

El modelo turístico español

Joan Cals

RESUMEN

Las condiciones de fuerte instrumentalización política y económica en que se produjo el desarrollo del turismo de masas en España, puede explicar en gran medida el modelo turístico que se ha ido configurando y que ha condicionado la actitud de la Administración, en cuyo seno, los temas turísticos han sido objeto de un tratamiento marginal en el conjunto de la acción del Gobierno, sin que la etapa democrática haya supuesto un cambio sustancial respecto a la política del régimen anterior.

El protagonismo creciente de otros órganos de la Administración, municipios y comunidades autónomas, no ha contribuido por el momento a definir las líneas generales de actuación en el terreno de la política turística.

*Profesor de Estructura Económica
Universidad Autónoma
de Barcelona.*

Este trabajo, lejos de pretender un repaso completo y detallado sobre el tema, insistiendo acerca de cuestiones, problemas y actitudes, quizá en exceso conocidos, intenta concentrarse sólo en el análisis de determinadas características del modelo para que, profundizando en ellas, se puedan llegar a conocer mejor ciertos mecanismos que podrían estar en la base de algunos de los defectos estructurales del fenómeno de la recepción turística en España.

No por conocida y generalmente aceptada, se puede obviar una hipótesis verificada por distintos autores: la de que el desarrollo del turismo de masas en España se produjo bajo unas condiciones de fuerte instrumentalización política y económica del proceso. Con razón podía hablar Manuel Fraga, hace ya unos veinte años, de la «alta rentabilidad política del turismo». En el plano económico, y por lo que se refiere a la Balanza de Pagos, tal instrumentalización podría ser fácil de justificar hasta finales de los sesenta, pero no en el período de cuatro años que va de 1970 a 1973, cuando los superávits continuos en nuestras relaciones con el exterior dan lugar a una importante acumulación de reservas.

Conviene retener este hecho porque podría explicar, en una medida importante, el modelo turístico que se irá configurando, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda y, naturalmente, porque condicionará decisivamente la actitud de la Administración.

La Administración turística

Suele ser lugar común afirmar que la Administración no ha concedido al turismo la importancia que éste realmente tiene. Pero sucede que los tópicos suelen ser ciertos, como es posible que éste lo sea; sin querer hacer un análisis histórico construido sobre anécdotas, pueden citarse dos hechos que trascienden lo anecdótico. Así, la no inclusión del titular del departamento ministerial responsable de la política turística en la Comisión Delegada para Asuntos Económicos; este hecho sorprendente, sobre cuyas consecuencias negativas ya advirtió la misión del Banco Mundial, que visitó España a principios de la década de los sesenta, probablemente debe explicarse por la no conceptualización del Ministerio de Información y Turismo como un departamento económico. Un segundo hecho, más próximo a nosotros, que expresaría el tratamiento marginal de los temas turísticos en el conjunto de la acción de gobierno y, también la desconsideración hacia la Administración Turística estaría consti-

tuida por los avatares, con ribetes tragicómicos, que siguieron a la sustracción de la Secretaría de Estado de Turismo del Ministerio de Comercio hasta su adscripción al Ministerio de Transportes.

La política de precios

Precisamente el hecho citado en segundo lugar, en plena etapa democrática, lleva a dirigir la atención sobre la gran continuidad observable entre la política turística del régimen anterior y la de la democracia. Habría que hacer, sin embargo, una excepción —de menor entidad de la que aparenta— con la liberalización de precios de 1978 en establecimientos hoteleros. Un alto cargo de la Secretaría de Estado en aquel entonces, Javier Bas, decía, refiriéndose al control de precios existente, que «... encontraba su justificación en unas empresas hoteleras poco preparadas para responder a las demandas del turismo de masas que comenzaba a inundar España atraído por un nuevo concepto sociológico de vacaciones baratas de descanso al sol. En aquel momento se protegía el turismo barato, y por esto surgieron las reglamentaciones drásticas sobre precios. Nuestro turismo en estos años superó de manera espléndida la iniciación y la juventud de la industria. Hoy podemos decir que el sector inicia una madurez muy esperanzadora, y aquellos controles ya no son necesarios ni responden al espíritu de la política económica general».

Las palabras anteriores reflejan, ciertamente, una gran verdad a matizar —«se protegía el turismo barato»—, pero también una gran laguna a la hora de explicar las razones del levantamiento del control practicado sobre los precios. La liberalización de 1978 obedece puramente a un imperativo de realismo económico.

Se ha hablado de una gran verdad a matizar: «se protegía el turismo barato». Sería más exacto haber dicho que «se pretendía maximizar el crecimiento de la recepción turística», y puesto que los multimillonarios no son una especie particularmente abundante, lo anterior sería sinónimo de fomentar el turismo barato, sin renunciar explícitamente al otro u otros turismos.

Se ha insistido en el mecanismo de los precios y en sus efectos sobre la calidad de los servicios turísticos privados a la hora de explicar el gran peso del turismo de escaso poder de gasto en la demanda exterior captada por nuestro país. Tal insistencia ha ocultado el papel decisivo que al respecto han jugado el mal urbanismo con el que se ha venido ocupando el espacio litoral, la no existencia de una estrategia de medios separados en el sentido de Mishan y las graves deficiencias en infraestructura y servicios públicos.

Si hubiera que resumir en pocas palabras la causa última de la obtención de una rentabilidad notablemente por debajo de la potencialidad de los extraordinarios recursos turísticos españoles puestos en juego, diríamos que a la política turística española le ha faltado ambición y le ha sobrado mucha, mucha especulación. Ambición en el sentido de cosas bien hechas, con voluntad de durar, con estrate-

gia de futuro; especulación no sólo del suelo, sino también especulación comercial, entendida como culto al negocio fácil.

La urbanización turística española

En el plano urbanístico se va a hacer referencia en este trabajo solamente a su dimensión económica y, más concretamente, a la conexión con los resultados de las empresas cuya demanda procede íntegra o parcialmente del turismo. Al respecto, resulta indiscutible que tales empresas se hallan fuertemente condicionadas por la variable urbanística, probablemente tanto más cuanto más modestas sean, puesto que un menor volumen económico suele corresponderse con una menor capacidad de creación de un entorno propio o de influencia favorablemente al entorno general más próximo. Detrás de muchos cambios de estrategia y de clientela en empresas turísticas se encuentran, como explicación última, cambios en el paisaje urbano del entorno inmediato.

Frecuentemente, los errores urbanísticos en la concepción de zonas y núcleos turísticos no residen tanto en la mala calidad de las tipologías urbanísticas adoptadas como en la mezcla caótica de las mismas.

Es un falso problema la confrontación entre urbanismo de dispersión (supuestamente de calidad) y urbanismo de concentración (supuestamente malo). El verdadero problema de la urbanización turística de España es —aparte de las agresiones al paisaje— la enorme desproporción entre la cantidad de alojamientos creados y la generación de nuevos centros urbanos.

La cuestión de las deficiencias en las infraestructuras y servicios públicos suele hallarse planteada en la mayor parte de las grandes zonas turísticas mundiales, y viene a ser como la moneda obligada de la estacionalidad del turismo. En España ha alcanzado en el pasado momentos de franca gravedad, que pueden estimarse, en parte, superados y que eran el fruto lógico de un modelo de crecimiento económico general en el cual era muy limitada la canalización de recursos hacia el sector público. Al respecto, debe subrayarse la gran aportación que los ayuntamientos están haciendo —desde su renovación democrática, en 1979— a la superación de las deficiencias señaladas.

Descentralización de la política turística

Este podría ser el momento para plantearse el papel de los distintos niveles de la Administración en la política de turismo. Entre nosotros, ha sido frecuente reducir el concepto de política turística a la esfera de actuación de la Administración Central, siendo así que siempre ha sido importante el nivel municipal y que en la actualidad

RESUME

La forte médiatisation politique et économique subi par le tourisme des masses en Espagne, peut expliquer, en grande mesure, le modèle touristique qui s'est développé et qui a eu une influence sur l'attitude de l'Administration dans l'ensemble de l'action du Gouvernement, les questions touristiques on été l'objet d'un traitement insuffisant, sans que l'époque démocratique ait représenté un changement essentiel par rapport à la politique du régime précédent.

Le protagonisme croissant d'autres organismes de l'Administration, municipalités et communautés autonomes n'a guère contribué, jusqu'à présent, à définir les grandes lignes à suivre dans le domaine de la politique touristique.

SUMMARY

The conditions of a strong political and economic pressure, in which the development of mass tourism broke out in Spain, can possibly explain in a great extent the tourist model, which has formed and conditioned the attitude of the Administration, where the tourism problems have been treated marginally in the whole of the Government action. The democratic period has not meant any substantial change with respect to the policy of the previous régime.

The raising importance of other elements of the Administration, such as Municipalities and Autonomous Communities, has not facilitate so far to define the general outline of performance in the field of tourism policy.

lo es también el de comunidad autonómica. Incluso dentro del ámbito restringido de la Administración central, se ha identificado la política turística con la actuación del departamento que lleva la rúbrica «Turismo», olvidando las amplias competencias de otros departamentos en la definición de las condiciones de prestación de los servicios turísticos y en la configuración de sus espacios (fenómeno que, por cierto, se está reproduciendo con gran mimetismo en la política turística catalana).

Un fenómeno muy particular, pero de resultados globales preocupantes, es la frecuente creación —en la actualidad sensiblemente disminuida por la crisis económica— de importantes contingentes de plazas turísticas en municipios de reducido censo demográfico, de escasísima capacidad de gestión y de respuesta para modelar según criterios de una cierta racionalidad social y ecológica las inversiones privadas que se realizan en sus términos. En nombre de la autonomía municipal se han producido, se producen y me temo se seguirán produciendo auténticas atrocidades turísticas.

Al objeto de paliar los riesgos que se desprenden de lo anterior, hubiera sido de gran utilidad haber contado en las zonas turísticas con normativas generales sobre alturas y sobre protección del paisaje, y, mejor aún, con planes directores territoriales. No contando con ello, se puede uno preguntar cuál ha sido el destino de los numerosos planes de ordenación de la oferta turística que la Administración central ha venido encargando a distintas oficinas técnicas en los últimos años.

En el ámbito de la Administración autónoma, debe señalarse, en lo relativo a Cataluña, la inclusión del turismo, y también de la ordenación del territorio, en el artículo nueve de su Estatuto de Autonomía, dedicado a las competencias exclusivas. En cambio, los restantes sectores de actividad económica aparecen en el artículo doce, donde la competencia exclusiva de la Generalidad debe ser ejercida en el marco de las bases y la ordenación de la actividad económica general del Estado.

La conceptualización del turismo como competencia exclusiva de las comunidades autónomas puede producir espejismos sobre las posibilidades reales de que sus gobiernos puedan instrumentar políticas propias. Dicho esto, a modo de atenuante, hay que constatar, a continuación, que en Catalunya, por citar el ejemplo que acumula mayor experiencia, tampoco la Generalidad ha desarrollado una política de producto turístico en la vertiente territorial y urbanística; incluso esta carencia puede extenderse, salvo algunas excepciones, al conjunto de su política de producto. No puede decirse lo mismo, en cambio, de la política de promoción; donde, dejando de lado deficiencias organizativas, se observan ciertas iniciativas de interés, si bien realizadas en un contexto de hábitos de rentabilidad discutible.

Precisamente la promoción turística en el exterior ha dado lugar, en los últimos años, a polémicas entre la Administración central y algunas comunidades autónomas. La opinión de este autor al res-

ZUSAMMENFASSUNG

Die Bedingungen einer starken politischen und wirtschaftlichen Instrumentierung, innerhalb welcher sich der Massentourismus in Spanien entwickelte, dient in grossem Mass dazu, das Touristen-Modell zu erklaren, das sich im Lauf der Zeit gebildet hat und das die Verfahrensweise der Administration konditionierte und wo die Themen des Tourismus beiseite gestellt wurden im Verhaeltnis der Globalaktion der Regierung, ohne dass sich in der demokratischen Etappe wichtige Wechsel in dieser Hinsicht ergeben haetten.

Der wachsende Protagonismus anderer Organe der Administration, Munizipien und autonomische Gemeinschaften, hat bis heute noch nicht dazu beigetragen, um die allgemeinen Richtlinien auf dem Gebiet der Touristen-Politik zu definieren.

pecto es que, con LOAPA o sin LOAPA, ni la Administración central debe avanzar en la filosofía que algunos de sus representantes parecen dar a entender con la repetición de que «la promoción exterior es competencia exclusiva del Estado», ni los gobiernos autónomos deben intentar jugar el papel innegable que les corresponde con esquemas caducos y actitudes «amateurs».

En el ámbito de la política de promoción se corren dos serios riesgos. Primero, que en el nivel de las Administraciones local y autónoma se creen organismos que sean los que, a su vez, creen la función, aun en los casos en que aparezca evidente la inutilidad de la misma. Segundo, que los unos por los otros continúen ignorados y desatendidos los graves problemas de comercialización de las pequeñas empresas.

Por último, debe señalarse que la organización autonómica del Estado está produciendo una crisis de identidad en los órganos turísticos de la Administración central: entre el temor a verse sin trabajo y la hostilidad hacia las iniciativas de las comunidades autónomas, o el no darse por enterada de que, desde 1978, este país, su Administración y sus políticas se han hecho extraordinariamente más plurales, hay un ancho —y, con toda probabilidad, fructífero— campo por recorrer por los caminos de la cooperación y la lealtad.