación y desarrollo regional de la sociedad industrial española. Este influjo es más evidente en la década de los ochenta, cuando los crecimientos demográficos se estancan. Hay que tener en cuenta que en el período intercensal de 1981-1991, sólo las comunidades insulares, y las del litoral mediterráneo, presentaban ritmos de crecimiento por encima del nivel vegetativo. Esa tendencia no parece haber desaparecido en los noventa. Prueba de ello es que, entre 1991 y 1996, Canarias y nueve de las once provincias mediterráneas (Baleares incluida) encabezan, con Navarra, Guadalajara, Toledo y Sevilla, los saldos migratorios más intensos¹¹. Estamos ante otro dato que refuerza la necesidad de reconsiderar el turismo como factor relevante para la explicación, no sólo de la dinámica demográfica sino, más ampliamente, del desarrollo español contemporáneo.

La distribución de los alojamientos y residencias para el turismo en España en 1992 corrobora asimismo esta polarización isleño-mediterránea del fenómeno turístico español (cuadro 12). Apunta además, y esto es aún más significativo, la importancia de la oferta de alojamientos no reglados: un 79 por 100 del total en el conjunto de España, que sube hasta el 83 por 100 en las provincias mediterráneas, dejando reducida a un modesto 17 por 100 la oferta de alojamiento turístico en sentido estricto (hoteles y asimilados, campings y apartamentos registrados oficialmente para usos turísticos). Este desequilibrio distorsiona el mercado turístico español y genera algunos de sus más importantes efectos negativos. Éstos afectan a la Hacienda pública, a las empresas turísticas y a los propios consumidores, sometidos a un «alto riesgo de indefensión», así como al medio ambiente, pues como reconocía del *Libro Blanco del turismo español* en 1990, dicha

¹¹ Rafael PUYOL, «Evolución y cambios en la población», en J.L. GARCÍA DELGADO (dir.), *España, Economía: ante el siglo XXI*, Espasa, Madrid, 1999, p. 73, mapa 3.

oferta no reglada «contribuye al caos urbanístico y a la polución estética de los municipios turísticos».

Cuadro 12
Distribución provincial de la oferta de alojamientos
según zonas receptoras en 1992 (miles de plazas)

	Hostelería	Campings	Apartamentos	Oferta no reglada	Total	%
Grandes ciudades	170	102	12	1.424	1.709	18,0
Costa mediterránea	296	298	122	3.617	4.333	45,6
Baleares y Canarias	351	5	280	1.184	1.820	19,1
Costa Cantábrica	69	85	3	668	825	8,7
Interior	113	90	2	613	819	8,6
Total	999	581	420	7.507	9.506	100,0
Porcentajes						
Grandes ciudades	10,0	6,0	0,7	83,3		
Costa mediterránea	6,8	6,9	2,8	83,5		
Baleares y Canarias	19,3	0,3	15,4	65,1		
Costa Cantábrica	8,3	10,3	0,4	81,0		
Interior	13,8	11,0	0,3	74,9		
Total	10,5	6,1	4,4	79,0		

Fuente: V. BOTE, M. MARCHENA y E. SANTOS, *op. cit.*, p. 153. Elaboración propia.

Por consiguiente, los datos expuestos permiten concluir que la riada turística extranjera no regó a todas las provincias de igual forma; es más, se canalizó hacia unas pocas exclusivamente. El crecimiento económico y demográfico auspiciado por el turismo estuvo polarizado territorialmente. Esa concentración y la intensidad del fenómeno, que convierte el concepto de riada en algo más que una metáfora, explican que los efectos de este flujo distasen de ser sólo positivos. La riada turística fecundó, pero también tuvo efectos destructivos. Favoreció la modernización de las costumbres; se crearon islas de libertad en años de represión; la renta de las zonas turísticas —algunas ciertamente atrasadas como las Canarias y las mismas Baleares—, creció considerablemente al tiempo que ese crecimiento colaboró a una mejor distribución

territorial de la misma; y, quizás lo más importante, se forjó una cultura empresarial que colabora, en la actualidad, a reforzar nuestro liderazgo turístico. Sus pasivos se encuentran en el caótico desarrollo urbanístico de los municipios turísticos; en el predominio de los criterios especulativos sobre los de desarrollo armónico y la planificación racionalizadora; en la desaparición o la residualización de la arquitectura popular en muchos pueblos costeros; en la alteración del equilibrio ecológico litoral, con la ocupación de dunas costeras y zonas húmedas y la sobreexplotación, en casos, de los recursos hídricos, hasta la salinización de las aguas subterráneas; etc. Un ejemplo paradigmático de esta incapacidad para arrumbar los efectos erosivos de la riada turística lo tenemos en la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963, promovida desde el Ministerio de Información y Turismo, resistida por los burócratas de otros departamentos ministeriales¹², combatida por determinados grupos de interés vinculados al negocio inmobiliario y, al fin, inaplicada y estéril.

La nueva conciencia ecológica de la sociedad, el debate y la preocupación por la calidad y la sostenibilidad de la actividad turística y de los espacios que le sirven de soporte físico, acentuados en las dos últimas décadas, abren una vía para el optimismo en esa dirección, aunque las resistencias son aún muy grandes, como prueba la reciente aprobación de la ecotasa en Baleares, totalmente descafeinada respecto al proyecto inicial del gobierno progresista balear¹³. Es éste un camino que hay que recorrer en un doble sentido. Por un lado, deshaciendo el deterioro heredado: la recuperación del borde litoral a raíz de la Ley de Costas de 1985 y políticas de bisturí, en los núcleos habitados, en forma de «esponjamientos» para desdensificar el espacio construido, tal y como hizo el pionero programa de Calvià (1994)¹⁴, son ejemplos de esta nueva orientación. Otro de los nuevos rumbos lleva a la planificación del desarrollo turístico, ajustándolo a límites de sostenibilidad; es lo que se intenta en Baleares y es el caso de Lanzarote, primer municipio español declarado patrimonio de la Biosfera. Pero queda mucho que hacer, y el fomento de la cultura de respeto medioambiental es fundamental en este sentido.

¹² Del Ministerio de la Vivienda, sobre todo, entre los que destacó el Director General de Urbanismo; León HERRERO Y ESTEBAN, «La expansión 1962-1972», en F. BAYÓN (dir.), *op. cit.*, p. 81 y F. BAYÓN, «La política turística», en Idem (dir.), *op. cit.*, p. 340.

¹³ Véase Joaquín ARAUJO, «Al Este», *El País*, 4-7-2000.

¹⁴ F. BAYÓN, «La política...», p. 380.

3. La política turística

Este apartado dedicado a la política turística será necesariamente breve, ya que, en esta misma monografía, Carmelo Pellejero, uno de nuestros mayores expertos en la historia del turismo en España, escribe un informado trabajo, en que analiza por extenso la misma.

Una primera idea que conviene apuntar es que una política sectorial surge cuando existe un reconocimiento por parte de las autoridades de la importancia, presente o futura, de una determinada actividad económica. Esto es lo que ha sucedido con el turismo en el caso español a partir de 1905; fue entonces cuando se inició la política turística, como competencia del Ministerio de Fomento. Este simple dato bastaría para concluir que si deseamos abordar adecuadamente el fenómeno turístico en España, además de incardinarlo en el contexto internacional, hemos de considerarlo como un fenómeno del siglo xx y no sólo de su segunda mitad.

En la política turística española del siglo xx podemos distinguir seis etapas: 1905-1936; 1936-1951; 1951-1962; 1962-1976; 1976-1985 y 1985-1999.

Teniendo en cuenta el encuadre institucional y la concepción que del turismo se tuvo desde la Administración, nos encontramos con varias fases en la política turística española. En la primera, de 1905 a 1936, se concibió el turismo como una actividad a fomentar por su potencialidad económica; por ello fue encuadrada en el Ministerio de Fomento, con la vista puesta en la captación del mercado exterior. Un dato que subraya la importancia dada en esta etapa a la política turística es la creación de un ente autónomo para ejecutarla, en 1928.

El segundo período, en el franquismo autárquico, abarca de 1939 a 1951. El turismo se incorporó, a través de la Dirección General de Turismo, al Ministerio de la Gobernación¹⁵. En éste, como en otros aspectos, el primer franquismo supuso un paso atrás, al vincular orgánicamente una actividad económica como el turismo, de la que se confiaba en su gran potencial para aportar divisas, con la política de control del orden interior, la censura de las libertades y la labor de propaganda. Precisamente, la política de propaganda, en lo que tenía de faceta de proyección exterior de España y de legitimación de las excelencias del

¹⁵ En 1938 se había creado el Servicio Nacional de Turismo, en el Ministerio del Interior, al que sucedió la Dirección General de Turismo; F. BAYÓN y L. FERNÁNDEZ FÚSTER, «Los orígenes», en F. BAYÓN (dir.), *op. cit.*, p. 41.

país y del régimen, es en la que más coherentemente va a engarzar la política turística, si atendemos a la lógica del régimen franquista. Esto explica que en 1951 se crease un Ministerio *ad hoc*, denominado de Información y Turismo (MIT). Esa inserción institucional del turismo, conectada a la labor oficial de proyección exterior de la España franquista, va a continuar hasta 1976, en que se suprimió el MIT.

Desde mediados de los 70, el turismo volvió a Ministerios estrictamente económicos, en consonancia con la verdadera naturaleza de la actividad y en sintonía, por lo demás, con la inserción institucional que se había dado a la política turística en sus orígenes, entre 1905 y 1936. En 1976 entramos, por tanto, en una nueva etapa desde el punto de vista institucional, de la que cabe destacar al menos otros dos aspectos. Uno de ellos es que el turismo se encuadró en ministerios económicos, aunque con un rango político sometido a vaivenes, pues se atribuyó tanto a una Dirección General o Subsecretaría como, con mayor entidad, a una Secretaría de Estado. Un segundo aspecto a destacar fue la progresiva consideración del turismo no como un simple sector sino como una actividad estrictamente económica. Un tercer aspecto a reseñar, y el más novedoso en términos históricos, es la descentralización de la política turística, como consecuencia del Estado autonómico consagrado en la Constitución de 1978; esto trajo consigo la cesión, entre 1979 y 1985, de la competencia plena en esta materia a las Comunidades autónomas. Este proceso, si bien creó al principio conflictos de competencias, en los noventa, una vez asentada la transferencia y asumidos los papeles respectivos por parte del gobierno central y de los autónomos, ha dado paso a un período de colaboración, fecunda hasta el día de hoy.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las principales realizaciones de la política turística española del siglo xx? En el primer período, comprendido entre 1905 y 1936, la política turística se caracterizó por el reconocimiento de la importancia y de la potencialidad del hecho turístico. Un segundo rasgo del momento es la identificación de los obstáculos para la llegada de turistas en las deficientes vías y medios de transporte y en la escasez y peor calidad de la hospedería española. Destaca, en tercer lugar, el esfuerzo público por superar estas deficiencias y promover el destino España ante un mercado turístico en expansión; prueba de ello es la institucionalización de la política turística, a través de tres organismos hasta 1936: la Comisión Nacional (1905); la Comisión Regia (1911) y el Patronato Nacional de Turismo (1928). La actividad desplegada y la experiencia acumulada por éstos sentaron las bases de la política turística en la España contemporánea. Estos organismos actuaron en un triple plano: primero, la promoción de España en el extranjero y el fomento

del estudio y difusión de la riqueza natural y patrimonial española; segundo, la labor de regulación y promoción de la escasa y deficiente oferta hostelera privada¹⁶; y, tercero, la creación de una incipiente red pública de alojamientos, iniciada en 1928, con la inauguración del Parador Nacional de Gredos; dicha red llegó a 1951 con 26 establecimientos, 16 inaugurados entre 1928 y 1936, 11 entre 1940 y 1951. Se planeó, asimismo y por primera vez, un Plan de construcción de infraestructuras estrechamente vinculado al «alto interés de fomentar el turismo»; se trataba del Circuito Nacional de Firms Especiales, aprobado en 1926 para unir las poblaciones de mayor importancia y los núcleos de valor histórico y artístico; de los 7.000 km. de carreteras previstos, se realizaron 2.800¹⁷.

Una segunda etapa de la política turística va de 1936 a 1951, enmarcada entre dos hitos: la constitución del Servicio Nacional de Turismo en 1938, en la zona rebelde, y la creación, en 1951, del Ministerio de Información y Turismo, bajo cuya competencia permaneció la actividad turística hasta 1976. En la política turística de este período encontramos rasgos de continuidad respecto al primer tercio del siglo xx y algunas novedades. Una de ellas es su vinculación a la política de propaganda y control de la opinión por parte del régimen (de ahí que desde el Ministerio de la Gobernación acabe integrándose en el Ministerio de Información y Turismo); la programación de los Circuitos turísticos de Guerra, en 1938, se enmarcaba en este objetivo propagandístico. Otra de las novedades es la del intervencionismo en las actividades turísticas, paralelo al que afectó al resto de la economía; la medida más destacada en este aspecto fue la fijación, desde 1939, de los precios hoteleros, que no se liberalizaron plenamente hasta 1978, aunque en 1962 la política de progresiva liberalización económica —aconsejada por los técnicos del Banco Mundial— llevó a fijar bandas, con máximos y mínimos entre los que aquellos se podían mover. Otra de las facetas del período fue la reanudación de la política de alojamientos públicos, para corregir la insuficiencia de la iniciativa privada. También es de destacar la confianza en la recuperación de las tendencias previas del turismo, y en sus efectos

¹⁶ R.O. de 17-3-1909 con normas para los «hoteles, fondas,...»; título de Establecimiento Recomendado (1929); Guía Oficial de hostelería y Libro Oficial de Reclamaciones (ambas en 1929).

¹⁷ Carmelo PELLEJERO, «Antecedentes históricos del Turismo en España: de la Comisión Nacional al Ministerio de Información y Turismo, 1900-1950», en Idem (dir.), *op. cit.*, p. 64. Esta etapa turística está siendo estudiada por Juan Carlos González Morales en su investigación sobre el «Turismo en España, 1905-1931».

benéficos al equilibrio macroeconómico español. De ahí que los ideólogos del régimen optasen, como hizo el presidente del INI, Suanzes, por la integración del fomento de turismo en la política industrial pública: se creó en 1949 Atesa (Autotransporte Turístico Español), como empresa pública integrante del holding público, para incrementar la oferta de transporte por carretera, y se planteó la creación de una empresa pública de alojamientos, sustitutiva o distinta de la red pública existente, al menos en su gestión, que había de ser empresarial, iniciativa que fraguó en 1963 con Entursa¹⁸. Con esta irrupción del INI en el turismo durante los años 40 quedaba inaugurado otro rasgo de la política turística española, que durará hasta las privatizaciones de 1981 y 1985: su desdoblamiento entre una política de ordenación y fomento del turismo a cargo del MIT, y otra política injertada en la iniciativa empresarial pública —en el campo de los transportes y alojamientos—, subsidiaria de la iniciativa privada, en manos del INI, que más tarde se extendería a las agencias de viajes, con la compra de Marsans en 1965¹⁹. Con todo, la guerra mundial, el aislamiento internacional y la recesión —y miseria— del país limitaban las posibilidades turísticas de España, más allá de los mejores deseos de los dirigentes del país durante la década de 1940.

Un tercer período de la política turística en España se extiende desde 1951, en que se crea el MIT, hasta 1962, fecha de recomposición del gobierno (el tercero de Franco), que afianza el sesgo tecnocrático de la política del régimen e inicia la planificación indicativa, con los Planes del Desarrollo, en los que se integra la política turística. La década de los 50 fue para la política turística, como para las restantes políticas económicas, una década bisagra, apoyada en dos goznes: uno cerrando la década, fundamental, que fue el Plan de Estabilización de 1959; otro, previo, fue el conformado por la serie de acuerdos que con Estados Unidos y diversos organismos internacionales, se irían adoptando desde 1950-1951, incardinando al régimen y al país en la órbita de las democracias occidentales. Además de la creación del MIT, la política turística del período 1950-1962 tuvo como ingredientes la suavización de

¹⁸ Sobre Atesa y Entursa, véase la excelente monografía de Carmelo PELLEJERO, *El Instituto Nacional de Industria en el Sector Turístico. Atesa (1949-1981) y Entursa (1963-1986)*, Universidad de Málaga, Málaga, 2000.

¹⁹ Sobre las empresas públicas turísticas, véase, asimismo, C. PELLEJERO, *El Instituto Nacional de Industria en el sector turístico: La Empresa Nacional de Turismo, 1963-1986*, Fundación Empresa Pública, Documento de Trabajo 9602, Madrid, 1996, e Idem, *El Instituto Nacional de Industria en el sector turístico: Autotransporte Turístico Español, S.A. (1949-1981)*, Fundación Empresa Pública, Documento de Trabajo 9903, Madrid, 1999.

las trabas administrativas para la concesión de visados (anteriormente muy restringida por razones políticas), el establecimiento de un tipo de cambio turístico más favorable, la adhesión de España a los convenios internacionales sobre facilidades aduaneras al turismo, y la concesión de préstamos a largo plazo para la construcción de hoteles a través del Banco de Crédito Industrial, primero, y del Banco Hipotecario de España, después, aunque con escasas realizaciones. Con todo, los principales hitos en la política turística fueron dos medidas indirectas, parte integrante del Plan de Estabilización de 1959: la devaluación de la peseta hasta 60 pesetas/dólar (no sólo pensada para el crecimiento del sector turístico), y la política de estabilidad aplicada desde entonces.

Estos factores, junto con el desarrollo económico europeo, hicieron que, a partir de 1960, se extendiese una idea entre los dirigentes del país: la riada turística crece por sí sola. Cabía, en todo caso, encauzarla para que sus efectos positivos fuesen todavía mayores. Ese encauzamiento aludido es el que procurará, desde 1962, Manuel Fraga en el MIT. Desde esta fecha, hasta 1976, se iniciaba una nueva etapa de la política turística española, articulada en dos períodos, coincidentes con dos situaciones en el comportamiento de la actividad turística y con la política del régimen, que circunstancialmente se solaparon. La primera fue de fuerte crecimiento del turismo y de fortaleza del régimen; la segunda, desde 1973, de crisis turística y de dificultades —y progresiva extinción— del franquismo.

La política turística de los años 60 se fijó objetivos enmarcados en la planificación indicativa. Procuró, sobre todo, el aumento de la cantidad: tanto del número de turistas como de la oferta, cuyo ritmo difícilmente seguía a la expansión de la demanda. Se establecieron una gama variada de instrumentos para el logro de aquel fin, enmarcados en lo que constituyó una auténtica frondosidad de iniciativas. Pese a ese despliegue de iniciativas, que conforman una política turística pletórica, no es seguro que los éxitos cuantitativos del turismo español fuesen atribuibles a un Ministerio que gastaba —considerando la parte de «Información»—, tan sólo un 1 por 100 del gasto público total. Esto no quiere decir que aquella política fuese insignificante. Hubo progresos en materia de estudio, de formación, de créditos, etc.; pero todo esto quedó por debajo de lo deseable. Una prueba de ello es que, pese a la importancia económica del sector, este esfuerzo de la política del turismo fue incapaz de dotar a los gobiernos de unas estadísticas precisas de la actividad turística (un déficit que, por cierto, dura hasta la década de los noventa). Tampoco logró que la formación profesional en materia de turismo acabase arraigando. Otra de las insuficiencias de esta políti-

ca turística fue que, cuando se quiso ordenar el desarrollo del sector, vistos los efectos negativos que estaba provocando en el urbanismo litoral y en el medio ambiente de los ayuntamientos costeros, se promovió una Ley de Centros y Zonas Turísticas que, combatida y mal aprobada, fue inútil en la práctica, pues no se aplicó. El turismo crecía espontáneamente; la riada turística regaba el país, pero el manantial se explicaba más por el comportamiento de los consumidores extranjeros, y de los agentes que canalizaban y controlaban estos flujos turísticos, que por las excelencias de una política turística que, al fin y al cabo, no hizo más que nadar a favor de la corriente. Con la crisis económica e institucional, a partir de 1973, se frenó el flujo turístico, y los más que se hizo fue el I Plan de Modernización del turismo, sin prácticamente aplicación.

La caída del régimen impidió la aplicación de aquel I Plan y anuló los planes de desarrollo, incluidos los turísticos. La política turística entró en una nueva fase, entre 1976 y 1985, que si algún calificativo merece, éste es el de errática; como otras políticas sectoriales, la turística quedó arrumbada por las urgencias políticas. Como rasgos generales de este período destacan dos. Primero, la política turística se atribuyó a ministerios estrictamente económicos, aunque con distinta denominación (en 1976 se suprimió el MIT). Segundo, se produjo el mayor cambio institucional de su historia, pues se descentralizó al pasar a ser competencia de las Comunidades autónomas; esta profunda mutación provocó conflictos de competencias y mermó uno de los pilares de la política turística, la promoción, al tiempo que creó descoordinación. Las autonomías cuidaron el turismo, pero su política adolecerá de algunos de los defectos de la administración central: entre otros, se considerará, al principio, más una actividad cultural que económica, y se le dedicaron relativamente pocos recursos.

Esta situación va a durar al menos hasta 1985, cuando Enrique Barón ocupaba (desde 1983) el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Entonces se adoptaron dos medidas de importancia: una de ellas fomentar la desestacionalización, por medio del consumo turístico interior; se hizo a través de una política de rentas, en forma de turismo social, pensado para los pensionistas, canalizado a través del INSERSO. Este turismo de la tercera edad, además de colaborar a desestacionalizar la actividad y mejorar el uso de una infraestructura infrautilizada en buena parte del año, tuvo otras consecuencias positivas derivadas del efecto multiplicador del gasto turístico. Estamos ante uno de los logros de los gobiernos socialistas, que por su eficacia y éxito social ha perdurado. Con Enrique Barón también se inició la sistemati-

zación del interés y preocupación por la sostenibilidad del turismo y sus efectos medioambientales, así como por los turismos alternativos. Respeto al medio ambiente, diversificación, desestacionalización y calidad van a ser los objetos fetiche de la política turística a partir de ahora. La concreción más acabada de esta nueva orientación la encontramos en el Libro Blanco del Turismo, iniciado en el mandato de Abel Caballero en el Ministerio y finalizado en 1990, así como en los planes de calidad y excelencia (Futures), aplicados desde 1993, dentro del Plan Marco de la Competitividad diseñado con Aranzadi en el Ministerio. Este Plan confirma la consolidación, al fin, de la idea de que el turismo es una actividad económica y empresarial, en la que los gobiernos tienen que implicarse a través de una política integral que colabore a potenciar una oferta solvente y de calidad, instrumentando políticas de oferta.

Con estos principios e instrumentos se abre la última y nueva —también fecunda— fase de la política turística del siglo xx. Estamos ante una política que se beneficia, además, de la concurrencia de varios factores. Primero, la concertación de esfuerzos entre la administración central y las administraciones autonómicas (las locales caminan rezagadas o con mínima o escasa coordinación con las otras), tras el periodo de desencuentros, que finaliza en torno a 1993. Segundo, la consolidación del sector, al calor del favorable comportamiento de la demanda, que lleva a hablar del «segundo boom turístico español»²⁰. Tercero, la modernización del tejido turístico empresarial, y la incipiente pero progresiva internacionalización de las empresas turísticas españolas, que se suman al proceso de apertura al exterior de las compañías españolas de la década de los noventa. Un ejemplo de esta nueva orientación empresarial es el del grupo Barceló, que en 2000 llegó a un acuerdo de canje de acciones de su división de viajes con el operador turístico First Choice, tercero del Reino Unido y primero de Canadá, a cambio del 15,75% de este operador²¹. Este tipo de acuerdos, y las demás estrategias de integración desplegadas en los dos últimos años del siglo xx, permiten a las grandes empresas españolas del sector incorporarse con cierta presencia a los mercados emisores, una de nuestras asignaturas pendientes.

²⁰ Eugenio DE QUESADA, «Los 90. Hacia el nuevo milenio», en F. BAYÓN (dir.), *op. cit.*, p. 153.

²¹ Belén CEBRIÁN, «La doble nacionalidad del grupo Barceló», *El País Negocios*, 25-6-2000, p. 16.

Con todo, los avances en los mercados turísticos no son necesariamente estables, máxime cuando la competencia internacional es creciente. Además, iniciado el siglo XXI, los aumentos en los precios de los servicios turísticos en España recortan su competitividad; a ello se añade el clima de incertidumbre mundial inaugurado con el atentado de las Torres gemelas de septiembre de 2001, que incide negativamente en las decisiones de viajar a otros países. Asoma, por tanto, la caída coyuntural del consumo de productos turísticos españoles por parte de los extranjeros, que representaba en 2000 el 5,6 por 100 del PIB. La experiencia del siglo XX demuestra, en cualquier caso, que de peores situaciones se ha salido.