

## ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA E INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SECTOR TURÍSTICO: 1951-1977

Carmelo Pellejero Martínez\*

**Resumen:** El presente trabajo analiza la evolución de la organización administrativa y de la intervención del Estado español en el sector turístico entre los años 1951 y 1977. Es decir, durante el periodo en el que las competencias turísticas estuvieron adscritas al Ministerio de Información y Turismo. Una prolongada etapa en la que el objetivo prioritario de la política turística fue conseguir el mayor crecimiento posible, tanto en términos de demanda como de oferta. Y en la que, para lograrlo, las autoridades estatales fomentaron, regularon e, incluso, intervinieron directamente en el sector a través de varias empresas públicas.

**Palabras clave:** España, siglo XX, historia económica, turismo, organización administrativa, política turística, intervención estatal, empresas públicas.

**Abstract:** This paper deals with the evolution of both the administrative organisation and the public intervention on the tourist sector in the period 1951-1977. That is, during a period of time in which the Ministry of Information and Tourism was in charge of the tourist competences. The main objective of the tourist policy in that period of time was to achieve the largest growth, in terms of both the demand and supply. To this end, government authorities promoted, regulated and even directly intervened in the tourist sector through the creation of several public companies.

**Keywords:** Spain, 20th century, economic history, tourism, administrative organisation, tourist policy, public intervention, public companies.

### I. INTRODUCCIÓN

A lo largo del tercer cuarto del siglo veinte el turismo experimentó en España un auge sin precedentes. Las actividades turísticas, que habían sido claramente minoritarias hasta mediados del siglo, se transformaron en apenas dos décadas en un fenómeno de masas. Sirva de ejemplo el hecho de que entre 1950 y 1973 los visitantes procedentes del extranjero se multiplicaron por 46. Es evidente, pues, que en ese breve espacio de tiempo España se convirtió en un destacado centro receptor del turismo mundial. Y a ello contribuyó su cercanía geográfica a las principales naciones emisoras de turistas, la bon-

dad de su clima, su variedad geográfica, su rico patrimonio artístico y cultural y sus abundantes playas. Y también, naturalmente, la devaluación de la peseta del año 1959, la política que mantuvo los precios turísticos españoles a unos niveles muy competitivos en relación con otros mercados y la decidida apuesta de los promotores internacionales de turismo por nuestro país.

Pues bien, el objetivo del presente trabajo es analizar la evolución de la organización administrativa y de la intervención del Estado español en el sector turístico a lo largo de estos decisivos años. Concretamente entre 1951 y 1977, es decir, durante el periodo en

\* Profesor Titular de Historia e Instituciones Económicas. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Málaga.

el que las competencias turísticas estuvieron adscritas al Ministerio de Información y Turismo. Una prolongada etapa en la que, tanto con el sistema autárquico como con el de planificación indicativa, el objetivo prioritario de la política turística fue conseguir el mayor crecimiento posible, tanto en términos de demanda como de oferta. Y en la que, para lograrlo, las autoridades estatales promovieron, estimularon, regularon e, incluso, intervinieron directamente en el sector a través de varias empresas públicas.

## **II. JULIO 1951-JULIO 1962**

El Ministerio de Información y Turismo fue creado por Decreto Ley de la Presidencia del Gobierno de 19 de julio de 1951. Este nuevo departamento ministerial asumió las competencias y estructuras de la Subsecretaría de Educación Popular y de la Dirección General de Turismo, encuadradas hasta entonces en los ministerios de Educación Nacional y de la Gobernación, respectivamente, y quedó integrado por las direcciones generales de Turismo, Prensa, Información, Radiodifusión, Cinematografía y Teatro. Su primer equipo ministerial se mantuvo en el cargo hasta el mes de julio de 1962 y estuvo integrado por Gabriel Arias Salgado, como Ministro, y por Mariano Urzáiz y Silva, como Director General de Turismo.

Las nuevas funciones de la Dirección General de Turismo quedaron definidas por Decreto de 15 de febrero de 1952. Se dispuso que el organismo dirigido por Urzáiz era el competente para inspeccionar, gestionar, promover y fomentar las actividades relacionadas con la organización de viajes, la industria hospedera y la información, atracción y

propaganda respecto de forasteros, así como para fomentar el interés dentro y fuera de España por el conocimiento de la vida y territorios nacionales. Además, en la citada normativa se declararon dependientes de la Dirección General de Turismo la Red de Establecimientos Turísticos Propiedad del Estado, la Administración de los Establecimientos Turísticos de Deportes y la Administración de la Póliza de Turismo.

Esta estructura se mantuvo en vigor hasta el año 1958. Por Decreto de 8 de agosto se decidió crear el Organismo Autónomo de la Póliza del Turismo y refundir la Red de Establecimientos Turísticos Propiedad del Estado y la Administración de los Establecimientos Turísticos de Deportes e integrarlas, junto con el Departamento de Rutas Nacionales, y sin perjuicio de que internamente conservaran la debida separación de cuentas, en otro organismo autónomo: Administración Turística Española.

Durante esta primera etapa en la historia del Ministerio de Información y Turismo, marcada sensiblemente por el fin del aislamiento económico y político de la España de Franco, el progresivo, aunque algo lento, abandono de la política autárquica y el decisivo Plan de Estabilización del año 1959, el turismo experimentó en nuestro país un notable crecimiento. Buena prueba de ello es que los 1,26 millones de visitantes procedentes del extranjero que llegaron a las fronteras españolas en el año 1951 se convirtieron en 7,45 millones diez años después. Además, en ese mismo periodo de tiempo el número de establecimientos hoteleros se incrementó un 117'8 por ciento y el de plazas un 105,8 por 100 (Ministerio de Comercio y Turismo, 1993).

Todo esto debió agradar considerablemente a las autoridades españolas. Máxime si tenemos en cuenta que durante estos años el objetivo fundamental de la política turística de la Administración Central fue incrementar el número de visitantes extranjeros así como la capacidad de alojamiento de nuestro país. Algo que se puso claramente de manifiesto en el Plan Nacional de Turismo aprobado por Ley de 17 de julio de 1953. En el mismo, heredero en buena parte del Estudio para un Plan Nacional de Turismo elaborado un año antes por la Secretaría General para la Ordenación Económico Social, se destaca la gran importancia política y económica que el turismo podría tener para España y se afirma que la política del gobierno debería orientarse para conseguir atraer y dar alojamiento y servicio a dos millones de extranjeros anuales. Y para ello se consideraban convenientes, entre otras medidas, incrementar las inversiones en promoción, crear zonas de interés turístico, simplificar los trámites en fronteras, potenciar el crédito hotelero, aumentar la capacidad de alojamiento y mejorar e incrementar la formación de los trabajadores del sector (Ministerio de Información y Turismo, 1953).

Es evidente, pues, que tanto por su potencial político, en cuanto instrumento de propaganda de cara al exterior, como económico, por su considerable aportación de divisas y su nada despreciable influencia sobre diferentes actividades industriales y comerciales, el desarrollo del turismo preocupó a las autoridades públicas responsables. Y en este sentido consideraron especialmente oportuno regular el sector e intervenir directamente en el mismo, especialmente sobre la oferta turística.

Antes de que se hubiera aprobado el Plan

Nacional de 1953 ya se había estipulado un régimen de normas y sanciones –4/8/1952–, regulado el ejercicio de las profesiones libres de Guías, Guías-Intérpretes y Correos de Turismo –17/7/1952–, obligado a los hoteles a exhibir públicamente las listas de precios –19/7/1952 y 24/9/1952– y reglamentado el alojamiento de turistas en casas particulares –5/6/1953–. Más adelante, una vez que el citado Plan hubo visto la luz, se creó la Comisión Interministerial de Turismo –25/7/1954–, se amplió y modificó el reglamento sobre transporte de viajeros por carretera realizado por agencias de viajes –28/3/1955–, se reglamentaron los campamentos de turismo –14/12/1956– y se determinaron las condiciones técnicas de los mismos –30/4/1957–, se regularon las actividades de las cafeterías –3/5/1957– y de la hostelería –14/6/1957–, y, por último, se reglamentó de nuevo el funcionamiento de las agencias de viajes –29/3/1962–.

De todas estas normas quiero destacar la normativa de 14 de junio de 1957 sobre regulación de la hostelería. Con ella se trató de modificar y refundir la reglamentación vigente desde el final de nuestra guerra civil para adaptarla a las nuevas circunstancias. Se basó en tres aspectos: a) una nueva clasificación de los establecimientos; b) la regulación de los precios, con la que se pretendía armonizar el interés privado de los empresarios con el público de evitar subidas de precios, encarecimiento de la vida y abuso en la especulación; y c) la reglamentación de las relaciones entre el sector y la Administración, a la que se le atribuyó la facultad de autorización de apertura y funcionamiento de los establecimientos así como procedimientos de inspección y sanción.

En cuanto a la oferta pública hay que destacar, por un lado, que por Ley de 17 de julio de 1953 se consignaron 101 millones de pesetas para las obras, construcciones e instalaciones de veinte nuevos albergues, paradores y hosterías y 28 millones para sufragar gastos de ampliación y mejora de establecimientos ya existentes. Y, por otro, que durante los años cincuenta se reforzó la política de protección que se había puesto en marcha en la década anterior. Se estableció el monopolio del Estado –4/4/1952– en el uso de los nombres «parador» y «albergue», sin el adjetivo «de turismo», en los nuevos establecimientos que se abrieran, así como en los antiguos que lo estuvieran utilizando –30/9/1952–, hecha la salvedad de aquellos que estuvieran inscritos en el Registro de la Propiedad Industrial, a los cuales se les podría aplicar el derecho de expropiación forzosa cuando el interés general así lo exigiese –10/1/1955–. Además, se ordenó que cuando en el interior de una población existiera un Albergue o Parador de Turismo no podría instalarse a menos de diez kilómetros del mismo, tanto en las carreteras como en los caminos que a ella afluyeran, ningún establecimiento hostelero de iniciativa privada –17/2/1956–.

La Administración justificó la adopción de estas medidas aduciendo que con ellas pretendía evitar el aprovechamiento ilícito por parte de la iniciativa particular de las corrientes de turismo que el prestigio de los establecimientos oficiales había creado e impedir que el esfuerzo y el capital privado se esterilizaran en una competencia en lugares ya servidos, mientras todavía existían puntos de interés turístico carentes de servicios de hospedaje. Pero lo cierto es que como consecuencia de estas disposiciones hubo locali-

dades y tramos de carretera absolutamente prohibidos para toda nueva edificación hotelera.

Pero la intervención estatal en el sector no se limitó a la red de establecimientos turísticos dependientes de la Dirección General de Turismo y, desde 1958, del organismo autónomo Administración Turística Española. No hay que olvidar que por Decreto de 13 de octubre de 1949 se había encomendado al Instituto Nacional de Industria la creación de una empresa mixta, de la que dispondría de la mayoría del capital, con la misión de explotar los transportes para turismo por carretera. Y que en cumplimiento de dicho decreto fundacional la empresa se había constituido el día 2 de noviembre de 1949 con el nombre de Autotransporte Turístico Español, S.A. –ATESA–. Pues bien, a lo largo de la década de los años cincuenta ATE-SA experimentó una clara expansión de la práctica mayoría de los servicios ofertados: circuitos turísticos, alquiler de turismo y autocares y, desde 1956, agencia de viajes. Sin embargo, los resultados de la empresa no fueron nunca muy positivos y ésta, ante la falta de aportaciones patrimoniales por parte de su accionista mayoritario, tuvo que recurrir cada vez más a la financiación ajena. Como consecuencia de ello, y a pesar de la ampliación de capital aprobada en 1960, ATE-SA fue endeudándose progresivamente con el paso del tiempo (Pellejero, 2000).

Por último, también sería justo destacar de esta primera etapa la elaboración por parte de la Secretaría General para la Ordenación Económica y Social de varios planes de ordenación turística, como los de Sierra Nevada, Fuerteventura, Hierro, Costa del Sol, Pirineos y Costa Dorada; la entrada en vigor

entre 1958 y 1961 de una serie de convenios internacionales que contribuyeron decisivamente a incrementar el movimiento turístico al facilitar la circulación internacional por carretera, los trámites aduaneros para el turismo y la importación temporal de vehículos particulares y de embarcaciones de recreo y aeronaves para uso privado; y, por supuesto, la aprobación del Plan de Estabilización en el año 1959. El definitivo abandono de la autarquía, el inicio de la liberalización económica, la política de estabilidad de precios y, naturalmente, la devaluación de casi un cincuenta por ciento del tipo de cambio de la peseta, repercutieron positivamente de cara al desarrollo turístico español.

### **III. JULIO 1962-OCTUBRE 1969**

Pero este proceso reformista favorable a la instauración de una economía de mercado se frenó con la puesta en marcha de la planificación indicativa. En julio de 1962, cinco meses después de la creación de la Comisaría del Plan de Desarrollo, se produjo una importante reestructuración gubernamental. A raíz de ella, Arias Salgado fue sustituido por Manuel Fraga Iribarne al frente del Ministerio de Información y Turismo.

Esta renovación ministerial prácticamente coincidió con la presentación de un Informe sobre la Economía Española elaborado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1962). En el mismo, y tras señalar los factores favorables que de cara al desarrollo del turismo ofrecía España, como el clima, las playas, el patrimonio histórico y cultural, los bajos precios y la buena calidad de los alojamientos hoteleros, se recomenda-

ba la mejora de las infraestructuras de comunicaciones y transportes, el crecimiento de la oferta hotelera, la sustitución del control oficial de los precios por un sistema en el que fueran fijados libremente por los empresarios, la venta de instalaciones públicas al capital privado, la ampliación de las escuelas de hostelería, el incremento del gasto en promoción, la mejora de las estadísticas sobre la actividad y la reorganización de la estructura administrativa dedicada al turismo.

Por lo que respecta a esta última recomendación la respuesta de la Administración española fue inmediata. Por Decreto de 8 de septiembre se creó la Subsecretaría de Turismo con la finalidad de asistir al ministro en la política turística general y de elaborar el capítulo de turismo para el próximo Plan Nacional de Desarrollo. Además, pocos días más tarde se crearon la Dirección General de Promoción del Turismo, que asumió la promoción turística en los ámbitos interno y externo, y la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, con la misión de vigilar, sancionar y ordenar todo lo relacionado con las empresas y establecimientos de hostelería, alojamientos, agencias de viajes, transportes turísticos y actividades deportivas relacionadas. Al frente de estos organismos Fraga contó con Antonio García Rodríguez-Acosta, como subsecretario, y con Juan de Arespachoga y León Herrera Esteban, como directores generales. Una estructura organizativa que sólo experimentó un cambio a lo largo de los siete años siguientes. Al suprimirse por razones económicas la Subsecretaría de Turismo en el mes de noviembre de 1967, Arespachoga abandonó el equipo y García Rodríguez-Acosta ocupó su puesto.

La política turística del equipo de Fraga,

enmarcada naturalmente dentro del Primer Plan de Desarrollo, tuvo como objetivo prioritario conseguir un crecimiento máximo. El país necesitaba divisas, el turismo las podía proporcionar, y se consideró que lo más conveniente era crecer cuanto más mejor, tanto en términos de demanda como de oferta. Y para ello el Estado debía trabajar para crear la estructura económica apropiada para que la iniciativa privada pudiera actuar con la máxima eficacia e, incluso, complementar directamente la actividad inversora de aquella.

En la cúspide de toda la normativa turística del periodo se encuentra la Ley de 8 de julio de 1963 sobre competencias en materia turística. En ella se dejó bien claro cuáles eran las competencias específicas o concurrentes del Ministerio de Información y Turismo: la ordenación y vigilancia de toda clase de actividades turísticas, así como también el directo ejercicio de éstas en defecto o para estímulo y fomento de la iniciativa privada; la ordenación y coordinación del turismo y la de orientar la información, propaganda, relaciones públicas, fomento y atracción del mismo, ya fueran ejercidas dichas actividades por la Administración pública o por particulares; la ordenación y vigilancia de las empresas de hostelería o de cualesquiera otras de carácter turístico, así como de los alojamientos o instalaciones de igual naturaleza y de las profesiones turísticas.

Pocos meses después de esta normativa, concretamente en diciembre de 1963, se promulgó el Primer Plan de Desarrollo. En el mismo, con vigencia para el periodo 1964-1967, se exponía que el turismo era un elemento económico fundamental para el equilibrio de la balanza de pagos y por su

capacidad para promover el desarrollo en zonas atrasadas y que, por lo tanto, el objetivo fundamental del Plan sería conseguir el máximo de captación del turismo extranjero, aunque, claro está, sin dejar de lado el turismo interior. Se concedía al primero mayor interés ya que su desarrollo supondría de modo directo e inmediato la ampliación de las posibilidades de financiación exterior (Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, 1963).

Las acciones a desarrollar por la Administración se agruparon en torno a cuatro objetivos: 1) Incrementar la demanda extranjera mediante el aumento de los esfuerzos de propaganda turística dirigida a mercados exteriores, la promoción del turismo fuera de estación, la ampliación de la red de oficinas de turismo en el exterior, la simplificación de los trámites administrativos en las fronteras y la creación de la comisión de la Exposición Itinerante del Turismo Español; 2) Expandir y ordenar el turismo interior fomentando el escalonamiento de las vacaciones y apoyando la construcción de instalaciones que favorecieran el turismo social; 3) Ampliar la oferta turística mediante el aumento de la capacidad hotelera, la construcción de hoteles de categoría media, la ampliación de los alojamientos extrahoteleros, la inversión en infraestructura turística, el incremento del crédito hotelero, la mejora de las infraestructuras existentes en zonas turísticas, el planeamiento de éstas, la extensión de la red de alojamientos propiedad del Estado, el desarrollo de estaciones de invierno y el aumento de facilidades para las inversiones extranjeras; y 4) Regular el mercado turístico revisando la clasificación hotelera, realizando un censo de los alojamientos extrahoteleros, favoreciendo la creación de cadenas ho-

teleras, impulsando la fijación de descuentos en temporada baja e incrementando la formación profesional.

Las inversiones totales previstas en este Primer Plan ascendieron a 51.108 millones de pesetas. De ellas, el 62,9 por 100 correspondía a la financiación privada, el 24,2 por 100 al crédito oficial, el 10,1 por 100 al capital extranjero y el 2,8 por 100 restante a la financiación pública. Los principales destinatarios de las inversiones turísticas deberían ser la hostelería y los alojamientos extra-hoteleros, que recibirían el 58,7 y el 24,3 por ciento de las mismas, respectivamente.

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

a) La política de control de precios fue muy amplia. Con una abundante legislación, iniciada en septiembre de 1962, la Administración determinó durante todo el periodo los precios de la industria hotelera. Y, también, los de los acampamentos de turismo –6/10/1965 y 22/6/1966–, los del plato combinado turístico y del menú turístico –18/5/1965 y 4/4/1967–, e, incluso, los ho-

norarios de los guías y guías-intérpretes –2/2/1967–.

b) En cuanto al control de la calidad de los servicios se podría destacar la frecuente imposición de multas y sanciones –5/4/1965–, la obligatoriedad de disponer del Libro de Reclamaciones –15/6/1965 y 15/2/1966–, la regulación de las condiciones de sanidad, seguridad y habitabilidad en apartamentos –30/7/1966– y la exigencia de graduación y titulación para desempeñar tareas directivas en los establecimientos turísticos, incluidos los de propiedad estatal –28/10/1966–.

c) El fomento de la capacidad de alojamiento fue otro de los objetivos prioritarios de la política turística de la Administración: se continuó tratando de incentivar a la iniciativa privada mediante el crédito hotelero, que fue objeto de frecuentes disposiciones normativas desde noviembre de 1962; el 14 de abril de 1964 se aprobaron unos préstamos destinados a financiar la construcción y venta de edificaciones para extranjeros en zonas turísticas; prosiguió la inversión estatal en la Red de Paradores, que vivió una etapa de notable expansión hasta alcanzar los 82 establecimientos en el año 1970; y por decreto de 28 de noviembre de 1963 se dispuso la creación de la Empresa Nacional de Turismo.

Después de un proceso de gestación que se había prolongado más de trece años, el Instituto Nacional de Industria constituyó ENTURSA el 14 de febrero de 1964 con un capital totalmente liberado de 300 millones de pesetas y con la finalidad de asumir, desde una concepción empresarial, la política pública de alojamientos turísticos. Se quería

que la nueva empresa preparara las instalaciones clave que permitieran articular las zonas que interesaba desarrollar y que montara aquellas otras que, aunque no fueran directamente rentables, sirvieran para potenciar determinadas comarcas, con la finalidad de que ello constituyera una base para la iniciativa privada (Pellejero, 2000).

Durante la etapa en la que Fraga fue ministro de Información y Turismo, ENTURSA optó por la transformación de valiosos edificios de carácter histórico-artístico en hoteles monumentales. Así, explotó el Hotel Reyes Católicos, en Santiago de Compostela, el Hotel San Marcos, en León, y el Hotel La Muralla, en Ceuta. El primero de ellos había sido traspasado a ENTURSA a comienzos del año 1964, mientras que los otros dos fueron construidos por la propia empresa y abiertos al público en 1965 y 1967, respectivamente. Es decir, la Empresa Nacional de Turismo ubicó sus primeros hoteles en ciudades no típicamente vacacionales. Algo que, naturalmente, condicionó los resultados económicos. Como los niveles de ocupación no fueran los deseados por todos y los costes de mantenimiento, conservación y energía de los hoteles monumentales muy elevados, los resultados brutos anuales de explotación fueron hasta 1968, y a excepción del año 1965, negativos.

d) La legislación sobre la organización administrativa de la oferta también fue muy prolija: se aprobaron nuevas ordenaciones turísticas de restaurantes -17/3/1965-, cafeterías -19/3/1965-, campamentos de turismo -28/7/1966-, apartamentos, bungalows y alojamientos turísticos no hoteleros -17/1/1967 y 30/6/1968-, ciudades de vacaciones -28/10/1968-, así como una nueva clasifi-

ción de los establecimientos hoteleros -19/7/1968-; se regularon las reservas hoteleras -28/3/1966-, las actividades turístico-informativas privadas -31/1/1964-, es decir, los servicios de orientación, información y asistencia al turista, y el Estatuto de los Directores de Empresas Turísticas -10/6/1967-; se creó el Registro de Denominaciones Geoturísticas, que supuso el bautizo oficial de distintas zonas de la geografía turística española a efectos de marketing, como Costa Brava, Costa del Sol, Costa Dorada, entre otras -31/3/1964-; y se aprobó el Estatuto Ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas -14/1/1965-, en el que se especificaba lo que se entendía por empresa turística y por actividad turística privada, los distintos tipos existentes de cada una de ellas y las competencias del Ministerio de Información y Turismo en relación con unas y otras.

e) La Administración también se preocupó por fomentar la investigación turística y por mejorar la formación de la mano de obra. Para ello creó el Instituto de Estudios Turísticos con la finalidad de realizar investigaciones y estudios que permitieran conocer los distintos aspectos del desarrollo turístico, así como su evolución y tendencia -5/9/1962-. Además, un año después autorizó la creación de la Escuela Oficial de Turismo con el propósito de formar profesionales que con la correspondiente titulación pudieran dirigir y gestionar las empresas y las actividades turísticas -7/9/1963-. Y en 1967 reglamentó el funcionamiento de los centros no oficiales de enseñanzas turísticas legalmente reconocidos -27/2/1967-.

f) La conservación y desarrollo de los recursos turísticos y de las infraestructuras, así

como la ordenación espacial de la oferta, tampoco quedaron al margen de la política turística: se aprobó la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, con la que se intentó, desgraciadamente sin demasiado éxito, poner orden dentro de las zonas más favorecidas por la demanda, cuyo desarrollo anárquico implicaba ya desmanes urbanísticos y verdaderos atentados contra el paisaje, y establecer medidas de fomento, ordenación y estímulo a través de cualificados incentivos para promover otras zonas con suficiente atractivo turístico pero todavía poco desarrolladas -28/12/1963-; se establecieron zonas para bañistas en el mar y las playas -2/7/1964-; se clasificaron los embalses según su posible aprovechamiento secundario turístico -10/10/1966-; se reguló la colaboración entre la Administración turística y el Patrimonio Forestal del Estado -28/3/1968-; se aprobaron la Ley Reguladora de las Costas Marítimas -26/4/1969- y la Ley de Puertos Deportivos -26/4/1969-; y, por último, se concedieron créditos a Corporaciones Locales radicadas en zonas turísticas para la realización de obras de interés turístico -28/6/1963-, así como para financiar parcialmente la realización de obras de infraestructura en Centros o Zonas previamente declarados de Interés Turístico -3/7/1964 y 15/8/1964-, y en centros de montaña -2/8/1968-.

g) Las agencias de viajes tampoco escaparon al control de la Administración. Las normativas aprobadas sobre su funcionamiento fueron numerosas a lo largo de todo el periodo -26/2/1963, 26/6/1964, 14/10/1965, 3/2/1966, 26/3/1966 y 12/4/1966-. Además, en marzo de 1964 el presidente de ATESA, Antonio García Rodríguez-Acosta, y el propietario de Viajes

Marsans, Enrique Marsans, firmaron un convenio por el que éste vendió a la empresa del Instituto Nacional de Industria la totalidad de las acciones representativas del capital social de la agencia de viajes. Con esta compra, en la que se habían depositado enormes esperanzas habida cuenta la importancia de Viajes Marsans, el Estado reforzó su presencia en el sector. Sin embargo, los resultados económicos de ATESA no mejoraron significativamente. Es cierto que obtuvo beneficios en 1965 y 1966, pero en los tres años siguientes volvió a registrar pérdidas. De manera que a comienzos del año 1969 ATESA presentaba la peor situación financiera desde su fundación. Entre las causas que contribuyeron a ello habría que señalar la elevación de los costes de explotación, un menor volumen de negocio en algunas de las actividades básicas de la empresa y un incremento de los gastos financieros por la utilización de créditos a corto plazo de forma permanente y en un nivel excesivo (Pellejero, 2000).

h) En materia de promoción y de asistencia al turista habría que destacar: las campañas publicitarias realizadas en el extranjero bajo el eslogan «*Spain is different*»; la organización de la Exposición Nacional de Recursos Turísticos, con muestras de los atractivos turísticos de las distintas regiones españolas; las promociones dirigidas hacia el turismo interior con el «Conozca usted España»; la creación de la Orden del Mérito Turístico -27/12/1962 y 21/1/1963-, del Seguro Turístico -22/10/1964-, del Libro de Interés Turístico -13/8/1964- y de la Fiesta de Interés Turístico -30/9/1964-; y, cómo no, la concesión de diferentes premios relacionados con el turismo, como los dedicados a periodistas, periódicos y revistas, emisoras de radio y de televisión, centros de iniciativa y tu-

rismo, estaciones de servicio en carretera, embellecimiento y mejora de los pueblos españoles, fotografía y películas de largo y corto metraje, entre otros.

i) Por último, señalar la puesta en marcha de dos programas específicos para fomentar la práctica de un turismo alternativo al de sol y playa. Por un lado, el programa Vacaciones en Casas de Labranza. Fruto de un convenio firmado en 1967 entre la Dirección General de Promoción del Turismo y la Dirección de Capacitación Agraria, perseguía ayudar mediante subvenciones a la mejora de las viviendas rurales, posibilitar el disfrute de baratas vacaciones en plena naturaleza y dentro de un ambiente familiar, promocionar turísticamente nuevas zonas y fomentar el turismo social. Y, por otro lado, el Plan de Promoción de Estaciones de Montaña o de Turismo de Nieve, aprobado el 2 de agosto de 1968 y con el que se pretendía consolidar la oferta turística invernal mediante el acondicionamiento y puesta en uso de estaciones de esquí.

#### **IV. OCTUBRE 1969-JUNIO 1973**

En el mes de octubre de 1969 se produjo el relevo del equipo ministerial encabezado por Manuel Fraga. El nuevo Ministro de Información y Turismo fue Alfredo Sánchez Bella. Durante su mandato, que se prolongó hasta el mes de junio de 1973, Esteban Bassols y Pedro Zaragoza ocuparon la Dirección General de Promoción y la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, respectivamente. Y, como es lógico, su política turística estuvo enmarcada por el Segundo y por el Tercer Plan de desarrollo.

En el Segundo Plan de Desarrollo, aprobado en febrero de 1969 y previsto para el periodo 1968-1971, el concepto de turismo seguía siendo básicamente el mismo que en el Primer Plan: el turismo era un factor principal de equilibrio de la balanza de pagos, un elemento impulsador de determinadas zonas geográficas y permitía a los españoles aprovechar el mayor tiempo libre disponible que la elevación del nivel de vida proporcionaba. Con este Segundo Plan se pretendían que en el año 1971 nos visitaran 22,3 millones de personas, que 12 millones de españoles realizaran turismo interior y mantener la cifra de turismo español hacia el extranjero por debajo de 5,5 millones. También, superar los 1.961 millones de dólares por ingresos turísticos, incorporar a España como oferente en el mercado del turismo de nieve y tratar de diversificar la estructura de la demanda extranjera para que nuestro país fuera menos sensible a las coyunturas de, por ejemplo, Gran Bretaña, Francia y Alemania, nuestros principales clientes. Asimismo, se hacía necesario crear 204.200 y 306.000 nuevas plazas hoteleras y extrahoteleras, respectivamente, y alrededor de 119.000 puestos de trabajo (Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, 1967).

En cuanto a las acciones a desarrollar por la Administración se señalaban: 1) aligerar los trámites fronterizos; 2) promover el turismo rural; 3) facilitar la realización de urbanizaciones turísticas de calidad; 4) fomentar la celebración de congresos y convenciones internacionales; 5) abrir nuevas zonas al turismo nacional e internacional; 6) ordenar el sector de apartamentos y otros alojamientos extrahoteleros, los transportes turísticos y el aprovechamiento turístico de los embalses; 7) legislar para la defensa del paisaje; 8) re-

visar los sistemas de clasificación de los establecimientos hoteleros y de crédito para la venta de apartamentos para extranjeros, así como los problemas de fiscalidad y las legislaciones sobre agencias de viajes y sobre el menú turístico; 9) mantener una política de precios turísticos; 10) incrementar el control de calidad en los servicios turísticos; 11) fomentar la formación profesional; y 12) mejorar los sistemas de estadísticas y la coordinación interdepartamental en materia turística.

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

En el Tercer Plan de Desarrollo, publicado en noviembre de 1971 y con vigencia para el periodo 1972-1975, se preveían unas inversiones turísticas totales de 288.497 millones de pesetas, de los que 265.812 millones corresponderían a la financiación privada, y se señalaban las siguientes directrices generales de la política turística: 1) impulsar decididamente la actividad; 2) aumentar los ingresos en divisas, diversificando la acción en orden a conseguir una demanda turística más cualificada, que produjera un mayor gasto medio por visitante, además de seguir promocionando el aumento cuantitativo de la demanda tradicional; 3) luchar contra la estacionalidad, buscando la promoción de

dos temporadas, una dedicada al turismo de sol y playa y otra, complementaria, en donde se pudiera desarrollar otro tipo de turismo, e impulsando el turismo interior; 4) actuar en los destinos según su grado de desarrollo turístico; 5) evitar la especulación del suelo, conseguir unas edificaciones acomodadas al ambiente y tipismo local y eliminar los daños al paisaje; 6) acometer la realización de un programa de infraestructuras; 7) dar prioridad al criterio de rentabilidad, tanto en las explotaciones turísticas públicas, como a la hora de conceder estímulo o apoyo al sector privado; 8) reforzar los programas de formación, 9) mantener la política de control de precios de los alojamientos; y 10) estimular el medio rural fomentando la construcción de mesones y edificando hoteles, de una o dos estrellas, burgos turísticos, casas de labranza y de pescadores (Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, 1971).

En relación con estas directrices se contemplaban las siguientes actuaciones a llevar a cabo por la Administración: 1) intensificar y perfeccionar las actuaciones de promoción del turismo exterior y del turismo interior; 2) incrementar y mejorar la Red de Paradores; 3) impulsar las ciudades y residencias de vacaciones; 4) crear una red nacional de campamentos para autocaravanas; 5) promocionar una red de treinta burgos turísticos; 6) impulsar la formación profesional; 7) crear agencias de turismo en el extranjero; 8) ayudar a estaciones termales, a puertos deportivos y a estaciones de montaña; 9) actuar sobre el medio rural buscando la conservación de parques naturales, zonas verdes y zonas de esparcimiento en el entorno de las grandes ciudades; 10) ordenar costas y playas; 11) realizar un plan de abastecimiento y sa-

neamiento de aguas residuales en el Mediterráneo, Golfo de Cádiz, Baleares y Canarias; y 12) fomentar un tipo de restaurante que se ubicaría en las carreteras y que llevaría el nombre de «Mesón Español».

Condicionada por estos dos planes de desarrollo, la política turística del equipo de Sánchez Bella fue claramente continuista. Las principales preocupaciones continuaron siendo el control de precios y de calidad de los servicios, la ordenación del sector e incentivar a la iniciativa privada. Sobre estos temas la legislación fue numerosa: a) fijación de precios a percibir por la industria turística; b) regulación del crédito hotelero y para construcciones turísticas –31/7/1972– y creación de una comisión especial del crédito turístico –31/1/1973–; c) inversiones en estaciones invernales de montaña –31/1/1971 y 25/11/1971–; d) ordenación de restaurantes, cafés, bares, salas de fiesta, clubes y similares –19/6/1970–; e) ordenación de apartamentos, villas y bungalows –12/2/1972–; f) clasificación de establecimientos hoteleros –16/2/1970 y 14/9/1971–; g) Estatuto de Directores de Empresas Turísticas –11/8/1972–; h) Libro de Inspección –31/10/1970–; i) Fiestas de interés turístico –30/10/1971 y 23/3/1973–; j) agencias de viajes –27/5/1970 y 7/6/1973–; y k) regulación y creación de diferentes premios de carácter turístico.

No obstante, también se aprobaron dos normativas algo más innovadoras. Por un lado, el Decreto de 19 de diciembre de 1970 sobre requisitos mínimos de infraestructuras en los alojamientos turísticos. En él se afirmaba que el fuerte ritmo de crecimiento de la oferta turística no había ido acompasado con el de los elementos infraestructurales básicos, lo que provocaba desequilibrios y sa-

turaciones que podían deteriorar el patrimonio y el prestigio turísticos. Por ello, con los nuevos requisitos exigidos se trataba de poner coto a los problemas que estaban generando las deficiencias técnicas de la oferta turística, señalando unos mínimos técnicos relativos a la autonomía de suministro de agua potable, al tratamiento y evacuación de aguas residuales, al suministro eléctrico, a los accesos, a los aparcamientos y al tratamiento y eliminación de basuras.

Y, por otro lado, la Orden de 9 de marzo de 1971 sobre determinación de zonas y rutas turísticas. Las autoridades estimaron conveniente que había que planificar la política turística de acuerdo con la ordenación de las posibilidades que cada zona ofreciera, según sus características de infraestructura, capacidad de recepción, comunicaciones, servicios, etc. Y que, además, se debería contar con un equipamiento turístico conjunto que afrontara, de forma análoga y comparativa, la ordenación y puesta al día de las principales rutas turísticas entonces abiertas en nuestro país y las que se estimasen conveniente establecer en adelante. En este sentido se organizó el territorio nacional en 9 zonas y se establecieron ocho rutas. Por lo que respecta a las primeras: I) Costa Brava y Costa Dorada; II) Costa del Azahar y Costa Blanca; III) Costa del Sol y Costa de la Luz; IV) Cornisa Cantábrica y Rías Gallegas; V) Pirenaica; VI) Baleares; VII) Islas Canarias; VIII) Madrid y su entorno monumental y artístico; y IX) Lagos de Castilla (Occidental). Y en cuanto a las rutas: 1ª) Camino de Santiago; 2ª) Ruta del Quijote; 3ª) Ruta del Arte Hispano-Musulmán; 4ª) Ruta de los Conquistadores; 5ª) Ruta del Arte Románico; 6ª) Ruta del Gótico; 7ª) Ruta de la Fe; y 8ª) Ruta Colombina.

Por último, reseñar que durante esta etapa continuaron los programas de Vacaciones en Casas de Labranza y de Estaciones Invernales de Montaña, que la Red de Paradores se estancó en cuanto al número total de establecimientos abiertos al público –81 en 1973– y que las dos empresas públicas, ATESA y ENTURSA, vivieron momentos de cierta expansión. La primera ganó posiciones en sus mercados, tanto en el de transportista como en el de agencias de viajes, y consiguió unos resultados netos positivos en 1970, 1971 y 1973. La segunda, que construyó dos nuevos hoteles –Hotel El Paular, en Rascafría, provincia de Madrid, y Hotel Jerez, en Jerez de la Frontera–, logró en 1972 y en 1973 los primeros resultados positivos desde su creación (Pellejero, 2000).

## **V. JUNIO 1973-JULIO 1977**

Los últimos cuatro años de vida del Ministerio de Información y Turismo se caracterizaron por una notable inestabilidad institucional. El relevo de Sánchez Bella al frente del Ministerio se produjo en el mes de junio de 1973. En el nuevo gobierno presidido por Luis Carrero Blanco, Fernando Liñán y Zoffío ocupó la cartera ministerial de Información y Turismo. Le acompañaron como directores generales Javier Carvajal y José A. Trillo. Pero fue un equipo con una corta existencia, apenas seis meses. En enero de 1974 el nuevo presidente del gobierno, Carlos Arias Navarro, nombró ministro de Información y Turismo a Pío Cabanillas Gallas. Este nuevo titular trabajó con José L. Perona y con Óscar García Siso. Pero sólo durante diez meses. Su relevo tuvo lugar el 30 de octubre de 1974. El nuevo ministro, León Herrera Esteban, recuperó la Subsecretaría de

Turismo y colocó al frente de la misma a José L. López Henares. Además, nombró directores generales a José L. Azcárraga y a Jaime Chavarri. Pero en diciembre de 1975, pocos días después de la muerte de Franco, Adolfo Martín Gamero sustituyó a León Herrera. Asimismo, Ignacio Aguirre fue designado Subsecretario de Turismo y José A. López de Letona y Juan Careaga, directores generales. Por último, la remodelación de Gobierno realizada en julio de 1976 afectó de nuevo a las máximas autoridades turísticas. El último Ministro de Información y Turismo fue Andrés Reguera Guajardo. Su equipo estuvo compuesto por Ignacio Aguirre, como Subsecretario, y Juan Careaga y Modesto Fraile, que sería sustituido a principios de 1977 por Javier Bas, como directores generales. Este grupo se mantuvo al frente del turismo español hasta el 4 de julio de 1977, cuando el primer gobierno de la Unión de Centro Democrático suprimió el Ministerio de Información y Turismo.

En resumen, nada más y nada menos que cinco equipos ministeriales en apenas cuatro años. Algo que, naturalmente, en nada benefició al turismo. Máxime si se tiene en cuenta que esta inestabilidad institucional y política tuvo lugar cuando el sector experimentó su primera crisis importante. Entre 1950 y 1973 el número de visitantes procedentes del exterior que habían entrado en España se había multiplicado por 46 y que las tasas anuales de variación habían sido siempre positivas, especialmente desde 1960 a 1964 y desde 1968 a 1973. Y que, sin embargo, durante los años 1974, 1975 y 1976 se registraron tasas de crecimiento negativas (Ministerio de Comercio y Turismo, 1993). Entre las causas que provocaron la caída de la demanda internacional, especialmente grave en

1974, cuando el número de visitantes se redujo en 4'2 millones, adquiere especial relevancia la crisis iniciada en el último trimestre del año 1973 a raíz de la meteórica alza de los precios del petróleo y que condujo a las economías industrializadas a una recesión, con elevadas tasas de inflación y de paro, que no dio cuartel hasta casi dos años después. Pero, además, no debe olvidarse que en España dicha crisis estuvo acompañada por una serie de acontecimientos que probablemente contribuyeron a que fuera algo menos atractiva desde el punto de vista turístico, como, por ejemplo, el asesinato de Carrero Blanco, las ejecuciones de septiembre de 1975 y la subsiguiente campaña internacional, la muerte de Franco, la comisión de graves atentados terroristas y la incertidumbre ante el proceso de transición hacia la democracia.

En definitiva, reducción del número de turistas extranjeros y continuos vaivenes políticos. Un cóctel explosivo y prácticamente desconocido hasta entonces. Si, además, se le añaden al mismo las crecientes críticas provenientes desde los sectores público y privado sobre la carencia de infraestructuras turísticas, el envejecimiento de parte de la planta hotelera, el escaso éxito en la ordenación del territorio, los pocos recursos destinados a tareas de promoción, la inexistente coordinación entre los distintos ministerios, la necesidad de una nueva política fiscal sectorial, la creciente destrucción del paisaje o la insuficiente formación profesional, se entenderán mejor las actuaciones de la Administración en materia turística a lo largo del periodo 1973-1977.

A mi juicio, la actuación pública más significativa fue la aprobación a lo largo del ve-

rano de 1974 de un amplio conjunto de medidas con las que se quiso hacer frente a una situación que en aquellos momentos presentaba unas perspectivas nada halagüeñas. La Administración creyó conveniente: a) considerar a las empresas turísticas como empresas exportadoras y crear y regular el funcionamiento del Registro de Empresas Turísticas Exportadoras -27/9/1974-; b) conceder créditos para la financiación del capital circulante de las empresas turísticas -9/8/1974-; c) facilitar las inversiones en el exterior relacionadas con la actividad turística -9/8/1974-; d) modificar parte de la orden vigente sobre préstamos para financiar la construcción y venta de edificaciones para extranjeros -9/8/1974-; e) reglamentar de nuevo las actividades de los campamentos -20/7/1974- y de las agencias de viajes -9/8/1974-; f) ordenar los Centros de Iniciativas Turísticas y la oferta turística -9/8/1974-; y g) modernizar los establecimientos hoteleros -9/8/1974-.

Fue especialmente relevante el Decreto sobre Medidas de Ordenación de la Oferta Turística -9/8/1974-. En él se formuló que la política turística debería orientarse hacia la contención del crecimiento y un desarrollo turístico más equilibrado. Parece, pues, que la tradicional idea de crecimiento turístico ilimitado había quedado atrás. Los nuevos objetivos de la política turística serían: 1) acomodar la expansión de la oferta turística en sus aspectos cualitativos, cuantitativo y territorial a las condiciones de la demanda actual y de la previsible; 2) equilibrar el ritmo de nuevas construcciones e instalaciones turísticas al desarrollo de la infraestructura del territorio; 3) condicionar las construcciones o instalaciones para que no produjeran deterioro del medio ambiente ni degradasen la ade-

cuada utilización de los alicientes motivadores del turismo; 4) promover el cambio de las estructuras empresariales para mejorar sus condiciones de rentabilidad, gestión y competitividad en el mercado; 5) fomentar a través de concursos públicos el equipamiento complementario que conviniera a los alojamientos turísticos; y 6) colaborar a la mejora de la infraestructura, cuando fuera preciso, en lugares declarados de preferente interés turístico.

También fue importante el I Plan de Modernización Hotelera –9/8/1974–. Con la intención de mejorar la imagen de buena parte de nuestra oferta hotelera se consideró prioritario adecuar 50.000 plazas a las necesidades de la demanda de entonces y formar y recalificar laboralmente las plantillas relativas a dichas plazas y que, además, estas acciones se completaran con la dotación de los servicios complementarios a la oferta básica hotelera, la adecuada reclasificación de los hoteles afectados y la reducción temporal de la oferta en aquellas zonas en que hubiera exceso en relación con la demanda. Asimismo, se decidió dar prioridad al crédito hotelero para inversiones de modernización a los edificios con capacidad de alojamiento superior a 100 plazas, antigüedad mínima de 8 años, y aquellas industrias hoteleras que promovieran la fusión de varias en una sola explotación de dimensiones más aproximadas a las óptimas de rentabilidad.

Del resto de actuaciones turísticas de la Administración habría que destacar la aprobación del II Plan de Modernización Hotelera –16/9/1976–, que continuaba con la filosofía y forma de actuación del Plan de 1974, y del Plan de Ayudas a Mesones Turísticos –8/7/1975–, así como de nuevas normativas

sobre el Organismo Autónomo Administración Turística Española –24/10/1974–, sobre la ordenación de los apartamentos, villas y bungalows –14/3/1975– y sobre reclamaciones de clientes en establecimientos de empresas turísticas –10/8/1976–. Tampoco debe olvidarse que en 1974 las autoridades introdujeron un notable cambio en cuanto a las campañas propagandísticas internas y externas. Ya no se encargarían a una única agencia, como había ocurrido hasta entonces. A partir de dicho año la Administración convocó anualmente un concurso nacional para que las agencias interesadas aportaran sus ideas y planes publicitarios.

Para finalizar, reseñar que la Red de Paradores creció ligeramente durante estos años, pasando de 81 a 86 establecimientos, y que los resultados negativos volvieron a las empresas públicas de carácter turístico encuadradas en el Instituto Nacional de Industria. ATESA, que consiguió en 1975 ofrecer sus servicios de alquiler en los aeropuertos de Madrid, Barcelona, Sevilla y Alicante, cosechó de nuevo resultados adversos en 1976 y 1977. Las causas, la menor llegada de turistas, el alza del precio de la gasolina y de los vehículos nuevos y, cómo no, el hecho de que tuviera que recurrir en demasía a recursos ajenos para poder financiar su expansión. Como consecuencia de todo ello ATESA finalizó el año 1976 con una relación entre los recursos propios y los ajenos del 74 por ciento y con la peor situación financiera de toda su historia. Por otro lado, ENTURSA incrementó su división hotelera con dos nuevos establecimientos –Hotel Iberia, en Las Palmas, y Hotel Sarriá, en Barcelona– con los que abandonó la idea inicial de hoteles de carácter monumental por otros más convencionales y ubicados en lugares con gran de-

manda turística. Además, en 1975 inició una nueva actividad: *catering* en el aeropuerto de Barajas. Sin embargo, los resultados no fueron los deseados y los costes y gastos volvieron a superar a los ingresos empresariales en los años 1975, 1976 y 1977 (Pellejero, 2000).

## VI. CONCLUSIONES

Mientras las competencias turísticas estuvieron encomendadas al Ministerio de Información y Turismo, la Administración tuvo muy claro que el desarrollo del turismo era vital para nuestra economía. España no podía renunciar ni a las divisas proporcionadas por los turistas ni a los efectos positivos que el desarrollo del turismo podía proporcionar a determinadas zonas geográficas. Por ello, las autoridades estatales fomentaron, regularon e intervinieron directamente en el sector con el objetivo fundamental de conseguir el mayor crecimiento posible. Entendieron como prioritario el incremento de la llegada de turistas y de la oferta turística del país. Y así fue hasta que a mediados de 1974 la Administración, muy preocupada por la adversa coyuntura turística y por las crecientes críticas hacia algunas consecuencias de su política, aprobó un paquete de medidas en el que se contemplaba la contención del crecimiento y un desarrollo turístico más equilibrado.

Por tanto, si la mayor preocupación de los poderes públicos en materia turística fue crecer, el resultado de sus actuaciones fue verdaderamente satisfactorio. Durante estos años España se convirtió en uno de los principales centros receptores del turismo mundial y las divisas generadas en piezas básicas para

financiar el desarrollo económico alcanzado aquellos años. Hasta aquí, perfecto. Sin embargo, no todo fueron aciertos.

La Administración no fue generosa con el sector. La participación del Ministerio de Información y Turismo en los Presupuestos Generales del Estado fue siempre muy reducida. Las cantidades anualmente presupuestadas para este departamento ministerial, con competencias en turismo, prensa, radio, televisión, cine, teatro, propaganda, apenas representaron el uno por ciento del total. Y también fueron escasas las inversiones públicas en materia turística programadas y ejecutadas en los tres planes de desarrollo que se aplicaron. En relación al programa total de inversiones públicas planificadas los porcentajes de participación de las inversiones previstas en turismo fueron del 0,4 en el I Plan, del 0,8 en el II Plan y del 1,4 en el III Plan, y los de las verdaderamente realizadas del 0,5, del 0,7 y del 0,9, respectivamente (Figueroa, 1999).

Además, como la acción del Estado fue incapaz de hacer frente a las necesidades en infraestructuras y servicios básicos, y el desorden y las prácticas especulativas dominaron, a pesar de las disposiciones normativas, la implantación del equipamiento turístico y de la segunda residencia, el desarrollo turístico, indudablemente espectacular, fue más espontáneo que controlado. La anárquica concentración de la actividad en determinados enclaves costeros tuvo un fuerte impacto negativo sobre el urbanismo, el paisaje y el medio ambiente. Por otro lado, como desde la Administración se insistió durante demasiados años en el producto sol y playa, se reforzó la estacionalidad y la concentración geográfica de la demanda y se olvidó el

enorme potencial turístico del interior del país. Y, por último, el Estado no consiguió que sus aventuras empresariales, es decir, ATESA y ENTURSA, fueran económicamente rentables.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARRILLAGA, J. I. (1955): *Sistema de política turística*, Madrid: Ed. Aguilar.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (1962): *El desarrollo económico de España*, Madrid.
- BAYÓN, F. (dir.) (1999): *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, Madrid: Ed. Centro de Estudios Ramón Areces.
- BOTE, V., y MARCHENA, M. (1996): «Política turística». En: Pedreño, A. (dir.), *Introducción a la economía del turismo en España*. Madrid: Ed. Civitas, pp. 295-326.
- CALS, J. (1974): *Turismo y política turística en España: una aproximación*, Barcelona: Ed. Ariel.
- COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1963): I Plan de Desarrollo Económico y Social. Madrid.
- COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1967): II Plan de Desarrollo Económico y Social. Madrid.
- COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1971): III Plan de Desarrollo Económico y Social. Madrid.
- ESTEVE, R., y FUENTES, R. (2000): *Economía, historia e instituciones del turismo en España*. Madrid: Ed. Pirámide.
- FERNÁNDEZ FÚSTER, L. (1999): *Historia general del turismo de masas*, Madrid: Ed. Alianza.
- FIGUEROLA, M. (1980): «Política de turismo». En: Gámir, L. (coord.), *Política económica de España*. Madrid: Ed. Alianza, pp. 895-926.
- FIGUEROLA, M. (1999): «La transformación del turismo en un fenómeno de masas. La planificación indicativa (1950-1974)». En Pellejero, C. (dir.), *Historia de la economía del turismo en España*. Madrid: Ed. Civitas, pp. 77-134.
- MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO (1993): *Anuario de Estadísticas de Turismo*. Madrid.
- MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y TURISMO (1952): *Proyecto del Plan Nacional de Turismo*. Madrid.
- MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y TURISMO (1953): *Plan Nacional de Turismo*. Madrid.
- PELLEJERO, C. (2000): *El Instituto Nacional de Industria en el sector turístico. ATESA (1949-1981) y ENTURSA (1963-1986)*. Málaga: Ed. Universidad de Málaga.
- PELLEJERO, C. (2002): «La política turística en la España del siglo XX: una visión general». En: *Historia Contemporánea*, nº 25, pp. 233-265.
- PELLEJERO, C. (2004): «Iniciativas y participación del sector público español en la potenciación y desarrollo del turismo». En: *Papeles de Economía Española*, nº 102, pp. 49-66.
- TORRES BERNIER, E. (1976): *La política económica del turismo en España*. Málaga: tesis doctoral.
- VELASCO, M. (2004): *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2004)*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.