

**Una revisión de la política turística española:
pasado, presente y retos de futuro**

III

David Flores Ruiz
María de la O Barroso González

Departamento de Economía General y Estadística
Universidad de Huelva.

Resumen

A través de un exhaustivo análisis bibliográfico, el presente artículo pretende hacer una revisión crítica de la política turística española, desde sus comienzos a la actualidad, con la finalidad de poner de manifiesto sus principales aciertos y desaciertos. A partir de este análisis, y teniendo en cuenta la intensa competencia que existe actualmente en la actividad turística, se concluyen los principales retos a los que se enfrenta la política turística española.

Palabras clave

Política económica, política turística, política sectorial.

Abstract

Due to the experience of Spanish tourist policy, the present article considers, from a revision of scientific literature, the necessity to its revision in order to analyze the positive and negative aspects. The consideration of these aspects could improve the Spanish tourist policy in the future.

Keywords

Economic Policy, Tourist Policy, Sector Police.

1. Introducción

La política turística puede ser definida como *el conjunto de actuaciones y medidas emprendidas y realizadas por las administraciones públicas relativas a la actividad turística* (Bayón, 1999: 331).

Estaríamos, pues, ante las diferentes formas que tiene la administración pública de intervenir en la actividad turística para fomentarla, desarrollarla y corregir, en la medida de lo posible, los problemas que el desarrollo de dicha actividad pueda generar. En este sentido, en la medida en que se identifiquen varias alternativas en cuanto al papel a desempeñar por parte de las administraciones públicas respecto a la actividad turística, puede hablarse de política turística⁽¹⁾.

La política turística es considerada como un eslabón más de la política económica, pues debe ayudar a mejorar el bienestar de los ciudadanos de un país mediante la creación de riqueza, generación de puestos de trabajos, mejorando el saldo exterior, etc. De tal forma, que los objetivos últimos de toda política turística (fines generales) deben coincidir con los objetivos de la política económica de un país (objetivos económicos, sociales y medioambientales). Así, la comprensión de la realidad socioeconómica de un país y su política económica, son elementos indispensables para comprender la política turística.

Por tanto, considerando las diferentes etapas socioeconómicas por las que ha pasado España en el último siglo, así como la realidad turística vivida en cada una de ellas, se pueden identificar en la política turística española una serie de etapas marcadas por características muy diferentes -objetivos, instrumentos, grado de intervención, entorno competitivo, etc.-. De esta forma, a grandes rasgos, se pueden identificar tres grandes etapas en la política turística española: a) la primera mitad del Siglo XX; b) la segunda mitad del siglo XX hasta la década de los 80 y; c) desde principios de los noventa hasta la actualidad. En los siguientes apartados se comentan cada una de estas etapas para, en el último apartado, referido a las conclusiones, y teniendo en cuenta toda esta evolución histórica, exponer los principales retos de la política turística española.

2. Los inicios de la política turística española: primera mitad del siglo XX

La decisión que adoptaron los gobiernos de diferentes países de intervenir en el fomento del turismo tiene un origen esencialmente económico, pues el impacto que los viajes causaban en las economías de los destinos turísticos, desde principios del siglo pasado, cada vez era mayor y ejercía una mayor influencia en los niveles de vida de la población. Por tanto, puede decirse que *la vinculación entre la Política y el Turismo viene dada principalmente por el carácter económico de este último* (Fernández, 1991a).

A principios del siglo XX el turismo ya se había convertido en una importante fuente de ingresos para países receptores como Suiza, Italia y Francia, mientras que en España, a pesar de su buena situación geográfica, su excelente clima y su rica y variada historia y cultura, apenas se dejaban sentir los efectos de este nuevo fenómeno social que comenzaba a aparecer con fuerza en la sociedad europea de finales del siglo XIX y principios del XX.

Por tanto, el Gobierno español, consciente de la importancia que podía tener el fomento del turismo como fuente generadora de divisas que impulsara el desarrollo económico del país, decidió intervenir en esta nueva actividad económica no sólo apoyando a la iniciativa privada sino también interviniendo directamente en la misma (Pellejero, 1999a). Esta forma de actuación marcará en gran medida, como se analizará posteriormente, la política turística que, desde principio del siglo pasado, se ha venido desarrollando en nuestro país, una política turística paternalista en la que el Estado ha sido constantemente responsabilizado por la iniciativa privada de la situación turística de cada momento, sobre todo en los períodos de crisis.

La Administración española comienza a intervenir por vez primera en la actividad turística en 1905 con la creación de la Comisión Nacional “encargada de fomentar en España, por cuantos medios estuvieran a su alcance, las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero”, adelantándose, de esta forma,

a países como Francia, Italia y Suiza, los cuales, si bien tenían unos mayores ingresos por turismo, sus respectivas administraciones públicas aún no intervenían en el fomento de esta creciente actividad económica⁽²⁾ (Fernández, 1991a:212) y (Pellejero, 1999a:23).

En este sentido, como se recoge en la exposición de motivos del Real Decreto⁽³⁾ por el que se aprobó la creación de la Comisión Nacional de Turismo, es curioso el reconocimiento que, ya a principios del siglo pasado, se hace a la iniciativa privada como principal agente económico que debería impulsar y desarrollar el turismo. No obstante, como en el propio decreto se recoge “ante la falta de acción social, el Estado se cree en el deber de dar el ejemplo...”, por lo que es el Estado el que asume ese carácter paternalista en el desarrollo turístico de España (Pellejero, 1999a).

La orientación de la administración española desde sus inicios se dirigió claramente al desarrollo del turismo receptivo basado en la demanda extranjera, pues, tal y como expone Fernández (1991b), *ni en un sólo momento se contempla la conveniencia de fomentar los viajes de los españoles por su propio territorio, aunque, como es sabido, ello tenga también efectos económicos importantes en el país*⁽⁴⁾ (Fernández Fúster, 1991b:213).

La Comisión Nacional fue sustituida en 1911 por un nuevo organismo, la Comisaría Regia, mejor dotado económicamente y con objetivos más ambiciosos. Este organismo público, creado en 1911, fue el sucesor de la citada Comisión Nacional, si bien sus funciones⁽⁵⁾ se ampliaron pues *no sólo tenía que favorecer y promover la llegada a nuestro país de viajeros extranjeros, sino, además, y aquí estaba la novedad, conservar de manera eficaz la riqueza “artística, monumental y pintoresca” de España* (Pellejero, 1999a:13). Para ello, la Comisaría creó museos, construyó jardines, organizó y participó en exposiciones de arte, consolidó ruinas, conservó monumentos y fundó bibliotecas y archivos, entre otros.

No obstante, la principal preocupación que tenía este organismo para convertir a España en un próspero centro receptor de turistas era, por un lado, crear y mejorar la red nacional de infraestructuras de transportes y, por otro, ampliar la oferta hotelera suficiente mediante la construcción de establecimientos públicos dedicados al hospedaje, pues *no bastaba con ensalzar el clima, la variedad geográfica o los monumentos artísticos de nuestro país. Si queríamos convertirnos en un próspero centro receptor de turistas era necesario, a demás, disponer de una industria hotelera que satisficiera las exigencias de aquellos y que prestara un servicio de calidad.* (Pellejero, 1999a:14).

Los elogios a la labor realizada por la Comisaría fueron constantes. No obstante, Herrero (1926) publicó un estudio en el que afirmaba que para el desarrollo del turismo era necesario que todos los sectores interesados en el mismo coordinasen sus esfuerzos, proponiendo para ello la creación de un Consejo Nacional de Turismo en el que estarían representados organismos tales como la propia Comisaría Regia, las compañías de ferrocarriles, las de navegación, las de aviación, la industria hotelera, los establecimientos termales, las Cámaras de Comercio, el Real Automóvil Club, entre otras. Este proyecto recibió múltiples elogios desde distintos sectores de la política, la economía y la sociedad española, pues suponía un paso más en la forma de interpretar y abordar el desarrollo turístico y pudo ser decisivo para que, en 1928, se decidiese sustituir la Comisaría Regia por el Patronato Nacional de Turismo.

Este organismo, creado por Real Decreto en 1928, tuvo como principales funciones (Pellejero, 1999b: 27): divulgar el conocimiento de España; provocar y apoyar aquellas iniciativas que mejoraran el turismo; estimular el desarrollo de la industria hotelera; estudiar la posibilidad de crear una Escuela de Turismo; promover y apoyar la propaganda del turismo en el extranjero mediante la creación de centros de información y de viajes en otros países; fundar centros o agencias de turismo en España estableciendo relaciones de colaboración con organismos tanto

públicos como privados, cuyos servicios pudieran ser utilizados de alguna forma por los turistas -Sindicatos de Iniciativas de Turismo, Comisiones de Monumentos, entidades culturales, deportivas, etc.-; y otras actuaciones que contribuyeran a ensalzar el prestigio de España entre los que vienen a visitarla.

Si se considera tanto la diversidad de funciones como la complejidad de la estructura organizacional del Patronato se puede afirmar que éste nace con la pretensión de dar un nuevo impulso a la política turística nacional, pues, como afirma Fernández (1991a:285), *los tiempos habían cambiado y una noción de lo que el turismo era y necesitaba para su promoción había tomado cuerpo*. De ahí las nuevas competencias que se le asignaba respecto a las que, en su día, tuvieron la Comisión y la Comisaría. En este sentido, mientras que la Comisaría se dedicó fundamentalmente a la restauración de monumentos, dominando, por tanto, el binomio turismo-arte, en el presente período se abren paso actividades más diversas -propaganda, viajes, alojamiento, formación, etc.- lo que *significa un paso adelante en la concepción "oficial" del turismo* (Fernández, 1991a:286). Sin embargo, debido a los graves acontecimientos⁽⁶⁾ que tienen lugar en esta etapa, el Patronato Nacional sufre varias reestructuraciones llegando incluso a dejar de funcionar durante varios meses, hasta que, con la llegada de la Guerra Civil, en 1936, desaparece.

Tal y como afirman Fernández (1991b) y Pellejero (1999a, 1999b), el Patronato Nacional de Turismo contribuye a asentar las bases del desarrollo turístico de España consiguiendo logros tan importante como la apertura de numerosas oficinas de información turística, tanto en el extranjero como en el interior, la creación, para que los turistas pudieran acceder, una vez estuvieran en el interior del país, de una completa información sobre rutas, monumentos, hoteles, etc., y la ampliación y mejora de la infraestructura hotelera. Merece la pena destacar la creación de la Cámara Oficial Hostelera -1928-, el Libro Oficial de Reclamaciones -1929-, y la Red de Paradores Nacionales y Albergues de Carreteras.

Sin embargo, como consecuencia del conflicto bélico, el desarrollo turístico que había experimentado España durante el período anterior sufrió un claro retroceso. No obstante, antes de terminada la Guerra, en 1938, se crea el Servicio Nacional de Turismo, organismo de corta existencia en el que tan sólo cabe destacar la publicación de una normativa⁽⁷⁾ mediante la cual se intentaba intensificar el control sobre la industria hotelera fijando los precios exigidos de estos establecimientos.

Durante la década de los cuarenta las condiciones nacional e internacional⁽⁸⁾ no favorecieron la llegada de turistas a España. Sin embargo, la Administración continuó interviniendo en la actividad turística, de esta forma, por Ley de 8 de agosto de 1939, el Servicio Nacional de Turismo se transforma en Dirección General de Turismo, pudiendo citar, como actuaciones más destacadas de este período, siguiendo a Pellejero (1999a): la reorganización de las Juntas Provinciales y Locales⁽⁹⁾, la reglamentación de la publicidad⁽¹⁰⁾ con fines de propaganda turística, la creación del Crédito Hotelero⁽¹¹⁾, la continuidad en la fijación oficial de los precios hoteleros, la instauración con fines recaudatorios de la Póliza de Turismo⁽¹²⁾, la regulación del ejercicio de las agencias de viajes⁽¹³⁾ y del Sindicato de Hostelería⁽¹⁴⁾, y el incremento y protección de la red de alojamientos estatales.

En definitiva, esta intervención se dirigió fundamentalmente a promocionar el país en el extranjero, a crear y mejorar las escasas vías de comunicación que poseía España, a aumentar la planta de alojamientos⁽¹⁵⁾ y a poner en valor la gran riqueza histórica, cultural artística y natural que poseía. No obstante, debido, tanto a los difíciles acontecimientos internos y externos vividos en este período, cómo a la escasa financiación con la que contó esta política, *los resultados de estas tareas realizadas en pro del turismo no fueron evidentemente óptimos, aunque sí pueden calificarse de positivos*. (Pellejero, 1999b:74). En este sentido se manifiesta Vila (1997:17) al afirmar que estas primeras actuaciones sembraron la semilla de lo que con el

tiempo llegaría a ser el despliegue contemporáneo de nuestra industria de la hospitalidad y del viaje.

Por consiguiente, podría decirse que la política turística aplicada en España durante la primera mitad del Siglo XX fue adecuada e intensa, centrada en la promoción exterior, así como en la creación de facilidades (infraestructuras de acceso y alojamiento) y puesta en valor de incentivos (artísticos, históricos, culturales y naturales) para atraer a la demanda turística. Sin embargo, como consecuencia de las condiciones adversas (sociales, económicas y políticas) que se suceden en este período, los resultados no fueron todo lo deseado aunque sí positivos (Flores y Barroso, 2009). De tal forma que, hasta esa fecha, aún no se preveía la importancia social y económica que iba a tener la actividad turística en el desarrollo de España.

Así, podrían destacarse algunas actuaciones importantes en materia de política turística que representaron una forma avanzada e innovadora de entender y acometer el desarrollo turístico que, posteriormente, debido al rápido crecimiento experimentado por la demanda turística, tal y como se argumenta posteriormente, no se tuvieron en cuenta. Entre estas actuaciones destacamos la creación de los Sindicatos de Iniciativa de Turismo y del Patronato Nacional de Turismo, los cuales trataron de reunir, para llegar a una mejor coordinación e integración de la política turística, a todos los sectores, públicos y privados, relacionados con el turismo.

La creación en 1951 del Ministerio de Información y Turismo, unido al inicio del turismo de masas -"boom turístico-, permite diferenciar la etapa anterior de la que comienza a experimentarse a partir de la década de los cincuenta, y que ocupa hasta los ochenta, cuyas principales características se recogen a continuación.

3. La política turística desde los cincuenta a los ochenta: falta de visión estratégica

A finales de los cincuenta se produce un proceso de apertura de la economía española, en general, y de

la actividad turística, en particular, fundamentada, en lo que al turismo se refiere, en la eliminación y simplificación de los trámites de visados y aduanas, en la liberalización de los controles de divisas y en la modificación del tipo de cambio y la estabilización de los precios (Esteve y Fuentes, 2000: 101). Se identifica, por tanto, una segunda etapa en la política turística del régimen franquista caracterizada, tal y como se recoge a continuación, por una mayor apertura al exterior y la adquisición de un mayor rango "real" administrativo del turismo.

Sin embargo, a pesar de adquirir el turismo rango ministerial por Decreto-Ley de 19 de julio de 1951, en España aún no existía la creencia de que esta actividad podía llegar a convertirse en un verdadero fenómeno socioeconómico para el país, pues, *desde 1951 hasta su disolución en octubre de 1977, la política del régimen giró exclusivamente sobre la problemática de la radio, de la prensa...* (Fernández, 1991a: 625), por lo que la política turística quedaba, en gran medida, vacía de contenido y financiación. En este sentido, *las dotaciones de presupuesto eran más bien escasas, y no permitían estrategias y políticas promocionales y de expansión, a excepción de alguna que otra actuación de mejoramiento de la imagen política y de modernización de las viejas infraestructuras del Estado* (Pellejero, 1999b, 1991:78).

Como una gran mayoría de autores sostienen⁽¹⁶⁾, puede afirmarse que el importante crecimiento que experimentó la llegada de turistas a partir de los años cincuenta, y especialmente en la década de los sesenta -boom turístico-, obedece sobre todo a razones de carácter político-institucional (apertura de España al exterior), socioeconómicas (escaso desarrollo, lo cual conlleva unos bajos niveles de precios) y a las condiciones naturales que existían en nuestro país (cercanía a los principales mercados emisores e importantes recursos naturales). Sin embargo, como recoge Figuerola (1984), se dieron *dos actuaciones de política económica que, no persiguiendo especialmente el objetivo de masificar el turismo extranjero, fueron los incentivos que terminaron por convencer a la demanda*

turística internacional a preferir España. Es decir, la devaluación de la peseta de 1959 y la política de estabilización de precios que hacía altamente competitivo el producto español (Figuerola, 1984:70).

Por tanto, fueron las ventajas comparativas que disfrutaba España hacia mediados del siglo XX (buena situación geográfica, excelente climatología, apertura hacia el exterior y bajos niveles de precios) los principales factores que propiciaron el importante crecimiento turístico que experimentó el país durante este período y que lo llevó a colocarse entre los destinos turísticos más visitados internacionalmente. Por consiguiente, podría decirse que este importante crecimiento no fue fruto de la política turística premeditada que se venía aplicando en el país desde principios del pasado siglo.

Además, como consecuencia del aislamiento sufrido por España hasta finales de los cincuenta, la acción administrativa turística quedó vinculada principalmente a la propaganda e información. De esta forma, la publicidad turística en el extranjero no era más que un elemento de propaganda exterior del régimen franquista. A su vez, dado que el país se encontraba en vías de desarrollo, el objetivo fundamental de su política turística fue el de captar el máximo número de turistas extranjeros con la mínima inversión, es decir, crecer cuanto más mejor, sin criterios selectivos de coste-beneficio, para obtener el máximo número de divisas con las que industrializar el país (Bote, y Marchena, 1996).

Sin embargo, a pesar de las actuaciones que se tomaron en este período y del importante incremento experimentado durante toda la década de los sesenta, tanto en el número de turistas como en la cuantía de sus ingresos, debe decirse que *los instrumentos de política turística y, específicamente, las medidas concretas de política económica son y han sido muy insuficientes* (Pellejero, 1999b:110). Y ello se pone de manifiesto cuando observamos en el cuadro siguiente la participación del Ministerio de Información y Turismo en la distribución de los Presupuestos del Estado para el período 1960-1975.

Cuadro 1. Participación del Ministerio de Información y Turismo en la distribución de los Presupuestos del Estado (1960-1975)

Año	% participación	Año	% participación
1960	0,8	1968	1,1
1961	0,7	1969	1,1
1962	1,1	1970	1,1
1963	1,1	1971	1,0
1964	1,1	1972	1,0
1965	0,9	1973	1,0
1966	0,8	1974	1,0
1967	0,6	1975	1,0

Fuente: Presupuestos Generales del Estado en Pellejero (1999)

Además, estas cantidades deben ser corregidas a la baja si se tiene en cuenta que más de la mitad del presupuesto del Ministerio de Información y Turismo iba destinado a financiar todas las actividades relacionadas con la información -control de la propia información y de las actividades de propaganda, subvenciones a la prensa, a la radio y a la televisión, al cine y al teatro, etc.-. Por lo que el turismo tan sólo representaba alrededor del 0,3% de los presupuestos del Estado para este período.

Esa financiación es dirigida, fundamentalmente, a la promoción de España como destino turístico fuera de sus propias fronteras, siendo muy escasa la financiación pública destinada a alojamientos e infraestructuras, por lo que es el capital extranjero -turoperadores, principalmente- el que tiene que invertir en el destino, asegurándose el control de los precios hoteleros. De esta forma, los turoperadores extranjeros, tal y como recoge Bayón (1999:850), financiaron gran parte del desarrollo turístico español, recurriendo a dos mecanismos: *la inversión directa en creación de hoteles y desarrollo de cadenas propias, normalmente con la participación de socios españoles...*; y *con préstamos a empresarios españoles para la construcción de hoteles, asegurándose el control de los precios ante el fenómeno inflacionista que vivía el país en aquella época.*

Por consiguiente, aun teniendo España necesidades importantes de financiar su desarrollo turístico,

como consecuencia de las importantes tasas de crecimiento que experimentaba la demanda turística, la Administración Turística Central no asigna los suficientes recursos económicos para hacer frente a esta situación, por lo que *la insuficiente política crediticia fue compensada por el préstamo de los proveedores -turoperadores extranjeros, fundamentalmente- que simultáneamente se aseguraban unas plazas inmunes a la inflación de los precios del sector* (Pedreño, 1996:304).

A demás, a pesar de ser la promoción turística exterior la partida de mayor presupuesto público, debe decirse que también ésta *ha contado siempre con fondos escasos; así lo reconocía el titular del departamento correspondiente* (Cals, 1974:85), si bien, hasta esas fechas, la promoción estatal siempre tuvo más entidad que la privada. Por otro lado, esta política de promoción se ha caracterizado por insistir en motivos de atracción que han reforzado la estacionalidad y concentración geográfica de la demanda⁽¹⁷⁾, en vez de ofrecer una imagen del país más diversa dirigida a diferentes segmentos de demanda.

En definitiva, podría afirmarse que *la política turística de este período fue a todas luces insuficiente, no sólo desde el punto de vista del control del crecimiento de la oferta y de las necesidades de infraestructura y servicios básicos sino también desde el punto de vista de la demanda y política de promoción* (Pedreño, 1996:304). Así pues, tal y como se ha apuntado, el desarrollo de España como destino turístico se ha apoyado, fundamentalmente, en sus ventajas comparativas (buena situación geográfica, importantes recursos naturales y bajos niveles de precios), pues el apoyo al tejido empresarial ha brillado por su ausencia.

No obstante, se debe reseñar cómo, debido a la crisis económica de los setenta, con la consiguiente ralentización de las tasas de crecimiento de llegadas de turistas y de sus ingresos, así como la puesta en entredicho del modelo de crecimiento cortoplacista que se había venido experimentando hasta entonces, el Gobierno comienza a apostar por diversificar la

oferta turística, destinando a ello un 36,3% del total de inversión turística⁽¹⁸⁾. En este sentido, en el III Plan Económico y Social (1972-1975) se recoge que *se diversificará la acción en orden a conseguir una demanda turística más cualificada que produzca un mayor gasto medio por visitante* (Pellejero, 1999b:107). Por tanto, se observa cómo a partir de este período los discursos de política turística comienzan a cambiar, buscando profundizar en la captación de segmentos de demanda con niveles de gastos más alto mediante la promoción y desarrollo de una nueva oferta turística.

Estas nuevas orientaciones de la política turística española se ponen nuevamente de manifiesto cuando se analiza detenidamente los objetivos fundamentales que se fijan en el IV Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el sector turístico, pues, aunque, por motivos tanto políticos como económicos, no se llegó a aplicar, sus objetivos dan una primera aproximación del cambio que comenzaba a experimentar la política turística nacional. Dichos objetivos fueron (Pellejero, 1999a:108-108): promocionar el turismo, mejorar la comercialización de la oferta turística, ajustar el desarrollo cualitativo, cuantitativo y territorial de la oferta turística a la demanda real y previsible, diversificar la oferta turística, mejorar la ordenación del territorio, potenciar y crear nuevas fórmulas de crédito y del seguro para la oferta e intensificar los estudios y estadísticas sobre turismo.

Por tanto, puede afirmarse que durante este período, las crisis que vivía el país, política (transición) y económica (grave crisis internacional), *coexisten, a su vez, en el tiempo con un principio de revisión del desarrollo turístico habido en España desde finales de los años cincuenta* (Esteve y Fuentes, 2000:264). No obstante, a pesar de estas crisis, este período *fue fructífero porque ese nuevo enfoque del turismo dio prioridad a los auténticos problemas del sector: la necesidad de renovación del equipamiento y el fortalecimiento empresarial a través de la mejora de sus estructuras organizativas y financieras* (Esteve y Fuentes, 2000:264).

Sin embargo, todos estos problemas estructurales que comenzaba a experimentar el sector⁽¹⁹⁾, en un primer momento, no cambiaron la política turística española, teniéndose que esperar para ello hasta bien entrada la década de los ochenta, pues acontecimientos tales como la grave crisis económica, la transición política y la necesidad de una profunda reconversión industrial, impidieron que se diese ese cambio necesario que comenzaba a demandar la nueva situación del sector (Pedreño, 1996:306). Sobre todo si se tiene en cuenta que el turismo es una de las actividades económicas que antes se recupera de la crisis.

La política turística de la década de los ochenta sigue con los objetivos de maximización de las llegadas de turistas extranjeros y de ingresos, caracterizándose por ser una política neoliberal que, si bien mantiene los mismos instrumentos -promoción, crédito oficial, inversiones en infraestructuras turísticas, formación y estudios e investigación-, está marcada por un repliegue institucional⁽²⁰⁾, una insuficiente asignación de recursos financieros y una importante privatización de algunas empresas públicas -Viajes Marsans, Empresa Pública del Turismo, etc.-

. En definitiva, *esta política neoliberal refleja el desconcierto y la incapacidad para definir objetivos estratégicos por parte de la Administración Turística Central para hacer frente a la nueva situación que implica la intervención creciente directa o indirecta en la política turística de otros niveles (CC.AA., Municipios, etc.)* (Bote y Marchena, 1996:309).

Esta etapa neoliberal termina a finales de los ochenta cuando se vuelve a entrar en una etapa de crisis, generalizándose los diagnósticos pesimistas sobre la situación del sector turístico español, los cuales comenzaron a apuntarse en la década de los setenta⁽²¹⁾. Esta situación demandó una profunda revisión de la política turística que se venía aplicando hasta entonces. Dicho proceso de reflexión⁽²²⁾ marcó los primeros comienzos de la aplicación del enfoque estratégico -largo plazo- desde el que actualmente, tal y como se recoge en el siguiente apartado, se viene elaborando la política turística española, tanto por

parte de la Administración Turística Central como de sus Comunidades Autónomas.

Así pues, aunque ya a finales de los setenta y durante los ochenta se comienza a debatir sobre la necesidad de implementar un nuevo modelo de desarrollo turístico para España, basado en la calidad y, por lo tanto, en aspectos cualitativos, -diferenciación del producto, diversificación de la oferta turística, formación de los recursos humanos, etc.-, no va a ser hasta finales de esta década, y principios de los noventa, cuando verdaderamente se comienza a aplicar esta nueva política, la cual se comenta a continuación.

4. La política turística española desde los noventa a la actualidad: un enfoque estratégico

Tal y como se ha apuntado anteriormente, a finales de los setenta y en los ochenta autores como Cals (1974), Figuerola (1984) y Torres Bernier (1985), entre otros, comienzan a reflexionar y cuestionar la política turística que se venía aplicando en España desde el "boom turístico" de los sesenta, la cual nos llevó a implementar un modelo de desarrollo turístico caracterizado, entre otros elementos, por una fuerte concentración espacial de la actividad turística en el litoral; una masiva explotación del segmento turístico de sol y playa, dejando sin explotar otras motivaciones turísticas de mayor significado cultural y rendimiento económico⁽²³⁾; y una importante estacionalidad que reducía la utilización y rentabilidad de cuantiosas inversiones, impidiendo una normal amortización (Figuerola, 1984:70).

En definitiva, tal y como tal y como se ha recogido en el apartado anterior, durante todo este período se aplicó una *irregular política de desarrollo turístico, incompleta en los medios y actuaciones, y demasiado indolente en cuanto a ciertas acciones llevadas a cabo por sujetos activos del proceso* (Figuerola, 1984:70)⁽²⁴⁾. Acciones que se caracterizaron por una total improvisación, sin precisarse con claridad el horizonte que debían alcanzar, si bien, la mayor parte de ellas estaban caracterizadas por el corto plazo.

El agotamiento de este modelo de crecimiento impidió continuar con este tipo de política turística, si bien hay que reconocer que también existieron otros factores que impulsaron este cambio, entre los cuales se destacan, siguiendo a Torres Bernier (1985:110): a) la irrupción del Estado de las Autonomías, pues significó la adopción de objetivos parciales de cada región y la consideración del turismo interior; b) las transformaciones de las propias estructuras internas del turismo español; y c) los propios efectos de la crisis y la misma evolución de la economía nacional, pues mientras que sectores económicos tradicionales como la agricultura, la ganadería, la minería, etc., entraban en una profunda crisis (de la cual aún no han salido), en la actividad turística ésta apenas se notó, recuperándose rápidamente de la misma.

Por tanto, es a partir de finales de los ochenta y principios de los noventa cuando realmente la política turística española comienza a cambiar y a ser definida tal y como la entendemos hoy en día. Este cambio asienta sus raíces en dos tipos de factores: a) los de tipo económico, propios del turismo, tanto de oferta⁽²⁵⁾, como de demanda⁽²⁶⁾, que se traducen en una pérdida de competitividad; y b) los de tipo político-institucional, como consecuencia de la estabilidad política que vive el país en este período, en el cual, la transición y la creación de Estado de las Autonomías se daba por concluido.

Por todos estos motivos, en este período se inicia un proceso de reflexión, promovido por la Secretaría General de Turismo, con la participación de los agentes sociales, dando lugar al Libro Blanco del Turismo Español, elaborado en 1990. El objetivo último de este documento era efectuar un análisis y diagnóstico del sector turístico español, analizar sus puntos fuertes y débiles, destacar los principales problemas y retos a que se enfrentaba y definir las líneas estratégicas de actuación (Fernández González, 1999).

En este contexto se produce el cambio de orientación de la política turística española, cuyo objetivo fundamental, ante la pérdida de competitividad que

comenzaba a experimentar España en el mercado turístico internacional, era el de elevar el grado de competitividad del sector turístico nacional, de manera que continuase contribuyendo a la creación de riqueza y empleo, aumentando el bienestar de la sociedad española. Si bien, ello se debía hacer compatible con la sostenibilidad del proceso.

Esa competitividad, dada la situación de madurez en la que se encontraba España como destino turístico, sólo podía ser alcanzable por medio de una mejora de la calidad del modelo turístico español, incidiendo, por tanto, en sus aspectos cualitativos. Además, ello se hacía más necesario si se tiene en cuenta que el nivel de vida del país y, por tanto, sus niveles de precios, se estaba elevando en los últimos años, convergiendo con los países europeos más desarrollados, principales emisores turísticos para España.

Así pues, tal y como recoge Monfort (2002:18), *esa mejora de la calidad y consecuente competitividad del modelo turístico español se trata lograr mediante medidas de políticas turísticas diferentes*. Entre los instrumentos que comienzan a aplicarse con mayor frecuencia e intensidad en esta nueva etapa de la política turística española, tanto a nivel del Estado Central como de sus Autonomías, destacan, entre otros: la formación de los recursos humanos; la diversificación del producto turístico -turismo rural, de salud, de congresos, de convenciones, de negocios, cultural, etc.-; la cualificación del modelo de sol y playa mediante actuaciones como la ordenación del territorio, la modernización de los establecimientos, la dotación de oferta complementaria, etc.; la promoción de nuevos segmentos de oferta -parques lúdicos, trayectos culturales, construcción de instalaciones deportivas, etc.-; y el incremento de las actuaciones en inversión, desarrollo e innovación (I+D+i), así como la inversión en nuevas tecnologías.

En definitiva, todas estas medidas vienen a responder a una nueva forma de entender la competencia, pues, tal y como sigue argumentando Monfort (2002:18), en este nuevo contexto *la competitividad es creciente y se fundamenta cada vez más en factores intangibles,*

distintos a los que sustentaron el crecimiento turístico originario de España. Por tanto, puede decirse que la competencia se presenta como un concepto complejo y dinámico que requiere de nuevas actuaciones y estrategias en la política turística, de forma que ésta dé respuesta a los cambios que constantemente se producen en aquél.

Este nuevo enfoque de la política turística se insertaba plenamente en las corrientes que, en materia de política económica, venían propugnándose en la Unión Europea, y que suponen poner el acento en los elementos determinantes de la competitividad empresarial. En este sentido, el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo de Delors, publicado en 1992, planteaba la necesidad de explotar las ventajas competitivas derivadas de la progresiva inmaterialización de la economía para recuperar el crecimiento y el aumento del empleo. Para ello ponía el acento en la calidad de la educación y la formación, en la eficacia de la organización industrial, en la capacidad de introducir mejoras continuas en los procesos de producción, en los esfuerzos en investigación y desarrollo, en la fluidez en las condiciones de funcionamiento de los mercados, en la calidad de los productos, en la disponibilidad de infraestructuras de servicios competitivos y en la integración en las estrategias de las empresas en los cambios sociales, tales como la demanda de una mayor protección del medioambiente.

Todas estas consideraciones aplicables a cualquier actividad económica, industrial o de servicios, lo eran también, como no, cuando se hacía referencia a la primera actividad económica española, esto es, a la actividad turística. De forma que estos criterios fueron tenidos en cuenta por la Administración Turística Española a la hora de definir los objetivos estratégicos de su política turística, en la cual, tal y como se ha apuntado, *calidad, formación e innovación tecnológica serían palabras claves cuando hablamos de maximizar los rendimientos de la industria turística líder como la española* (Fernández González, 1999:405).

Esta nueva forma de entender la competencia, en general, y entre destinos turísticos, en particular, queda reflejada en los diversos planes estratégicos que, desde la Administración Central, comienzan a elaborarse a principios de los noventa. En este sentido, los planes estratégicos que la Administración Central ha venido elaborando hasta la actualidad son: el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español -FUTURES I- (1992-1995); el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español II -FUTURES II- (1996-1999), el Plan Integral de Competitividad del Turismo Español -PICTE- (2000-2006) y el Plan del Turismo Español Horizonte 2020. Sus principales líneas estratégicas se recogen en el cuadro 2.

Cuadro 2. Planes estratégicos turísticos de la administración central española (1992-2006)

FUTURES I	FUTURES II	PICTE	Plan 2020
Coord. y coop. institucional.	Coordinación	Calidad en destinos turísticos	Nueva economía (conocimiento, innovación y talento)
Modernización e Innovación	Cooperación e Internacionalización	Calidad en productos turísticos	Valor al cliente (posición. y calidad)
Nuevos Productos Turísticos	Calidad	Calidad en las empresas	Sostenibilidad
Promoción, marketing y comer.	Formación	Formación de calidad	Entorno competitivo
Excelencia turística	Tecnificación e Innovación	Desarrollo e innovación tecn.	Liderazgo compartido
-	Nuevos Productos	Internacionalización de la empresa turística	-
-	Actuaciones sobre Destinos	Cooperación Internacional	-
-	I+D	Información estadística y análisis.	-
-	-	Promoción	-
-	-	Apoyo a la Comercialización	-

Fuente: Elaboración propia

Del análisis comparativo del cuadro anterior se pueden extraer las principales líneas estratégicas sobre las que descansa la política turística española desde principios de la década de los noventa hasta la actualidad. Estas líneas estratégicas son las siguientes:

- *Cooperación*: consciente de la importancia que tienen las diferentes administraciones públicas, así como el sector privado, en el desarrollo de la actividad turística, se hace imprescindible que se lleven a cabo las actuaciones necesarias para asegurar la coordinación y cooperación de todos estos agentes⁽²⁷⁾.
- *Innovación*: ante la aparición de destinos turísticos competidores a bajos precios, sobre todo en el turismo de “sol y playa”⁽²⁸⁾, España se ve en la necesidad de incentivar la innovación y diversificación de sus productos turísticos, de forma que ello contribuya a implementar una estrategia de diferenciación respecto a esos nuevos destinos competidores. En esta estrategia de innovación van a jugar un papel muy destacado la utilización y aplicación de las nuevas tecnologías.
- *Nuevos productos*: muy unido a la innovación se sitúa esta línea de creación de nuevos productos, pues, como se ha comentado anteriormente, es necesario diversificar la oferta turística española, ya que ésta se había limitado a ofrecer el turismo de sol y playa. Esta oferta se debe adaptar a las necesidades de los diferentes segmentos de demanda.
- *Formación*: el incremento de la formación se convierte en otra de las estrategias claves a la hora de implementar una política turística basada en la calidad, la diferenciación y los aspectos cualitativos, los cuales tienen como fin último la creación de valor para el turista. La competencia basada en bajos precios y, por tanto, en ahorro de costes -enfoque macroeconómico a corto plazo-, ya no es aplicable para el desarrollo turístico competitivo nuestro país. Se impone,

de esta forma, una política de inversiones en activos inmateriales: investigación, formación, tecnologías, imagen de marca, etc.

- *Actuación en destinos turísticos*: la política turística no debe implementarse de manera exclusiva desde un enfoque macroeconómico a nivel de país, sino que cada vez va adquiriendo más importancia las actuaciones a niveles territoriales más desagregados, correspondiéndose éstos con los destinos turísticos. En estas unidades de análisis los aspectos microeconómicos adquieren un mayor protagonismo. Para ello, se crean los Planes de Excelencia -a partir de 1992- y de Dinamización -a partir de 1996-, dirigidos a incentivar las mejoras y el desarrollo de determinados destinos turísticos desde un nivel municipal o comarcal. El objetivo de estos planes es actuar en los niveles donde los turistas realmente disfrutan de su experiencia turística integral, nivel que se corresponde con el destino turístico (Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME, 1998).
- *Comercialización y promoción*: la política turística española de esta última etapa ha intentado mejorar la deficiente política de comercialización y promoción que ha venido aplicando desde los inicios del turismo de masas. Para ello, entre otros instrumentos, el uso de las nuevas tecnologías ha adquirido especial protagonismo.
- *Competitividad y sostenibilidad*: el objetivo fundamental de todas estas estrategias es mejorar la competitividad del sector turístico español dentro del nuevo paradigma de la sostenibilidad. No en vano, la sostenibilidad debe configurarse como una de las principales ventajas competitivas sobre las que apoyar la estrategia competitiva del sector turístico español.

Así pues, tal y como afirma Monfort (2000:19), los planes Futures I, Futures II, y PICTE son una importante referencia de la política turística estatal,

fundamentalmente por su enfoque estratégico, lo cual fue verdaderamente novedoso en el área turística, pues tan sólo existía un precedente en el análisis estratégico aplicado al turismo, concretamente el estudio, ya citado en el presente capítulo, de la Generalitat de Catalunya (1992). En definitiva esta nueva política turística busca implementar una estrategia de diversificación y excelencia para preservar y mejorar el posicionamiento competitivo de España, en general y de sus múltiples destinos turísticos, en particular, en un contexto de cambio estructural de los mercados(29).

En definitiva, podría decirse que es a partir de la década de los noventa cuando comienza a aplicarse una verdadera política turística de oferta en España, adaptando la oferta del sector a las tendencias y necesidades de la demanda.

5 Conclusiones: retos para la política turística española

A partir del análisis evolutivo de la política turística aplicada en España desde sus comienzos a la actualidad, en el presente epígrafe se presentan algunas de las conclusiones que se extraen del citado análisis, dejándose entrever algunos de los retos más importantes a los que se enfrenta la Administración Turística Central española.

En primer lugar, como se desprende de la evolución experimentada por el turismo internacional desde hace más de medio siglo(30), puede destacarse que esta actividad económica, en contra de lo que pensaba el Banco Mundial, allá por la década de los sesenta(31), debe ser considerada como un fenómeno estructural. En este sentido, la actividad turística deberá ser tomada muy en cuenta a la hora de elaborar la política económica de España. No en vano, el turismo es una de las actividades económicas que mayor resistencia ha tenido a las crisis(32). Y una de las actividades que más rápidamente se recupera de las mismas(33). A su vez, el turismo genera alrededor del 11% del Producto Interior Bruto español y del 12% del empleo en España(34).

El turismo se considera como una de las actividades más importantes y, a la vez, explicativa, de la estructura económica de España, considerándose necesario que exista una apuesta firme por parte de la Administración Turística Central a la hora de elaborar una política turística para el país. Ello se hace más de manifiesto si se considera: a) la intensa competencia que existe en el mercado turístico internacional; b) la dificultad que entraña la elaboración de una política turística, como consecuencia de la multitud de agentes que intervienen en la misma; y c) los efectos negativos (económicos, sociales y medioambientales) que puede generar una deficiente política turística, los cuales se han puesto de manifiesto en el caso español.

Por consiguiente, una vez argumentada la importancia estructural del turismo en la economía española, así como la necesidad de elaborar una política turística adaptada a la realidad socioeconómica del país y al mercado turístico internacional, las estrategias de futuro de la política turística española deberán girar, tal y como se apunta en el Plan del Turismo Horizonte 2020, en torno a los siguientes aspectos:

- Mejorar la gestión del conocimiento y la innovación en la actividad turística con objeto de atender las necesidades y expectativas que, cada vez más, tienen los múltiples segmentos de la demanda, con objeto de aportarles el máximo valor. Para ello, se hace imprescindible mejorar la formación de los recursos humanos en temas relacionados con esta actividad.

- Desarrollar esta estrategia siguiendo el paradigma de la sostenibilidad. De tal forma que la política turística tienda a establecer y reforzar las relaciones de sinergias entre la estrategia competitiva y la conservación del medioambiente y el patrimonio sociocultural del país. Para lo cual se hace necesario impulsar una estrategia de liderazgo compartido y cooperación entre todos los agentes que

intervienen en la actividad: empresarios, administraciones públicas, turistas y población local.

Así pues, el modelo de desarrollo turístico español deberá apostar por crecer en calidad (formación y oferta complementaria) en vez de cantidad (plazas de alojamientos), a diferencia de lo que ha venido ocurriendo hasta el momento. Para lo cual se hace necesario apostar por inversiones en activos inmateriales, tales como: formación de recursos humanos, nuevas tecnologías, investigación, innovación, etc.

En definitiva, si bien la política turística española de la primera mitad del siglo XX fue adecuada desde la oferta, sus resultados no fueron todo lo deseado como consecuencia de los problemas políticos, económicos y bélicos que se sucedieron en este período. Sin embargo, el importante crecimiento de la demanda turística que experimentó el país a partir de finales de los cincuenta hizo que su política

turística no fuera todo lo adecuada que debiera para dar respuesta a la misma. Es a partir de principios de los noventa, como consecuencia de la intensificación de la competencia en el sector, cuando se comienza a elaborar una adecuada política turística de oferta, integrada en la realidad socioeconómica del país, y basada en el largo plazo y en el ajuste a las nuevas necesidades y tendencias de la demanda.

Por consiguiente, podría decirse que la política turística española ha sido más intensa cuando la demanda ha experimentado menores tasas de crecimiento, incurriéndose, por tanto, en una mayor intensidad de la competencia en el sector. Es en estas situaciones cuando la Administración Turística española ha aplicado una verdadera política turística sectorial, con un enfoque de oferta, a más a largo plazo. Estos períodos se corresponden, fundamentalmente, con la primera mitad del siglo pasado y con las dos últimas décadas de la actual política turística española.

Bibliografía

- Barroso González, M.O. y Flores Ruiz, D. (2007): "La política turística como parte de la política económica", *Revista de Análisis Turístico*, 4, 4-21.
- Barroso González, M.O. y Flores Ruiz, D. (2006): "La competitividad internacional de los destinos turísticos: del enfoque macroeconómico al enfoque estratégico", *Cuadernos de Turismo*, nº 17, p.p. 7-24.
- Bayón Mariné, F. (1999): *50 años del turismo español: un análisis histórico y estructural*, Universidad Ramón Areces, Madrid.
- Bote Gómez, V. (1998): "El desarrollo del turismo en España: cambio de rumbo y oportunidades científicas", *Revista Valenciana D'Estudis Autònomicos*, nº 25, 4º trimestre.
- Bote Gómez, V. y Marchena, M. (1996): "Política turística", en Pedreño Muñoz, A. (dir.): *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid, p.p. 295-326.
- Cals Güell, J. (1974): *Turismo y política turística en España: una aproximación*, Ariel, Barcelona.
- Camisón Zornosa, C. y Monfort Mir, V. (1998): "Estrategias de reposicionamiento para destinos turísticos maduros: el caso de la Costa Blanca", *Estudios Turísticos*, nº 135, p.p. 5-28.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1990): "L'impact sectoriel du marché intérieur sur l'industrie: les enjeux pour les Etats membres", *Economie Européenne*, número especial.
- Cuadrado Roura, J.R. (1995): *Introducción a la política económica*, McGraw-Hill, Madrid.
- Dirección General de Turismo (1998): *Planes de Excelencia y Dinamización Turística*, Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYMES, Madrid.
- Esteve Secall, R. y Fuentes García, R. (2000): *Economía, historia e instituciones del turismo en España*, Pirámide, Madrid.
- Fayos Solá, E. (1994): "Competitividad y calidad en la nueva era del turismo", *Estudios Turístico*, nº 123, p.p. 5-10.
- Fenández Fúster, L. (1991a): *Introducción a la teoría y técnica del turismo*, Alianza, Madrid, 4ª edición.
- Fenández Fúster, L. (1991b): *Historia general del turismo de masas*, Alianza, Madrid.
- Fernández González, A. (1999): "El Plan Marco de Competitividad", en Bayón Mariné, F.: *50 años del turismo español: un análisis histórico y estructural*, Ramón Areces, Madrid.
- Figuerola Palomo, M. (1984): "Instrumentos de política económica aplicados al turismo". *Revista Situación*, nº 1, p.p. 68-96.
- Flores Ruiz, D. y Barroso González, M.O. (2009): *Análisis de la competencia en la actividad turística*, Septem Ediciones, Oviedo.
- Generalitat de Catalunya (1992): *Reforçament de l'avantatge competitiu del sector turística Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Mimeo.
- Herrero, J. (1926): *Estudio del turismo y proyecto para su desarrollo en España mediante la creación de un Consejo Nacional y constitución de la compañía Hispano-Americana del Turismo*. Barcelona. Mimeo.
- Mings, R.C. (1978): "Tourist industry development at the crossroad". *Tourism Review*, vol. 33, nº 3, p.p. 2-3.
- Monfort Mir, V. M. (2000): "La política turística: una aproximación", *Cuadernos de Turismo*, nº 6, p.p. 7-27.
- Monfort Mir, V.M. (1999): *Competitividad y factores críticos de éxito en los destinos turísticos mediterráneos: Benidorm y Peñíscola*, Tesis Doctoral, Universidad de Valencia. Valencia.
- Monfort Mir, V.M. (1998): "Benidorm y Peñíscola: competitividad comparada", *Revista Valenciana de Estudios Autònomicos*, nº 25, p.p. 217-243.
- Nácher Escriche, J. (1999): "Competitividad y política turística. Un enfoque territorial e institucional para el caso de España", *Boletín Económico de ICE*, nº 2610, p.p. 25-34.
- Pedreño Muñoz, A. (dir.) (1996): *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid.
- Pellejero Martínez, C. (1999a): *La intervención del estado en el sector turístico: de la Comisión Nacional a la Empresa Nacional del Turismo*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- Pellejero Martínez, C. (1999b): *Historia de la economía del turismo en España*, Civitas. Madrid.
- Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYMES (1998): *Planes de Excelencia y Dinamización Turística*, Dirección General de Turismo, Madrid.
- Torres Bernier, E. (2004): "Del turismo en la política económica a la política económica del turismo", *Quaderns de Política Económica, Revista Electrónica*, Vol 7, p.p. 49-71.
- Torres Bernier, E. (1985): "La construcción de una política turística para Andalucía". *ICE*, marzo 1985, p.p. 109-117.
- Valdés Peláez, L. (2004c): "Política turística de la Unión Europea", *Quaderns de Política Económica*, vol. 7, may. – ag., p.p. 114-134.
- Vila Fradera, J. (1997): *La gran aventura del turismo en España*, Editeur, Barcelona.

Notas

- (1) En este sentido, autores como Monfort (2000) y Mings (1978) identifican una serie de posturas que pueden adoptar las administraciones públicas respecto al grado de intervención o no intervención en la actividad turística.
- (2) Los primeros organismos turísticos de Francia, Suiza e Italia fueron: Office National du Tourisme (1910), Office National Suisse du Tourisme (1918) y Ente Nazionale per la Industria Turistica (1919), respectivamente.
- (3) Publicado en la Gaceta de Madrid, nº 280 el 7 de octubre de 1905.
- (4) Entre estos efectos destaca, sobre todo, la distribución de la renta y, por tanto, la contribución de la actividad turística a un desarrollo económico nacional equilibrado.
- (5) Recogidas en el Real Decreto de 19 de junio de 1911 publicado en la Gaceta de Madrid número 17 el 20 de junio de 1911.
- (6) Políticos (caída del General Primo de Rivera e instauración de la 2ª República); económicos (crisis del 29) y bélicos (Guerra Civil 1936-1939).
- (7) Orden de 8 de abril de 1939.
- (8) La Segunda Guerra Mundial, el aislamiento internacional al que se ve sometido España, las graves secuelas de la Guerra Civil -comunicaciones destruidas, cartillas de racionamiento, escasez de petróleo, etc.- y su posterior proceso de reconstrucción.
- (9) Decreto del Ministerio de la Gobernación de 21 de febrero de 1941. Estas Juntas realizarían las funciones de los Sindicatos de Iniciativas y Turismo en las zonas donde estos no existían.
- (10) Orden de 9 de abril de 1941.
- (11) Aunque había existido un intento durante el Patronato Provincial de Turismo, el Crédito Hotelero nació realmente por Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de marzo de 1942.
- (12) Ley de 17 de julio de 1946.
- (13) Decreto de 19 de febrero de 1942.
- (14) Decreto de 14 de marzo de 1942.
- (15) Tanto con el Crédito Hotelero o con la hotelería pública.
- (16) Entre los que se encuentran Esteve y Fuentes (2000), Fernández (1991a, 1991b), Figuerola (1984), Pellejero (1999a, 1999b), etc.
- (17) Insistiendo principalmente en la promoción de España como destino turístico de sol y playa especializándose, de esta forma, en la captación de una demanda turística masiva que visitaba el país en los meses de verano.
- (18) Según el III Plan Económico y Social que ocupó el período 1972-1975 (Pellejero, 1999b).
- (19) A los problemas estructurales que existían en el sector turístico español -obsolescencia y concentración espacial de la planta hotelera, concentración y estacionalidad de la demanda turística, intensidad de la competencia, etc.- se debe incorporar el creciente interés que se comienza a experimentar en la década de los setenta por factores tales como los límites y los aspectos cualitativos del desarrollo -medioambientales, sociales, culturales, etc.-, lo cual provoca una fase de desconfianza, vulnerabilidad y límites hacia el desarrollo de los destinos turísticos.
- (20) A principios de los ochenta se crea el Estado de las Autonomías a las cuales se les transfiere plenas competencias en materia de turismo, lo cual repercute en la asignación de un menor presupuesto, por parte de la Administración Central, a la política turística española.
- (21) Los problemas económicos y políticos de España tan sólo habían aplazado el diagnóstico negativo que presentaba el sector turístico del país, agudizando los graves problemas estructurales. Entre los datos más significativos de este diagnóstico destacan: el fuerte deterioro de los ingresos exteriores por turismo a partir de 1988, la rentabilidad por turista decrece desde 1986 cuando se alcanza el máximo (reducción de la estancia y gasto medio diario), y la relación ingresos por turismo/déficit comercial experimentó un descenso continuado desde 1986 (Bote y Marchena, 1996).
- (22) Este proceso de reflexión, promovido por la Secretaría General de Turismo, con la participación de los agentes sociales, da lugar al Libro Blanco del Turismo Español (1990), que marca el inicio de esta última etapa de la política turística española, caracterizada por seguir un enfoque estratégico. No obstante, anteriormente, también en la década de los ochenta, se elabora el Libro Blanco de Cataluña (1983) y Baleares (1987), por lo que se puede comprobar cómo durante toda la década de los ochenta, tal y como se ha apuntado, se comenzaba a cuestionar, tanto a nivel nacional como regional, el enfoque bajo el que se venía elaborando la política turística española.
- (23) Ello ha ocasionado que más del 80% del turismo español sea un turismo de sol y playa, basado en una demanda turística con un poder adquisitivo medio-bajo.
- (24) En este artículo el profesor Figuerola Palomo realiza una valoración de algunas políticas económicas y de los instrumentos que fueron aplicados al desarrollo turístico español desde 1970 a 1982. En el mismo se pone de manifiesto, entre otros aspectos: la escasa cuantía relativa del Crédito Oficial concedido al sector turístico, la cada vez menor cuantía de los presupuestos turísticos, la falta de intensidad en las transferencias de capital destinadas al desarrollo de ofertas especializadas, la importante actuación del Estado en la construcción de infraestructuras, el escaso fomento del asociacionismo empresarial tan sólo fomentado a finales de los setenta y principios de los ochenta, las continuas devaluaciones de la peseta y el control de precios como instrumentos para mejorar la competitividad del sector, la escasa atención a la política comercial y un deficiente esfuerzo económico en todo lo relacionado con la política de formación e investigación en el sector turístico.
- (25) Planta hotelera obsoleta, de categoría media-baja, concentrada en el territorio, estacional y con una gran dependencia de los turoperadores extranjeros; aparición de una nueva oferta turística competidora en otros países.
- (26) Descenso del volumen de ingresos por turismo desde 1988; la rentabilidad por turista comienza a decrecer a partir de 1986, llegándose a 1990 con niveles más bajos de los obtenidos en 1980; las exigencias y motivaciones de la demanda comienzan a cambiar.
- (27) En esta etapa se pone en funcionamiento la Conferencia Sectorial del Turismo, la Comisión Interministerial de Turismo y el Consejo Promotor del Turismo, órganos, todos ellos, cuya finalidad no era otra que la de coordinar y poner en común las actuaciones de la iniciativa pública y privada en materia de turismo (Bote y Marchena, 1996)
- (28) No olvidemos que España está especializada en este segmento turístico, pues alrededor del 80% de los turistas que visitan nuestro país tienen como motivo fundamental disfrutar del sol y la playa.
- (29) Tal y como recogen: Aguiló (1997); Barke y France (1996); Barke y Tower (1996); Buswel (1996); Blanco y Beneyas, (1994); Bote y Thea Sinclair (1996); Bote y Marchena (1996); Clas, Capella y Vagué (1995); Camisón, (1996a); Camisón, Bigné y Monfort Mir (1994); Donaire, Fraguell y Mundet (1997); Espasa (1996); Fayos (1996); FUTURES (1992); González y Moral (1996); Pi-Sunyer (1996); Thea Sinclair y Bote, (1996); Vera (1994), en Náchter (1999).
- (30) Las tasas de crecimiento y número de llegadas de turistas internacionales pueden ser consultadas en www.omt.org. Estas llegadas de turistas internacionales han pasado desde los 25 millones de la década de los cincuenta a los 924 millones a diciembre de 2008.
- (31) En este sentido, el Informe del Banco Mundial sobre la economía española en los años sesenta consideraba que su desarrollo económico no se estaba construyendo sobre unas bases sólidas, pues se basaba, en gran medida, en el desarrollo de la actividad turística, considerando a esta actividad económica como una actividad "coyuntural", pues entendía que el crecimiento de la demanda turística no era más que una moda.
- (32) En la grave crisis económica internacional que vivimos actualmente, la cual comenzó en el año 2008, el turismo no se resiente hasta los últimos meses del pasado año y principios del actual. De hecho, en el año 2008 el turismo internacional creció alrededor del 2% (www.omt.org).
- (33) Ello se ha puesto de manifiesto en las crisis de la década de los setenta, de principios de los noventa y de principios del presente Siglo.
- (34) En www.ine.es