



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, JURÍDICAS Y DE LA
COMUNICACIÓN

Grado Turismo

TRABAJO DE FIN DE GRADO

**La política turística en los primeros años de la Transición
a la democracia en España (1976-1982)**

Presentado por Carmen de Noriega Quintanilla

Tutelado por Jorge Lafuente del Cano

Segovia, 24 de julio de 2013

Agradecimientos

A Don José Luís de Zavala Richi por su testimonio; a mi tutor, Don Jorge Lafuente del Cano, por su imprescindible ayuda; y a todos los que me han apoyado durante el desarrollo del trabajo.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
ANTECEDENTES. LA POLÍTICA TURÍSTICA Y EL FRANQUISMO	11

CAPÍTULO 1

El primer Gobierno Suárez

1.1 Contexto social del turismo	13
1.2 Organización institucional y administrativa del turismo	14
1.3 Medidas en política turística	14
1.3.1 II Plan Nacional de Modernización Hotelera	14
1.3.2 Decreto sobre Territorios de Preferente Uso Turístico.....	15
1.3.3 Otras medidas	16
1.4 Balance de la etapa	17

CAPÍTULO 2

Un momento decisivo para el turismo en la Transición

2.1 Contexto social del turismo	19
2.2 Organización institucional y administrativa del turismo	21
2.2.1 Cambio en el Ministerio y creación de la Secretaría de Estado de Turismo.....	21
2.2.2 El traspaso de competencias a las comunidades autónomas	24

2.3 Medidas de política turística	25
2.3.1 Crédito turístico	25
2.3.2 III Plan de Modernización hotelera	26
2.3.3 Fiestas de interés turístico	26
2.3.4 Cambio de la imagen turística de España en el exterior	28
2.3.5 Fomento del turismo interior	28
2.4 Balance de la etapa	29

CAPÍTULO 3

Un ejecutivo de transición

3.1 Contexto social del turismo	31
3.2 Organización institucional y administrativa del turismo	32
3.3 Medidas en política turística.....	32
3.3.1 Medidas de protección de los hoteles frente a los turoperadores.....	32
3.3.2 Promoción del turismo de España a nivel internacional.....	33
3.3.3 Reglamento sobre Ley de Costas.....	33
3.4 Balance de la etapa	33

CAPÍTULO 4

El primer Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo

4.1 Contexto social del turismo	35
4.2 Organización institucional y administrativa del turismo	35
4.3 Medidas en política turística.....	36
4.4 Balance de la etapa	39

CAPÍTULO 5

El último Gobierno centrista

5.1 Contexto social del turismo	41
5.2 Organización institucional y administrativa del turismo	42
5.3 Medidas de política turística.....	42
5.3.1 Campings	42
5.3.2 Apartamentos turísticos y viviendas turísticas vacacionales.....	43
5.3.3 Ordenación hotelera	44
5.4 Balance de la etapa	45
CONCLUSIONES. LA UCD Y EL TURISMO EN LA TRANSICIÓN.....	47
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49
RECURSOS ELECTRÓNICOS	49

Introducción

Una de las causas que habitualmente se citan en los estudios sobre la etapa más reciente de la historia contemporánea de España para explicar el pacífico cambio desde un régimen autoritario hacia un sistema democrático es el desarrollo social y económico que se dio en nuestro país a lo largo de los años 60. Indudablemente el turismo es uno de los factores claves de esa evolución.

Este trabajo tiene por objeto analizar las acciones de política turística que se llevaron a cabo coincidiendo con los años de la Transición a la democracia. La periodización de este momento clave de la historia de España ha sido objeto de controversia y un amplio debate que excede los límites de esta investigación. Con ánimo de síntesis, hemos tomado dos hitos de referencia para enmarcar el periodo: julio de 1976, el momento en que Adolfo Suárez es nombrado presidente del Gobierno; diciembre de 1982, comienzo del primer Gobierno del Partido Socialista, presidido por Felipe González.

La razón principal para la elección de este tema es que no ha sido tratado en profundidad y que suele pasar desapercibido tanto en la bibliografía sobre el turismo de masas en España —que se centra principalmente en el boom de los años 60 y, posteriormente, en la etapa socialista— como en la bibliografía general de la Transición, que ha incidido en los aspectos políticos más llamativos del proceso. Es por ello poca la información aparecida sobre historia de la política turística española y, además, la mayoría no analiza este periodo de manera individualizada, sino agrupada con otras etapas. Llama la atención ese vacío en la investigación sobre un tema que ha sido y sigue siendo fundamental en el desarrollo económico de España. En la medida en que lo permite el formato de un Trabajo Fin de Grado, el presente estudio pretende rellenar esa laguna, partiendo de tres herramientas fundamentales: en primer lugar, la recogida, síntesis y puesta en común de toda la documentación sobre el periodo y que ha sido recogida en manuales generales de Turismo, obras específicas sobre el turismo español y artículos de revistas. En segundo lugar, las noticias de prensa de la etapa comprendida entre 1976 y 1982. Por último, el testimonio oral y escrito de uno de los protagonistas de los hechos que se narran en el Trabajo, José Luis de Zavala Richi, director general de Promoción del Turismo entre 1977 y 1980, que ha proporcionado para este trabajo una información en buena medida inédita.

Ese testimonio personal sirve además en gran parte para contrarrestar los vacíos de algunas estadísticas oficiales de la época. Efectivamente, es preciso señalar las deficiencias que había en la recogida del número anual de visitantes, ya que se contabilizaba a todo aquel que cruzase nuestras fronteras sin distinguir si lo hacían por motivos vacacionales, de negocios o si eran excursionistas que no pernoctaban en España. No ha sido hasta 1993 cuando la comisión de estadística de la ONU estableció unos criterios sobre estadísticas de turismo. En España, el Instituto de Estudios Turísticos comenzó a realizar las estadísticas de FRONTUR, EGATUR y FAMILITUR en el año 2001.

Existe una segunda razón determinante para la elección de este tema. Analizando la literatura sobre el desarrollo turístico durante el periodo franquista, surge la idea de la indisoluble pero tensa relación entre utilización propagandística y necesidad económica del turismo. Resulta llamativo que una de las primeras medidas que tomó el Gobierno de la UCD fue la supresión del Ministerio de Información y Turismo y la reubicación de las competencias turísticas en un departamento de marcado carácter económico. Una de las cuestiones, pues, que hemos de desarrollar en este trabajo es la idea que sobre el turismo tuvieron los dirigentes centristas, así como la posible existencia de una política turística propia de la Unión de Centro Democrático, el partido que protagonizó los años decisivos del cambio en España. Sin ánimo de exhaustividad, entendemos por política turística el desarrollo de un programa de Gobierno, con acciones concretas, una determinada planificación y una perspectiva en el medio plazo.

Finalmente, un apunte sobre la estructura. El trabajo comienza trazando una retrospectiva, a modo de antecedentes, sobre la política turística que se realizó en los años anteriores a la muerte de Franco, lo que permitirá más adelante comprobar los cambios que hubo con respecto al período a estudiar. A continuación, el hilo narrativo va a seguir un eje cronológico en base a los cambios de gobierno de la UCD. Con el fin de facilitar la comprensión, los capítulos estarán divididos en cuatro partes: contexto social, cambios en la administración del turismo, medidas de política turística y por último, un balance de la etapa.

Antecedentes. La política turística y el franquismo

En España se puede comenzar a hablar de política turística desde mediados del siglo XX debido a la creación del Ministerio de Información y Turismo. Anteriormente habían existido diversos organismos relacionados con el turismo, como la Comisión Nacional para fomentar en España las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero de 1905 o la Comisaría Regia para el Desarrollo del Turismo de 1911 que más tarde, en 1928, pasó a ser el Patronato nacional de Turismo (Velasco, 2005:8). Por aquel entonces, el turismo pasa de ser una actividad reservada a las clases altas a ser cada vez más común entre la clase media española. Esto se debe, entre otros motivos, al inicio de apertura del régimen franquista y la incipiente recuperación económica tras el periodo de posguerra. Podemos dividir los antecedentes en dos etapas.

1. 1951-1961

En el año 1951, a través del Decreto Ley de 19 de Julio, se crea el Ministerio de Información y Turismo. Cabe resaltar que este organismo nació para desarrollar tres funciones principales. En primer lugar, para promocionar España como destino turístico y así atraer a nuevos visitantes. En segundo lugar, para promocionar y fomentar el Turismo entre los empresarios y así mostrarles las posibilidades de esta incipiente industria sin precedentes en España. Por último, se buscaba la divulgación hacia la sociedad de la importancia del Turismo y de todos los beneficios que podía reportar esta actividad (Velasco, 2005).

El Ministerio de Información y Turismo tenía dos objetivos. El primero de ellos era aumentar el número de visitantes y otro era facilitar su estancia en nuestro país.

Durante este periodo llevaron a cabo varias acciones como que en 1953 se crea el Plan Nacional de Turismo. Este plan proponía diversas medidas como la facilitación de la política de visados, el nombramiento de zonas de interés turístico o la creación de una Escuela Superior de Hostelería. Otra medida fue la creación de leyes y normativas en el sector del alojamiento, restauración y agencias de viaje.

En resumen, lo más destacado es el descubrimiento de una actividad que muestra una importante capacidad de convertirse en un gran motor económico.

2. 1962-1977

La segunda etapa de la política turística previa al periodo de transición comienza en 1962 cuando el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (antecedente del Banco Mundial) elaboró un informe sobre la situación de la economía española en ese momento. En este informe se incluyó un apartado específico sobre turismo en el que aparecían algunas recomendaciones para impulsar el desarrollo del sector. España incorporó esas recomendaciones a un conjunto de planes o documentos denominados de planificación iniciativa. Estos documentos fueron los tres primeros Planes de Desarrollo Económico y Social (1964-1967, 1968-1971 y 1972-1975), los cuales incluían una referencia al turismo.

El Gobierno en este periodo se comprometió a que el Turismo fuese un instrumento de planificación territorial. El objetivo era conseguir el máximo desarrollo posible del Turismo de manera cuantitativa, es decir, se pretendía maximizar el número de turistas extranjeros y de capacidad hotelera. Se creía entonces que la recepción masiva de turistas garantizaba la estabilidad del turismo y por lo tanto, también la llegada de divisas. Para lograrlo contaron con el trabajo de organismos como la Subsecretaría de Turismo, las dos Direcciones Generales, el Instituto de Estudios Turísticos y la Escuela Oficial de Turismo entre otras.

En cuanto a la regulación del turismo, se aprobaron durante estos años múltiples normativas, la mayoría de ellas relacionadas con los principales subsectores (alojamiento, restauración y actividades complementarias). Se intensificaron las tareas de promoción de España en el extranjero como destino vacacional con la ayuda de las Oficinas de Turismo. También se empieza a incentivar el turismo nacional con programas como el llamado “Conozca Usted España”. En cuanto a la financiación del sector se a facilitan créditos específicos para empresas y actividades turísticas.

En definitiva, esta etapa se caracterizó por el desarrollo de un modelo turístico centrado en ofrecer un producto asequible con el fin de asegurar el crecimiento sostenido de la llegada de turistas a España. Este modelo turístico conllevó una serie de problemas, algunos de los cuales seguimos teniendo hoy en día. Estos problemas son la concentración territorial del turismo en la zona del Mediterráneo e Islas Baleares y Canarias; la estacionalidad del turismo en el periodo estival con el consiguiente abandono de los destinos turísticos el resto de año; la poca diversidad motivacional (ocio y vacaciones) y la concentración en la procedencia de nuestros mercados emisores de Turismo (Reino Unido, Alemania y Francia).

Capítulo 1. El primer Gobierno Suárez

1.1. Contexto social del turismo

El segundo Gobierno de la Monarquía se constituyó en julio de 1976. El periodo que comenzó entonces no fue fácil para el turismo español. A la incertidumbre política por el fin del franquismo había que sumar la recesión económica mundial y la crisis del petróleo que afectó a toda Europa. Esta crisis hizo que la tasa de crecimiento del número de visitantes fuese negativa hasta 1976, momento en el cual comienza a producirse una recuperación económica (véase tabla 1). Por aquel entonces, el turismo en España dependía en más de un 80% de los mercados emisores europeos y la mitad de nuestros turistas procedían solo de tres países: Francia (30,8%), Alemania (13%) y Reino Unido (9,6%). España se había especializado en un turismo de sol y playa para turistas europeos de clase media. Esta especialización se convertía en un factor de inestabilidad: era muy sensible a los cambios de la demanda; nuestra oferta era muy inelástica y con una capacidad de reacción muy reducida.

Tabla 1. Números de visitantes extranjeros en España. (Expresado en millones)

AÑO	Nº DE VISITANTES	INCREMENTO
1973	34.6	-
1974	30.42	-12.1%
1975	30.01	-0.6
1976	34.26	-0.3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

1.2. Organización institucional y administrativa del turismo

Ante la lenta evolución del proceso de reforma política, el último presidente del Gobierno del franquismo y primero de la monarquía, Carlos Arias Navarro, dimitió de su cargo. Era el 1º de julio de 1976. El rey Juan Carlos designó entonces a Adolfo Suárez como nuevo jefe del Ejecutivo (Powell, 2001: 159). En su primer Gobierno, las competencias turísticas siguieron dependiendo del Ministerio de Información y Turismo, cuya cartera ocupó —hasta julio del año siguiente— el segoviano Andrés Reguera.

1.3. Medidas en política turística

Vamos a hacer un repaso a la labor legislativa más importante que se desarrolló en este periodo. Podemos destacar la aprobación del II Plan Nacional de Modernización Hotelera, así como el desarrollo del Decreto sobre territorios de preferente uso turístico.

1.3.1. II Plan Nacional de Modernización Hotelera

El II Plan Nacional de Modernización Hotelera entró en vigor por el Real Decreto 2394/1976 de 16 de diciembre tras el éxito del primero que se llevó a cabo en agosto de 1974. (Esteve, Fuentes, 2000: 236 ss).

Con esta medida se perseguía adaptar la oferta hotelera a la realidad del momento, reduciendo el exceso que se había producido en las zonas que tuvieron un mayor desarrollo turístico durante el boom de los años 60. Estas zonas eran principalmente el Levante y las islas Canarias y Baleares. Además de reducir la oferta, también se proponía remodelar las instalaciones que se estuviesen quedando obsoletas.

El plan se fijaba tres objetivos fundamentales: el primero era la renovación o dotación de las instalaciones básicas hoteleras necesarias para mantener o mejorar las exigencias de la categoría que ostentaban. En segundo lugar el plan buscaba mejorar instalaciones hoteleras aunque no fuese exigible reglamentariamente. El último objetivo era la dotación o renovación de servicios complementarios a la oferta hotelera.

Para lograr todos estos propósitos el plan ofrecía la posibilidad de beneficiarse de un crédito con un 8,25% de interés y un plazo de amortización de 10 años. Para ello se había fijado un presupuesto de 2.000 millones de pesetas. Una vez concedido el crédito, la empresa tenía un máximo de 12 meses para la realización de las obras, instalaciones o adquisiciones oportunas.

Tenían prioridad aquellos hoteles que redujesen al menos el 10% de sus habitaciones para destinarlas a otros usos complementarios. Un requisito imprescindible era que no hubiesen sido beneficiarios del I Plan de Modernización Hotelera. Una vez cumplido este requisito, se elegiría por orden de antigüedad, teniendo preferencia los hoteles que se hubiesen construido con anterioridad.

En este sentido cabe destacar las principales diferencias con el primer plan: éste buscaba modernizar 50.000 plazas para adaptarlas a la demanda de ese momento; por otro lado, quería hacer una adecuada clasificación de los hoteles. Finalmente, el interés de los créditos ofrecidos era un punto porcentual menor.

Tras el éxito que recibió el segundo plan, se aprobó a través de un nuevo Real Decreto – el 1023/1977 de 15 de abril – la ampliación del presupuesto para los créditos en 1.000 millones de pesetas más debido al gran número de solicitudes que estaban recibiendo.

Con todos estos datos, podemos llegar a la conclusión de que la industria hotelera en España necesitaba una remodelación que le permitiese afrontar con garantías el futuro del turismo en nuestro país.

1.3.2. Decreto sobre Territorios de Preferente Uso Turístico

El Ministerio encabezado por Andrés Reguera aprobó el Real Decreto 1077/1977, de 28 de marzo que modifica otro anterior, en concreto el 2482/1974, de 9 de agosto. Se declaró Territorios de Preferente Uso Turístico a un total de 83 municipios repartidos por toda la geografía española aunque la mayoría se concentrasen en las zonas costeras. Esta relación de territorios era abierta, es decir, podían añadirse más territorios, si, como cita textualmente el decreto “(...) a medida que las circunstancias, las enseñanzas derivadas de la experiencia adquirida y las tendencias evolutivas del turismo lo vayan aconsejando (...)”.

A partir de la publicación de esta norma en el Boletín Oficial del Estado, todos los municipios declarados de preferente uso turístico debían obtener autorización expedida por el Ministerio de Información y Turismo para realizar cualquier tipo de construcción de nueva planta o de ampliación, así como para mejorar las ya existentes que fueran destinadas a la explotación del turismo. En el caso de que se llevase a cabo cualquier actividad de las anteriormente citadas sin la autorización requerida serían consideradas clandestinas según artículo 4 del decreto y el Ministerio podría acordar su clausura.

De acuerdo con Rafael Esteve Secall y Rafael Fuentes García (2000: 223) con este decreto se declaraba algo parecido a “zona saturada” y se pretendía con esta medida controlar rigurosamente los excesos de oferta que pudiesen aparecer.

1.3.3. Otras medidas

1.3.3.1. Espacios protegidos

A través del Real Decreto 2679/1977 de 4 de marzo se reglamentaba la Ley 15/1975 de 2 de mayo de Espacios Protegidos. El objetivo principal era ayudar a la conservación de la riqueza natural, otorgando regímenes de protección especial a áreas o espacios que lo requiriesen debido a su singularidad y valor. Se crearon así pues cuatro tipos de regímenes de protección: parques nacionales, reservas integrales de interés científico, parajes naturales de interés nacional y parques naturales.

1.3.3.2. Despenalización de los juegos de azar

En España se despenalizaron los juegos de azar por el Real Decreto-Ley 16/1977 de 25 de febrero, ya que se veía una oportunidad de entrada de capital extranjero. Esta medida sacaba a la luz una actividad que hasta ese momento se hacía de manera clandestina, sin ningún tipo de seguridad jurídica. A partir de ese momento se aseguró el cumplimiento de los intereses fiscales y se contribuyó a impulsar el sector turístico.

1.4. Balance de la etapa

De esta etapa debemos destacar tres aspectos que marcaron su transcurso. En primer lugar, el segundo Gobierno de la Monarquía se desarrolló en un momento complicado dada la disyuntiva que suponía el proceso de la transición hacia un régimen democrático. Segundo, este Gobierno tuvo una duración muy limitada que dificultó establecer un plan global de política turística. Por último, y a pesar de los dos puntos anteriores, se aprobaron ciertas medidas importantes que reflejan el conocimiento de los problemas que ya entonces tenía el turismo de España.

Capítulo 2. Un momento decisivo para el turismo en la Transición

2.1 Contexto social del turismo

El 4 de julio de 1977 se formó el primer Gobierno de Unión de Centro Democrático, presidido por Adolfo Suárez, tras salir elegido en las elecciones legislativas de 15 de junio de 1977, las primeras desde hacía más de 40 años y que tuvieron una amplia participación ciudadana. En estas elecciones la UCD obtuvo 165 escaños, lo que no significó la mayoría absoluta. El siguiente partido más votado fue el PSOE liderado por Felipe González (Tusell, 2005:298). Este periodo que ahora abarcamos llega hasta el 2 de mayo de 1980 e incluye los tres primeros Gobiernos de la UCD.

En relación con el turismo, podemos dividir esta etapa en dos subperiodos. El primero estaría comprendido entre 1977 y 1978. Estos dos años presentan un balance general positivo en cuanto al aumento del número de visitantes y los ingresos en turismo. Se produjo un considerable incremento del número de visitantes del año 1976 al 1977, en concreto de un 14,2%, debido a la recuperación de la economía europea después de la primera crisis energética. Es importante resaltar este dato porque, de hecho, en la historia del turismo de España no se ha vuelto a repetir un aumento tan significativo. Recordemos que veníamos de una etapa de recesión en turismo. Respecto a los ingresos en turismo llama la atención el gran incremento que se produjo, en concreto un 51% respecto a 1976. En 1978 siguió activa esta tendencia de crecimiento con datos también llamativos.

El cambio se presentó en el subperiodo de los años 1979 y 1980 que se vio afectado por la segunda crisis energética que sufrió Europa (Moltó, 1985:135). En la etapa anterior ya hablamos de la gran dependencia que tenía el turismo español del mercado emisor europeo. La variación interanual del número de visitantes de los años 1978 y 1979 de menos 2.6% lo que se tradujo en un descenso de más de un millón de llegadas. Esta cifra fue muy parecida entre 1979 y 1980. Cabe destacar que a pesar de estos datos negativos los ingresos por turismo no se redujeron si no todo lo contrario, lo que significa que aunque vinieron menos turistas, gastaron más dinero. Con esto podemos deducir que la segunda crisis energética no resultó ser tan perjudicial para España como su antecesora. Durante estos años las tasas de inflación estaban en torno al 17% (Bayón, 1999:357)

En esta época, por otro lado, el terrorismo era una preocupación para todos los agentes del sector turístico, incluidos los turoperadores europeos quienes se interesaban

Capítulo 2. Un momento decisivo para el turismo en la Transición

sobre la posibilidad de que se vieran afectadas las zonas receptoras de turismo vacacional. Ciertamente el terrorismo se producía en lugares que no tenían una gran industria turística por lo que no supuso un detrimento para el sector. (Entrevista con José Luis de Zavala Richi, 23 de mayo de 2013).

Dos fueron los accidentes que se produjeron entre 1977 y 1978 que afectaron negativamente al turismo por la gravedad y repercusión que tuvieron. El primero tuvo lugar en aeropuerto de Los Rodeos de Tenerife, el 27 de marzo de 1977, al colisionar dos aviones procedentes de Amsterdam y Nueva York. El accidente fue una consecuencia indirecta del terrorismo del grupo independentista canario MPAIAC (Movimiento por la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario), con su brazo armado, las FAG: Fuerzas Armadas Guanches. Tras hacer explotar una bomba, fue obligatorio cerrar el aeropuerto de Gran Canaria y los vuelos se desviaron a los Rodeos donde tuvo lugar el suceso. El accidente provocó más de 500 víctimas y apareció en periódicos de todo el mundo. (*La Vanguardia*, 27 de marzo de 2012: “Los Rodeos, la mayor catástrofe aérea de la historia”). El segundo accidente al que nos referimos fue el que se produjo el 11 de julio de 1978 en la provincia de Tarragona cuando un camión cisterna explotó a su paso por las instalaciones del camping “Los Alfaques” provocando alrededor de 200 víctimas las cuales la mayoría procedían procedentes en su mayoría de Alemania, Bélgica y Francia. (*ABC*, 11 de julio de 2007:” Se cumplen 35 años de la catástrofe que arrasó el camping de Los Alfaques”).

Tabla 2. Número de visitantes en España. (Expresado en millones)

Año	Número de visitantes	Incremento
1976	30.14	-
1977	34.26	14.2
1978	39.97	16.6
1979	38.90	-2.6
1980	38.02	-2.2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

2.2 Organización institucional y administrativa del turismo

En esta etapa tenemos que destacar dos hechos de gran calado para la administración del turismo. El primero fue el traspaso de competencias en materia turística a las comunidades autónomas y el segundo el cambio de ministerio y la creación de la Secretaría de Estado de Turismo.

2.2.1 Cambio de Ministerio y creación de la Secretaría de Estado de Turismo

El Gobierno de Adolfo Suárez comenzó su labor legislativa con el decreto 1558/1977 de 4 de julio por el que se reestructuraban algunos órganos de la Administración central. Esta reestructuración afectó también al turismo, ya que por este decreto desaparecía el Ministerio de Información y Turismo. Las funciones que este Ministerio albergaba se repartieron entre el Ministerio de Cultura y Bienestar y el Ministerio de Comercio que pasó a llamarse Ministerio de Comercio y Turismo y estuvo a cargo de Juan Antonio García Díez hasta mayo de 1980. Unos meses más tarde, se aprobó el Real Decreto 2877/1977, de 6 de octubre por el que se estructuraba orgánica y funcionalmente la Secretaría de Estado de Turismo.

La Secretaría de Estado de Turismo nació con un objetivo claro que es el siguiente, tal y como cita textualmente el Decreto: “(...) La Secretaría de Estado de Turismo se estructura orgánica y funcionalmente por este Decreto, con arreglo a principios de coordinación y equilibrada organización, para obtener, sin incremento del gasto público, la optima agilidad operativa que exige el fomento, expansión y ordenación de un fenómeno tan importante, complejo y dinámico en sus manifestaciones y efectos para la vida económica, cultural y social de España, como el turismo”.

Este organismo estaba presidido por el secretario de Estado de Turismo bajo la supervisión del ministro de Comercio y Turismo. El secretario también presidía la Comisión Interministerial de Turismo y el Consejo Rector de la Administración Turística Española.

La Secretaría de Estado de Turismo englobaba a su vez distintos órganos: la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, la Dirección General de Promoción del Turismo, la Dirección General de Servicios, el Gabinete Técnico y el

Capítulo 2. Un momento decisivo para el turismo en la Transición

Servicio de Relaciones Turísticas Internacionales. Asimismo también quedaron adscritas a la Secretaría la Asesoría Económica, la Asesoría Jurídica y la Intervención Delegada de la General de la Administración del Estado. Como se puede comprobar, la Secretaría tenía una estructura compleja. El secretario de Estado, antes de ocupar este cargo había tenido una cierta relación con el turismo. Daba gran libertad a los directores generales para desempeñar su actividad y pocas veces veía necesario reunirse con todos ellos. (Entrevista con José Luis de Zavala Richi, 23 de mayo de 2013).

Dada la importancia de este cambio administrativo, vamos a analizar con cierto detalle cada uno de estos órganos.

El primero era la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas. Sus funciones iban desde la ordenación de la oferta y de su infraestructura hasta la regulación y fomento de las empresas y actividades correspondientes al turismo. Este órgano estaba a su vez formado por dos subdirecciones generales: la Subdirección General de Infraestructura Turística y la Subdirección General de Empresas y Actividades Turísticas. A este órgano también estaba adscrito el Servicio de Formación y Profesiones Turísticas, al igual que la Escuela Oficial de Turismo y la Comisión Especial de Crédito Turístico.

El segundo órgano de la Secretaría de Estado de Turismo era la Dirección General de Promoción del Turismo. Su primer titular fue por José Luis de Zavala Richi. Su tarea principal consistía en la comercialización y expansión del turismo. Para ello contaba con dos unidades. La primera era la Subdirección General de Promoción del Turismo, que se encargaba de las funciones de estímulo del turismo interior y de todo lo relacionado con el uso de medios de captación del turismo extranjero. Esta Subdirección General estaba compuesta a su vez por el Servicio de Publicidad e Información de Turismo, que tenía como objetivo la elaboración y desarrollo de los planes de propaganda, publicidad, relaciones públicas e información turística, así como por el Servicio de Turismo Interior, que servía para promover y fomentar un mejor conocimiento de los españoles de su país. La segunda Subdirección General era la de Comercialización Turística, cuya función primordial era la facilitación de los canales de comercialización turística y, en particular, la gestión administrativa en todo lo relacionado a los intermediarios nacionales y extranjeros. Era la Dirección General que tenía una mayor proyección internacional, dentro de la Secretaría. Contaba con un

Capítulo 2. Un momento decisivo para el turismo en la Transición

buen equipo de funcionarios los cuales se reunía semanalmente con su director general para planificar su actividad. (Entrevista con José Luis de Zavala Richi, 23 de mayo de 2013).

En tercer lugar estaba la Dirección General de Servicios. Esta Dirección General nació con el objetivo de coordinar las distintas unidades centrales, territoriales y exteriores de turismo. Contaba con tres organismos. Uno de ellos era la Subdirección General de Régimen Interior que se encargaba tanto de la gestión económica-administrativa, como del personal, los recursos y de la mecanización y análisis que contase o necesitase la Secretaría de Estado. La siguiente Subdirección General que dependía de la Dirección General de Servicios era la de Inmuebles y Obras, cuyo cometido principal era la gestión de todo lo que tuviese que ver con las obras y la conservación de los inmuebles que estuviesen adscritos a la Secretaría. Por último en esta Dirección General estaba el Servicio de Inspección que era el responsable de realizar la inspección de las empresas, establecimientos y actividades turísticas, además de los servicios propios de la Secretaría de Estado.

El siguiente órgano era el Servicio de Relaciones Turísticas Internacionales. Se daba una circunstancia particular, puesto que su director no recibía la categoría de Director General sino de Subdirector, ya que seguía las directrices de política exterior que fueran fijadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Este Servicio tenía como finalidad el mantenimiento de las relaciones con las organizaciones internacionales que tuviesen un carácter turístico, y también con las organizaciones oficiales extranjeras de turismo. Además tenía la obligación de supervisar los convenios internacionales de carácter turístico que estuviesen suscritos por España.

Por último estaba el Gabinete Técnico. Tenía nivel orgánico de Subdirección General y su tarea principal era la de asistir al secretario de Estado de Turismo en cuantos asuntos fuera necesario.

2.2.2 El traspaso de competencias a las comunidades autónomas

En diciembre de 1978 se aprobó la Constitución. Este hecho no solo supuso un gran cambio para la sociedad española y la configuración del Estado, sino que también conllevó cambios de vital relevancia para el turismo. Estamos hablando fundamentalmente del traspaso de prácticamente todas las competencias en lo que a turismo se refiere a favor de las comunidades autónomas. Esto queda reflejado en el artículo 148.1 de la Constitución, que señala: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias”: (...) 18ª. “Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”. Esta asunción de competencias aparece también en cada uno de los Estatutos de Autonomía de las respectivas comunidades. Las primeras comunidades autónomas en redactar sus Estatutos y, por tanto, adquirir las competencias en materia de turismo fueron el País Vasco y Cataluña, el 18 de diciembre de 1979. Tuvieron que pasar casi 4 años hasta que todas las comunidades tuviesen sus Estatutos, de hecho, las últimas fueron Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León, en concreto, el 25 de febrero de 1983. En este punto conviene aclarar que aunque las distintas comunidades autónomas no recibieron las competencias a la vez, éstas eran las mismas para todos, es decir, no había ninguna que contara con más responsabilidades en turismo que las demás. En un principio se intentó que el traspaso de competencias se hiciese de forma cautelosa y moderada. Una vez aprobados los estatutos de autonomía de las comunidades históricas, Andalucía exigió las mismas condiciones y a partir de ese momento le siguieron las demás comunidades (Entrevista con José Luis de Zavala Richi, 23 de mayo de 2013).

A continuación vamos a señalar las funciones que asumen las comunidades autónomas. En primer lugar, la planificación de la actividad turística. También la ordenación del turismo en su ámbito territorial así como de la infraestructura necesaria para llevarla a cabo. En materia de agencias de viaje, la administración autonómica ejerce la responsabilidad de ejecutar la legislación del Estado en este ámbito y de la concreción y revocación su licencia para ejercer. Por último, las comunidades autónomas tienen la obligación de regular, coordinar y fomentar las profesiones turísticas, además de regular y administrar las enseñanzas relacionadas con turismo.

Hemos escrito más arriba que el Estado se reservó muy pocas competencias en turismo, ya que traspasó la mayoría a las comunidades autónomas. No obstante, tiene su interés señalar qué responsabilidades mantuvo. A nuestro juicio, podemos señalar

dos como las más importantes. La primera de ellas era la de la coordinación de la planificación general de la actividad turística, lo que significaba supervisar las acciones que realizan las Comunidades en turismo así como aunar esfuerzos entre todas cuando fuese necesario. La segunda función destacable era la de promoción y comercialización turística en el extranjero, que también incluía las relaciones internacionales. El resto de competencias se referían a la elaboración y aprobación de la legislación referente a la prestación de servicios turísticos, así como a la fijación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales.

Aunque las competencias del Estado y de las comunidades autónomas quedaron fijadas, se daban situaciones en las que era necesaria la cooperación entre ambas administraciones. Este caso ocurría cuando la administración Central tramitaba subvenciones o créditos turísticos a entidades o empresas del ámbito territorial de una Comunidad. También era necesaria la colaboración entre las administraciones para asegurar que la información turística de la Comunidad incluyese también la del resto del territorio nacional. Aunque la función de promoción en el extranjero era responsabilidad del Estado, las distintas comunidades autónomas colaboraban con sus oficinas en el extranjero. Finalmente, otros casos en que se requería esta colaboración eran la tramitación de inscripción en el Registro de Empresas Turísticas Exportadoras y el establecimiento de mecanismos mutuos para obtener y analizar información estadística.

2.3 Medidas de política turística

2.3.1 Crédito turístico

A través de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 25 de octubre de 1979 se trató de adaptar la normativa vigente sobre créditos a la realidad turística del momento. El fin de esta orden era la restricción máxima de la construcción de nuevas plazas de alojamiento en zonas turísticamente saturadas. Asimismo se buscaba potenciar los recursos existentes de alojamiento y diversificar la oferta. Otros propósitos de esta norma eran los siguientes: revisar los módulos máximos de cuantía de los créditos en función del número de habitaciones y la categoría de los establecimientos hoteleros; adaptar la normativa a la legislación vigente sobre crédito oficial e inversiones de capital extranjero y agrupar en una sola disposición legal todas las normas relativas al crédito turístico.

2.3.2 III Plan de Modernización Hotelera

El III Plan de Modernización Hotelera fue aprobado por el Real Decreto 2821/1979, de 7 de diciembre. La principal causa que motivó el plan fue que no se habían podido atender todas las solicitudes recibidas en los dos primeros planes debido a las limitaciones económicas. Se pretendía no perder, a causa del deterioro de los inmuebles originado por el transcurso del tiempo, el prestigio que la industria hotelera de España había adquirido.

Otro aspecto al que se le dio mucha importancia fue el de los avances tecnológicos en materia de detención y prevención de riesgos laborales con el fin de incorporarlos al mayor número posible de alojamientos.

Además de la prevención de incendios también se procuraba mejoras en la sanidad y en la seguridad, en las condiciones de trabajo del personal y la renovación de instalaciones y equipo, especialmente las que fuesen dirigidas al ahorro de energía. Al igual que los dos primeros planes, no se contemplaba el aumento de capacidad de los hoteles.

La cuantía máxima de los créditos era el resultado de multiplicar 200 mil pesetas al número de habitaciones del hotel. El tipo de interés marcado se correspondía con el vigente en el momento de formalizar el préstamo y el plazo máximo de amortización era de 15 años. El presupuesto del plan era de 3.000 millones de pesetas.

2.3.3 Fiestas de interés turístico

La primera declaración de fiestas de interés turístico la realizó el extinguido Ministerio de Información y Turismo en 1964. Debido a los cambios en la administración del turismo que se habían dado hasta el momento, se creyó conveniente modificar esta normativa a través de la Orden de 29 de enero de 1979¹.

Se trataba de una denominación honorífica otorgada a aquellos acontecimientos que fuesen relevantes desde el punto de vista del turismo.

¹ La Orden fue derogada por la de 29 de septiembre de 1987 en la que se incorporaban las exigencias de la nueva organización territorial del Estado.

Capítulo 2. Un momento decisivo para el turismo en la Transición

Según el grado de importancia se establecieron tres categorías: fiestas de interés turístico internacional, fiesta de interés turístico nacional y fiesta de interés turístico. Estas denominaciones podían ser solicitadas por los ayuntamientos. Cada solicitud era valorada por una comisión presidida por el secretario de Estado de Turismo y que tenía como vicepresidentes al director general de Promoción de Turismo y al de Empresas y Actividades Turísticas. Los criterios seguidos eran los de originalidad, afluencia de visitantes, tradición popular y calidad de los actos. Las fiestas declaradas eran revisadas anualmente y podían ser revocadas o modificadas sus categorías en caso de que perdieran importancia o atractivo. Todas las fiestas se beneficiaban de la publicidad que la Secretaría de Estado hiciese de ellas.

Las primeras fiestas se declararon a través de una resolución publicada en el BOE el 16 de febrero de 1980. Las declaradas de interés turístico internacional son las siguientes²:

- Moros y Cristianos, Alcoy (Alicante)
- El Misterio de Elche, Elche (Alicante)
- Fiestas de Carnaval (Cádiz)
- Semana Santa y Semana de música religiosa (Cuenca)
- Fiesta de la vendimia y Feria del Caballo, Jerez de la Frontera (Cádiz)
- Romería del Rocío, Almonte (Huelva)
- Semana Santa (Málaga)
- Fiestas de San Fermín, Pamplona (Navarra)
- Descenso Internacional del río Sella. Arriondas-Ribadesella (Asturias)
- Fiestas de Carnaval, Santa Cruz de Tenerife (Tenerife)
- Semana Santa y Feria de Abril (Sevilla)
- Corpus Christi (Toledo)
- Fallas de San José (Valencia).

² Durante la vigencia de esta Orden se declararon también Fiesta de Interés Turístico Internacional las Hogueras de San Juan, de Alicante a través de la Resolución de la Secretaría de Estado de Turismo de 25 de octubre de 1983 y la Semana Santa de Zamora por la resolución del mismo órgano de 23 de diciembre de 1985.

Capítulo 2. Un momento decisivo para el turismo en la Transición

Esta misma resolución aprobó 29 Fiestas de Interés Turístico Nacional de las que podemos destacar el Festival de los Patios Cordobeses (Córdoba), el Rally Internacional de Coches de Época de Sitges (Barcelona) y las Fiestas del Pilar (Zaragoza). Por su parte, más de cien fiestas fueron declaradas de Interés Turístico entre las cuales destacamos la Fiesta de Santa Águeda de Zamarramala y los Encierros de las Fiestas de Nuestra Señora del Rosario de Cuéllar, ambas en la provincia de Segovia.

2.3.4 Cambio de la imagen turística de España en el exterior

Desde la Dirección General de Promoción de Turismo se tenía muy en cuenta la importancia que el turismo tenía sobre la imagen general que se ofrecía de España fuera de nuestras fronteras, la cual solía reducirse al turismo de sol y playa. Se trató de ampliar esta imagen intentando dar a conocer el interior de España, sin que por ello se dejara de lado la comercialización del turismo de las costas. Se promovió la variedad en el turismo en cuanto a las múltiples posibilidades que ofrecía España con la diversidad de paisajes que tiene además de su riqueza de patrimonio histórico y artístico. Una de las causas que motivó esta idea fue que había turoperadores que vendían destinos españoles pero no los anunciaban como tal. De esta forma, por ejemplo, muchos turistas no sabían si las Islas Canarias pertenecían a España o a otro país. De ahí la importancia de la imagen turística española. (Entrevista con José Luis de Zavala Richi, 23 de mayo de 2013).

2.3.5 Fomento del turismo interior.

Como hemos visto anteriormente, durante la época del franquismo se fomentó el turismo interior con programas como “Conozca Usted España”. Debido a la buena acogida que tuvieron este tipo de programas, durante esta etapa se llevó a cabo otro conocido como “España sin ir más lejos”. Este último tuvo mucho éxito y a raíz de él se creó un programa de televisión que llevaba el mismo nombre en el que se mostraban destinos de turismo interior. (Bayón, 1999:356). El programa también se dio a conocer a través de una canción compuesta por María Ostiz llamada igual que el eslogan del programa (Entrevista con José Luis de Zavala Richi, 23 de mayo de 2013).

2.4 Balance de la etapa

Como hemos podido ver a lo largo del capítulo, esta etapa fue de gran trascendencia para la historia del turismo español y se caracterizó tanto por el traspaso de competencias a las comunidades autónomas como por la desaparición del Ministerio de Información y Turismo. Este Departamento, creado en 1951, tuvo una vigencia, pues, de más de un cuarto de siglo. El franquismo tuvo una actitud ambivalente ante este fenómeno: en un primer momento lo interpretó como una posibilidad propagandística del régimen, pero con el paso del tiempo fue viéndolo también como una importante fuente de ingresos económicos. El primer Gobierno salido de las urnas tras el régimen de Franco eliminó el Ministerio y buscó unas nuevas ubicaciones para las competencias turísticas. Si en un primer momento cabía valorar de forma negativa esta degradación de competencias, resalta sin embargo inmediatamente el nuevo enfoque que desde la administración quiso darse al turismo: se rechazó su utilización como herramienta política, pero se mantuvo y amplió el interés y el impulso de un sector (especialmente en su versión de sol y playa) muy valioso en las grandes cifras económicas del país. La ubicación en Comercio y el complejo y detallado organigrama de la nueva Secretaría de Estado ofrecen esa misma impresión. En cuanto a las medidas en política turística es preciso destacar el apoyo financiero que se ofreció a las empresas a través del crédito turístico y del III Plan de Modernización Hotelera. Otra cuestión importante fue la declaración de fiestas de interés turístico por el impulso que podía suponer la promoción de eventos para esas localidades. Como hemos podido comprobar, en este periodo comienza a haber una preocupación por la imagen que se exporta de España ya que se empieza a reclamar la diversidad del turismo español.

Capítulo 3. Un ejecutivo de transición

3.1 Contexto social del turismo

El turismo en España continuaba teniendo una gran dependencia del mercado europeo. En 1980, el 87.3% de los visitantes procedían de Europa y solo 3 países sumaban el 48.3% del total debido, entre otros motivos, a su proximidad y al avance de las comunicaciones. De Francia procedían el 26.5% de nuestros turistas mientras que de Alemania un 12.4% y de Reino Unido el 9.4%. Como ya hemos comentado en otra ocasión, esta dependencia de Europa podía ser un factor de inestabilidad, ya que existía el riesgo de que una situación económica desfavorable de estos países dañase considerablemente al sector. En esta época el turismo ocupaba en torno al 10% del Producto Interior Bruto español.

En este año, Europa se estaba comenzando a recuperar de la segunda crisis energética. Aunque los efectos de esta crisis fueran menos acusados que la primera, en 1977, el número de visitantes se redujo ligeramente (2.2%) respecto al año anterior. En concreto, el número de visitantes llegados a España fue de 38.026.800, en torno a 900.000 menos que en 1979.

Tabla 3. Número de visitantes en España. (Expresado en millones)

Año	Número de visitantes	Incremento
1979	38.90	-
1980	38.02	-2.2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

3.2 Organización institucional y administrativa del turismo

El 4º Gobierno de la democracia, encabezado de nuevo por Adolfo Suárez, comenzó su andadura el 2 de mayo de 1980. Luis Gámir Casares fue nombrado ministro de Comercio y Turismo. Este Gobierno duró apenas unos meses ya que en septiembre de 1980 se produjo una nueva reorganización ministerial, como veremos más adelante.

3.3 Medidas en política turística

3.3.1 Medidas de protección de los hoteles frente a turoperadores.

Pese a los esfuerzos de la Dirección General de Promoción de Turismo para incentivar el turismo de interior, resaltando la riqueza patrimonial, artística y natural de España, la gran mayoría de nuestros visitantes se decantaban por el de sol y playa motivados el buen tiempo, la proximidad a sus destinos, la gastronomía y, por supuesto, el precio: al cambio con sus monedas, venir a nuestro país les salía más económico que a otros.

Gran parte de los turistas venían a España a través de viajes organizados por grandes turoperadores. Estos turoperadores tenían un gran poder de negociación con los hoteles y obtenían precios muy bajos. Para intentar proteger a los hoteles, desde la Dirección General de Promoción de Turismo se trató de crear una conferencia de países receptores de turismo del sur de Europa, la cual se llamaría COTES. Con esta conferencia se pretendía aunar esfuerzos y compartir conocimiento para defender los intereses de los destinos turísticos. Se llegaron a reunir los representantes de Portugal, Italia, Grecia, Francia y España pero la iniciativa no siguió hacia delante debido al rechazo de Francia, por su condición de emisor y receptor de turismo. Sin la participación de Francia no se plantearon continuar y la conferencia se disolvió (Entrevista con José Luis de Zavala Richi, 23 de mayo de 2013).

3.3.2 Promoción del turismo de España a nivel internacional.

En 1980 comenzaron a proliferar las ferias de turismo. La más importante era la ITB de Berlín que ya contaba con 14 años de historia y se posicionaba como un referente mundial. Estas ferias suponían un punto perfecto de encuentro entre destinos receptores, mercados emisores, empresas turísticas y los propios turistas. Se aprovechaban estos eventos para promocionar nuevos productos turísticos, medir cómo iban a ser aceptados por los consumidores, etc. Viendo la importancia de España como país receptor de turismo y potencial exportador, se comenzó a plantear, a iniciativa del que fuera en ese momento director general de Promoción de Turismo, José Luís de Zavala, el organizar una feria de turismo en España. En un principio se pensó en la localidad malagueña de Torremolinos para alojarla, debido a las buenas instalaciones de su palacio de congresos. Finalmente se optó por Madrid. Por aquel entonces no se esperaba que FITUR acabase convirtiéndose una de las ferias de turismo más importante del mundo. Por esta iniciativa fue concedida posteriormente a José Luís de Zavala la Medalla de Plata al Mérito Turístico. (Entrevista con José Luis de Zavala Richi, 23 de mayo de 2013).

3.3.3 Reglamento sobre Ley de Costas.

Por el Real Decreto de 1080/1980 de 23 de mayo se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas. Esta ley pretendía proteger las costas del litoral español de los posibles daños que pudiesen acarrear las grandes construcciones de inmuebles próximas a las mismas. Con este hecho podemos deducir que comienza a haber conciencia medioambiental y una preocupación por los recursos naturales de las zonas que estaban siendo explotadas para el turismo de masas.

3.4 Balance de la etapa

Este Gobierno fue muy breve ya que duró solo cuatro meses y no se pudieron hacer grandes reformas en política turística. Podemos decir que fue un periodo de preparación para los nuevos cambios que iba a sufrir la administración del turismo justo después.

Capítulo 4. El primer Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo

4.1 Contexto social del turismo

1980 es el año en que podríamos considerar que el turismo comienza a recuperarse tras dos años de cifras negativas. Este dato se ve reflejado en el número de visitantes de 1981, cuando por primera vez en la historia del turismo de España se alcanzan los 40 millones, un 5.5% más que en el año anterior.

Podemos explicar el éxito del turismo español haciendo referencia a cuatro características que le hacían singular respecto al resto de la oferta europea, como señalaba en una ocasión Ignacio Aguirre, secretario de Estado de Turismo. La primera, hacía referencia a la infraestructura. España además de oferta hotelera y de campings, contaba también con una enorme oferta de apartamentos, lo cual no era común en todos los países. Segundo, la canalización de la demanda. El turismo masivo llega a España por todas las vías de acceso posibles: avión, barco, carretera, tren e incluso algunos peregrinos que venían andando. En tercer lugar, España recibía el turismo tanto a través de los turoperadores como a través de reservas individuales. Por último, la cartera de productos de España era amplia ya que además del turismo de sol y playa también ofrecía el histórico-cultural, natural, de nieve, etc. (Entrevista a Ignacio Aguirre Borrell, *ABC*, 5 de febrero de 1981, pp.103-105).

Pese a todas estas singularidades, existía una crisis en nuestro turismo. El producto de sol y playa ya era un producto maduro con una alta cuota de mercado pero que comenzaba a degradarse y existía el riesgo de que se quedase obsoleto. Los bajos precios que conseguían los turoperadores provocaban graves consecuencias para el sector. En primer lugar, hacían que no se pudiese ofrecer la calidad esperada. Tampoco se podían hacer reformas para mejorar el servicio y las instalaciones. Otra consecuencia fue que muchos hoteles se vieron obligados a prescindir de parte del personal, lo que supuso un aumento de la tasa de paro.

En 1980, más de un millón de personas se dedicaban directamente al turismo en España. (Entrevista a Felipe Cons, *ABC*, 5 de febrero de 1981, p. 107). No solo en grandes empresas sino también en numerosos negocios familiares. España en este momento tenía el reto de no perder su atractivo frente a los nuevos competidores que estaban surgiendo. Quizá la opción más interesante consistía en apostar por un turismo de calidad en el que no importase tanto la cantidad, de tal manera que se incrementase el gasto medio por turista y día.

4.2 Organización institucional y administrativa del turismo

El 8 de septiembre de 1980 se llevó a cabo un cambio de Gobierno, el último que presidiría Adolfo Suárez (Fuentes, 2011: 344). Con esta reforma el turismo sufrió importantes modificaciones. La principal fue el traspaso de las competencias turísticas del Ministerio de Comercio al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, dirigido por José Luís Álvarez Álvarez.

El 26 de febrero de 1981 juraba su cargo como presidente del Gobierno Leopoldo Calvo-Sotelo, quien hasta ese momento había ocupado el cargo de vicepresidente 2º para Asuntos Económicos. Adolfo Suárez había dimitido el 29 de enero de ese mismo año.

La Secretaría de Estado de Turismo, que hasta la fecha había estado ocupada por el diplomático Ignacio Aguirre Borrell, pasó a estar dirigida por Eloy Ibáñez.

4.3 Medidas en política turística

El hecho más relevante de este periodo fue la celebración de la primera edición de la Feria Internacional de Turismo, FITUR. Fue inaugurada en el Palacio de Cristal del recinto ferial de la Casa de Campo de Madrid por el ministro de Transportes y Comunicaciones, José Luís Álvarez y el alcalde de Madrid, Enrique Tierno Galván, el 6 de febrero de 1981.

La idea que se tenía para FITUR era crear una bolsa profesional de oferta y adquisición de productos turísticos, así como su promoción. Se trataba también de un encuentro entre países, empresas, instituciones y organismos de todo el mundo. En concreto, participaron un total 32 países. En la última edición de 2013, la suma de participantes alcanzaba estaba alrededor de 170 (www.ifema.es/fitur).

FITUR llegó en un momento de cambios para el sector y es que, por primera vez, se presentaba el turismo español de una manera sectorizada y no globalizada como se hacía hasta ese momento. Se hizo así en base a la Constitución de 1978 y a la formación del Estado de las Autonomías. La Secretaría de Estado de Turismo colaboró con todos los entes Autonómicos o Preautonómicos¹. En total ocupaba 1000 metros² del palacio y realizó grandes esfuerzos para financiar el 50% de la inversión necesaria para que

¹ Las últimas comunidades autónomas en formarse lo hicieron en 1983. (Pelaz, 2011: 37)

pudiesen participar aquellas corporaciones municipales con posibilidades turísticas y cuyos recursos económicos no se lo permitiese. La ausencia más destacada fue la del País Vasco debido a que sus autoridades turísticas no consideraron oportuno asistir.

Varios fueron los motivos por los cuales se decidió organizar la feria. Uno de ellos fue el presentar una imagen turística de España a nivel internacional. Otra de las razones fue querer mostrar a los españoles la importancia económica que tenía el sector y lo vital que podía ser para el futuro. Para ello se organizaron jornadas monográficas, mesas redondas, conferencias y debates. Otra causa que motivaba FITUR era que suponía una perfecta oportunidad de mostrar a los grandes turoperadores europeos los atractivos del interior de España y su potencial turístico para que lo incluyesen en sus paquetes vacacionales. El turismo reportaba muchos beneficios económicos a las zonas del Mediterráneo e Islas Canarias y Baleares y se pretendía que las zonas del interior y del norte de España, con importantes recursos turísticos, se beneficiasen también de esta actividad. Este propósito no significaba que se dejase de promocionar el turismo de sol y playa, sino que evitaba limitar la imagen exterior de España, ya que nuestro país podía ofrecer mucho más a los turistas que nos visitaban.

Aparte de dar a conocer el interior de España a los turoperadores, se quería también incentivar el turismo nacional. Felipe Cons, presidente de FITUR y de Iberia en 1981, proponía un punto de vista complementario a esta idea. “La España interior es importantísima porque si los que vivimos todo el año en el centro de la península escapamos en cuanto nos es posible a las costas, ¿por qué no hemos de pensar que los habitantes de esas zonas probablemente desearán conocer las zonas interiores del país que tienen formidables atractivos (Entrevista a Felipe Cons, *ABC*, 5 de febrero de 1981, pp 107-108.)

Desde hacía poco tiempo había surgido en España una corriente de españoles que viajaban al extranjero. Fomentando el turismo nacional, no solo se mejoraba la ocupación de los servicios e instalaciones de alojamiento sino que también se evitaba la salida de divisas al extranjero. Se invitaba, por tanto, a todos los que quisieran acudir a la feria aunque no tuviesen el firme propósito de viajar ese verano. No solo porque quizá se decidiesen finalmente a hacerlo sino que también porque asistir a FITUR y observar los stands de las diferentes delegaciones ya suponía un viaje en sí mismo por España y por buena parte del mundo. Si las mañanas estaban reservadas a los profesionales, las tardes y los fines de semana estaban dedicados al público en general y

se ofrecían para ellos, aparte de numerosas actividades, diversos descuentos y obsequios, si se reservaban las vacaciones durante la celebración de FITUR. Un ejemplo lo tenemos en la siguiente foto en la que se sorteaban veleros y viajes de fin de semana.

Imagen 1. Anuncio descuentos aplicados en FITUR.



Esto es 
Almerimar
UN PARAISO EN LA
COSTA DE MAS FUTURO DE ESPAÑA
¡DESCUBRALO!

OFERTA FITUR 81
Sorteos de viajes a hoteles y zonas
de ocio en el sur de España
aprovechando la celebración de FITUR
PEREZ, se celebran mensuales
clase B. E.

- Una playa sin contaminación, con sol todo el año, a tan sólo 80 kilómetros de las pistas de Sierra Nevada.
- Un campo de golf de 18 hoyos, a un tiro de «wedge» del puerto deportivo con mil atracaderos, «travelift» de 60 toneladas, submarinismo, escuela de vela, hipica...

Hotel**, apartamentos, bungalows, parcelas para hacerse el chalet a su gusto.**
Supermercados, restaurantes, cafeterías, discotecas.
Servicio Médico

Y esto es ya una REALIDAD
¡VENGA A COMPROBARLO!

La información de FITUR 81 sobre esta promoción se puede solicitar en:
OPINAS P.O. Box 100, 41010 San Pedro de Alcantara, Tel. 94 24 40 00
CUPÓN DE INFORMACION
Nombre: _____
Apellidos: _____
D.P.: _____

Fuente: ABC, 5 febrero de 1981, p. 109.

4.4 Balance de la etapa

Tal y como hemos podido comprobar durante el capítulo, esta etapa recoge cambios importantes que han tenido una cierta trascendencia para el turismo español. En primer lugar, las modificaciones en la administración como, el cambio de ubicación de la Secretaría de Estado de Turismo al Ministerio de Transportes y Comunicaciones o la sustitución del titular en la Secretaría.

Si bien es cierto que no se realizaron grandes reformas turísticas, es importante destacar la celebración de la primera edición de FITUR, que trajo la oportunidad de promocionar a nivel internacional el potencial turístico de España.

Por otro lado, el hecho de que se empiecen a ver las deficiencias y debilidades que tiene la industria marca un punto de inflexión, en cuanto que significa el primer paso para mejorar y ser más competitivos. Podemos concluir que esta etapa va a sentar un precedente en los futuros planes de política turística que se realizarán en España.

Capítulo 5. El último Gobierno centrista

5.1 Contexto social del turismo

Durante 1981 y 1982 el turismo en España presentó un crecimiento positivo en cuanto al número de visitantes, llegando a alcanzar en este último año los 42 millones. En la balanza de pagos del turismo, los ingresos eran mucho más elevados que los pagos debido a que el número de españoles que viajaban al extranjero era muy inferior que los que nos visitaban. En cuanto a la procedencia de los turistas, los que abarcaban una mayor cuota eran los franceses (26,6%) y por primera vez, los turistas venidos de Reino Unido superaron a los alemanes (11,5 y 11,4% respectivamente)¹.

En el verano de 1982, España fue sede de la Copa Mundial FIFA. Se trató del movimiento turístico de mayor envergadura que tuvo lugar en España antes de las Olimpiadas de Barcelona 1992. Para la comercialización de paquetes turísticos diseñados para los espectadores del campeonato, se creó una empresa llamada “Mundiespaña 82” en la cual participaban las principales agencias de viajes. En total se vendieron alrededor de 40.000 paquetes turísticos que incluían vuelo, alojamiento, comidas y entrada al estadio. El evento generó 6.507 millones de pesetas y se crearon 1000 empleos directos. Estos beneficios se repartieron por buena parte de España ya que los partidos se celebraron en 14 ciudades. (Bayón, 1999: 226 ss)

Tabla 3. Número de visitantes en España. (Expresado en millones)

Año	Nº de visitantes	Incremento
1981	40.12	-
1982	42.01	4.7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

¹ Ocurrió así hasta 1985. (Pellejero, 1999:137).

5.2 Organización institucional y administrativa del turismo

El 1 de diciembre de 1981 comenzó su andadura un nuevo Gobierno de UCD presidido por Calvo-Sotelo. Pese a la reforma de gobierno, la Secretaría de Estado de Turismo, dirigida por Eloy Ibáñez, no cambió de ubicación y continuó dependiendo del Ministerio de Transportes. Al frente de este Ministerio estaba Luis Gámir quien entre mayo y octubre de 1980 había sido ministro de Comercio y Turismo.

5.3 Medidas de política turística

Durante este periodo las acciones en política turística se centraron en el establecimiento de normas básicas para las diferentes clases de alojamientos turísticos. En concreto fueron tres: campings, apartamentos turísticos y viviendas vacacionales y hoteles. La administración central hizo uso de sus competencias en turismo para fijar unos parámetros que se debía cumplir en todo el territorio nacional y que a su vez sirviesen de base para que cada comunidad autónoma estableciese su normativa específica.

5.3.1 Campings.

Debido al incremento de la demanda de este tipo de alojamiento se creyó oportuno la redacción de un real decreto, el 2454/1982 de 27 de agosto. Pretendía que los campings se ubicasen en lugares que reuniesen las condiciones necesarias desde el punto de vista de satisfacción de las necesidades de los acampados, así como de preservación del espacio físico, el medio ambiente y los recursos turísticos de la zona. Para ello se definía el concepto de camping que, tal y como decía textualmente el decreto: “el espacio de terreno debidamente delimitado, dotado y acondicionado para su ocupación temporal, con capacidad para más de diez personas que pretendan hacer vida al aire libre, con fines vacacionales o turísticos y utilizando como residencia albergues móviles: tiendas de campaña, caravanas u otros elementos similares fácilmente transportables”. A través de esta norma se establecía además que el tiempo máximo de alojamiento en un camping era de 6 meses. Quedaban excluidos los campamentos juveniles albergues, centros y colonias de vacaciones escolares, etc.

Otra de las cuestiones tratadas en el decreto se centraba en los lugares donde estaba permitida la explotación de un camping. Se prohibía por ejemplo situarlos en lugares susceptibles de ser inundados, en las proximidades de monumentos o conjuntos histórico-artísticos y de industrias.

Las comunidades autónomas, provincias o localidades podían crear un plan sectorial sobre campamentos turísticos de aplicación en su territorio en los cuales se incluyese una serie de determinaciones como las que se enumeran a continuación: Superficie total de terreno que podía dedicarse a campamentos de turismo, número de plazas a instalar en el ámbito del plan, criterios para la situación de cada campamento, cautelas a adoptar para la preservación de los recursos turísticos y condiciones mínimas de la infraestructura de los campamentos. Estos planes sectoriales debían estar formados por unos documentos específicos: información turística, memoria descriptiva, planos con los criterios para la situación de cada campamento y normas de desarrollo.

5.3.2 Apartamentos turísticos y viviendas turísticas vacacionales.

En el anterior capítulo ya comentamos que España tenía una gran red de apartamentos turísticos, lo que significaba una singularidad respecto a otros destinos competidores. Debido a la importancia de este tipo de alojamientos se pretendía adaptar la normativa a la realidad vigente en ese momento, con el objetivo de aumentar el nivel de garantías para el consumidor o usuario. En este caso se trató de cumplir estos objetivos con el Real Decreto 2877/1982 de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales.

Se entendía por apartamentos turísticos “los bloques o conjuntos de apartamentos, y los conjuntos de villas, chalés, bungalós y similares que sean ofrecidos empresarialmente en alquiler, de modo habitual, debidamente dotados de mobiliario, instalaciones, servicios y equipo para su inmediata ocupación por motivos vacacionales o turísticos”. En cuanto a las viviendas turísticas vacacionales se definían de la siguiente forma: “unidades aisladas de apartamentos, bungalós, villas y chalés y similares y, en general, cualquier vivienda que con independencia de sus condiciones de mobiliario, equipo, instalaciones y servicios, se ofrezcan en régimen de alquiler por motivos vacacionales o turísticos”.

5.3.3 Ordenación hotelera.

La nueva regulación hotelera se estableció por el Real Decreto 3093/1982 de 15 de octubre, sobre ordenación de los establecimientos hoteleros. La redacción de este decreto venía justificada por el criterio intervencionista exigido por las características que hasta entonces tenía el sector, caracterizado por un crecimiento rápido y continuo. En 1982 este criterio se quedaba anticuado ya que la industria hotelera en España ya estaba muy desarrollada. Además, las corrientes turísticas se habían transformado y se exigía una mejora de la calidad más que un aumento de la oferta. Otro de los motivos que respaldaba la entrada en vigor de esta norma era que en el sector hotelero los precios habían estado muy controlados y, de acuerdo al principio de economía social de mercado que marcó la Constitución Española, se pretendía liberalizarlos.

Esta reglamentación tenía tres objetivos. En primer lugar, proporcionar al consumidor la máxima información posible sobre las características y servicios de los hoteles para garantizar su libre elección. Segundo, orientar al empresario sobre la construcción, equipamiento y servicios de los hoteles para intentar estimular la calidad de los servicios y su adaptación a las condiciones cambiantes del mercado. Por último, se pretendía adaptar el sector a la realidad del Estado de las Autonomías. Se buscaba la homogenización de la clasificación de los hoteles que sirviese de base de una política de promoción turística nacional y al mismo tiempo para que las comunidades autónomas desarrollasen sus propias normas añadiendo las características de cada territorio.

Por primera vez se considera de un modo dual a los hoteles, los cuales engloban un aspecto técnico de infraestructuras y otro de prestación y servicios.

Dentro de la clasificación de hoteles, se distinguían tres clases. En primer lugar, los hoteles propiamente dichos que se definían como “aquellos establecimientos que facilitan alojamiento con o sin servicios complementarios, distintos de los correspondientes a cualquiera de las otras dos modalidades”; el segundo tipo eran los hoteles-apartamentos descritos como “aquellos establecimientos que por su estructura y servicios disponen de las instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos dentro de la unidad del alojamiento”; por último estaban los moteles que eran los establecimientos “situados en las proximidades de carreteras que facilitan alojamiento en departamentos con garaje y entrada independiente para estancias de corta duración”.

Se establecían por otro lado cinco categorías de hoteles identificadas por estrellas. Para cada categoría se requería una serie de requisitos técnicos mínimos (instalaciones, comunicaciones, zona de clientes, zona de servicios y zona de personal) y diferentes niveles de calidad de los servicios, divididos a su vez en dos factores, servicios y facilidades adicionales y calidad de la construcción, decoración, mobiliario y materiales de uso.²

5.4 Balance de la etapa

Si en el anterior capítulo vimos cómo comenzaba a aparecer una conciencia sobre los cambios que se estaban produciendo en la demanda turística, es en este periodo donde hemos podido comprobar que se introdujeron las primeras medidas para no perder cuota de mercado y competitividad.

Otro aspecto importante, y que hasta este momento no se había tenido en cuenta, es la relevancia de la información en el turismo. Al tratarse del sector servicios, era muy complicado hacer llegar a los usuarios las características de los productos turísticos por las que deberían estar dispuestos a pagar un precio. Es por esto que se establecieron cinco categorías de hoteles con características y servicios mínimos que cada una debía ofrecer.

Un detalle que llama la atención es que a pesar de lo próximas que iban a estar las elecciones generales³, debido especialmente a la crisis interna de la UCD y a la creencia extendida de que no se podría agotar la legislatura, se promulgaron normas hasta el final de la etapa del Gobierno centrista.

²El decreto se publicó en el BOE el 22 de noviembre de 1982 pero no se llevó a la práctica debido a que el 15 de diciembre de 1982, ya con el Gobierno del PSOE, se aplazó su entrada en vigor seis meses mediante el Real Decreto 3692/1982, a la espera de las Nuevas Normas de Clasificación de Establecimientos Hoteleros que dictó el Real Decreto 1934/1983, de 15 de junio. (Esteve y Fuentes, 2000)

³ Las elecciones generales fueron celebradas anticipadamente el 28 de octubre de 1982. (Calvo-Sotelo, 1990:91 ss).

Conclusiones. La UCD y el turismo en la Transición

Tras la realización del Trabajo se ha podido llegar a una serie de conclusiones que a continuación se enumeran.

En primer lugar, podemos afirmar que los políticos que ocuparon un puesto de responsabilidad en los años de la Transición eran conscientes de la decisiva importancia del turismo como motor económico y, de manera específica, en cuanto a la entrada de divisas que generaba y que compensaba la balanza comercial de importaciones y exportaciones. Partiendo de ese elemento de continuidad con la etapa anterior, poco a poco comenzó también la conciencia de la necesidad de reformas. En este sentido diversas medidas que se iniciaron en esta época contribuyeron a mantener y acrecentar el nivel turístico español.

El turismo de sol y playa era ya un producto maduro al que comenzaban a salirle competidores potenciales. Para seguir compitiendo en el mercado internacional se impulsaron diversos cambios en estas zonas consideradas “saturadas” de turismo para satisfacer las nuevas necesidades de la demanda turística. Con este fin surgieron el II y III Plan de Modernización Hotelera (1976 y 1979), la declaración de territorios de preferente uso turístico (1977), la regulación del crédito hotelero (1979) y la reforma de la ordenación hotelera, de apartamentos turísticos y de campings en 1982.

El turismo estaba muy localizado en las zonas de costas y es por esto que se aprobaron diversas medidas que potenciaban el turismo interior y resaltaban sus cualidades a la vez que servían de promoción. Con esto nos referimos, por ejemplo, a la regulación de los espacios protegidos de 1977 y a la declaración de Fiestas de Interés Turístico en 1979.

Es esta misma línea de proyectos e iniciativas, cabe resaltar la celebración de la primera edición de la feria internacional de turismo FITUR que se originó en este periodo y que hoy en día, treinta años después, se sigue celebrando, sumando cada vez un mayor número de países y empresas participantes al igual que de visitantes.

En segundo lugar, es interesante destacar que con el establecimiento de un sistema democrático en España el turismo sufrió importantes cambios. La decisión trascendental fue la supresión del Ministerio de Información y Turismo en 1977, integrándose a continuación el turismo en el Ministerio de Comercio. De esta decisión, de gran calado

político, se puede deducir que se quería alejar el turismo de la imagen de herramienta propagandista que había tenido hasta el momento y, adhiriéndolo a Comercio, se realizaba su magnitud y dimensión económica.

¿Se desarrolló de modo paralelo a esta decisión una política turística propia durante los Gobierno de la Unión de Centro Democrático? La respuesta a la pregunta ha de ser negativa, ya que al partido del Gobierno le faltó tiempo y estabilidad para diseñar y llevar a cabo un programa turístico definido. El Gobierno estaba centrado fundamentalmente en las cuestiones políticas que permitiesen en primer lugar, un cambio de régimen pacífico y, más adelante, afrontar los numerosos desafíos que se fueron presentando a la incipiente democracia española: entre ellos ocupaba un lugar destacado la crisis económica que padecía el país.

Por otro lado, la inestabilidad del propio partido centrista —dividido en diversas familias políticas que solo tenían en común el deseo de establecer un régimen democrático, pero que discrepaban en el resto de aspectos ideológicos— hizo difícil la posibilidad de mantener y desarrollar un programa coherente. No sorprende por ello el numeroso cambio de carteras ministeriales de la etapa, que también afectó a las competencias del turismo, y que dificultaba aún más la implementación de una eventual política turística.

Otro factor a tener en cuenta es que por vez primera las competencias turísticas se descentralizaron de manera generalizada y, en ocasiones, poco coordinada. Tras la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, se estableció el Estado de las Autonomías y las competencias en turismo fueron de las primeras en traspasarse a las comunidades autónomas. La administración central se ocupaba, a partir de ese momento, de la promoción y la coordinación entre administraciones regionales. El hecho de que las Comunidades no recibieran las competencias en turismo a la vez dificultó la aprobación de medidas coherentes en política turística.

En definitiva, el complicado pero decisivo momento de la Transición a la democracia tuvo una incidencia incuestionable en el turismo español. Si bien el partido que protagonizó estos años se vio incapacitado para desarrollar un programa turístico propio, aprobó numerosas medidas necesarias que contribuyeron a que el turismo siga siendo hoy día una industria imprescindible en España.

RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS

Bayón, F. (1999). *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A.

Calvo- Sotelo, L. (1990) *Memoria viva de la transición*. Madrid: Plaza & Janés/Cambio 16.

Callejo, J., Gutiérrez, J., Viedma, A. (2005): “El proceso de constitución de España en una sociedad turística”, *Política y Sociedad*, 42, Nº1, 151-168.

Esteve, R y Fuentes, R. (2000) *Economía, historia e instituciones del turismo en España*. Madrid: Pirámide.

Figuerola, Manuel (2007): “50 años del turismo en España. Diez retos para el turismo español”, *Revista de análisis turístico*, 2, 3-16.

Fuentes, J.F. (2011). *Adolfo Suárez. Biografía política*. Barcelona: Planeta.

Moltó, M.A. (1982). “El turismo en España en el período 1962-1981: una aproximación cuantitativa”. *Revista de Economía Política*, 91, 129.

Moreno, A. (2007). *Historia del turismo en España en el siglo XX*. Madrid: Síntesis.

Pelaz, J.V. (2011): *El Estado y las autonomías, treinta años después*. Valladolid: Universidad de Valladolid y Fundación Transición Española.

Pellejero, C. (1999) *Historia de la economía del turismo en España*. Madrid: Biblioteca Civitas Economía y Empresa.

Powell, Ch. (2001). *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*. Barcelona: Plaza & Janés.

Tusell, J. (2005). *Dictadura franquista y democracia, 1939-2004*. Madrid: Crítica.

Velasco, M. (2005). “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”. *Política y Sociedad*, 42, 169-195.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

Boletín Oficial del Estado: <http://www.boe.es> Consultado el 15 de abril de 2013

Feria Internacional de Turismo: <http://www.ifema.es/fitur> Consultado el 26 de mayo 2013

Hemeroteca de ABC: <http://hemeroteca.abc.es> Consultado el 10 de mayo de 2013

Hemeroteca de *La Vanguardia*: <http://www.lavanguardia.com/hemeroteca/index.html> Consultado el 10 de mayo de 2013

Instituto de Estudios turísticos: <http://www.iet.tourspain.com> Consultado el 6 de junio de 2013

Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es> Consultado el 5 de mayo 2013

