

# **TURISMO E INSTITUCIONES POLÍTICAS A PARTIR DE LOS AÑOS SESENTA. EL CASO DE BALEARES**

**Sebastià Serra Busquets**

Universitat Illes Balears

Pretendemos introducir un análisis sobre los planteamientos desde las instituciones políticas que se realiza respecto al fenómeno turístico. Entendemos que desde los años sesenta la realidad del turismo de masas será un condicionante de cambios económicos y sociales y a la vez con implicaciones culturales y políticas.

Desde los años setenta, o incluso antes, hasta la actualidad, podemos considerar el turismo como un auténtico “tema de Estado”. Su papel en los cambios de mentalidad, de modo de vida, de actitudes ante el consumo ha sido, y es, básica.

En los años de la Dictadura se procuró desde las instancias del Estado que no aparecieran noticias en los medios de comunicación que provocaran debate o simple preocupación sobre el tema turístico. Como ejemplo podemos citar una cierta alarma que provocó el comentario y la difusión por parte de diversos periodistas de una carta pastoral de los obispos valencianos que planteaban diversas problemáticas sociales y morales respecto al turismo. Desde el Gobierno Civil de Baleares se llega a remitir copia de las noticias y comentarios aparecidos en la prensa de Palma al Ministerio.

Desde un punto de vista del poder político, debemos destacar que en los municipios turísticos, básicamente los de la costa, existirá una relación muy importante institucional y personal con las empresas turísticas.

Son muchos y destacados los empresarios turísticos y del sector de la construcción que intervienen directamente en los estudios y debates iniciados en las instituciones.

Por otro lado debemos destacar la dificultad que se da en muchos casos para que las poblaciones no turísticas se acerquen a las dimensiones sociales, económicas y culturales del turismo.

A finales de los años sesenta e incluso en los primeros setenta, es frecuente observar desconocimiento e incluso indiferencia respecto a un tema de la trascendencia del turismo.

La relación del turismo con las migraciones hace que con frecuencia el debate social aumente en las zonas turísticas, básicamente en las costeras. Serán las condiciones de trabajo y en algunas ocasiones un análisis más profundo de los impactos migratorios los que provoquen determinados análisis y estudios.

Podemos señalar también la importancia del turismo y servicios en general en la dinámica sindical y patronal.

Uno de los temas centrales de la historia contemporánea son las migraciones, ampliamente estudiadas desde la perspectiva de científicos sociales como los geógrafos pero con una implicación desigual de los historiadores contemporáneos. Debemos afirmar la necesidad de análisis comparativos, de tener presentes los aspectos cuantitativos, pero a la vez consideramos necesarios los análisis desde la perspectiva de la historia política y cultural, además de social y económica, de los fenómenos migratorios.

Desde los años sesenta, en el conjunto del Estado español, se producen amplios movimientos migratorios que configuran una problemática de amplísimo espectro y que con una evolución específica en distintas nacionalidades o regiones así como en ciudades concretas conlleva una dinámica social nueva. Han sido receptores de inmigración, además de los núcleos más industrializados y en general de la dinámica urbana concentrada en ciudades, los territorios donde el turismo de masas ha tenido más desarrollo. En este sentido, destacamos la costa mediterránea, las Islas Baleares y las Islas Canarias. Claro está que podemos destacar los casos de Barcelona y Madrid con un turismo y presencia de viajeros desde distintas perspectivas.

Desde distintas instituciones del Estado, como Ayuntamientos de grandes ciudades y también desde los Consejos Económicos Sindicales se plantean problemáticas específicas referidas a las migraciones. Temas como la población que emigra del campo a la ciudad y de unas nacionalidades y regiones a otras son tratados desde una perspectiva política y social en múltiples ocasiones. En Mallorca a finales de los cincuenta y principios de los sesenta ya se hace énfasis en la problemática de la interrelación entre inmigrantes y personas nacidas en la isla. En Barcelona también encontramos debates y iniciativas políticas y sociales al respecto. Sin embargo estas iniciativas son embrionarias dada la dimensión cuantitativa y cualitativa que adquirirá en muchas ocasiones y que ya había adquirido desde finales del siglo pasado, como en el caso de Barcelona.

Aunque la línea de análisis que proponemos interrelaciona fenómeno turístico y migraciones, trataremos más concretamente la temática turística sólo haciendo referencia de fondo a los problemas sociales derivados del fenómeno inmigratorio de masas en las zonas turísticas y concretamente en Baleares, Mallorca e Ibiza básicamente.

A partir de los datos de las Oficinas de Información y Turismo establecemos una evaluación de los viajeros alojados en los hoteles de Baleares entre 1950 y 1967.

#### Evaluación de los viajeros alojados en los hoteles de Baleares

Nacionalidad	1950	1955	1960	1962	1965	1966	1967
Españoles	66.525	57.920	86.688	97.419	176.338	183.941	186.005
Ingleses	2.680	32.756	93.335	125.093	261.010	348.256	433.934
Alemanes	229	15.245	37.153	69.554	196.452	239.653	268.342
Franceses	18.576	33.917	53.627	55.676	102.482	101.666	111.155
Escandinavos	648	6.436	44.389	79.346	121.682	148.505	178.451
Estadounidenses	870	10.790	20.143	27.053	74.909	55.329	40.558
Centro-europa	6.755	16.857	44.199	59.612	92.690	107.220	120.444
Resto de Europa	643	5.780	12.063	16.621	34.165	30.952	32.216
Hispano-americanos	785	3.891	4.052	6.025	9.029	11.334	11.520
Resto del Mundo	370	5.112	4.380	5.715	12.069	11.111	9.535
Total Alojados	98.081	188.704	400.029	542.114	1.080.826	1.237.967	1.402.160

**Fuente:** Ponencias y Conclusiones del IV Pleno del Consejo Económico Sindical de las Islas Baleares, 1969, p. 401.

A nivel de los estudios sobre el conjunto del Estado español a finales de los años sesenta ya se considera Baleares como modelo, y expresiones como “un pequeño gigante del turismo” se empiezan a detectar.

En general, se destaca la tradición del turismo en Mallorca desde inicios del siglo XX, su importancia en los años veinte y treinta, sus posibilidades y potenciales a partir de los viajeros, y del binomio paisaje y patrimonio histórico-artístico, aunque con más fuerza hacia el patrimonio natural. El esfuerzo individual de algunos empresarios y de intelectuales tuvo su importancia antes de la Guerra Civil y era el precedente de las potencialidades que a partir básicamente de los años sesenta se dieron.

Es en el IV Pleno del Consejo Económico Sindical de las Baleares celebrado en 1969 cuando se plantean un conjunto de análisis, reflexiones y conclusiones que entendemos introducen los aspectos de la importancia del turismo de masas en la economía, en la sociedad, la cultura y la política desde finales del franquismo y la Transición hasta la actualidad.

El esquema general de la economía balear que introduce “Las ponencias y conclusiones del IV Pleno del Consejo Económico Sindical de las Islas Baleares” argumenta que

“En definitiva este desarrollo ha venido frenado por una falta de intervenciones en infraestructura de Red de Carreteras y Servicios suficientes, que hiciesen el esquema más transparente y armónico en cuanto a la oferta general. La presión ha saturado ciertas Zonas manteniendo otras completamente vírgenes, se ha creado un super-polo (Palma), congestionado y en el que los servicios de todo tipo tienen una problemática aguda y, en ocasiones, contradictoria. El impacto turístico se ha efectuado sobre unas estructuras socio-económicas no preparadas, poco transparentes, sin haber efectuado previsiones de ámbito general que determinasen un crecimiento socio-económico urbanístico armónico<sup>1</sup>.”

“A partir de 1956, y con la nueva inyección de divisas de diversas clases sociales que hemos indicado el turismo crece hasta 300.000 en 1957, 350.000 en 1958, 400.000 en 1959, 500.000 en 1960, 600.000 en 1961 y 650.000 en 1962. Y creemos que es a partir de 1962 cuando el turismo Balear, especialmente mallorquín comien-

---

1. Pág. 26, Ponencias y Conclusiones del IV Pleno del Consejo Económico Sindical de las Islas Baleares. 1969.

za a configurarse plenamente como un turismo de masas con toda la problemática que el mismo comporta. Pasando de 1962 a 1965 de 650.000 a más de un millón de visitantes. Podemos considerar que la etapa 62-65, responde a una etapa de saturación como más adelante veremos de todas las posibilidades que estructuralmente tenía el sistema (especialmente mallorquín) con anterioridad inmediata al impacto del turismo<sup>2</sup>.”

De las conclusiones sobre turismo del IV Pleno del Consejo Económico Sindical de las Islas Baleares de 1969, se desprende una importante preocupación por la situación y evolución del sector turístico. Siendo la actividad económica básica de las islas, adolece de una problemática tanto desde el punto de vista económico, como urbanístico, financiero, legal, social,... de cuya solución depende tanto el futuro del sector como la buena marcha de la economía balear.

Si bien en estas conclusiones se dan unas directrices tendentes a la solución de problemas socio-económicos concretos, lo más destacable es el acuerdo que se adopta en base al cual se constituye una Comisión Permanente para continuar los estudios de las ponencias con el objetivo de realizar un seguimiento de los objetivos marcados y profundizar en los problemas específicos de la economía balear.

Precisamente uno de los problemas de más urgente solución es el que hace referencia al fenómeno turístico, con todas sus implicaciones. Reclama a la Administración que urgentemente se realice un Plan de Ordenación Turística de Baleares, que posibilite de una parte el conocimiento en detalle de los múltiples problemas y en consecuencia se puedan establecer las medidas más oportunas para su solución.

Las medidas más concretas que se reclaman, son tendentes a la adecuación de la oferta a la demanda, que constituía uno de los desajustes más importantes del momento. Dicho desajuste se debía en buena parte a una falta de planificación importante tanto de la oferta como del territorio y de los recursos.

En este sentido se insta al Ministerio de Información y Turismo a que en sus planteamientos se introduzcan criterios económicos y que las medidas no se limiten a la vigilancia y control sino que se realice un ordenamiento planificador.

---

2. Pág. 203. Ídem.

También se insiste en la introducción de criterios descentralizadores en la planificación, instando al Ministerio a incrementar los fondos destinados a los Fomentos de Turismo Locales en proporción a la oferta hotelera.

En referencia a los aspectos sociales de la actividad turística, se reclama una mayor formación del personal y una ordenación del trabajo en el sector así como medidas tendentes a amortiguar los efectos de la estacionalidad de la demanda turística sobre los trabajadores. Se reclama asistencia médico-sanitaria para los trabajadores fuera de temporada.

Otras medidas que contempla son referentes a la fiscalidad, tendentes a disminuir la presión fiscal que grava los establecimientos hoteleros para poder dedicarse más recursos a la inversión.

Se apunta la problemática estructural, cuya solución pasa por un replanteamiento de los principios orientadores del crecimiento hasta ese momento.

Los estudios son frecuentes muy a finales de los años sesenta.

Las conclusiones del Consejo Económico Social Sindical de Baleares, de diciembre de 1971, ponen de manifiesto una serie de problemas de la estructura socio-económica de las Illes Balears, cuya solución es indispensable para un futuro desarrollo en armonía con el territorio y recursos.

Una de las cuestiones principales para el Consejo es la del fenómeno turístico. Por un lado, siendo la primera “industria” de Baleares, presenta un potencial enorme de desarrollo tanto para las Islas Baleares como para el conjunto del Estado pero por otro lado también presenta el núcleo de la problemática socio-económica de las Islas.

El aspecto positivo comprende ser una de las primeras provincias españolas en cuanto a renta personal, contar con una economía más abierta que el resto del Estado, tener gran importancia en la balanza de pagos española y tener el índice de ocupación más elevado de todo el Estado.

Pero pese a estos aspectos positivos, también saca a relucir toda la problemática derivada en mayor o menor medida del turismo, y de cuya solución depende en buena medida el futuro desarrollo de esta actividad y de la comunidad en general.

La actividad turística, y en general el sector terciario, experimenta un desarrollo ininterrumpido año tras año siendo en 1971 claramente preponderante respecto a los otros dos sectores. La dedicación al monocultivo del turismo lleva parejo el abandono de la agricultura así como de la actividad industrial. Este fenómeno reviste especial importancia a la vez que necesita una solución urgente que permita un desarrollo en que se contemplen las posibilidades potenciales de todos los recursos.

Otro de los problemas que se apuntan de especial importancia es el del crecimiento del sector turístico sin ninguna planificación ni ordenación, lo que provoca serios desequilibrios territoriales y estructurales.

También se hace especial hincapié en el tema de los recursos disponibles y las deficientes infraestructuras. Señala como primordial el tema de la escasez de agua y de la progresiva salinización de los pozos. Se reclama una política hidráulica decidida y una eficaz gestión de los recursos como base para toda perspectiva de desarrollo.

Para ver más en detalle las conclusiones a las que llegó el Consejo a través de las distintas Comisiones sectoriales, es importante detenerse en cada uno de los aspectos enunciados anteriormente.

Empezando por las *infraestructuras*, reclama una mejora de la red viaria, especialmente la que une los distintos núcleos turísticos de la costa. En este punto apunta que el criterio a seguir debe ser el de la máxima defensa del paisaje. A la vez aboga por ampliaciones de los puertos así como de los aeropuertos de las islas. Respecto al ferrocarril aconseja estudios para determinar su viabilidad ya que el servicio que se presta es escaso, y también estudios para soterrar el recorrido del ferrocarril dentro de Palma.

Un tema importante, es el referente a la promoción de la construcción de puertos deportivos. Concluye que puede ser un factor determinante en la consolidación del turismo en Baleares.

Respecto a la *ordenación del territorio*, el crecimiento se había realizado sin atender a ninguna planificación específica, por lo que reclama la realización de Planes Generales de ordenación municipales, prestando especial atención a la creación de polígonos de servicios y al saneamiento y depuración de las aguas residuales.

Otro tema que reviste especial importancia y que en la actualidad padecemos sus consecuencias es el del “*monocultivo*” *turístico*. El desarrollo de Baleares se hizo básicamente en base al turismo, en detrimento de la actividad agrícola e industrial. Este crecimiento, progresivamente iba quedando en manos de los intermediarios extranjeros “tour operadores” debido a su control sobre la demanda, lo que hace que el desarrollo quede supeditado a intereses exteriores al territorio.

Contra esta dependencia advertía el Consejo, en el sentido de diversificar las bases del crecimiento económico. Recomendaba la promoción de la industria como uno de los factores clave del equilibrio económico de Balears. Esta promoción conllevaba las ayudas a la investigación, mejoras de la calidad y productividad, el impulso de actividades dedicadas al mercado interno, incentivos fiscales,...

Entrando en el tema central, el de la *reordenación y promoción del turismo*, nos encontramos en una dicotomía. Por un lado, apunta el desequilibrio que se está produciendo entre la actividad turística en detrimento de otros sectores productivos, del territorio y de los recursos naturales. Pero, por otro lado, fomenta una promoción del turismo, adecuando infraestructuras, crecimiento ordenado pero crecimiento, desarrollo de zonas sin explotar, etc.

En este punto se considera apremiante una política de ordenación que posibilite un *crecimiento equilibrado* en el conjunto del territorio. Se insiste en la mejora de la calidad y en la potenciación de los recursos turísticos secundarios, es decir, fomentar iniciativas además de sol y playa.

Un problema que se empieza a apuntar y que ha sido una constante hasta la actualidad es el de la *estacionalidad*. Establece mecanismos para contrarrestar sus efectos que podrían ser a través de políticas de precios y con la ayuda de una Comisión Técnica con el objetivo de adecuar oferta y demanda.

En otro orden de cosas, introduce el tema de la *insularidad* como desventaja respecto a la península en cuanto supone un incremento de los costes de todos los inputs, problemas de abastecimiento y dificultad para la movilidad de las personas. Reclama un tratamiento fiscal diferente, un incremento del crédito oficial así como descuentos para los residentes como se hacía ya en las Islas Canarias.

Por lo que respecta a los aspectos sociales del desarrollo, nos damos cuenta que aunque las Islas Baleares sean la comunidad con una mayor renta per cápita-

ta y que los beneficios derivados de la actividad turística sean ya excepcionales, esto no se ve traducido en servicios para la población. Es importantísimo el déficit en infraestructuras educativas y sanitarias y en vivienda social. En este punto debemos introducir el factor de presión que ejerce la emigración sobre todas estas infraestructuras.

En pocos años la población sufrió un crecimiento notable debido a los contingentes de mano de obra de la península que iban llegando arrastrados por el “boom” turístico. Este crecimiento en pocos años, disparó la demanda de vivienda, que tuvo dificultades para ser satisfecha debido al problema de la especulación que disparaba los precios y a la falta de suelo urbanizable. Por eso, para atender estas necesidades, se reclama la necesidad de satisfacer este déficit de viviendas aumentando la construcción de viviendas sociales y preparando suelo urbanizado.

Este crecimiento de la población también provocó que se tuvieron que tener en cuenta la construcción de más plazas escolares a todos los niveles así como de infraestructuras sanitarias.

A la vista de todos estos elementos es innegable la enorme presión que se estaba ejerciendo sobre el territorio y sus recursos. Presión que directa o indirectamente estaba relacionada con la actividad turística y que hoy es aún mayor.

Es cierto que se insiste en una planificación y ordenación del desarrollo pero no se cuestiona en ningún momento la “capacidad” tanto física como de recursos para hacer frente a una demanda incesante. Ya insiste en los problemas que puede suponer el depender exclusivamente del turismo e insta a una diversificación de la economía pero siempre atendiendo al potencial de desarrollo que aún puede suponer el fenómeno turístico.

Por tanto y a modo de conclusión haría referencia a dos grandes líneas de actuación que se pueden concretar.

En primer lugar un conjunto de mejoras que puedan suponer un mayor desarrollo del fenómeno turístico: mejora de las infraestructuras, adaptación a la demanda, mejora de las comunicaciones, potenciar los recursos para ofrecer una mayor calidad, potenciar estudios de turismo para ofrecer mejor servicio,...

Y en segundo lugar el conjunto de medidas tendentes a disminuir o contrarrestar sus efectos: diversificación de la economía y recuperación del sector primario y secundario, política hidráulica, conservación del medio ambiente, mejora de las infraestructuras educativas y sanitarias,...

Queremos reseñar la profundidad de los análisis de estos informes de 1969 y 1971, anteriores a la crisis, en parte energética, que tanto afectó entre 1973 y 1978, aunque con intervalos.

Dentro de las medidas que tomaba el Gobierno del Estado y concretamente el Ministerio de Información y Turismo, no deja de ser peculiar e impactante la circular que con fecha de 29 de enero de 1971 remite el Gobierno Civil a los Ayuntamientos. A partir del Decreto de 19/12/1970 se establece como condición previa e indispensable para el funcionamiento de los alojamientos turísticos, el que dispongan de las siguientes infraestructuras: agua potable, tratamiento y evacuación de aguas residuales, electricidad, accesos, aparcamientos y tratamiento y eliminación de basuras.

El cumplimiento de este Decreto, precedido del conjunto de normativas del Ministerio Fraga, dieron lugar a innumerables problemas y negociaciones entre representantes de las instituciones políticas y empresariales. El tema de infraestructuras iba interrelacionado con el debate de la saturación.

Ya en el final del franquismo, tiene lugar en 1975 la II Asamblea Nacional de Turismo precedida de la Asamblea Provincial de 1974. Desde Baleares se debatió ampliamente la temática del mercado y de la oferta turística y muchas de las aportaciones se trasladaron a la Asamblea Nacional.

Por sus características específicas destacamos la contundencia de las medidas de Promoción Turística que se propugnaban en base a la aportación y participación del Estado. También destacamos una ponencia realizada por el Obispado de Mallorca, en el mismo 1974, en la que se exponía la problemática del trabajador inmigrante, sus condiciones de trabajo, de alojamiento deficiente en los hoteles, en muchas ocasiones en los sótanos y la problemática desde la perspectiva de la moral cristiana y ética. Nos encontramos ante una aportación muy importante del catolicismo social de la Mallorca contemporánea.

De la II Asamblea Nacional de Turismo destacamos la cuarta ponencia referida al mercado turístico.

Se parte del hecho de que el turismo es la “primera industria” del país, y elemento clave para el desarrollo económico del Estado español, y que la situación en que se encuentra en aquel momento no es la más satisfactoria pensando en términos de futuro.

El desarrollo del turismo en el Estado español adoleció de una falta de planificación muy importante que llevó a un serio desajuste entre oferta y demanda. Es en aquel momento que España entra en competencia con otros destinos turísticos de sol y playa cuando se hace necesario plantear seriamente los recursos que se tienen sin explotar para aumentar el interés relativo hacia España y que pueden ser determinantes para satisfacer las nuevas necesidades de la demanda.

Para cualquier análisis de la demanda turística exterior hacia el Estado español, debemos tener en cuenta una fecha clave, 1960. En este año se produjo un incremento de la demanda de un 46% motivada esencialmente por la devaluación de la peseta y el consiguiente abaratamiento de los precios interiores respecto de los exteriores. Las reacciones a este fuerte incremento de la demanda fueron la de aumentar sin planificación ni estrategia futura la oferta de alojamiento (hoteles, campings, apartamentos,...); el Estado vio en el turismo la única salida a los problemas de la Balanza de Pagos y los intermediarios extranjeros vieron en el fenómeno una oportunidad única para aumentar sus beneficios. Este último hecho, a lo largo de los años va a convertirse en un serio problema para la economía española en cuanto el control de buena parte de los flujos turísticos que entran en el Estado está en manos de intereses extranjeros.

Es en aquel momento, con una perspectiva de catorce años que se analizan en profundidad los condicionantes que determinan la demanda hacia España para poder adecuar la oferta y poder hacer frente a otros destinos vacacionales en auge.

La demanda exterior, casi en un 90% proviene de los países europeos y ésta responde a motivaciones que se les denomina “primarias”, es decir, buen tiempo, sol y playa. La adecuación de la oferta se hizo hacia el turismo popular, con lo que a lo largo de los años tenemos un deterioro importante de la calidad ofrecida.

Junto con este problema, también es importante señalar el de masificación y la estacionalidad de la demanda.

Teniendo presentes estos datos, y con el convencimiento que la tendencia hacia la expansión del fenómeno turístico persistirá y aumentará en el futuro, se hace necesaria una estrategia definida y clara para hacer frente al fenómeno.

Se necesitan acciones tendentes a mejorar los defectos de comercialización que había hasta entonces y a desarrollar acciones de márketing concretas en base a los diferentes colectivos que visitan España y en base a productos turísticos nuevos (patrimonio histórico-artístico y natural). Aboga por una segmentación del mercado, distinguiendo diferentes áreas de calidades de turismo orientado a sectores concretos de la demanda.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que si se sigue haciendo la competencia en base a unos precios bajos, esto conduce a un descenso de la calidad y consecuentemente a una concentración de la demanda en los niveles medios y bajos de renta. Con lo que supone de la disminución de dinero disponible para gastar en servicios en el lugar de vacaciones.

Es necesario diversificar la oferta para poder atraer sectores que demandan una mayor calidad. En este aspecto, como en todos los demás, es imprescindible una buena formación del personal y una implicación directa del Estado para que arbitre los recursos necesarios para su promoción y control en tanto “industria” estratégica y vital para la economía española.

Las encuestas concretas que se utilizaron para conocer las motivaciones que llevaban a los turistas europeos a elegir España como lugar de vacaciones, se centraron básicamente en Alemania y Reino Unido. Estos dos países concentran la mayor parte de la demanda turística hacia España, por lo que conocer en profundidad su comportamiento puede determinar el éxito de las políticas de promoción y adecuación de la oferta a las nuevas necesidades.

De estas encuestas, lo que se puede destacar ya señalado anteriormente es que escogen el destino en base al buen tiempo, los precios favorables, buenas playas, etc. Mientras que como condiciones negativas son significativas las referentes a la suciedad, la irrupción del turismo de masas y las condiciones políticas poco positivas.

En definitiva, tenemos que en 1974 el fenómeno turístico en España necesita una reestructuración. Esta tiene que venir determinada por una planificación que desconcentre algunos destinos y reequilibre el territorio, por una explotación de otros recursos turísticos que no sólo sean “sol y playa”, y en definitiva por un incremento cualitativo y no sólo cuantitativo de oferta para poder subir el nivel de la demanda.

De esta apuesta por la calidad, el medio ambiente y los valores culturales depende en buena parte el futuro del turismo y en consecuencia de la misma economía española.

De la quinta ponencia dedicada a la oferta turística también destacamos un conjunto de sus planteamientos.

En esta ponencia observamos la magnitud del fenómeno turístico desde la perspectiva de la oferta. Los datos sobre evolución de establecimientos hoteleros, apartamentos, campings, restaurantes, cafeterías,... hablan por sí solos. Tomando como año de partida el de 1963, tenemos que en diez años se produce un incremento espectacular en todos y cada uno de ellos. El número de restaurantes aumenta en un 63% y la capacidad de alojamiento en un 23%, concentrada casi en su totalidad en determinados puntos de la costa mediterránea y de Mallorca. Sólo apuntar que Baleares representa el 29,94% de la capacidad de alojamiento total del Estado.

A la vista de los datos, se concluye que este incremento de la oferta se ha realizado de manera muy irregular en el territorio. Mientras que en unos lugares encontramos una concentración excesiva (masificación) de la oferta de alojamiento y complementaria –Mallorca, costa mediterránea–, otros no están nada explotados o sufren una regresión importante –interior de la península y costa cantábrica–.

Esta tendencia al alza de la oferta choca con la evidencia del importante descenso del índice de ocupación hotelera producida a mitad de los años setenta. Este exceso de oferta viene provocado por la recesión internacional y también por la mala planificación imperante del fenómeno turístico.

Otro dato importante para la evolución futura, es el de la derivación progresiva de la oferta hacia sectores intermedios, es decir, incremento del número de hoteles, apartamentos, restaurantes, etc. de una categoría intermedia, bajando a su vez el número de establecimientos de gran calidad. Por tanto, se podría decir que nos encontramos con una relación inversa entre incremento de la cantidad y disminución de la calidad.

A estos problemas también se le añaden otros de vital importancia como son la estacionalidad de la demanda y la excesiva dependencia de intermediarios exteriores.

A la vista de este “boom” que se producía en diez años y de lo que podía suponer en el futuro, el turismo deja de ser “un estado de improvisación para pasar a convertirse en una técnica”. Es decir, solamente a través de una reestructuración del sector y de una buena planificación de las necesidades y problemas se puede enfocar el futuro.

Esta reestructuración de la oferta, pasaba, entre otras medidas, por la consagración de la libertad de empresa, mejoras en la gestión, regulación de la oferta ilegal que se realiza con más o menos éxito.

Esta reestructuración debe continuar, en el sentido de fomentar la oferta turística complementaria, mejorar la calidad para poder atraer a un turismo de mayor nivel, desestacionalizar la demanda a través del turismo social o “democratización del turismo” y de la oferta de alternativas al “sol y playa”.

Otro aspecto importante es el del equilibrio territorial. Es necesaria una política de planificación para desconcentrar zonas excesivamente masificadas y fomentar destinos alternativos. Esta acción, aparte de reequilibrar territorialmente y de los recursos, permite diversificar la oferta y comercializar un producto de mayor calidad dirigido a los niveles más elevados de renta. Este producto alternativo también debe contemplar formas alternativas al “todo incluido” mayoritario, que pueden ser campings, turismo más familiar en apartamentos y zonas menos saturadas,...

En otro orden de cosas, es importante hacer referencia a la política de precios. La competencia mayoritaria que se había realizado hasta el momento a través del factor precio, resultó ser contraproducente por lo que provocó un descenso de la calidad de la oferta y la demanda. Se insiste en la competencia a través de parámetros de calidad y el fomento de la industria del ocio.

Debemos resaltar la madurez de los planteamientos de política turística que observamos en 1975, precedente en muchos aspectos de la problemática que se deriva hasta la actualidad.

Durante la Transición Democrática y posteriormente a ella, las distintas instituciones del Estado, Municipales y Autonómicas han ido aprobando medidas de ordenación, decretos y leyes, más a menudo en las regiones y nacionalidades más turísticas pero también en general siguiendo pautas ya señaladas en los estudios y debates de los primeros años setenta. En ellos encontramos una diferencia notable, la incidencia del turismo de masas cada vez mayor.

El crecimiento turístico en Baleares y en el conjunto del Estado ha sido espectacular. En el caso de Baleares presentamos la siguiente evolución del número de turistas:

### Evolución del número de turistas

1970	1.853.262	1982	3.489.035
1971	2.330.480	1983	3.568.318
1972	2.774.814	1984	3.994.000
1973	2.849.632	1985	3.525.000
1974	2.555.137	1986	4.550.000
1975	2.765.243	1987	5.180.000
1976	2.479.355	1988	5.300.000
1977	2.705.508	1989	5.023.000
1978	3.003.154	1990	4.885.400
1979	3.025.923	1991(*)	4.852.000
1980	2.780.925	1992(*)	5.014.000
1981	3.064.708	1993	5.312.000

**Fuente:** Ripoll, A.<sup>3</sup> (\*) En el 91 solamente se contabilizan los llegados por vía aérea. Y en el 92 por vías aérea y marítima.

A partir del año 1994 se ha dado otro “boom” turístico llegando al año 2000 con una cifra espectacular, los once millones de turistas.

Llegado el análisis a este punto nos permitimos realizar un resumen de la evolución de las políticas de turismo del conjunto del Estado.

Podemos considerar el año 1962 como el punto de inflexión que determina el inicio de una etapa decisiva para la consolidación de España como uno de los destinos turísticos más deseados de Europa y del mundo<sup>4</sup>.

Dos hechos trascendentales propiciaron el inicio de este despegue: uno interno, la puesta en marcha del Plan de Estabilización de 1959 que supuso una apertura de la

3. *Memoria Viva*. Última Hora, 1995.

4. Fernando Bayón (1999), p. 71.

economía española después del largo período de autarquía y el factor externo determinado por el “despertar” de muchas economías europeas después de la postguerra.

En 1962 es nombrado Ministro de Información y Turismo, Manuel Fraga Iribarne, iniciándose desde ese momento un impulso determinante de la actividad turística. El Estado es promotor del turismo, y uno de los aspectos más destacables del momento es la propaganda turística y la actuación empresarial del Estado con determinadas iniciativas.

Se empieza a crear el marco legislativo e institucional. Se crea una Subsecretaría de Turismo de la que dependen dos Direcciones Generales. Se aprueba la Ley de Competencias Turísticas de 1963 y su posterior desarrollo reglamentario, a través del Decreto de 14 de enero de 1965 que aprobó el Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas. Pero ante el crecimiento vertiginoso del fenómeno turístico pronto se fueron desbordando, teniéndose que ir abriendo progresivamente otros cauces legales.

La etapa que va desde 1962 hasta 1972, año que marca el freno del espectacular crecimiento producido en esta etapa, sólo se puede calificar de expansión sin igual del fenómeno turístico hasta aquellos momentos.

Con unos recursos turísticos basados básicamente en sol y playas, y con unas infraestructuras para atender a la demanda insuficientes en todos los aspectos, se convierte en el primer destino vacacional de Europa.

Es ante este volumen de demanda que se intenta renovar la política turística para adecuar la oferta y las infraestructuras a la demanda. Se debe apuntar que estas actuaciones en muchas ocasiones fueron fruto de la improvisación y carencias de una visión de conjunto, lo que produjo la masificación de determinadas zonas de la costa mediterránea y de las islas Baleares y Canarias y graves atentados contra el paisaje y el medio ambiente.

La actuación desde el Ministerio de Información y Turismo se basó en medidas de estructuración, promoción y ordenación del turismo.

Se creó el Instituto de Estudios Turísticos, la Escuela Oficial de Turismo –prestando especial atención a las profesiones turísticas–, se fueron celebrando Asambleas de Turismo Provinciales a lo largo de 1963 hasta la celebración en

1964 de la I Asamblea Nacional. Actuaciones tendentes a desarrollar los estudios y análisis de la realidad del fenómeno turístico y dotarlo de un marco teórico que permitiese una cierta planificación.

En cuanto a la promoción y propaganda es destacable la creación de la Orden al Mérito Turístico y la realización de las primeras campañas publicitarias en el exterior que realmente eran propaganda política: “Spain is different”. También como labor de promoción se puede destacar la Ley de centros y zonas de Interés Turístico Nacional de 1963. Pretendía aliviar la concentración de determinadas zonas a través de la dotación de incentivos crediticios y fiscales para la inversión en otras. La conflictividad que conllevaba su aplicación no la hizo viable ya que los partidarios de la defensa del medio ambiente rechazaron gran parte de los nuevos proyectos urbanizadores.

También cabe destacar en este aspecto la creación de la denominación de fiestas de interés turístico, las denominaciones geoturísticas, el seguro turístico y la promoción de la caza y la pesca como una alternativa al turismo convencional.

En cuanto a la oferta de alojamiento hotelero, obsoleta e insuficiente, se fomentó su renovación y ampliación incrementando el crédito oficial destinado a la industria turística en general. A su vez se produjo una unificación de las tarifas y una nueva clasificación de los alojamientos.

Los alojamientos no hoteleros (apartamentos, campings, ciudades vacacionales, moteles y turismo rural) se fueron consolidando como formas de alojamiento distintas –sobre todo los apartamentos– ya que el fuerte incremento de la demanda hizo que también se diversificara.

También se actuó en el sector de los restaurantes y cafeterías ya que probablemente es el sector que más valor añadido aporta a la economía turística. Se intentó una ordenación del sector, homologando calidades y controlando el incremento de precios.

Ya hemos mencionado la importancia del sector público como empresario turístico en esta etapa que se materializó a través de la Red de Paradores Nacionales y de la Empresa Nacional de Turismo (Entursa).

Las actuaciones tendentes a la mejora de las infraestructuras básicas resultaron claramente insuficientes. España en aquellos momentos adolecía de importantes

déficits en la red viaria, de servicio postal, telefónico, transporte marítimo y en general de los servicios básicos que se vieron desbordados por la avalancha de demanda.

Esta etapa de expansión y de crecimiento sostenido, que desde 1962 tenía unas tasas anuales acumuladas de crecimiento por encima del 10% estaba tocando, en 1972, a su fin, de momento.

A partir de 1972, una conjunción de fenómenos tanto a escala internacional como internos hacen que nos encontremos ante otro punto de inflexión que marca el inicio de otra etapa marcada por el lento crecimiento turístico con algunos episodios de crisis. Estos fenómenos son la crisis del petróleo provocada por el aumento por parte de la OPEP del precio del barril, la proliferación de conflictos regionales que provocan inestabilidad a escala mundial, y en el plano interno las sucesivas crisis económicas, políticas y sociales.

En esta etapa, aunque no se dieran los mismos valores de crecimiento que en la etapa anterior, la tendencia continuó siendo alcista si bien hay que considerar algunos años dentro del período especialmente de crisis que se irá superando en los años ochenta.

El modelo turístico diseñado en la etapa anterior se consolida a lo largo de este período. Es decir, se consolida un turismo familiar de sol y playa, con una elevada estancia media y altamente concentrado tanto en su oferta (Girona, Islas Baleares, Islas Canarias, Alicante y Málaga) como en su demanda (europeos sobre todo ingleses y alemanes).

El objetivo continúa siendo conseguir el mayor número de turistas y de divisas sin entrar aún en consideraciones de otro tipo. El crecimiento del turismo es notable entrados los años ochenta y se irá incrementando en los noventa de forma espectacular.

Volviendo a la etapa de crisis. A pesar de que sea un período de crisis tanto a nivel socio-político como económico, la demanda turística sigue creciendo ya que el turismo se convierte en un bien de primera necesidad, “democratización del turismo”, incrementándose la demanda de zonas cercanas y tradicionales en detrimento de destinos más lejanos y exóticos.

El turismo se mantiene como sector clave de la economía española, posibilitando la cobertura de buena parte del déficit de la balanza comercial.

No se produjeron grandes medidas legislativas que enmarquen el proceso, en el que coincide la crisis económica y social, el final del franquismo y la transición democrática. Lo que sí resulta determinante es el principio del proceso autonómico que hace que las competencias en materia de turismo, excepto las de promoción exterior, se transfirieran a las autonomías. También es destacable el papel que jugaron los nuevos Ayuntamientos democráticos en la promoción y ordenación a través de la creación de Patronatos Municipales de Turismo o simplemente a través de la gestión ordinaria.

Debemos reseñar la celebración de la segunda Asamblea Nacional del Turismo del año 1975 y reseñar que 1976 constituye el peor año para el sector, tanto en número de visitantes como en ingresos de divisas.

En este año se agrava la crisis económica general que provoca que algunas empresas dedicadas a la actividad turística tuvieran que cesar su actividad (como el Hotel Mediterráneo de Palma y algunos tour-operadores). Esta crisis desató una importante inestabilidad social en el sector, agravada por la inflación y la aparición del desempleo, desconocido en estas dimensiones hasta el momento.

En Mallorca las luchas sociales se centraron primero en las mejoras sociales de los trabajadores del turismo, concretamente mejora de las condiciones de vida, y en la negociación del nuevo convenio laboral de 1976 y 1977 a través de un laudo que significó importantes mejoras y que fue precedido de una amplia movilización obrera, huelga y manifestación.

En este mismo año se aprueba el II Plan de Modernización Hotelera, y al año siguiente con la mejora de la situación política se incrementan significativamente las transferencias públicas al sector.

Los empresarios empiezan a funcionar sin la tutela del Estado y se fomenta la competencia.

Un debate económico de indudable importancia va a darse respecto a las inversiones, la fiscalidad, la necesidad de infraestructuras y de unas entidades financieras con capacidad para el desarrollo del turismo.

En los años setenta, es cuando se empieza a plantear, con fuerza aunque con indudable retraso, la actuación de la banca industrial.

Se intentan abrir nuevos mercados, como el norteamericano, y se hacen importantes esfuerzos para recuperar la posición dominante en el mercado que había sido perdida en manos de Italia y Francia.

Empieza a tomar importancia el turismo de los españoles en España, que llega a igualar el consumo turístico de los extranjeros. Como consecuencia de ello asistiremos a un importante incremento de la construcción de segundas residencias en las zonas costeras que harán que entre 1974-1982 se produzca un enorme incremento de la oferta extrahotelera.

A pesar de los continuos acontecimientos relacionados con el turismo ocurridos desde 1977 hasta 1982, que tuvieron gran transcendencia internacional, en este momento ya se puede hablar de recuperación, que en el caso de Baleares es anterior, desde 1978.

En estos años el modelo de desarrollo a base de precios baratos parecía que estaba llegando a su fin, introduciéndose en el debate paulatinamente cuestiones relativas al nuevo modelo que caracterizará las décadas siguientes, límites al crecimiento, búsqueda de la calidad y análisis de los efectos supuestamente negativos del turismo.

A partir de los años ochenta debemos analizar las normativas autonómicas y la estrategia global del Estado y ciertos aspectos de la política de las instituciones europeas.

La introducción con fuerza del debate en torno a la preservación del medio ambiente y los recursos naturales así como las iniciativas de turismo cultural tienen gran incidencia, en el contexto de un crecimiento turístico impactante desde jóvenes a personas de tercera edad y con gran diversidad de modalidades turísticas.

Se han iniciado análisis sobre la evolución de los últimos cien años del fenómeno turístico que incluyen diversos aspectos y que prefiguran el futuro<sup>5</sup>.

Los impactos del turismo en la sociedad han ido creciendo y desde el punto de vista político, cultural y social la problemática derivada del turismo es uno de los temas prioritarios de todas las administraciones y de todos los programas de actuación.

---

5. *Wellcome. Cent Anys de Turisme a les Balears*. Exposición y Catálogo (DD.AA). Fundació La Caixa, 2000.