

II

PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

1	Situación actual.....	15
1.0.	Consideraciones generales.....	16
1.1.	La demanda turística	19
1.1.0.	Introducción.....	19
1.1.1	El Turismo Extranjero.....	20
1.1.2	Turismo interior.....	26
1.1.3	Turismo hacia el exterior	30
1.2	La oferta turística	32
1.2.0	Introducción.....	32
1.2.1	La oferta hotelera.....	33
1.2.2	La oferta extrahotelera	40
1.2.3	Industrias complementarias	45
1.3	La adecuación oferta-demanda	49
1.3.0	Introducción.....	49
1.3.1	Estacionalidad de la demanda.....	50
1.3.2	Estacionalidad de la oferta.....	51
1.3.3	Estacionalidad del empleo	53
1.3.4	Condiciones de explotación	53
2	Previsión de la demanda	57
2.0.	Consideraciones generales.....	58
2.1	Turismo extranjero	58
2.1.0	Introducción.....	58
2.1.1	El turismo en el área mediterránea	59
2.1.2	Previsión de la participación española en el área mediterránea	72
2.1.3	Previsión de demanda de turismo receptivo	82
2.2	Turismo interior.....	87
2.3	Turismo de los españoles en el exterior	88
3.	Dimensionamiento de la oferta global	91
3.0.	Consideraciones generales.....	92

3.1 Demanda máxima de alojamientos	92
3.1.0 Introducción.....	92
3.1.1 Demanda máxima de turismo extranjero.....	93
3.1.2 Demanda máxima de turismo interior	97
3.1.3 Equipo hotelero	98
3.1.4 Equipo extrahotelero	101
3.2 Industrias turísticas complementarias.....	104
3.3 Necesidades del suelo turístico	106
4. Infraestructura turística	111
4.0. Consideraciones generales.....	112
4.1 Sistemas y medios de transporte.....	113
4.1.0 Introducción.....	113
4.1.1 Carreteras.....	113
4.1.2 Ferrocarriles	118
4.1.3 Puertos	120
4.1.4 Aeropuertos	125
4.2 Equipo infraestructural	129
4.2.0 Introducción.....	129
4.2.1 Costas y playas.....	129
4.2.2 Cursos de agua y embalses	134
4.2.3 Instalaciones turístico-deportivas.....	135
4.2.4 Estaciones de deportes de invierno	138
4.2.5 Termalismo.....	142
4.2.6 Turismo rural.....	145
4.3 Infraestructura urbanística	148
4.3.0 Introducción.....	148
4.3.1 Accesos y pavimentación.....	149
4.3.2 Abastecimientos de agua y saneamientos	150
4.3.3 Alumbrado e iluminación	153
4.3.4 Comunicaciones	154
4.3.5 Otros servicios urbanos	155
4.4 Revalorización de atractivos turísticos	155

4.4.0 Introducción.....	155
4.4.1 Patrimonio Cultural.....	156
4.4.2 Defensa del paisaje	159
4.4.3 Ordenación del territorio	160
5. Promoción turística	161
5.0 Consideraciones generales.....	162
5.1 Bases para el desarrollo de las distintas formas de turismo	163
5.1.0 Introducción.....	163
5.1.1 Bases generales	166
5.1.2 Turismo invernal.....	168
5.1.3 Turismo estival	169
5.1.4 Turismo cultural	171
5.1.5 Turismo de descanso.....	173
5.1.6 Turismo deportivo	174
5.1.7 Turismo social	175
5.1.8 Turismo juvenil	178
5.2 Acciones de promoción turística.....	179
5.2.0 Introducción.....	179
5.2.1 Propaganda y publicidad.....	179
5.2.2 Relaciones públicas	181
5.2.3 Oficinas de turismo en el extranjero	181
5.2.4 Oficinas de turismo en España.....	182
5.2.5 Ferias, exposiciones y congresos	183
6. Ordenación turística.....	185
6.0 Consideraciones generales.....	186
6.1 Ordenación de los servicios de alojamiento	187
6.1.0 Introducción.....	187
6.1.1 La hostelería	187
6.1.2 El «camping»	190
6.1.3 Los apartamientos.....	191
6.1.4 Otros alojamientos.....	193
6.2 Ordenación de otros servicios turísticos	193

6.2.0 Introducción.....	193
6.2.1 Las agencias de viajes.....	194
6.2.2 Las agencias de información turística	197
6.2.3 Los restaurantes y cafeterías.....	197
6.2.4 Los transportes turísticos.....	198
6.3 La actuación directa del sector público en la oferta de servicios turísticos	203
6.3.0 Introducción.....	203
6.3.1 La red de alojamientos del estado	204
6.3.2 El papel de la empresa pública	207
6.4 Ordenación Comercial y Profesional	210
6.4.0 Introducción.....	210
6.4.1 Características generales de oferta y demanda	211
6.4.2 Calidad, costes y precios	213
6.4.3 Sistemas de comercialización.....	219
6.4.4 La profesionalidad en las actividades turísticas.....	224
6.5 El tratamiento fiscal y crediticio del sector turístico	226
6.5.0 Introducción.....	226
6.5.1 Régimen impositivo	227
6.5.2 Tasas y arbitrios	234
6.5.3 La instrumentación del crédito oficial.....	239
6.5.4 Su relación con la rentabilidad de las empresas turísticas	245
6.6 La coordinación en la acción administrativa	247
6.6.0 Introducción.....	247
6.6.1 Las infraestructuras	248
6.6.2 Los servicios de estadística y control.....	250
6.6.3 El empleo.....	253
6.6.4 Otros sectores	255
6.6.5 Los niveles de coordinación.....	256
6.6.6 La Comisión Interministerial de Turismo	257
7. la programación del plan.....	258
7.0 Consideraciones generales.....	259

7.1 Inversiones precisas	260
7.1.0 Introducción.....	260
7.1.1 Alojamientos hoteleros.....	261
7.1.2 Alojamientos extrahoteleros.....	262
7.1.3 Industrias turísticas complementarias.....	264
7.1.4 Urbanizaciones turísticas.....	265
7.1.5 Carreteras turísticas	266
7.1.6 Costas y playas.....	266
7.1.7 Instalaciones turístico-deportivas.....	267
7.1.8 Estaciones invernales de montaña	268
7.1.9 Turismo rural.....	269
7.1.10 Infraestructura urbanística.....	269
7.1.11 Revalorización de atractivos turísticos	270
7.1.12 Propaganda, publicidad y relaciones públicas	271
7.1.13 Oficinas de turismo en el extranjero	272
7.1.14 Oficinas de turismo en España.....	272
7.1.15 Formación profesional	272
7.1.16 Otras inversiones	273
7.1.17 Resumen general	273
7.2 Financiación de la inversión	275
7.2.0 Introducción.....	275
7.2.1 Inversión pública.....	275
7.2.2 Crédito oficial	278
7.2.3 Capital extranjero	279
7.2.4 Financiación privada interior	280
7.2.5 Resumen general	282
7.2.6 Planes especiales	283
7.3 Programación temporal de la inversión.....	283
7.3.0 Introducción.....	283
7.3.1 Inversión pública.....	283
7.3.2 Resúmenes generales	289
7.4 Programación del empleo.	292

7.4.0 Introducción.....	292
7.4.1 Industria hotelera.....	293
7.4.2 Alojamientos extrahoteleros.....	295
7.4.3 Industrias turísticas complementarias.....	296
7.4.4 Urbanizaciones turísticas y varios.....	297
7.4.5 Resumen general	297
8. La política de desarrollo turístico.....	299
8.0 Consideraciones generales.....	300
8.1 Directrices.....	300
8.2 Objetivos.....	301
8.3 Medios instrumentales y financieros	302
8.4 Medidas ordenadoras y de promoción.....	305

COMISIÓN DE TURISMO

Presidente

Antonio J. García Rodríguez-Acosta.

Vicepresidente

Juan de Arespacochaga y Felipe.

Secretario

José González Paz.

Asesor Económico¹

Francisco Gallego Balmaseda.

Asesor Técnico

Francisco Menor Monasterio.

Vocales

Francisco Adrados Heras.

Ángel Alcaide Inchausti.

Francisco Alonso Ruiz.

Antonio Andréu Peón.

Félix Arévalo Sancho.

José Ignacio de Arrillaga Sánchez.

Luis A. Bolín Vidwell.

Marcial Campos Fariñas.

José María Casado de Juan.

Faustino Casanuevas Sánchez.

¹ Desde el 31 de marzo de 1966 al 17 de noviembre de dicho año ocupó el cargo don Juan Puster Laréu.

Ricardo Castillejos Rodríguez.
Alberto Carral y López Dóriga.
Aníbal Carral Pérez.
Francisco Cernuda Romero-Robledo.
Enrique Cortina Conde-Salazar.
Antonio Correa Véglison.
Joaquín Chapaprieta.
Francisco Chaves Torres.
Ricardo Donoso Cortés y Mesoneros Romanos.
Evaristo Escorihuela Mezquita.
Daniel Fernández Cela.
Juan Ignacio de Gálvez Cañero.
Miguel Ángel García Lomas y Mata.
Juan Gaspart.
Juan Gómez González de la Buelga.
Luis Gómez Martínez.
Pablo González Liberal.
José María Gutiérrez del Castillo.
Francisco Gutiérrez de Luna y Cámara.
León Herrera y Esteban.
Francisco Labadíe Otermín.
Manuel Lacasa y Suárez Inclán.
Vicente Lafuente Fontana.
José Antonio López de Letona y Roldán.
Eugenio López López.
Ignacio López Pérez.
Tomás Maestre Aznar.
Enrique Marsáns Comas.
José María Matéu Borrás.
Rafael Mazarrasa Quijano.
José Meliá Sinisterra.
Felipe Mellizo Contreras.

Mateo Mollevi Ribera.
Alberto Monreal Luque.
Fernando Moreno Barbera.
Ignacio Morilla Alonso.
Guillermo Muñoz Gollanes.
Rafael Muñoz Ramírez.
Anastasio Navarro Aranda.
Gratiniano Nieto Gallo.
Luis Pevidal López.
Antonio Pulido San Román.
José Sánchez Murélagua.
Enrique Sanz Pareja.
Luis Saura Bustamante.
Jaime Segarra Benet.
Alberto Uribe Uriarte.
Jorge Vila Fradera.

TRABAJOS REALIZADOS POR LA COMISION DE TURISMO, PREVIOS A LA PREPARACION DEL II PLAN

TEMAS

El turismo en el equilibrio general. Su consideración de sector estratégico.

Proyección de la demanda turística a largo plazo (horizonte 1980).

Volumen y localización de la oferta turística.

El turismo invernal.

El turismo residencial.

Los recursos turísticos monumentales.

Análisis del mercado hispanoamericano.
El turismo social.
La formación profesional.
Los puertos turísticos.
La defensa del paisaje y conservación de características típicas de los municipios turísticos.
Precios y estructuras comerciales.
El tráfico aéreo con especial consideración del «charter».
Las Agencias de Viajes.
Promoción exterior.
Coordinación ministerial para la promoción turística.
Problemática y necesidades del crédito turístico.
Necesidades y métodos en la estadística turística.
Zonas y centros turísticos.
Problemas y previsiones de la industria hotelera.
Análisis y problemática del turismo interior.
La Red de Alojamientos del Estado. Su función y perspectivas.
Las estaciones termales.

PONENTES

José González Paz.
José Antonio López de Letona.
Pablo González Liberal.
Evaristo Escorihuela Mezquita.
José Meliá Sinisterra.
Francisco Cernuda Romero-Robledo.
Alberto Uribe Uriarte.
Enrique Sanz Pareja.
Manuel Lacasa y Suárez Inclán.

Ángel Alcaide Inchausti.
Juan Fuster Laréu.
Enrique Cortina Conde-Salazar.
Jaime Segarra Benet.
Francisco Gutiérrez de Luna y Cámara.
Félix Arévalo Sancho.
Anastasio Navarro Aranda.
Faustino Casanueva Sánchez.
Joaquín Chapaprieta.
Ángel Alcaide Inchausti.
Francisco Alonso Ruiz.
Marcial Campos Fariña

GRUPOS DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE TURISMO

Ponente general

José González Paz.

Grupo 1º **Análisis de la demanda turística y planificación de la oferta.**

Miembros

Ángel Alcaide Inchausti.
José Antonio López de Letona.
Francisco Alonso Ruiz.
José González Paz.
Francisco Menor Monasterio.

Ponente

José González Paz.

Grupo 2º **Bases para el desarrollo de las distintas formas de turismo.**

Miembros

Antonio Correa Véglison.

Evaristo Escorihuela Mezquita.

Francisco Cernuda Romero-Robledo.

José María Gutiérrez del Castillo.

Marcial Campos Fariña.

Faustino Casanueva Sánchez.

Pablo González Liberal.

Ponente

Pablo González Liberal.

Grupo 3º **Promoción e infraestructuras turísticas.**

Miembros

Jaime Segarra Benet.

Ignacio de Arrillaga Sánchez.

Evaristo Escorihuela Mezquita.

Juan Ignacio Gálvez Cañero.

José Mella Sinisterra.

Vicente Lafuente Fontana.

Manuel Lacasa y Suárez-Inclán.

Enrique Sanz Pareja.

Ponente

Enrique Sanz Pareja.

Grupo 4º **Organización del Sector y Servicios Turísticos.**

Miembros

Ángel Alcaide Inchausti.
Antonio Correa Véglison.
Francisco Gutiérrez de Luna y Cámara.
Enrique Cortina Conde-Salazar.
Francisco Alonso Ruiz.
Joaquín Chapaprieta.
José Antonio López de Letona.

Ponente

José Antonio López de Letona.

Grupo 5º **Financiación del desarrollo turístico.**

Miembros

Francisco Gallego Balmaseda.
José María Gutiérrez del Castillo.
Francisco Alonso Ruiz.
Juan Ignacio Gálvez Cañero.
Evaristo Escorihuela Mezquita
Enrique Sanz Pareja.
Félix Arévalo Sancho.
Francisco Menor Monasterio.

Ponente

José González Paz.

1 Situación actual

2.0. Consideraciones generales

La creciente importancia ofrecida por el turismo, en el proceso general de desarrollo económico español, ha quedado perfectamente demostrada a lo largo de los años transcurridos desde la formulación del I Plan. Sin embargo, no es ocioso, al enfrentarse con la planificación del sector para el próximo cuatrienio, enmarcar el análisis de su situación actual en el cuadro general del turismo mundial. El objeto no es otro que el de hacer resaltar la continuada expansión general del fenómeno turístico y por consiguiente poner de relieve, que no se trata de un fenómeno cíclico a plazo medio.

El conocimiento estadístico del turismo interior sigue siendo bastante imperfecto en la mayor parte de los países, tanto por las dificultades inherentes a su propia definición como por la reducida atención que hasta la fecha ha recibido por parte de los organismos internacionales, preferentemente volcados en la consideración del turismo exterior, por la importancia que el mismo tiene para el equilibrio de las balanzas de pagos internacionales y por su aportación a una redistribución de la renta a nivel internacional. El turismo exterior constituye, además, un indicador aceptable de la coyuntura económica general, y desde el punto de vista social y político provee un factor importante en la mejora del entendimiento mutuo entre los pueblos.

Haciendo uso de las estadísticas de la UIOOT se comprueba (tabla 1.1) que, en el periodo 1958-66, el turismo exterior ha crecido a una tasa ligeramente superior al 11 por 100 acumulativo anual para el total de 97 países considerados, llegando en 1966 a unos ingresos de divisas de 13.000 millones de dólares, lo que le convierte en una de las primeras industrias mundiales.

TABLA 1.1

TURISTAS ENTRADOS E INGRESOS DEBIDOS AL TURISMO INTERNACIONAL

(conjunto de 97 países)

1958 - 1966

(1958 = 100)

Años	Entrados	Índices	Ingresos en millones de dólares	Índices
1958	55.250.000	100	5.449,0	100
1959	63.000.000	114	5.847,0	107
1960	71.138.674	129	6.842,0	126
1961	75.281.000	136	7.284,0	134
1962	81.406.000	147	8.027,0	147
1963	93.756.000	170	8.834,0	162
1964	107.744.447	195	10.159,1	186
1965	115.892.595	210	11.633,5	213
1966	127.990.000 ⁽¹⁾	232	12.997,0 ⁽¹⁾	230

(1) FUENTE: UIOOT. Estimaciones provisionales. Enero de 1967.

La distribución de tales ingresos por áreas geográficas resulta prácticamente estable en el último trienio. Los veintitrés países europeos considerados absorben prácticamente las tres cuartas partes del turismo mundial, medido en número de turistas, y un 62 por 100 si el cómputo se verifica con relación a los ingresos. No se aprecia, por tanto, signos de una posible desviación del turismo a países nuevos, al menos en términos relativos.

Por otra parte, con referencia a los tres primeros años de nuestro I Plan de Desarrollo, los datos de la UIOOT ponen de manifiesto la práctica permanencia de tasas de crecimiento anual superiores al 10 por 100 (tabla 1.2) para todas las regiones de turismo mundial. Los ingresos europeos han superado en 1966 los 8.100 millones de dólares.

TABLA 1.2

INGRESOS POR TURISMO INTERNACIONAL

(Millones de dólares)

Continentes	1966 (1)		1965		1964	
	Incremento 1966-1965 en porcentaje	Millones de dólares	Incremento 1965-1964 en porcentaje	Millones de dólares	Incremento 1964-1963 en porcentaje	Millones de dólares
Europa (23 países)	+ 12	8.120,0	+ 15, 1	7.249,2	+ 15,9	6.297,1
Oriente Medio (9 países)	+ 15	340,0	+ 18,4	296,4	+ 19,6	250,3
África (15 países)	+ 10	325,0	+ 13,8	296,0	+ 27,1	260,0
América Latina y Caribe (28 países)	+ 10	1.502,0	+ 16,0	1.365,5	+ 7,2	1.177,2
Asia y Australia (20 países)	+ 11	580,0	+ 12,1	523,4	+ 22,3	467,1
América del Norte (2 países)	+ 12	2.130,0	+ 11,5	1.903,0	+ 14,0	1.704,4
TOTALES	+ 12	12.997,0	+ 14,5	11.633,5	+ 15,0	10.159,1

(1) Estimación. FUENTE: UIOOT.

Al tratar más adelante el tema referente a la previsión de la demanda, se comprueba igualmente la permanente tendencia al alza en los datos a escala nacional, lo que reafirma el aserto de que el turismo mantiene, en todas partes, un crecimiento sostenido y que constituye un fenómeno estructural y no meramente coyuntural. Su crecimiento se halla íntimamente ligado al proceso de desarrollo económico mundial y al nivel alcanzado por la evolución tecnológica en los transportes, circunstancia que hace posible los desplazamientos personales con la rapidez y comodidad requeridas por los turistas.

Dentro del marco de la OCDE, los ingresos turísticos españoles han pasado a representar, en 1965, el 14,4 por 100 del total (sin considerar Canadá y Japón), frente al 11 por 100 que suponían en 1963. Con relación al turismo mundial—y en términos de ingresos de divisas—España ha pasado de recibir el 7,7 por 100 del total en 1963 al 9,6 por 100 en el año de 1966.

2.1. La demanda turística

1.1.0. Introducción

Dentro del concepto de demanda turística, es preciso tener en cuenta que para la planificación económica resulta imprescindible considerar separadamente los tres tipos diferenciados de la demanda turística: el turismo extranjero, el turismo interior y el turismo hacia el exterior.

En el primero, la demanda está formada por los turistas con residencia habitual en el extranjero, y frente a ella, la actividad de oferta es primordialmente receptiva, sin que tal característica suponga, naturalmente, que no se vaya a actuar de modo directo en la promoción de la demanda. Esta no es, por tanto, una variable exógena pura.

Nuestras estadísticas de turismo recogen tradicionalmente la entrada de españoles residentes en el extranjero y, a los efectos de planificación que nos interesan, tal inclusión es correcta, por cuanto al elevado número de españoles residentes fuera del territorio nacional hace que dicho grupo de demanda tenga singular importancia. Además, los efectos económicos del turismo que los mismos realizan en España son análogos a los producidos por los visitantes de nacionalidad extranjera, muy especialmente en cuanto a la repercusión en el balance de pagos.

La planificación de la oferta, y muy especialmente de la referente a alojamientos, requiere asimismo la consideración del turismo interior, es decir, del realizado por españoles residentes en España, al permanecer temporalmente fuera de su lugar habitual de residencia y utilizar el equipo turístico existente.

Finalmente, la consideración del turismo que los españoles residentes realizan fuera de nuestras fronteras, resulta precisa para establecer las previsiones de gastos en la balanza turística y para la correcta formulación de las previsiones macroeconómicas del Plan, tanto en lo que afecta al sector exterior como al consumo interno.

El turismo realizado, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, por los españoles residentes constituye, sin duda, un gasto consuntivo, pero no debe verse tan sólo bajo tal aspecto, que puede resultar, en principio, poco favorable, dadas las necesidades de ahorro que implica un proceso acelerado de desarrollo. Constituye un índice expresivo de la mejora del nivel de vida, máximo objetivo económico y social del Plan. El turismo interior no tiene la desventaja de incidir negativamente sobre el sector exterior de nuestra economía, y constituye un medio idóneo para una redistribución geográfica de la renta y un factor importante en orden a promover o sustentar un cierto desarrollo regional.

1.1.1 El Turismo Extranjero

El trienio transcurrido del I Plan de Desarrollo se ha caracterizado por el rápido crecimiento de la afluencia turística extranjera hacia España, pasando de un volumen de casi 11 millones de visitantes a más de 17 millones en 1966, lo cual implica un ritmo de crecimiento acumulativo anual del 16,4 por 100. El «boom» turístico se ha mantenido a pesar de las altas cifras absolutas ya alcanzadas, con la leve interrupción de 1965, año en que se estabilizaron prácticamente las cifras de entradas (tabla 1.3).

TABLA 1.3

TOTAL DE PERSONAS QUE HAN VISITADO ESPAÑA. DATOS GLOBALES**COMPARADOS**

(Por vía de entrada)

Conceptos	1963	1964	1965	1966
EXTRANJEROS PROVISTOS DE PASAPORTE				
Por ferrocarril	911.971	978.232	940.179	1.025.616
Por carretera	5.806.153	7.912.235	8.049.665	14.442.934
Por puertos	198.747	248.540	311.866	340.719
Por aeropuertos	1.024.335	1.367.668	1.777.846	2.257.325
TOTALES	7.941.206	10.506.675	11.079.556	14.442.934
EXTRANJEROS EN TRÁNSITO POR PUERTOS	855.128	1.094.449	1.013.035	1.050.544
EXTRANJEROS AUTORIZADOS POR 24 HORAS				
Por ferrocarril	38.649	40.575	28.868	11.936
Por carretera	1.071.351	1.264.529	949.446	352.599
Por aeropuertos	3.430	3.798	992	1.330
TOTALES	1.113.430	1.308.902	979.304	365.865
ESPAÑOLES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO				
Por ferrocarril	287.184	345.088	367.214	468.303
Por carretera	662.386	747.171	730.972	834.000
Por puertos	33.959	48.480	43.643	41.614
Por aeropuertos	38.333	52.123	37.704	48.486
TOTALES	1.021.862	1.192.862	1.179.533	1.392.403

FUENTE: Subsecretaría de Turismo.

Es necesario señalar que, a partir de 1965 y como una medida más de facilitación del turismo extranjero hacia España, los nacionales de Francia, Alemania y Suiza no necesitan de pasaporte y les basta con la presentación de su carta de identidad. Tal circunstancia se refleja estadísticamente en la imposibilidad de diferenciar los excursionistas, es decir, los autorizados por veinticuatro horas, y, por ello, todos los visitantes de dichos países se contabilizan en el grupo de extranjeros provistos de pasaporte, con lo que se ha perdido la homogeneidad de las series parciales. Por esta razón resulta preferible la consideración total de visitantes, como indicador del turismo extranjero hacia España. Sólo mediante un sistema de encuesta en frontera, resultará posible

obtener indicaciones más precisas sobre el volumen de excursionistas, que—sobre todo en el caso de franceses y portugueses— ofrece una cierta importancia.

La carretera es el sistema de transporte que canaliza, prácticamente, las dos terceras partes de la afluencia turística total. En 1966 el 69,6 por 100 de los visitantes que entraron en España lo hicieron por carretera, y en 1963 el 69 por 100. Se observa claramente a través de las series de turistas que la participación de la carretera en la afluencia total de visitantes es prácticamente estable aunque naturalmente en cifras absolutas el crecimiento es importante, pasando de 7,5 millones en 1963, a 12 millones en 1966 con una tasa acumulativa anual de 16,8 por 100 (tabla 1.4).

TABLA 1.4

ENTRADOS POR MEDIOS DE TRANSPORTE

	1963	Porcen taje sobre el total	1964	Porcen taje sobre el total	1965	Porcen taje sobre el total	1966	Incremento acumulativo 1963-1966	
Ferrocarril	1.237.804	11,3	1.363.895	9,7	1.336.259	9,4	1.505.855	8,7	6,7
Carretera	7.539.890	69,0	9.923.935	70,4	9.730.083	68,3	12.005.873	69,6	16,8
Puertos	1.092.208	10,0	1.391.469	9,8	1.368.544	9,6	1.432.877	8,3	9,5
Aeropuertos	1.061.724	9,7	1.423.589	10,1	1.816.542	12,7	2.307.141	13,4	29,5
TOTALES	10.931.626	100,0	14.102.888	100,0	14.251.428	100,0	17.251.746	100,0	16,4

FUENTE: Subsecretaría de Turismo.

La participación del ferrocarril en el total general de visitantes va siendo cada vez relativamente menor, pasando del 11,3 por 100 en 1963 al 8,7 por 100 en 1966.

Igualmente, la entrada por puertos, aunque creciente en valores absolutos, va perdiendo importancia relativa dentro del total general, como lo prueba el hecho de que, de una participación del 10 por 100 en 1963, ha pasado al 8,3 por 100 en 1966.

El actual turismo de masas muestra preferencia creciente por la utilización del transporte aéreo en sus desplazamientos, por el ahorro de tiempo que significa y porque cada vez va resultando relativamente más barato. Los incrementos de la afluencia turística por aeropuertos han sido espectaculares; baste decir que de 1963 a 1966 el volumen de turistas que emplearon dicho medio de transporte se multiplicó por 2,2 con un incremento acumulativo anual del 29,5 por 100. La participación de los aeropuertos en el total de afluencia turística ha sido igualmente creciente, pasando del 9,7 por 100 en 1963 al 18,4 por 100 en 1966, año en que se sobrepasa ampliamente la cifra de dos millones de entrados por este medio de transporte.

Europa es nuestro principal proveedor de turistas—80 por 100 en 1963 y 82 por 100 en 1966—, con más de 14 millones de visitantes para este último año. Siguen en importancia América, África, Asia y Oceanía. Los españoles residentes en el extranjero representaron en 1966 el 8 por 100 del total de visitantes, mientras que en 1963 supusieron el 9,4 por 100 (tabla 1.5)

TABLA 1.5

**TOTAL DE PERSONAS QUE HAN VISITADO ESPAÑA PROCEDENTES DEL
EXTRANJERO**

Procedencia	1963	1964	1965	1966
De Europa	8.963.032	11.323.569	11.494.895	14.153.743
De América	786.943	1.014.408	968.847	1.052.211
De Asia	28.493	37.282	47.604	47.846
De África	363.293	497.904	523.093	568.194
De Oceanía	31.715	29.516	28.506	8.862
Apátridas	6.288	7.347	8.950	8.862
Espanoles residentes en el extranjero	1.021.862	1.192.862	1.179.533	1.392.403
TOTALES	10.931.626	14.102.888	14.251.428	17.251.746

FUENTE: Subsecretaría de Turismo.

Por nacionalidades, Francia ocupa el primer lugar, con 7,7 millones de visitantes en 1966, lo cual supone un incremento acumulativo anual del 19,6 por 100 desde 1963, y representa un 45 por 100 de los visitantes totales, contra el 41 por 100 en 1963. Siguen en importancia Gran Bretaña, Alemania y Portugal, todas ellas con más de un millón de visitantes y con un incremento acumulativo, desde 1963, del 4,8 por 100, 16,8 por 100 y 26,7 por 100, respectivamente (tabla 1.6).

Es interesante señalar la creciente importancia de los turistas procedentes de los países escandinavos, cuyo número ha crecido a una tasa del 29,9 por 100 acumulativo anual, así como los procedentes del Benelux, que aumentaron a un ritmo medio, del 24,3 por 100. Entre las naciones americanas destaca Estados Unidos, con más de 700.000 visitantes, y un incremento acumulativo anual del 9,8 por 100.

En general, la participación de todas las nacionalidades y continentes ha seguido una tónica creciente, excepción hecha de Oceanía, cuya afluencia ha decrecido en un 10 por 100 desde 1963, pero que en cifras absolutas carece prácticamente de importancia.

La medición monetaria del turismo extranjero pone de manifiesto que los ingresos turísticos en balanza de pagos, de 679,30 millones de dólares en 1963, a 1.245,71 millones de dólares en 1966, o sea a un ritmo de incremento acumulativo anual del 22,4 por 100, bastante más elevado que el de afluencia turística extranjera.

En 1964 el ingreso turístico representó el 92 por 100 del total correspondiente a nuestras exportaciones de mercancías. En 1965 sobrepasó en valor, por primera vez al volumen total de exportaciones, y en 1966 han sido prácticamente iguales, lo cual confirma al turismo como nuestra principal y primera industria exportadora.

TABLA 1.6

PERSONAS QUE HAN VISITADO ESPAÑA POR NACIONALIDADES

Procedencia	1963	1964	1965	1966	Porcentaje acumulativo 1963-66
Alemania	822.090	952.244	1.046.657	1.309.958	16,8
Austria	45.706	41.400	45.793	49.856	2,9
Bélgica	238.190	292.201	291.833	424.545	21,2
Dinamarca	84.191	102.422	134.778	182.664	29,5
Finlandia	15.007	18.380	27.781	35.060	32,7
Francia	4.531.473	6.318.176	6.441.027	7.745.928	19,6
Gran Bretaña	1.519.380	1.703.751	1.359.996	1.750.849	4,8
Holanda	210.762	274.125	288.311	439.974	27,8
Italia	275.822	308.509	310.642	338.410	7,1
Noruega	24.374	29.335	39.917	52.663	29,4
Portugal	578.279	786.247	1.002.093	1.176.312	26,7
Suecia	121.503	169.244	207.548	266.448	29,9
Suiza	169.931	210.956	175.073	250.688	13,8
Otras	56.324	106.579	133.466	130.388	32,3
TOTAL EUROPA	8.693.032	11.323.569	11.494.895	14.153.743	17,6
Canadá	39.833	42.843	47.107	53.091	10,0
Norteamérica	554.176	738.088	687.106	733.109	9,8
Méjico	20.312	22.559	22.941	27.850	11,1
Argentina	52.066	69.580	72.347	71.178	11,0
Brasil	25.824	27.583	29.133	43.880	19,3
Cuba	8.478	10.670	9.302	12.748	14,6
Venezuela	39.554	39.615	37.347	40.698	1,0
Otras	46.705	63.470	63.564	69.657	14,3
TOTAL AMÉRICA	786.943	1.014.408	968.847	1.052.211	10,2
Asia	28.493	37.282	47.604	47.846	18,9
África	363.293	497.904	523.093	568.194	16,1
Oceanía	31.715	29.516	28.506	28.487	-3,5
Apátridas	6.288	7.347	8.950	8.862	12,1
Españoles residentes en el extranjero	1.021.862	1.192.862	1.179.533	1.392.403	10,9
TOTAL ENTRADOS	10.931.626	14.102.888	14.251.428	17.251.746	16,4

FUENTE: Subsecretaría de Turismo.

1.1.2 Turismo interior

El nivel de desarrollo económico alcanzado en España ha permitido una rápida expansión del turismo interior. Aunque —de momento— este turismo no es perfectamente cuantificable, por no disponer de estadísticas completas sobre el mismo, si es posible precisar, con un alto grado de confianza, la evolución que ha seguido en los últimos años. Para ello resultan valiosas la estadística del movimiento de viajeros en alojamientos hoteleros y acampamentos turísticos, la encuesta del turismo interior —ambas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística— y la encuesta sobre el Plan de Desarrollo realizada por el Instituto de la Opinión Pública.

Los datos disponibles hacen preciso —para estimar el volumen de turismo interior— considerar al mismo de la forma más amplia posible, es decir, como integrado por el conjunto de clientes nacionales que por uno u otro motivo se hayan alojado en su establecimiento turístico, ya sea hotelero o extrahotelero.

Por otra parte, dado que los datos de que se dispone hacen referencia a los establecimientos hoteleros, es preciso considerar la distribución relativa del turismo interior por categorías de alojamientos por analogía con países de estructura socioeconómica parecida a la nuestra, como es el caso de Italia.

La estadística del movimiento de viajeros en alojamientos hoteleros y acampamentos turísticos recoge datos expresivos del número de clientes en dichos alojamientos, distinguiendo para los primeros desde la categoría de hotel de lujo a pensión de segunda, inclusive.

Se observa un incremento en el movimiento de clientes hoteleros del 3,7 por 100 en 1966. El valor máximo absoluto corresponde al mes de agosto, a partir del cual se inicia una tendencia descendente hasta alcanzar el valor mínimo en el mes de enero (tabla 1.7).

TABLA 1.7

VIAJEROS NACIONALES EN ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS

	Clientes		Variación en porcentaje de 1966-65
	1965 (1)	1966 (2)	
Enero	341.271	344.955	1,1
Febrero	354.836	364.481	2,7
Marzo	437.747	450.747	3,0
Abril	456.065	511.749	12,2
Mayo	469.261	482.040	2,7
Junio	475.619	475.876	0,1
Julio	505.783	555.038	9,7
Agosto	559.608	583.833	4,3
Septiembre	557.524	560.529	0,5
Octubre	517.477	516.198	-0,2
Noviembre	415.986	432.883	4,1
Diciembre	351.807	366.434	4,1
TOTALES	5.442.984	6.644.763	3,7

(1) Datos reales para abril-diciembre, estimación para enero-marzo.

(2) Datos reales para enero-octubre, estimación para los dos últimos meses.

FUENTE: Datos reales INE y estimación propia

Los principales focos de atracción del turismo interior, en hoteles, son: en primer lugar Madrid, que absorbe casi la sexta parte del total, seguido por la provincia de Barcelona, que participa en una décima parte, siguiéndoles en importancia Zaragoza y Valencia, con más del 4 por 100 cada una. Con valores del 3 al 4 por 100 figuran Alicante, Málaga y León. Por debajo de los focos apuntados se sitúan otras 21 provincias, que atraen, cada una de ellas, un 1 por 100 al menos del turismo interior.

Las provincias con menor fuerza de atracción constituyen una amplia zona, sin solución de continuidad, que desde Álava y Burgos, se extiende hasta Albacete, Castellón y Huelva, cubriendo gran parte de ambas mesetas y del Sistema Ibérico, quedando algo aisladas: Huesca

al Norte, Almería al Sudeste y Zamora, Orense y Lugo al Noroeste, además de las islas Canarias.

En resumen, se albergaron en establecimientos hoteleros 5,4 millones de clientes españoles, con más de 18,5 millones de pernoctaciones.

Teniendo en cuenta que la expresada cifra de clientes se refiere a los viajeros alojados en las categorías comprendidas desde los hoteles de lujo a pensiones de segunda, se precisa una estimación de los viajeros nacionales alojados en las pensiones de tercera categoría y casas de huéspedes y posadas. Para ello se parte de la relación existente entre la capacidad de alojamiento en los establecimientos del primer grupo — 354.000 plazas— y la existente en los del segundo, que a finales de 1966 era del orden de 160.000 plazas. En las categorías inferiores el grado de ocupación es menor, por lo que, aunque las plazas en pensiones de tercera categoría y casas de huéspedes representen el 45 por 100 de las existentes en las restantes categorías hoteleras, se estima que en ellas se ha alojado el 35 por 100 de la afluencia que la Estadística del Movimiento de Viajeros registra para el primer grupo. Hechas estas consideraciones, se obtiene como volumen de turismo interior, en su sentido más amplio, en la hotelería española, la cifra de 7.621.000 clientes, con una estancia media de tres, cuatro días y un volumen de pernoctaciones de cerca de 26 millones (tabla 1.8).

TABLA 1.8

TURISMO INTERIOR

(Año 1966)

	Clientes — Miles	Estancia media — Días	Pernoctaciones — Miles	Porcentaje sobre pernoctaciones totales
Alojamientos hoteleros	7.621	3,4	25.911	47,6
Alojamientos extrahoteleros	1.501	19,0	28.524	52,4
TOTALES	9.122	6,0	54.435	100,0

FUENTE: Elaboración propia

Dado el escaso conocimiento estadístico del volumen de turismo interior en los alojamientos extrahoteleros —ya que solamente se conoce que la estancia media en dichos alojamientos es de diecinueve días, por medio de la encuesta sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social del Instituto de la Opinión Pública—, parece lo más conveniente suponer una distribución de las presencias en estos alojamientos análoga a la que actualmente tiene Italia. Esta distribución señala que el 47,6 por 100 de las presencias totales de turismo interior son causadas en los establecimientos hoteleros y el 52,4 por 100 en los extrahoteleros. Conocidas las pernoctaciones hoteleras en España, es, pues, sencillo llegar al cálculo del total de pernoctaciones y por ello al del número de las mismas causadas en los establecimientos extrahoteleros. Por simple cociente entre el número de pernoctaciones y la estancia media se obtiene el número de clientes extrahoteleros, los cuales representan el 16,5 por 160 del total de clientes en los alojamientos turísticos.

En total el volumen de turismo interior alcanza la cifra de 9.122 miles de turistas, cifra que representa, aproximadamente, el 28,5 por 100 de la población total y que indica claramente una mayoría de edad en el turismo interior español.

1.1.3 Turismo hacia el exterior

A partir del Plan de Estabilización de 1959, se produjo un auténtico «boom» en la salida de españoles al extranjero, al menos hasta el año 1962. A partir de este año, los incrementos han sido moderados, sin duda por la alta cifra alcanzada, pues ya en 1963 se aproximaba a cuatro millones el número de españoles salidos al extranjero (tabla 1.9). En 1966 se sobrepasan los 4,5 millones, con un incremento medio acumulativo anual, en el periodo, del 5,3 por 100, tasa muy inferior a la correspondiente al turismo extranjero.

Al igual que el turismo receptivo, el turismo de los españoles hacia el extranjero va empleando cada vez menos, incluso en valores absolutos, el ferrocarril y los puertos marítimos. Por el contrario, se observan importantes incrementos en carretera —debido al rápido proceso de motorización individual— y en aeropuertos. Estos últimos han visto duplicar su cifra en los tres últimos años.

TABLA 1.9

ESPAÑOLES RESIDENTES EN ESPAÑA SALIDOS AL EXTRANJERO

	1963	1964	1965	1966
Ferrocarril	818.416	724.820	520.073	478.609
Carretera	2.783.351	2.972.720	3.231.026	3.595.155
Puertos marítimos	40.049	39.081	41.949	40.422
Aeropuertos	64.941	80.371	124.459	146.661
TOTAL	3.706.757	3.816.992	3.917.507	4.260.857
Autorizados 24 hora	205.133	22.061	246.818	292.814
TOTAL SALDOS	3.911.890	4.040.053	4.164.325	4.553.661

FUENTE: Subsecretaría de Turismo.

Aun siendo la frontera francesa la más utilizada, se comprueba una práctica estabilidad en los movimientos a través de la misma, mientras que es muy importante el aumento resultante para la frontera portuguesa, lo que indica la importancia creciente del turismo español para el vecino país (tabla 1.10).

TABLA 1.10

ESPAÑOLES SALIDOS AL EXTRANJERO

(Por fronteras)

	1963	1964	1965	1966
Francia	3.612.919	3.616.143	3.543.755	3.648.746
Portugal	120.280	226.184	339.163	572.848
La Línea	680	785	723	800
Marruecos	73.521	77.489	114.276	144.184
Puertos	40.049	39.081	41.949	40.422
Aeropuertos	64.941	80.371	124.459	146.661
TOTALES	3.911.890	4.040.053	4.164.325	4.553.661

FUENTE: Subsecretaría de Turismo.

La comparación de los datos españoles con las estadísticas turísticas de los países receptores (tabla 1.11) pone de manifiesto algunas disparidades importantes en la información. Los datos que ofrece dicha tabla son, sin embargo, interesantes para formar juicio sobre las preferencias de los turistas españoles en sus viajes al extranjero.

Los gastos por turismo de los españoles permanecieron prácticamente estables en 1964, en relación a 1963. A partir de dicho año se observa un crecimiento acelerado, relativamente muy importante en 1966, ya que los 110,05 millones de dólares gastados suponen un incremento del 53,6 por 100 respecto a 1965, y significan un crecimiento acumulativo anual desde 1963 del 17,3 por 100.

TABLA 1.11

TURISTAS ESPAÑOLES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

(Año 1965)

Países	Entrados por recuento en frontera	Entrados en hoteles	Pernoctaciones causadas en hoteles
Alemania	—	78.738	190.754
Austria	—	16.117	41.573
Bélgica	—	—	88.351
Canadá	698	—	—
Estados Unidos	13.559	—	—
Francia (1)	744.000	—	8.460.000 (1)
Grecia	3.265	—	23.865
Islandia	109	—	—
Italia	167.200	131.603 (1)	364.925 (1)
Japón	1.026	—	—
Países Bajos	—	27.897 (1)	103.505 (1)
Portugal	591.000	—	235.668
Gran Bretaña	27.600	—	—
Escandinavia	17.683 (1)	—	—
Suiza	—	71.600	165.130
Turquía	828	—	—

NOTA: Las cifras no son estrictamente comparables entre sí.

(1) Incluye también los turistas portugueses.

FUENTE: OCDE

1.2 La oferta turística**1.2.0 Introducción**

La oferta turística —entendida en sentido amplio— hace referencia a todos los bienes y servicios demandados por turistas nacionales o extranjeros. Sólo en parte la actividad que les facilita puede diferenciarse de los servicios comerciales de demanda general, razón por la cual resulta preciso delimitar más el campo específico de lo que se entiende por oferta turística, a efectos de reducir al máximo las posibilidades de una duplicación en la planificación sectorial.

De acuerdo con tales principios, el estudio de oferta en el sector turismo se va a centrar, fundamentalmente, en los servicios de alojamiento, básicos para el desarrollo de la actividad, sin perjuicio de ofrecer algunas precisiones referentes a los servicios de comida, diversión, esparcimiento y otros de carácter general, en tanto en cuanto sean utilizados preferentemente por el turismo. En el análisis de la situación actual y de la evolución más reciente, conviene diferenciar tres sectores fundamentales de oferta; alojamientos hoteleros, alojamientos extrahoteleros e industrias turísticas complementarias.

1.2.1 La oferta hotelera

Al 31 de diciembre de 1966, la capacidad de alojamiento en hoteles era 521.848 plazas, incluyendo también en el cómputo las pensiones de tercera categoría y otros alojamientos, que, como las casas de huéspedes y las posadas, tienen menor importancia turística; pero no por ello dejan de pesar en la capacidad global de alojamiento (tabla 1.12).

Desde 1963 el número de nuevas plazas hoteleras creadas ha sido de 108.265, lo cual representa una tasa media de crecimiento anual acumulativo del 8,1 por 100 para el periodo 1963-66. Comparada con la evolución de afluencia turística extranjera que para el mismo período, ha aumentado a un ritmo del 16,4 por 100 anual, se confirma la permanencia de la ley empírica—ya observada para los períodos 1951-58 y 1959-62—, de una tasa de crecimiento de la capacidad hotelera igual, aproximadamente, a la mitad de la que ofrece el turismo extranjero. Tal circunstancia—habida cuenta del ligero predominio de la clientela extranjera dentro del conjunto hotelero nacional y del crecimiento operado en el turismo interior—, confirma una desviación de la demanda hacia formas de alojamiento distintas de las hoteleras.

TABLA 1.12

EVOLUCION DE LA CAPACIDAD HOTELERA (PLAZAS)

Categoría	1963	1964	1965	1966	Aumento 1966/63	Tasa crecimiento anual 1966/63 en porcentaje	Porcentaje respecto a previsión I Plan
Hoteles de lujo	22.027	23.798	24.639	27.096	5.069	7,1	75,6
Hoteles de 1ª A	37.839	41.966	44.862	47.831	9.992	8,1	52,0
Hoteles de 1ª B	45.792	51.146	58.573	65.685	19.893	12,8	55,6
Hoteles de 2ª	39.984	44.228	46.798	48.929	8.945	6,9	22,5
Hoteles de 3ª	43.645	51.416	55.405	62.464	18.819	12,8	75,9
Pensión de lujo	9.216	10.320	11.395	12.278	3.062	9,9	26,8
Pensión de 1ª	24.372	26.218	27.993	30.215	5.843	7,5	70,4
Pensión de 2ª	41.021	51.492	58.352	59.685	18.664	13,3	
Pensión de 3ª, Casas de huéspedes y Posadas	149.687	130.068	152.423	167.665	17.973	3,8	295,5
TOTALES	413.583	430.652	480.490	521.848	108.265	8,1	68,3

FUENTE: Subsecretaría de Turismo.

Las tasas de crecimiento son muy dispares de unas a otras categorías. Por encima de la tasa media aparecen los hoteles de primera B y de tercera categorías y las pensiones de segunda, con tasas de crecimiento anual próximas al 13 por 100, y más retrasadas las pensiones de lujo. Con relación a la previsión formulada, para el trienio, en el I Plan, ésta se ha cumplido sólo en un 68,3 por 100, con un exceso notable para alojamientos de categoría inferior² y con máximos retrasos en las categorías intermedias de hoteles de segunda y pensiones de lujo.

La estructura por categoría del equipo hotelero (tabla 1.13) ha evolucionado ligeramente en el último trienio, aproximándose más a la existente en Italia, salvo para las categorías de hoteles de segunda y pensiones de lujo, si bien se mantiene aún un porcentaje más elevado

² Sin embargo, conviene aclarar que los datos correspondientes a 1966 para pensiones de tercera, casas de huéspedes y posadas se obtienen por agregación provincial y la desviación real puede resultar menor en definitiva si los datos se depuraran de los efectos de la mejora en la información estadística.

en lo que respecta a las dos categorías superiores.

TABLA 1.13

ESTRUCTURA DE LA CAPACIDAD HOTELERA

	AÑO 1963		AÑO 1966	
	Plazas — Porcentaje	Plazas por establecimiento	Plazas — Porcentaje	Plazas por establecimiento
Hoteles de lujo	5,3	283	5,2	285
Hoteles de 1ª A	9,2	128	9,2	134
Hoteles de 1ª B	11,1	85	12,6	88
Hoteles de 2ª	9,7	66	9,4	70
Hoteles de 3ª	10,6	49	12,0	54
Pensión de lujo	2,2	35	2,3	36
Pensión de 1ª	5,9	32	5,8	34
Pensión de 2ª	9,9	26	11,4	27
Pensión de 3ª, Casas de huéspedes y Posadas	36,1	15	32,1	13
TOTAL	100,0	27	100,0	26

FUENTE: Subsecretaría de Turismo

Es importante reseñar también que, salvo para los alojamientos de categoría inferior, continúa el proceso de aumento en la dimensión media, lo que constituye un índice favorable en cuanto al logro de una mejor estructura de explotación. Prosigue, pues, la tendencia manifestada también en el período 1958-62.

La tendencia decreciente que en dicho período ofrecía la participación relativa de los hoteles de segunda y pensiones de categoría inferior prosigue en el último trienio, al tiempo que los hoteles de lujo y primera A parecen haber alcanzado un punto de inflexión que llevará a reducir, en el futuro, su participación relativa.

Para el análisis de localización de la oferta turística resulta, sin embargo, más ilustrativo prescindir de las pensiones de tercera y de los alojamientos de categoría inferior, por cuanto tienen reducido interés turístico.

Las provincias de Baleares (20,3 por 100), Gerona (12,9 por 100) y Barcelona (12,6 por 100), alcanzan los mayores porcentajes de capacidad hotelera. Ocupa el lugar siguiente Madrid, con un 8,8 por 100, apareciendo detrás Málaga, Alicante y Las Palmas; Guipúzcoa y Santa Cruz de Tenerife, con porcentajes comprendidos entre el 2 y el 5 por 100 (tabla 1.14).

Con relación a la situación existente en 1961 se aprecia que se han operado importantes cambios en la localización de la oferta turística. Pierde Madrid su posición preeminente, ahora ocupada por Baleares, y siendo superada Barcelona no sólo por dicha provincia, sino también por Gerona. Málaga, Alicante y Las Palmas superan a Guipúzcoa, como resultante de una evolución que marca absoluta preferencia por la costa mediterránea y las islas Canarias.

Frente a estas provincias—que son las mejor dotadas desde el punto de vista hotelero—, existen otras treinta (aparte de las africanas) cuyo equipo hotelero, medido en número de plazas, no llega a alcanzar, para cada una de ellas, el 1 por 100 del total nacional.

Se aprecia, por consiguiente (gráfico 1.1), una concentración importante del equipo hotelero español en términos absolutos y relativos en las siguientes zonas:

1. Zona catalana-balear, constituida por Barcelona, Gerona y Baleares, con más del 35 por 100 de capacidad hotelera sobre el total nacional, y en clara expansión sobre Tarragona.
2. Provincia de Madrid, con algo menos del 9 por 100 del total.
3. Cuatro focos importantes: Málaga, Alicante, las provincias canarias y Guipúzcoa, que, salvo el último, se encuentran en rápida expansión.

4. Extensiones de las zonas anteriores en Tarragona, Lérida y Zaragoza; Sevilla Cádiz y Granada, y Valencia.
5. Otras zonas de concentración menor en Pontevedra-La Coruña y Santander-Oviedo.

Mayor interés aún que la situación relativa actual tiene, a efectos de localización de los incrementos futuros de los movimientos turísticos, el conocimiento de cuál ha sido la evolución en el aumento de la capacidad hotelera en el período que va de 1963 a 1966.

En cifras absolutas, Baleares y Barcelona marchan a la cabeza en el incremento de la oferta hotelera, con aumentos de 32.240 y 14.871 plazas, respectivamente (tabla 1.14). Viene a continuación Gerona, con 6.940 nuevas plazas y posteriormente Las Palmas, Málaga, Madrid, Alicante y Santa Cruz de Tenerife, con aumentos comprendidos entre 2.000 y 5.000 nuevas plazas. Finalmente Tarragona, Cádiz, Castellón y Valencia incrementan su capacidad entre 1.000 y 2.000 nuevas plazas (gráfico 1.2).

Analizada esquemáticamente la localización geográfica de la oferta a nivel provincial, interesa caracterizar también, aunque sea de modo indirecto, la importancia que el turismo hotelero presenta para las diferentes zonas y provincias españolas. Para ello se ha establecido, bajo la denominación de «Índice de intensidad turística», la relación existente, para 1966, entre el número de plazas hoteleras por provincia y la población residente en las mismas. Un índice de intensidad turística elevado indica, sin lugar a dudas, la mayor importancia porcentual que para la economía de cada provincia tiene el fenómeno turístico (gráfico 1.3).

El análisis geográfico de la evolución de la oferta hotelera permite establecer—de un modo suficientemente objetivo—, cuáles han sido en el trienio transcurrido del I Plan los principales polos dinámicos de carácter turístico con carácter regional.

El primer lugar, sin género de dudas, viene ocupado por la provincia de Baleares, que, por si sola, ha absorbido en el periodo 1963-1966 el 35,9 por 100 del incremento total de la capacidad hotelera española. En segundo término destaca claramente la zona costera mediterránea desde Gerona a Alicante, que ofrece el 32 por 100 de dicho incremento. Vienen a continuación las islas Canarias, con el 8,1 por 100, y la costa Sur-Málaga y Cádiz, con el 6,2 por 100 del total (Gráfico 1.4.).

En resumen, las once provincias señaladas han absorbido en el período 1963-1966 el 82,2 por 100 del aumento general, lo cual indica un alto grado de concentración en la evolución hotelera, superior al resultante para el periodo 1955-61.

Es digno de señalar que el aumento de oferta hotelera en las tres provincias insulares representa el 44 por 100 del aumento de oferta total española, porcentaje suficientemente expresivo, por sí mismo, de las preferencias locacionales de la demanda turística, máxime cuando dichas provincias suponen ya el 25,7 por 100 de nuestra total oferta hotelera.

TABLA 1.14

INCREMENTO DE LA CAPACIDAD HOTELERA EN EL PERIODO 1964-66

Provincia	Plazas al 31-12-63	Plazas al 31-12-66	Incremento en el trienio 1964-66	Variación 1966/63	Plazas por mil habitantes
Álava	844	1.128	284	33,6	7,6
Albacete	530	637	107	20,2	1,8
Alicante	8.420	11.412	2.992	35,5	15,3
Almería	688	1.435	747	108,6	4,0
Ávila	943	1.114	171	18,1	4,8
Badajoz	778	934	156	20,0	1,1
Baleares	39.597	71.837	32.240	81,4	159,2
Barcelona	29.819	44.690	14.871	49,9	13,9
Burgos	2.016	2.531	515	25,5	6,8
Cáceres	1.014	1.247	233	23,0	2,3
Cádiz	4.119	5.597	1.478	35,9	6,4
Castellón	1.967	3.247	1.280	65,1	9,4
Ciudad Real	835	1.174	339	40,6	2,0
Córdoba	1.573	1.620	47	3,0	2,0
Coruña (La)	3.184	3.718	534	16,8	3,7
Cuenca	815	839	24	2,9	2,7
Gerona	38.751	45.691	6.940	17,9	126,5
Granada	5.942	6.843	901	15,2	9,0
Guadalajara	305	423	118	38,7	2,2
Guipúzcoa	8.951	9.074	123	1,4	17,0
Huelva	656	1.312	656	100,0	3,2
Huesca	2.829	3.250	421	14,9	14,0
Jaén	1.456	1.471	15	1,0	2,0
León	1.770	2.578	808	45,6	4,3
Lérida	4.532	4.808	276	6,1	14,3
Logroño	903	1.088	185	20,5	4,7
Lugo	1.495	1.445	-50	-3,4	3,1
Madrid	28.106	31.206	3.100	11,0	10,5
Málaga	10.905	15.045	4.140	38,0	19,2
Murcia	2.498	3.282	784	31,4	4,0
Navarra	2.338	2.998	660	28,2	7,3
Orense	683	868	185	27,1	2,0
Oviedo	3.267	3.812	545	16,7	3,7
Palencia	513	510	-3	-0,6	2,2
Palmas (Las)	6.635	11.198	4.563	68,8	22,7
Pontevedra	4.191	4.891	700	16,7	7,2
Salamanca	1.938	2.115	177	9,1	5,3
Santa Cruz de Tenerife	5.420	8.105	2.685	49,5	15,4
Santander	6.010	6.710	700	11,6	15,1
Segovia	841	1.005	164	19,5	5,2
Sevilla	4.176	4.728	552	13,2	3,6
Soria	543	662	119	21,9	4,7
Tarragona	5.123	6.888	1.765	34,4	18,7
Teruel	847	815	-32	-3,8	4,0
Toledo	804	1.025	221	27,5	2,0
Valencia	5.292	6.327	1035	19,5	4,3
Valladolid	1.250	1.352	102	8,2	3,7
Vizcaya	2.274	2.813	539	23,7	3,3
Zamora	564	704	140	24,8	2,4
Zaragoza	4.880	5.392	512	10,5	8,0
Ceuta	213	292	79	37,1	—
Melilla	265	297	32	12,1	—
TOTALES	264.308	354.183	89.875	34,0	

FUENTE: Subsecretaría de Turismo.

1.2.2 La oferta extrahotelera

Los alojamientos extrahoteleros pueden clasificarse en tres grupos perfectamente diferenciados por su naturaleza, uso y finalidad de los mismos:

1. Apartamentos, chalés, «bungalows» y alojamientos similares.
2. Ciudades y residencias de vacaciones.
3. Acampamentos turísticos.

En cuanto a los alojamientos del primer grupo, han sido recientemente sometidos a ordenación y, por tanto, antes de que se disponga de un nuevo censo, como consecuencia de la clasificación a que obliga la nueva reglamentación sobre la materia, no existe más referencia estadística de los mismos que el avance de censo realizado por las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Información y Turismo en 1964 y su actualización para los dos años siguientes.

Según dicho censo, a final de 1966 existían 430.399 plazas en estos alojamientos, lo cual significa que desde 1964 se incrementaron en un 19,3 por 100 acumulativo anual. Este mayor ritmo de crecimiento en este tipo de alojamientos, viene a corroborar una vez más la clara preferencia que el actual turismo de masas presenta hacia los alojamientos extrahoteleros.

Las previsiones del I Plan de Desarrollo en cuanto a la programación de nueva oferta en apartamentos han quedado ampliamente rebasadas, pues los resultados fueron en 1965, 2,4 veces superiores a lo previsto, y en 1966 se duplicó también la cifra programada.

La distribución provincial de las plazas en apartamentos señala una fuerte concentración de los mismos en aquellas provincias de reciente

desarrollo turístico, en contraste con el predominio hotelero existente en las zonas de más antigua tradición. Los cinco primeros puestos, en cuanto a número de plazas, vienen ocupados por las provincias de Málaga, Alicante, Tarragona, Valencia y Gerona, seguidas de Santander. Dichas cinco provincias absorben el 64 por 100 de la capacidad total disponible, porcentaje superior al del año anterior, que fue 62,1 por 100 (tabla 1.15).

TABLA 1.15

CENSO DE APARTAMENTOS «BUNGALOWS» Y ALOJAMIENTOS SIMILARES

(Diciembre 1966)

PROVINCIAS	Plazas
Alicante	64.037
Almería	4.522
Ávila	1.693
Badajoz	6
Baleares	27.429
Barcelona	23.686
Burgos	2.446
Cáceres	246
Cádiz	4.340
Castellón	12.320
Ciudad Real	129
Coruña (La)	62
Cuenca	32
Gerona	38.365
Granada	15.927
Guadalajara	195
Guipúzcoa	841
Huelva	4.661
Lérida	90
Lugo	687
Madrid	1.505
Málaga	82.238
Murcia	3.123
Orense	169
Oviedo	837
Palencia	40
Palmas (Las)	6.978
Pontevedra	738
Salamanca	875
Santa Cruz de Tenerife	7.469
Santander	32.905
Segovia	181
Sevilla	159
Tarragona	45.892
Valencia	45.118
Vizcaya	22
Zaragoza	436
TOTAL	430.399

FUENTE: Subsecretaría de Turismo. Datos provisionales

Es necesario señalar que las cifras citadas referentes a apartamentos, chalés y «bungalows» incluyen en algunos casos los de uso privado con carácter temporal, junto con sometidos a explotación comercial. Por ello el nuevo censo en realización seguramente reflejará una cantidad menor al constreñirse a los alojamientos sujetos a explotación mercantil.

Las residencias y ciudades de vacaciones son las formas básicas de oferta turística destinadas al turismo social. Actualmente sólo se dispone de los primeros resultados provisionales de un censo que se está realizando sobre las mismas. Los datos provisionales reflejan para 1966, 3.000 plazas en ciudades de vacaciones y 18.282 en Residencias (tabla 1.16). La acusada provisionalidad de dichos datos haría sumamente arriesgado, por el momento, un análisis geográfico de su estructura, el cual podrá ser abordado cuando se mejore y complete la información existente.

Los campamentos de turismo ofrecen a finales de 1966 una capacidad de alojamiento de 126.763 plazas, distribuidas en 351 «campings» (tabla 1.17). Es necesario destacar la inexistencia de este tipo de alojamiento en nueve provincias y al alto grado de concentración existente, pues sólo en las cinco provincias de mayor capacidad en campamentos de turismo—Barcelona, Gerona, Tarragona, Alicante y Valencia—, absorben el 65,6 por 100 de la capacidad total, y ello a pesar de haberse reducido algo su papel dominante, puesto que su participación en 1965 era del 68,1 por 100 del total.

TABLA 1.16

CIUDADES DE VACACIONES Y RESIDENCIAS EN 1966

Provincias	Plazas	Residencias
Álava	—	458
Albacete	—	—
Alicante	—	642
Almería	—	267
Ávila	—	554
Badajoz	—	—
Baleares	—	856
Barcelona	—	740
Burgos	—	559
Cáceres	—	262
Cádiz.	—	960
Castellón	—	845
Ciudad Real	—	210
Córdoba	—	—
Coruña (La)	—	528
Cuenca	—	270
Gerona	—	551
Granada	—	168
Guadalajara	—	—
Guipúzcoa	—	368
Huelva	—	201
Huesca	—	378
Jaén	—	—
León	—	246
Lérida	—	200
Logroño	—	24
Lugo	—	278
Madrid	—	1.649
Málaga	1.000	1.932
Murcia.	—	123
Navarra	—	307
Orense	—	458
Oviedo	1.000	510
Palencia	—	60
Palmas (Las)	—	88
Pontevedra	—	54
Salamanca	—	—
Santa Cruz de Tenerife	—	180
Santander	—	369
Segovia	—	702
Sevilla	—	—
Soria	—	270
Tarragona	1.000	572
Teruel	—	572
Toledo	—	214
Valencia	—	72
Valladolid	—	341
Vizcaya	—	102
Zamora	—	149
Zaragoza	—	264
Ceuta	—	—
Melilla	—	—
TOTALES	3.000	18.282

FUENTE: Subsecretaría de Turismo. Datos provisionales.

TABLA 1.17

CAMPAMENTOS DE TURISMO

Provincias	Terrenos	Plazas	Porcentaje
Álava	1	150	0,11
Albacete	—	—	—
Alicante	26	8.240	6,50
Almería	3	1.600	1,26
Ávila.	2	480	0,37
Badajoz	1	276	0,21
Baleares	1	400	0,31
Barcelona	67	28.772	22,69
Burgos.	5	920	0,72
Cáceres	1	50	0,03
Cádiz	5	1.768	1,39
Castellón	14	4.320	3,40
Ciudad Real	—	—	—
Córdoba	2	860	0,67
Coruña (La)	6	1.228	0,96
Cuenca	1	160	0,12
Gerona	67	24.283	19,15
Granada	13	2.609	2,05
Guadalajara	—	—	—
Guipúzcoa	7	2.040	1,60
Huelva	1	76	0,05
Huesca	4	1.288	1,01
Jaén	2	460	0,36
León	1	160	0,12
Lérida	8	1.918	1,51
Logroño	—	—	—
Lugo	2	576	0,45
Madrid	7	4.014	3,16
Málaga	7	4.270	3,36
Murcia	8	1.600	1,26
Navarra	2	536	0,42
Orense	1	343	0,27
Oviedo	5	1.220	0,96
Palencia	—	—	—
Palmas (Las)	1	160	0,12
Pontevedra	4	1.320	1,04
Salamanca	2	725	0,57
Santa Cruz de Tenerife	—	—	—
Santander	10	3.958	3,12
Segovia	2	720	0,56
Sevilla	2	743	0,59
Soria	—	—	—
Tarragona	45	16.489	13,00
Teruel	—	—	—
Toledo	3	1.160	0,91
Valencia	11	5.436	4,23
Valladolid	1	400	0,31
Vizcaya	3	560	0,44
Zamora	—	—	—
Zaragoza	2	470	0,37
Ceuta	—	—	—
Melilla	—	—	—
TOTALES	351	126.763	

FUENTE: Subsecretaría de Turismo.

En conjunto, la capacidad de alojamiento extrahotelera, en 1966, se eleva a 578.444 plazas; es decir, casi un 11 por 100 superior a la total existente en alojamientos hoteleros (tabla 1.18).

TABLA 1.18

CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO EXTRAHOTELERO

	Número de plazas
Apartamientos, chalés, «bungalows»	430.399
Residencias y ciudades de vacaciones	21.282
«Campings»	126.763
TOTAL	578.444

1.2.3 Industrias complementarias

Resulta prácticamente imposible obtener una clara delimitación sectorial de los servicios turísticos distintos de los de alojamiento, por la falta de una diferenciación precisa frente a lo que pueden ser servicios de carácter general, aun cuando sean también utilizados por el turismo nacional y extranjero. Ante tal situación parece conveniente tratar solamente dentro del sector turismo aquellas actividades encuadradas actualmente en el Sindicato Nacional de Hostelería y Actividades Turísticas.

Utilizando la clasificación sindical en grupos económicos—para las actividades distintas de las de alojamiento—, se aprecia que, en el bienio 64-65 del I Plan (tabla 1.19), ha aumentado el número de empresas en todos los grupos en porcentajes muy variables. Para comparar con las previsiones del Plan resulta preferible agrupar en un solo epígrafe los restaurantes, cafés y bares, y las tabernas y cafeterías. Dicho grupo se ha incrementado en 9.741 empresas, frente a una previsión de sólo 5.000 para el bienio, lo que indica que ésta ha sido ampliamente desbordada, por efecto, principalmente, de los cafés-

bares y las tabernas que realmente son los establecimientos que ofrecen, en general, mejor impacto turístico.

El crecimiento de las agencias de viajes ha superado también ampliamente las previsiones y parece que está llevando a una excesiva atomización en la estructura de la oferta. Para juzgar, sin embargo, de tal situación interesa profundizar algo más en la estructura del subsector agencias de viajes, por cuanto el método sindical de recogida de datos, al integrar estadísticas provinciales, supone considerar como empresas distintas las sucursales de agencias con casas centrales radicadas en otras provincias.

TABLA 1.19

INDUSTRIAS TURÍSTICAS COMPLEMENTARIAS

(Número de Empresas)

Grupos Económicos	1963	1964	1965	Aumento en el Bienio 1964-65		
				Total	Porcentaje sobre 1963	Porcentaje sobre previsión I Plan
Restaurantes	12.582	13.209	12.839	257	2,0	17,1
Cafés-bares	36.664	40.638	43.679	7.015	19,1	
Tabernas	41.866	41.899	43.890	2.024	4,8	194,8
Cafeterías	1.013	1.169	1.458	445	43,9	
Salas de Fiesta	454	482	570	116	25,5	77,3
Casinos	1.800	1.844	1.902	102	5,7	
Aguas Minero-Naturales	57	68	67	10	17,5	
Agencias de Viajes	419	518	595	176	42,0	951,3
TOTALES	94.955	99.930	105.100	10.145	10,7	

FUENTE: Sindicato Nacional de Hostelería y Actividades Turísticas y elaboración propia.

El análisis estructural al 31-XII-1966, según datos publicados por la Subsecretaría de Turismo (tabla 1.20), pone de manifiesto la existencia de 137 agencias del grupo A, con 479 sucursales y 84 agencias del grupo B. Los 21 delegados personales de agencias de viajes extranjeras son estructuralmente análogos a las sucursales y subagencias. El número, pues, de empresas—sin contar sucursales y agencias B— se eleva a 158. Con tal corrección resulta un crecimiento en el bienio 64-65 más acorde con las provisiones del I Plan de Desarrollo.

El número total de agencias constituye un buen indicador del desarrollo turístico de las distintas provincias en los aspectos emisor y receptor. Sólo tres provincias —Guadalajara, Soria y Teruel—carecen de agencias de viajes. Los primeros lugares vienen ocupados por Barcelona, Baleares, Madrid, Gerona, Málaga y las dos provincias canarias, que constituyen, en definitiva, los siete grandes del turismo español (gráfico 1.5).

TABLA 1.20

AGENCIAS DE VIAJE AL 31-XII-1966

Provincias	Grupo A — Centrales	Sucursales y Subagencias	Grupo B — Centrales	Delegados personales agencias extranjeras	Total
Álava	—	2	—	—	2
Albacete	1	1	1	—	3
Alicante	1	14	2	—	17
Almería	—	2	1	—	3
Ávila	—	—	1	—	1
Badajoz	—	3	—	—	2
Baleares	21	55	6	13	95
Barcelona	34	77	15	2	123
Burgos	—	2	5	—	7
Cáceres	1	2	—	—	3
Cádiz	2	14	2	—	18
Castellón	1	—	1	—	2
Ciudad Real	—	1	1	—	2
Córdoba	—	5	—	—	5
Coruña (La)	3	9	—	—	12
Cuenca	—	1	2	—	3
Gerona	8	45	5	—	53
Granada	1	8	1	—	10
Guadalajara	—	—	—	—	—
Guipúzcoa	1	18	—	—	19
Huelva	—	1	1	—	2
Huesca	—	2	—	—	2
Jaén	—	2	2	—	4
León	—	2	2	—	4
Lérida	—	3	—	—	3
Logroño	—	3	—	—	3
Lugo	—	2	1	—	3
Madrid	42	40	1	1	84
Málaga	5	34	—	—	39
Murcia	—	7	2	—	9
Navarra	2	3	2	—	7
Orense	—	3	2	—	5
Oviedo	—	5	5	—	10
Palencia	—	—	3	—	3
Palmas (Las)	6	18	4	4	32
Pontevedra	1	9	1	—	11
Salamanca	—	2	1	—	3
Santa Cruz de Tenerife	3	22	—	1	26
Santander	—	6	2	—	8
Segovia	—	—	1	—	1
Sevilla	1	15	—	—	16
Soria	—	—	—	—	—
Tarragona	—	10	—	—	10
Teruel	—	—	—	—	—
Toledo	—	3	1	—	4
Valencia	1	14	7	—	22
Valladolid	—	2	3	—	5
Vizcaya	1	6	1	—	8
Zamora	—	2	—	—	2
Zaragoza	1	5	—	—	6
TOTALES	137	479	84	21	721

1.3 La adecuación oferta-demanda

1.3.0 Introducción

Dos de las especiales características que ofrece el turismo—como sector económico—son que la parte principal de sus servicios—los alojamientos—han de ser utilizados en el lugar en que radica la oferta, y que, al igual que ocurre con los transportes, no es posible tampoco la formación de «stocks» para complementar la oferta frente a las puntas de demanda. Ambas circunstancias introducen claros condicionantes en el problema de adecuación de la oferta y la demanda.

Tal adecuación ha de ser contemplada bajo tres aspectos distintos: localización, calidad y tiempo. La oferta turística, para lograr un satisfactorio nivel de servicio, ha de corresponder a la demanda en el lugar en que ésta se produce, con la calidad que se solicita, y en el momento en que la demanda potencial se hace efectiva.

El aspecto locacional en cuanto a la oferta ha sido analizado al tratar de la oferta turística, con especial profundidad en lo que respecta a los alojamientos hoteleros. Queda, pues, por considerar la estacionalidad de la demanda y de la oferta—esta última respecto a los alojamientos hoteleros, que puede ser conocida estadísticamente—, y también los problemas de calidad en lo que respecta a los alojamientos hoteleros que se hallan más estructurados y son los más relevantes desde el punto de vista turístico.

Conseguir un adecuado equilibrio entre oferta y demanda es, sin duda, uno de los más importantes problemas a los que se enfrenta el turismo como sector de actividad económica.

1.3.1 Estacionalidad de la demanda

La mayor concentración de turismo extranjero se observa en los llamados meses de alta temporada—de mayo a septiembre—, cinco meses que, en conjunto, registran el 68 por 100 de la afluencia turística extranjera total. El mes de agosto representó en 1966 un 21,2 por 100 del total, porcentaje prácticamente igual al resultante en los últimos años, ya que ha oscilado —para el último cuatrienio— entre el 21 por 100 y el 23 por 100 (tabla 1.21).

TABLA 1.21

TURISTAS ENTRADOS POR MESES

(Porcentajes sobre el total)

Meses	1963	1964	1965	1966	Porcentaje de clientes extranjeros en hoteles (1)
Enero	3,2	3,5	3,8	3,2	3,1
Febrero	3,1	3,6	3,4	3,4	3,4
Marzo	4,4	5,4	4,2	4,3	4,5
Abril	6,7	5,5	6,8	6,3	7,9
Mayo	6,9	7,7	6,9	7,3	9,1
Junio	10,0	8,3	9,1	8,5	10,9
Julio	15,8	16,6	17,1	19,7	14,8
Agosto	21,6	22,7	27,7	21,2	17,9
Septiembre	11,2	10,9	11,4	11,1	14,3
Octubre	6,4	6,4	6,0	6,0	7,8
Noviembre	5,0	4,6	4,5	4,0	3,6
Diciembre	5,7	4,8	5,1	5,0	3,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Período abril 1965-marzo 1966.

FUENTE: Elaboración propia sobre datos INE.

Según la estadística del movimiento de viajeros en hoteles y acampamentos turísticos, referente al periodo de doce meses que va de abril de 1965 a marzo de 1966, en los cinco meses de temporada alta se concentró el 67 por 100 del total de viajeros extranjeros en hoteles, y de ellos, sólo en agosto, el 17,9 por 100, porcentajes ligeramente inferiores a los obtenidos anteriormente para la afluencia general, lo que confirma la mayor importancia relativa de los alojamientos extrahoteleros en la época estival y, sobre todo, en los dos meses punta de julio y agosto.

La estacionalidad del turismo interior resulta mucho más difícil de cuantificar, por cuanto la demanda interior de turismo vacacional se dirige con preferencia a los alojamientos extrahoteleros, sobre los que no se dispone de suficiente información estadística. Ahora bien, dada la estructura socioeconómica de España y el régimen de vacaciones, tanto en empresas como en centros oficiales, docentes, etc., la concentración turística es, sin duda, más fuerte que la del turismo extranjero, acusándose fundamentalmente en tres períodos claramente diferenciados: los tres meses de verano, Navidades y Semana Santa.

La preferencia mostrada por el turismo nacional por el uso de alojamientos extrahoteleros motiva que los resultados obtenidos en la estadística del movimiento de viajeros en hoteleros no sean representativos de la estacionalidad del total del turismo interior (47,3 por 100 de mayo a septiembre y 10,5 por 100 en agosto).

1.3.2 Estacionalidad de la oferta

La acusada estacionalidad de la demanda con variaciones que—para la demanda extranjera de alojamientos hoteleros—, supone una diferencia de uno a seis entre el mes mínimo y el máximo, resulta ligeramente atenuada en su incidencia por la mayor estabilidad de la clientela española, desplazándose por motivaciones no turísticas. Aun así las variaciones globales de demanda se mueven—para el conjunto nacional—en niveles de uno a cuatro. Es natural, por tanto, que, en aquellas zonas de clientela fundamentalmente turística en sentido estricto, la industria de alojamiento, y muy especialmente la hotelera, y los acampamentos traten de mejorar su explotación mediante una adecuación estacional de la oferta, o sea con el cierre temporal de un cierto porcentaje de establecimientos.

Utilizando los datos que proporciona la estadística del movimiento de viajeros en hoteles y acampamentos turísticos, para el período de abril 1965 a marzo 1966, puede obtenerse una evaluación bastante ajustada de la estacionalidad de la oferta (tabla 1.22). Con referencia al conjunto nacional se aprecia que, en el mes de menor demanda de la oferta de alojamiento hotelero es tan sólo del 56 por 100 de la correspondiente al mes punta, o inferior al 8 por 100 de la de dicho mes en el caso de los acampamentos turísticos.

Conviene señalar que se producen muy importantes variaciones en la estacionalidad de la oferta hotelera para las distintas zonas españolas, con amplitud máxima para la Costa Brava y toda la región nordeste, con Baleares, y muy inferior para la Costa del Sol malagueña y sobre todo para las islas Canarias, por referirse tan Sólo a las principales zonas turísticas.

Fácilmente se comprende que, cuando suponga una menor estacionalidad de la demanda turística, representa unas posibilidades ciertas de aprovechar mejor la total capacidad de oferta existente, y, por lo tanto, mejorar la rentabilidad de las inversiones ya realizadas. El problema de la estacionalidad es de consecuencias menos graves en el caso de los alojamientos extrahoteleros, por cuanto el coste de explotación es absolutamente despreciable —tanto en términos absolutos como relativos—, frente a las cargas financieras de la inversión precisa para su construcción. Por lo que respecta a los acampamentos su acomodación estacional se acusa con toda claridad.

1.3.3 Estacionalidad del empleo

Como resultado del proceso de acomodación estacional de la oferta se producen naturalmente importantes variaciones en el volumen de fuerzas de trabajo ocupadas en el sector turismo, no sólo en el subsector de alojamientos, sino naturalmente también, aunque con menor intensidad, en las actividades complementarias, cuyas oscilaciones estacionales de oferta y demanda son mucho más difíciles de conocer desde el punto de vista cuantitativo.

Limitando el análisis a los alojamientos hoteleros y acampamentos, y al periodo de doce meses antes citado, se aprecia (tabla 1.23) un práctico paralelismo entre los niveles de oferta efectiva y de empleo, circunstancia que no debe olvidarse al tratar en la planificación del desarrollo los problemas de la mano de obra. La industria turística precisa —por características puramente estructurales— una regulación ágil del empleo, dada la incidencia de las circunstancias temporales sobre las permanentes.

Conviene insistir en que el problema no se pone de manifiesto en toda su entidad al comparar cifras totales nacionales, puesto que intervienen factores locacionales que agudizan las oscilaciones en zonas concretas, en especial en aquellas que, como la Costa Brava, tienen una temporada turística corta.

1.3.4 Condiciones de explotación

Las singulares condiciones de adecuación entre oferta y demanda se reflejan en distintos grados de aprovechamiento de la oferta efectiva de alojamientos, en cada mes y por distintos tipos de categorías.

Por carecer de datos acerca de los establecimientos extrahoteleros, nos remitiremos a los alojamientos hoteleros sobre los cuales los datos de la estadística de pernoctaciones realizada por el Instituto Nacional de Estadística, permiten investigar las condiciones de explotación de dichos establecimientos, para el periodo de doce meses, abril de 1965-marzo de 1966. En dicho periodo el grado de ocupación nacional fue del 52,1 por 100. Comparada la oferta efectiva del turismo, agosto marca el máximo de ocupación, con un 76,5 por 100, frente al mínimo que aparece en diciembre con un 35,3 por 100 (tabla 1.24).

Por categorías, los mayores índices de ocupación son los obtenidos por los hoteles de primera A y primera B, seguidos por las pensiones y los hoteles de lujo. El resto de las categorías hoteleras, es decir, los hoteles de segunda y tercera y las pensiones de primera y segunda tienen un grado de ocupación inferior al medio nacional.

Las distintas regiones turísticas españolas ofrecen un distinto nivel de aprovechamiento de su oferta hotelera. En los doce meses considerados, el máximo es alcanzado en Baleares, seguida de Madrid y Canarias, con índices del 62,6 por 100, 62,1 por 100 y 56 por 100, respectivamente.

La acusada estacionalidad de la demanda turística imprime sello particular a la explotación hotelera. En el mes punta de la afluencia turística extranjera—agosto—, en Baleares, Costa Brava, Costa Blanca y Costa del Sol se experimentaron índices de ocupación en su oferta efectiva superiores al 85 por 100, lo cual señala, claramente, que en dichas zonas aparecen fenómenos de congestión, que pueden afectar desfavorablemente al desenvolvimiento turístico.

TABLA 1.22

EVOLUCIÓN ESTACIONAL DE LA OFERTA HOTELERA POR CATEGORÍAS

(Número de plazas)

(Índices: agosto 100)

Alojamientos	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.
Hoteles de lujo	88	88	95	98	100	98	91	88	90	85	87	87
Hoteles de 1ª A	82	88	96	101	100	99	83	68	68	65	65	73
Hoteles de 1ª B	76	87	93	102	100	99	82	52	52	50	52	61
Hoteles de 2ª	69	83	94	99	100	99	75	56	53	51	51	60
Hoteles de 3ª	62	80	90	98	100	98	69	44	41	41	41	47
Pensión de lujo	103	94	99	98	100	101	91	73	68	66	68	69
Pensión de 1ª	78	88	96	99	100	98	80	54	56	50	52	56
Pensión de 2ª	73	95	92	99	100	99	78	62	61	60	60	65
Total Hoteles	75	87	94	99	100	99	79	59	58	56	57	63
Acampamentos	29	57	85	104	100	96	35	8	8	8	8	10
Total Capacidad	64	80	92	101	100	98	69	47	46	45	46	51

FUENTE: Elaboración propia sobre datos INE.

TABLA 1.23

EVOLUCIÓN ESTACIONAL DEL EMPLEO TURÍSTICO

(Personal empleado)

Alojamientos	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.
Hoteles de lujo	12.412	12.313	13.227	13.877	13.731	13.504	12.245	11.796	12.044	11.484	11.628	11.844
Hoteles de 1ª A	13.996	15.042	15.451	16.792	16.631	15.808	13.928	11.821	11.652	11.218	11.423	12.679
Hoteles de 1ª B	12.040	13.460	14.816	15.344	15.355	14.892	11.909	8.683	8.556	8.096	8.527	11.130
Hoteles de 2ª	6.716	7.831	9.018	10.692	9.917	9.367	7.048	5.386	5.235	5.170	5.147	5.670
Hoteles de 3ª	5.957	7.475	8.774	10.648	10.127	9.258	6.338	4.062	3.881	3.819	3.870	4.386
Pensión de lujo	1.990	1.955	2.071	2.066	2.079	2.227	1.784	1.511	1.296	1.266	1.323	1.326
Pensión de 1ª	3.435	3.903	4.336	4.585	4.585	4.308	3.293	2.237	2.223	2.482	2.182	2.427
Pensión de 2ª	6.498	7.255	8.361	9.560	9.240	8.626	6.691	5.447	5.327	5.332	6.134	5.556
Total Alojamientos	63.044	69.234	76.054	83.561	81.665	77.990	63.236	50.943	50.214	48.867	50.234	55.018
Acampamentos	355	734	1.401	1.560	2.189	1.523	323	80	76	84	82	117
Total Empleo	63.399	69.968	77.455	85.124	83.854	79.513	63.559	51.023	50.290	49.951	50.316	55.135

FUENTE: Elaboración propia sobre datos INE.

TABLA 1.24

GRUPOS DE OCUPACIÓN HOTELERA

(Porcentajes)

Alojamientos	1965									1966			Total
	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.	
Hoteles de lujo	57,5	61,5	55,2	58,5	72,4	63,3	60,2	41,0	31,3	33,0	40,8	45,5	52,2
Hoteles de 1ª A	61,1	57,2	65,6	71,4	84,9	71,2	59,1	47,4	40,1	42,8	50,4	52,3	60,1
Hoteles de 1ª B	47,7	48,0	58,9	67,8	83,9	71,1	48,9	43,8	35,8	37,9	43,1	44,1	55,9
Hoteles de 2ª	42,9	42,6	50,9	62,5	75,0	60,0	42,9	37,6	31,2	33,1	38,4	38,4	49,3
Hoteles de 3ª	32,0	35,5	51,3	63,5	74,8	56,5	33,9	30,3	26,7	28,2	33,1	31,6	46,2
Pensión de lujo	42,2	49,3	56,0	67,8	72,6	66,6	50,0	46,1	41,5	45,8	51,2	51,9	54,4
Pensión de 1ª	39,6	45,3	53,5	63,5	72,9	61,1	40,8	41,8	36,1	40,4	45,6	42,8	50,9
Pensión de 2ª	42,0	37,6	50,5	59,1	69,5	56,2	42,7	44,6	39,9	40,3	44,3	42,3	48,7
Grado de Ocupación Establecimientos	45,9	45,6	54,4	64,3	76,5	62,9	46,7	41,6	35,3	37,2	42,9	43,1	52,1
Grado de Ocupación Acampamentos	5,1	8,8	13,8	34,6	49,7	12,8	3,4	3,0	2,6	2,4	3,0	2,7	21,5
Grado de Ocupación	41,6	39,1	45,8	57,2	70,3	51,7	41,6	40,1	34,0	35,9	41,3	41,2	47,5

FUENTE: INE.

2 Previsión de la demanda

3.0. Consideraciones generales

El turismo ha jugado en los últimos años un extraordinario papel como factor de desarrollo económico y de promoción social, siendo actualmente el sector más dinámico de la economía nacional y el que contribuye en mayor cuantía al equilibrio de nuestra balanza de pagos como principal industria exportadora.

Es condición necesaria para llegar al establecimiento de un plan de desarrollo turístico obtener en primer lugar los objetivos generales de demanda a alcanzar, ya que los mismos condicionan básicamente el esquema completo de la planificación. Dichas previsiones han de referirse naturalmente a las tres categorías del turismo extranjero hacia España, turismo interior y turismo de los españoles en el extranjero, si bien el interés de esta última se presenta únicamente para la elaboración del cuadro macroeconómico y el equilibrio exterior del sistema.

2.1 Turismo extranjero

2.1.0 Introducción

En el presente apartado se trata de encuadrar la posición española dentro del área mediterránea, investigando en primer lugar las posibilidades de dicha área y profundizando a continuación en los resultados a que se llega para establecer la evolución previsible del turismo extranjero hacia España.

No cabe duda que el área mediterránea es la principal zona turística internacional y que su evolución futura y la participación española dentro de ella marcarán la pauta de la evolución del turismo hacia España.

Por las ventajas que representa para su posterior entronque en la planificación general macroeconómica y por tratarse del índice más representativo del fenómeno, la investigación se dirige hacia la evolución futura de la balanza de pagos turística, obteniendo posteriormente el volumen de afluencia turística exterior en función del volumen del gasto turístico total y las previsiones de evolución del gasto unitario.

2.1.1 El turismo en el área mediterránea

La metodología adoptada parte del conocimiento de la demanda global de los países integrantes de la OCDE como índice expresivo de la demanda total global de turismo extranjero. La adopción de tales países se fundamenta en su posición dominante en el conjunto del turismo mundial y en que para ellos es mejor y mayor el conocimiento estadístico de los gastos e ingresos por turismo en las respectivas balanzas de pago.

Por consiguiente, con el método seguido se trata de determinar una evolución de la demanda global a través de la demanda de un determinado grupo de países, que son precisamente los que dan el mayor porcentaje del turismo mundial. Se pasa en una segunda etapa a determinar qué parte de la demanda general puede estimarse que se ha de dirigir en los próximos años hacia la zona mediterránea.

Al analizar la zona mediterránea sólo se han considerado los países europeos integrantes de lo que pudiéramos denominar Mediterráneo occidental; es decir, España, Francia e Italia, por entender que los demás países de la cuenca tienen pequeño papel relativo que jugar a corto plazo —desde un punto de vista global— como captadores de la demanda que se dirige hacia el conjunto y ofrecen además menores caracteres de homogeneidad. Es posible que algunos de estos países

obtengan en el período contemplado —es decir, hasta el año 1971— aumentos relativos muy sustanciales con relación a las cifras de su turismo actual, pero considerando los bajos niveles de partida, la participación de los mismos será relativamente pequeña y de fácil encaje como complementaria a la correspondiente a los tres grandes del turismo mediterráneo: España, Francia e Italia.

Como datos básicos se parte de los correspondientes a los gastos en turismo exterior en los países de la OCDE y del volumen de renta de los mismos países para el período base, en el que existe información estadística suficientemente homogénea y fiable, que es el de 1956-1965. Se trabaja con cifras anuales medidas en dólares corrientes a efectos de homogeneización, aunque se tiene clara consciencia de los inconvenientes que ofrece la aplicación del tipo de cambio internacional, a efectos de cuantificar los fenómenos económicos de consumo para diferentes países. La razón es que el tipo de cambio no es absolutamente expresivo de la diferencia en el poder de compra interno de las distintas valutas. No existen, sin embargo, otros datos más aptos para un planteamiento macroeconómico del problema.

Los datos básicos considerados se refieren a los gastos e ingresos turísticos en el periodo 1957-1965 y a las cifras de renta en el período 1956-1964. La diferencia de un año existente entre ambas series se debe a la adopción —con carácter general— de un modelo econométrico que relaciona ambas variables con el retraso de un año, de acuerdo con la consideración —refrendada por la experiencia— de que la decisión de realización de viajes turísticos al extranjero se encuentra más influida por la renta del período anterior que por la renta del período en que los mismos se realizan. Es decir, que en el moderno turismo de masas es fundamentalmente a principios de cada año cuando las unidades consumidoras de tipo familiar realizan su programación, más o menos rígida, del programa de vacaciones que van a desarrollar y a estos

efectos no cabe duda de que la consideración del nivel de ingresos del año anterior —salvo una crisis súbita o inesperada— tiene mucha mayor importancia psicológica y real que el del año presente, dado el momento en que se toma la decisión.

Para la determinación de la demanda global, utilizando como datos de base los de los países de la OCDE (tablas 2.1, 2.2 y 2.3) se han realizado dos modelos econométricos distintos. El primero de ellos es un modelo de correlación simple entre el nivel de renta nacional de cada país y el gasto en turismo exterior, siempre con el retraso de un año antes indicado.

El análisis, país por país —para el período base considerado—, ha llevado a la obtención de las rectas de regresión y de los índices de correlación entre ambos fenómenos durante dicho período. El coeficiente de correlación (tabla 2.4) entre ambos fenómenos es muy elevado y, por lo tanto, admitir la existencia de correlación resulta aceptable. La proyección a plazo medio a partir de tal correlación ofrece, pues, suficientes garantías de seguridad.

TABLA 2.1

RENTAS NACIONALES

(En millones de dólares corrientes)

Países	1956	1957	1958	1959	1960
Alemania	36.770,6	40.052,3	43.106,7	46.522,8	55.694,7
Austria	3.546,9	3.930,9	4.081,6	4.233,6	4.796,5
Dinamarca	3.632,6	3.854,2	4.009,3	4.449,6	4.793,8
España (1)	7.745,0	9.632,2	10.990,0	8.074,0	8.166,0
Estados Unidos	348.600,0	364.400,0	364.700,0	397.800,0	411.400,0
Francia	42.406,0	39.077,0	38.447,6	41.332,2	46.257,4
Grecia (2)	—	2.356,0	2.453,0	2.543,0	2.710,0
Irlanda	1.234,9	1.285,3	1.316,3	1.396,7	1.496,3
Italia	18.583,2	20.025,9	21.583,3	23.103,4	25.285,2
Noruega	3.002,8	3.154,0	3.052,7	3.196,1	3.448,1
Países Bajos	6.917,2	7.661,3	7.830,5	8.340,6	9.324,9
Portugal	1.660,0	1.750,0	1.782,0	1.871,0	2.072,0
Reino Unido	46.573,3	49.613,4	51.595,6	53.718,7	57.360,8
Suecia	8.710,8	9.362,2	9.742,5	10.282,2	11.007,9
Suiza	5.864,6	6.235,7	6.483,3	6.798,5	7.261,1
Totales	535.247,8	562.390,4	571.175,2	613.662,0	650.494,7

Países	1961	1962	1963	1964	Porcentaje acumulativo anual
Alemania	63.088,1	68.334,2	72.452,8	79.456,9	10,1
Austria	5.229,9	5.519,9	5.914,2	6.494,0	7,9
Dinamarca	5.327,9	5.911,3	6.250,9	7.022,1	8,6
España (1)	8.986,0	10.085,0	13.709,1	15.429,5	13,9
Estados Unidos	422.800,0	450.300,0	434.000,0	518.000,0	5,1
Francia	49.816,3	55.224,5	61.199,5	66.386,5	5,3
Grecia (2)	3.083,0	3.250,0	3.673,3	4.832,4	8,3
Irlanda	1.623,1	1.755,6	1.839,8	2.086,2	6,8
Italia	27.757,0	31.248,8	35.658,2	36.985,3	9,7
Noruega	3.733,3	3.985,2	4.315,6	4.382,4	7,0
Países Bajos	10.763,9	10.750,0	11.833,3	13.777,8	9,0
Portugal	2.221,0	2.335,0	2.568,4	2.742,6	6,5
Reino Unido	61.451,9	63.366,8	69.071,6	73.919,1	5,9
Suecia	12.000,4	12.850,6	13.942,3	15.540,0	7,4
Suiza	8.095,4	8.958,1	9.803,0	10.799,5	7,9
Totales	685.380,2	733.875,0	796.232,0	859.535,2	6,1

FUENTE: Statistical Yearbook N.U.

(1) 1959-1964

(2) 1957-1964

TABLA 2.2

GASTOS POR TURISMO EXTERIOR
(En millones de dólares corrientes)

Países	1957	1958	1959	1960	1961
Alemania	329	487	571	679	897
Austria	26,3	34	42	61	60
Dinamarca	55	56	70	74	89
España	3	2	21	50	54
Estados Unidos	1.372	1.460	1.610	1.744	1.743
Francia	272	156	232	325	399
Grecia	-	15,3	15	19	19,4
Irlanda	39	38	36	42	46,3
Italia	58	81	82	95	108
Noruega	45	48	53	56	57
Países Bajos	84	77	99	127	155
Portugal	10,3	13,3	12	12	18
Reino Unido	409	432	484	574	636
Suecia	85	89	89	93	115
Suiza	96	100	106	117	132
Totales	2.883,6	3.088,6	3.522	4.068	4.528,7

Países	1962	1963	1964	1965	Porcentaje acumulativo 1957/1965
Alemania	1.170	1.197	1.282	1.543	21,31
Austria	74	109	118	141	23,35
Dinamarca	109	121	135	163	14,55
España	46,8	68,2	67	78,3	9,38 (1)
Estados Unidos	1.892	2.070	2.200	2.400	7,24
Francia	442	596	785	939	16,75
Grecia	22	28	38,6	41,4	15,28 (2)
Irlanda	54	62	72,5	79	9,23
Italia	124	183	209	227	18,60
Noruega	60	65	73,6	78,2	7,15
Países Bajos	174	215	265	31,3	17,87
Portugal	25	33	53	86	30,38
Reino Unido	592	685	731	812	8,95
Suecia	136	156	169	207	11,77
Suiza	145	163	187	208	10,15
Totales	5.065,8	5.751,2	6.386,7	7.315,9	12,33

FUENTE: OCDE

(1) 1960-1965

(2) 1958-1965

TABLA 2.3

INGRESOS POR TURISMO EXTERIOR

(En millones de dólares corrientes)

Países	1957	1958	1959	1960	1961
Alemania	444	452	451	481	506
Austria	146,2	166,8	197	232	278
Dinamarca	66	80	88	107	119
España	77	72	159	297	385
Estados Unidos	785	825	902	968	962
Francia	412	454	444	525	565
Grecia	-	36,2	42	51	62,5
Irlanda	91	97	106	119	131
Italia	381	491	530	643	755
Noruega	34	411	45	53	56
Países Bajos	67	78	96	132	160
Portugal	24,2	25,6	25	24	31
Reino Unido	361	385	428	526	577
Suecia	89	97	69	109	118
Suiza	232,5	241	266	297	342,5
Totales	3.209,9	3.541,6	3.875	4.564	5.042

Países	1962	1963	1964	1965
Alemania	540	611	688	731
Austria	354	423	503	561
Dinamarca	129	144	164	187
España	512,6	679,3	919	1.157
Estados Unidos	870	934	1.095	1.212
Francia	640	717	818	910
Grecia	76	95	90,9	107,6
Irlanda	129	139	164,6	190
Italia	847	932	1.035	1.288
Noruega	60	72	78,1	83,9
Países Bajos	180	214	241	274
Portugal	50	75	121	164
Reino Unido	538	557	532	540
Suecia	123	122	89	94
Suiza	380	416	487	527
Totales	5.428,6	6.130,3	7.025,6	8.036,5

FUENTE: OCDE

TABLA 2.4

**RECTAS DE REGRESIÓN Y CORRELACIÓN ENTRE RENTA NACIONAL (X) Y
GASTOS EN TURISMO EXTRANJERO (Y)**

(En millones de dólares corrientes)

Países	Regresión de Y sobre X	Regresión de X sobre Y	Coefficiente de correlación
Alemania	$Y=0,0250 X-488,0075$	$X=38,263 Y+21.093,6520$	0,9960
Austria	$Y=0,039 X-122,1016$	$X=24,2308 Y+3.070,1439$	0,9784
Dinamarca	$Y=0,0321 X-64,5955$	$X=31,1466 Y+2.012,9082$	0,9999
España	$Y=0,0034 X+24,1785$	$X=217,4904 Y-2.460,0672$	0,8709
Estados Unidos	$Y=0,0059 X-634,2000$	$X=147,8028 Y+145.393,2704$	0,9402
Francia	$Y=0,0259 X-805,7685$	$X=37,7225 Y+31.515,6443$	0,9888
Grecia	$Y=0,0161 X-12,8912$	$X=60,2910 Y+1529,0832$	0,9874
Irlanda	$Y=0,0512 X-27,7361$	$X=17,9658 Y+623,2819$	0,9592
Italia	$Y=0,0085 X-99,0732$	$X=114,6360 Y+12.046,2108$	0,9879
Noruega	$Y=0,0181 X-6,0025$	$X=51,2141 Y+572,8969$	0,9645
Países Bajos	$Y=0,0367 X-185,5310$	$X=26,7176 Y+5.144,2303$	0,9912
Portugal	$Y=0,0623 X-102,4339$	$X=14,0822 Y+1.701,5080$	0,9370
Reino Unido	$Y=0,0143 X-241,8217$	$X=64,9686 Y+19.862,6830$	0,9681
Suecia	$Y=0,0188 X-89,5221$	$X=51,9962 Y+4.913,0800$	0,9898
Suiza	$Y=0,0231 X-41,1849$	$X=43,0090 Y+1.822,0463$	0,9989

FUENTE: Elaboración propia

Los coeficientes de correlación resultantes son en todo caso iguales o superiores a 0,93 (salvo para España, que es de 0,87) y naturalmente de signo positivo, resultando todos los países con coeficientes de correlación elevados, que en algunos casos llegan a ser superiores a 0,99.

Una vez obtenidas las rectas de regresión del gasto turístico con relación al nivel de renta, es posible realizar una proyección para el año horizonte 1971, aplicando las ecuaciones de regresión a los niveles esperados de renta para los distintos países, de acuerdo con la evolución previsible de la misma (tabla 2.5).

Los ritmos de crecimiento previstos para el período 1964-1970 van desde el 3,5 por 100 acumulativo anual para Alemania occidental —en términos de renta real— hasta el 7,5 por 100 para Grecia, donde se

espera un ritmo de crecimiento rápido promovido por las ventajas de su asociación al Mercado Común. La transformación de tales ritmos a la base de dólares corrientes lleva los valores mínimo y máximo a cifras del 4,1 por 100 y 8,6 por 100 acumulativo anual.

TABLA 2.5

TASA DE CRECIMIENTO DE LA RENTA

Países	Período 1960-1965		Período 1960-1965 (2)	
	Real	En dólares corrientes (1)	Real	En dólares corrientes
Alemania	4,8	9,6	3,5	5,2
Austria	4,3	7,9	3,8	5,4
Dinamarca	4,5	7,4	4,0	5,3
Bélgica y Luxemburgo	5,5	4,3	4,8	4,3
Canadá	4,9	10,0	4,4	6,7
España	9,2	17,2	6,0	8,6
Estados Unidos	4,8	5,9	4,6	5,1
Francia	5,1	9,4	4,8	6,8
Grecia	8,7	11,1	7,5	8,5
Irlanda	3,8	8,6	3,8	6,2
Italia	5,1	11,5	5,0	8,1
Noruega	5,2	8,8	4,8	6,5
Países Bajos	4,8	10,2	4,5	7,0
Portugal	5,8	7,3	6,6	7,5
Reino Unido	3,3	6,5	4,1	6,1
Suecia	5,1	9,0	4,3	5,9
Suiza	5,3	10,4	3,7	5,5
Turquía	4,3	8,8	3,9	5,9
Yugoslavia	—	15,0	4,6	4,1
Totales	4,7	7,1	4,4	5,6

FUENTE: OCDE

(1) Período 1960-1964

(2) Previsiones

Para el conjunto de los países considerados, la tasa de crecimiento real resultante para la renta global es del 4,4 por 100, que viene a corresponder aproximadamente a un crecimiento real de la renta por habitante del 3 por 100 acumulativo anual. La tasa de crecimiento en dólares corrientes es del 5,6 por 100 frente al 7,1 por 100 del quinquenio anterior.

Establecidas así las inyecciones de renta nacional de los distintos países, la aplicación de dichos valores en dólares corrientes a las rectas de regresión entre los gastos turísticos y renta permiten obtener (tabla 2.6) los niveles esperados del gasto turístico en los años 1966 a 1971 para los países-clave considerados. Se han utilizado las rectas de regresión de Y sobre X previo un análisis de consistencia. La cifra global resultante para el gasto turístico es del orden de los 11.500 millones de dólares para el año 1971.

El segundo modelo econométrico establecido para realizar la proyección de los gastos turísticos previsibles —para los países-clave considerados— se basa en la obtención del coeficiente de elasticidad-renta de los gastos turísticos, o sea la relación entre el crecimiento porcentual de la renta y el de dichos gastos.

TABLA 2.6

**PREVISIÓN DE GASTOS EN TURISMO EXTERIOR SEGÚN LA RECTA DE
REGRESIÓN DE Y SOBRE X**

(En millones de dólares)

Países	1966	1967	1968	1969	1970	1971	Porcentaje acumulativo 1965-71
Alemania	1.602	1.710	1.825	1.945	2.071	2.204	6,1
Austria	148	153	178	194	212	230	8,5
Dinamarca	176	192	209	228	247	268	8,6
España	81	86	91	97	103	110	5,8
Estados Unidos	2.578	2.712	2.914	3.095	3.285	3.485	6,4.
Francia	1.029	1.154	1.287	1.429	1.581	1.743	10,9
Grecia	48	51	61	68	76	84	12,5
Irlanda	86	93	100	108	116	125	8,0
Italia	259	288	319	353	390	430	11,2
Noruega	87	93	100	106	114	122	7,7
Países Bajos	355	393	434	477	524	573	10,6
Portugal	81	95	109	125	142	161	11,0
Reino Unido	880	948	1.020	1.097	1.179	1.266	1,7
Suecia	220	238	257	278	300	322	7,7
Suiza	222	236	252	269	285	303	6,4
Totales	7.852	8.485	9.156	9.869	10.625	11.426	7,7

FUENTE: Elaboración propia

La tasa de incremento de los gastos turísticos —durante el período 1957-65 y para el conjunto de los países considerados— ha sido del 12,3 por 100 acumulativo anual, variando entre el 7,15 por 100 y el 30,38 por 100, correspondientes, respectivamente, a Noruega y Portugal (tabla 2.7). Estas tasas de crecimiento están medidas, naturalmente, en dólares corrientes, lo mismo que las tasas de renta, las cuales, ofrecen un ritmo de crecimiento para el conjunto del 6,1 por 100 acumulativo anual con tasas variables de unos a otros países entre el 15,1 por 100 para Estados Unidos y el 13,9 por 100 para España.

TABLA 2.7

ELASTICIDAD-RENTA DE LOS GASTOS TURISTICOS

Países	Tasa de gastos turísticos 1957-1965 Porcentaje anual	Tasa de renta 1956-1964 Porcentaje anual	Coeficiente de elasticidad
Alemania	21,31	10,1	2,10
Austria	23,35	7,9	2,95
Dinamarca	14,55	8,6	1,69
España	9,38 (1)	13,9 (2)	0,67
Estados Unidos	7,24	5,1	1,41
Francia	16,75	5,8	2,88
Grecia	15,28 (3)	6,8	1,84
Irlanda	9,23	8,3 (4)	1,35
Italia	18,60	9,7	1,91
Noruega	7,15	7,0	1,02
Países Bajos	17,87	9,0	1,98
Portugal	30,38	6,5	4,67
Reino Unido	8,95	5,9	1,51
Suecia	11,77	7,4	1,59
Suiza	10,15	7,9	1,28
Totales	12,33	6,1	2,02

FUENTE: OCDE y elaboración propia

(1) 1960-65 (2) 1959-64

(3) 1958-65 (3) 1957-64

El coeficiente entre ambas tasas acumulativas ofrece directamente el coeficiente de elasticidad media durante el período de ocho años considerado, que resulta ser para el conjunto de 2,02, con variaciones que van desde 0,67 para España a 4,67 para Portugal.

Aplicando —para el período 1965-1971 considerado— a las tasas de renta previstas los coeficientes de elasticidad media antes obtenidos se establece la proyección de los gastos turísticos. Se aprecia (tabla 2.8) que a una tasa media de aumento de la renta del 5,6 por 100 viene a corresponder una tasa media de crecimiento de los gastos turísticos del 11,6 por 100 —muy próxima a la del período 1957-1965—, con variaciones que van desde el 5,8 por 100 acumulativo anual para España al 35,0 por 100 para Portugal. Los gastos turísticos previstos para 1971 resultan ligeramente superiores a los 14.100 millones de dólares.

TABLA 2.8

GASTOS TURISTICOS EN 1971

Países	Tasa de aumentos de los aumentos 1965-1971	Gastos en 1971 Millones de pesetas
Alemania	10,9	2.880
Austria	15,9	341
Dinamarca	14,3	309
España	5,8	110
Estados Unidos	7,2	3.640
Francia	19,6	2.740
Grecia	15,6	99
Irlanda	8,4	128
Italia	15,4	538
Noruega	6,6	114
Países Bajos	13,8	680
Portugal	35,0	520
Reino Unido	9,3	1.375
Suecia	9,4	356
Suiza	7,0	312
Totales	11,6	14.142

FUENTE: Elaboración propia

A la vista de los resultados obtenidos por ambos métodos y dentro de la precisión con que puede realizarse la proyección de la evolución futura de la renta, parece conveniente —por razones de seguridad— adoptar el mínimo ritmo de crecimiento de los gastos turísticos futuros. Por tanto,

el método que resulta más aceptable es el del modelo de correlación sobre la base de la recta de regresión de Y sobre X (turismo-renta). Para el conjunto de países considerados se prevé, por tanto, un gasto en turismo exterior para 1971 de 11.426 millones de dólares, lo que supone un ritmo de crecimiento anual del 7,7 por 100 frente al 12,3 por 100 del período 1957-1965.

Una vez determinada —por la proyección de los países-clave considerados— cuál es la evolución previsible de crecimiento de la demanda global de turismo exterior, es preciso conocer el ritmo de aumento del turismo que se dirige hacia la zona mediterránea occidental, concebida ésta como unidad de oferta unitaria y ampliamente sustitutivos, por consiguiente, los países situados en la misma. Este es un supuesto lógico dada la indudable homogeneidad de las condiciones naturales que ofrecen.

Para la determinación de la demanda específica que se dirige hacia la zona mediterránea se consideran en primer lugar los datos históricos correspondientes al período 1959-1965 (tabla 2.9) referente a los ingresos en balanza de pagos por turismo exterior, correspondientes a Francia, Italia, España, únicos países que se analizan a efectos de la proyección futura final. Sólo se consideran —como ya indicamos— las previsiones correspondientes a los que pudiéramos denominar «tres grandes del turismo mediterráneo»: Francia, España e Italia.

TABLA 2.9

INGRESOS POR TURISMO Y PARTICIPACION SOBRE EL TOTAL DE LOS PAISES DEL AREA MEDITERRANEA

(En millones de dólares)

	Ingresos 1959	Ingresos 1960	Ingresos 1961	Ingresos 1962	Ingresos 1963	Ingresos 1964	Ingresos 1965	Porcentaje acumulativo 59-65
Francia	444	525	565	640	717	818	910	12,7
Italia	530	643	755	847	632	1.035	1.288	15,9
España	159	297	385	512,6	679,3	919	1.157	39,2
(1) Área mediterránea	1.133	1.465	1.705	1.999,6	2.328,3	2.772	3.355	19,8
(2) Gastos de OCDE	3.522	4.068	4.528,7	6.065,8	5.751,2	6.386,7	7.215,9	13,0
Porcentaje (1) : (2)	32,1	36	37,6	39,4	40,4	43,4	45,8	—

FUENTE: OCDE

(1) Sólo comprende España, Francia e Italia

(2) Incluye el gasto realizado por los turistas de Alemania, Austria, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza

Tal grupo de países logró una tasa de incremento anual en los ingresos turísticos del 19,8 por 100, mientras que los gastos totales en turismo exterior de los países OCDE crecieron al 13,0 por 100. La relación de ingresos por turismo del área mediterránea respecto a los gastos totales de la OCDE (conjunto de países investigados) crece desde el 32,1 por 100 en el año 1959 hasta el 45,8 por 100 en el año 1965.

No cabe duda de que ha de llegar un momento a partir del cual la participación porcentual dejará de ser creciente; es decir, se llegará al punto de saturación o «techo» en la participación porcentual del área. Bajo tal supuesto se ha ajustado una parábola de segundo grado a los datos correspondientes al período 1958-1965, lo que proporciona una línea de tendencia muy ajustada y suficientemente razonable para el futuro próximo (gráfico 2.1). De acuerdo con dicha tendencia, la relación entre ingresos del área mediterránea y gastos totales de los países-clave considerados llega a alcanzar en 1971 el valor de 56,2 por 100.

Las previsiones resultantes para los países del área mediterránea — España, Francia e Italia— indican, pues, (tabla 2.10) un ingreso por turismo exterior de 6.421 millones de dólares para el año 1971. Ello corresponde a un ritmo aproximado de crecimiento del 11,4 por 100 acumulativo anual; tasa relativamente modesta, si se considera que los ingresos turísticos en dicha área aumentaron a un ritmo del 19,8 por 100 durante el período 1959-1965.

TABLA 2.10

INGRESOS TURÍSTICOS DEL AREA MEDITERRANEA

(Previsiones en millones de dólares)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	Porcentaje acumulativo 1965-1971
Gastos totales OCDE	7.852	8.485	9.156	9.868	10.625	11.426	7,7
Porcentaje ingresos en el área mediterránea	47,3	49,2	51,0	52,3	54,5	56,2	—
Ingresos	3.714	4.175	4.670	—	5.780	6.421	11,4

FUENTE: Elaboración propia

El área mediterránea ofrece, por consiguiente, unas perspectivas muy favorables desde el punto de vista turístico con un ritmo de crecimiento de los futuros ingresos superior al de los gastos totales del turismo mundial, lo que confirma su posición de privilegio.

2.1.2 Previsión de la participación española en el área mediterránea

El más tardío desarrollo del turismo en España respecto a los países directamente competidores con el nuestro —Francia e Italia— queda puesto de manifiesto en las cifras de ingresos para el período 1959-1965 (tabla 2.9). Durante dicho período, los ingresos turísticos españoles crecieron a una tasa media acumulativa anual de 39,2 por 100 frente al 12,7 por 100 para Francia y el 15,9 por 100 para Italia. El conjunto ha

crecido al 19,8 por 100, mientras que los gastos de los países OCDE sólo lo han hecho al 13 por 100. La tasa de crecimiento española ha oscilado de uno a otro año, fenómeno también claramente acusado para Francia e Italia (tabla 2.11).

TABLA 2.11

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LOS INGRESOS TURISTICOS EN EL AREA MEDITERRANEA

(Porcentajes)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965
España	87,7	29,6	33,1	32,4	35,3	25,9
Francia	18,2	8,6	13,3	12,0	14,1	11,2
Italia	21,3	17,4	12,2	10,0	11,0	24,5
	29,3	16,4	17,3	16,4	19,1	21,1

FUENTE: Elaboración propia

La posición relativa española (tabla 2.12) ha mejorado al pasar del 14 por 100 que supuso en 1959 al 34,5 por 100 en 1965, mientras que la participación francesa baja en dicho período del 39,2 al 27,1 por 100 y la italiana del 46,8 al 38,4 por 100. Dichos datos permiten ajustar unas curvas de tendencia (gráfico 2.2) y realizar sobre ellas unas proyecciones hasta el año horizonte del II Plan.

TABLA 2.12

PARTICIPACION RELATIVA EN LOS INGRESOS DEL AREA MEDITERRANEA

(Porcentajes)

Alojamientos	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
España	14,0	20,3	20,6	25,6	29,2	33,1	34,5
Francia	39,2	35,8	33,1	32,0	30,8	29,5	27,1
Italia	46,8	43,9	44,3	42,3	40,0	37,3	38,4

FUENTE: Elaboración propia

Entrando, pues, en la proyección establecida sobre la evolución de los ingresos relativos, correspondería a España un ingreso por turismo en 1971 de 3.056 millones de dólares (tabla 2.13), lo que supondría una tasa de crecimiento del 17,6 por 100 frente al 6,1 por 100 resultante para Francia y el 8,2 por 100 para Italia.

TABLA 2.13

INGRESOS TURISTICOS DE ESPAÑA, FRANCIA E ITALIA PROYECCIONES DE ACUERDO CON LAS CURVAS DE AJUSTE

Hipótesis más favorables (En millones de dólares)

	Ingresos 1966	Ingresos 1967	Ingresos 1968	Ingresos 1969	Ingresos 1970	Ingresos 1971	Porcentaje acumulativo 1965-1971
España	1.400	1.674	1.975	2.285	2.664	3.056	17,6
Francia	943	1.010	1.074	1.135	1.216	1.297	6,1
Italia	1.371	1.491	1.621	1.738	1.910	2.068	8,2
Total (1)	3.714	4.175	4.670	5.158	5.780	6.421	11,4
Gastos Totales OCDE (2)	7.852	8.485	9.156	9.869	10.625	11.426	7,7
Porcentaje (1) : (2)	47,3	49,2	51,0	52,3	54,5	56,2	—

En el año 1966, sin embargo, se ha producido una evolución coyuntural que reclama urgentemente la cuidadosa atención de los sectores de nuestra política económica. De acuerdo con la tendencia del período analizado como base para la proyección, España debiera en este año haber sobrepasado a Italia en ingresos turísticos, lo cual —de acuerdo con los datos disponibles— no ha sucedido. En realidad, nuestra posición relativa respecto a Italia se ha invertido. La participación que deberíamos haber tenido, de acuerdo con la curva de ajuste de la tendencia, es prácticamente la resultante para Italia, mientras que ésta pasa, en cambio, a ocupar la posición prevista para España. El síntoma es grave, por cuanto puede desembocar, si no se atiende a las causas que lo originan, en una verdadera «trasmutación de la tendencia».

Estas circunstancias, pero sobre todo el retraso en materia de infraestructura y superestructuras turísticas, de imposible corrección a corto plazo y la desfavorable evolución de los niveles relativos de precios, imponen una revisión de la previsión realizada con el modelo econométrico establecido respecto al posible reparto entre Francia e Italia de una masa de turismo que de acuerdo con la tendencia pudiera haber recogido España. Para ello es necesario hacer algunas consideraciones adicionales en orden a las participaciones de Francia, Italia y España en el total de ingresos turísticos del área mediterránea occidental.

La participación del área mediterránea en los ingresos turísticos totales —en relación a los gastos turísticos del conjunto OCDE— es seguro que seguirá creciente en el período 1966-1971, dado que no hay razones suficientes para sospechar de una modificación de la tendencia manifestada en años anteriores, ya corregida por las previsiones menos brillantes en cuanto a desarrollo económico. Dicha tendencia puede ser mantenida con un elevado margen de fiabilidad.

La participación de Francia —de admitirse como proyección la correspondiente a la tendencia decreciente de su participación relativa en el área mediterránea— pasaría del 27,1 por 100 en 1965 al 20,2 por 100 en 1971, lo cual representa una evolución de los ingresos por turismo correspondiente a una tasa acumulativa anual del 6,1 por 100. Considerando que frente a las deficiencias y dificultades crecientes con que se encuentra el turismo español, el turismo en Francia parece haber despertado y salido de la atonía de que se encontraba sumido a los últimos años, debido a la preocupación por el tema del Gobierno francés y a los importantes esfuerzos de promoción que desarrolla—sobre todo en el Languedoc y el Bajo Rosellón—, cabe considerar que la real participación francesa en los ingresos del área mediterránea sea más favorable que la correspondiente a la tendencia pasada. Ello lleva

a adoptar como valor más probable de la participación francesa para 1971 el valor 23,8 por 100, cifra media entre la participación que tenía en 1965 y la correspondiente para 1971, según la curva de ajuste (tabla 2.14). Tal corrección de la tendencia marca los frutos esperados de la nueva política turística francesa.

TABLA 2.14

PARTICIPACION RELATIVA DE LOS INGRESOS TURISTICOS DE FRANCIA, ESPAÑA E ITALIA SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS DEL ÁREA MEDITERRANEA

(Previsión adoptada de participaciones en 1971)

	Participación en 1965	Participación en 1971, según curvas de ajuste	Participación adoptada para 1971
Francia	27,1	20,2	23,8
Italia	38,4	31,4	41,2
España	34,5	47,6	35,0

FUENTE: Elaboración propia

En el caso de España, por el contrario, es necesario considerar que se está produciendo un cambio en nuestra posición competitiva dentro del mercado turístico internacional debido principalmente a una evolución desfavorable de los precios y a un retraso en materia de carreteras, pues mientras los demás países turísticos están imprimiendo gran ritmo a la construcción de autopistas, la que se va a iniciar en España —Barcelona a la frontera francesa— no estará terminada hasta después del cuatrienio del II Plan de Desarrollo, amén de que no resuelve la penetración al litoral mediterráneo en su conjunto.

Lo expuesto obliga a ser cautelosos en cuanto a la previsión de la participación española en los ingresos del área mediterránea, aun para el caso de que el turismo recibiera de la Administración toda la atención que requiere, puesto que llevarla tiempo superar los retrasos

anteriores. Por ello, aunque —según la curva de ajuste— la evolución española futura se ofrece como altamente creciente, la previsión teórica debe ser corregida, adoptando para 1971 una participación del 35 por 100. La misma viene prácticamente a coincidir con la obtenida en 1965 y —aunque pueda parecer que responde a una posición pesimista ante el problema— su logro requerirá un esfuerzo y una atención grandes.

Italia, por su parte, por medio de su Plan Quinquenal Turístico y con la creación para 1968 de una red de autopistas que será la más completa de Europa, amén de la amplia coordinación interministerial en todos los asuntos directa o indirectamente relacionados con el turismo, ha logrado en 1966 mejorar su participación relativa en los ingresos del área mediterránea, apartándose de la tendencia anterior. Como el turismo recibe un tratamiento prioritario dentro de la planificación italiana del desarrollo económico, no es aventurado suponer una revitalización de Italia con una participación del 41,2 por 100 en 1971, que es el porcentaje no cubierto por España y Francia.

Se obtienen así, de esta manera, los ingresos turísticos finalmente previstos para Francia, Italia y España en el período 1966-1971, según las tasas de participación adoptadas (tabla 2.15). Resulta para Francia una tasa de ingresos acumulativa anual del 9 por 100; para Italia, del 12,7 por 100, y para España, del 11,7 por 100, con un ingreso en 1971 del orden de 2.250 millones de dólares. Es necesario señalar que la presente previsión se fundamenta en que las actuales condiciones de base —paz y desarrollo económico general de los países de la OCDE— no sufrirán modificaciones sustanciales en el curso de los próximos seis años que puedan afectar profundamente a la libertad personal de movimiento o que rebaje el ritmo de desarrollo económico en más del 40 por 100 que se ha supuesto para el período 1965-1970 con relación al periodo 1959-1965.

TABLA 2.15

INGRESOS TURISTICOS DE FRANCIA, ESPAÑA E ITALIA EN EL PERÍODO**1966-1971**

(Proyección adoptada)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	Porcentaje acumulativo 1965-1971
España	984	1.085	1.186	1.285	1.413	1.528	9,0
Francia	1.451	1.645	1.864	2.080	2.365	2.645	12,7
Italia	1.280	1.445	1.620	1.793	2.012	2.248	11,7
Total	3.715	4.175	4.670	5.158	5.790	6.421	11,4

FUENTE: Elaboración propia

Para alcanzar los ingresos turísticos previstos para el II Plan de Desarrollo será necesario operar de una manera directa y efectiva sobre los problemas con que se enfrenta el desarrollo turístico español. Actuar de otra manera significaría un mayor deterioro —quizá para siempre— de nuestra situación competitiva, ya afectada por el crecimiento de nuestros precios interiores, y una pérdida definitiva de la calidad de España como mercado turístico receptivo. Alcanzar el objetivo de 2.250 millones de dólares de ingresos turísticos para 1971 está dentro de las posibilidades de la economía española, siempre que se estructure una política congruente con tal objetivo y el sector turismo reciba la consideración de sector estratégico, como parece que indudablemente resulta necesario, si se pretende un equilibrio del sector exterior, manteniendo la actual paridad de cambio de nuestra moneda.

Metas más altas son también posibles, aunque más difíciles, y requerirían básicamente la anulación completa del proceso inflacionista que afecta a la economía y una política turística más agresiva y dotada de mayores medios de acción y más profundo peso en el conjunto general de la política económica.

Importa mucho señalar que la diferencia entre la previsión finalmente adoptada y la obtenida a través del modelo econométrico supone aceptar que los ingresos turísticos españoles sean inferiores —para el año 1971— en 800 millones de dólares de lo que hubiera podido ser.

Pero incluso no resultará fácil alcanzar la meta de los 2.250 millones de dólares si no se toma conciencia plena de la enorme trascendencia que el turismo tiene para la economía nacional y para el mantenimiento equilibrado de nuestra balanza de pagos. Es preciso dotar a nuestro turismo durante el próximo cuatrienio de aquellos medios necesarios para su acomodación urgente al nivel de nuestros más inmediatos competidores.

Tomando en consideración las razones expuestas, la revisión formulada por la Comisaria del Plan sobre estas previsiones —adoptadas desde el punto de vista de la proyección planificadora— ha llevado a que el objetivo marcado para 1971 suponga alcanzar la cifra de 1.876 millones de dólares (tabla 2.16).

TABLA 2.16

INGRESOS POR TURISMO
(Objetivos del II Plan)

Años	Millones de dólares
1967	1.306
1968	1.430
1969	1.565
1970	1.714
1971	1.876

FUENTE: Comisaria del Plan de Desarrollo

La proyección de la balanza de pagos turística para el año 1971 precisa además el conocimiento de las salidas, es decir, los gastos correspondientes al turismo realizado fuera de nuestras fronteras por los españoles residentes en España.

La evolución relativa de los precios interiores españoles a partir de 1960, respecto a los de otros países, junto con el mantenimiento de la tasa de cambio exterior de la peseta, ha modificado profundamente la situación de ventaja comparativa, que frenaba la salida de turistas españoles al extranjero, por lo que se hace preciso tomar en consideración tal circunstancia, al efecto de obtener una proyección de gastos razonable. Aun vigorizando al máximo los estímulos psicológicos y de todo tipo encaminados a desviar hacia el turismo interior a los turistas potenciales, y contando con la atracción que sobre los mismos puede ejercer el turismo que nos visita, a través del efecto-demonstración, no parece que pueda lograrse un ritmo de crecimiento inferior al 1 por 100 acumulativo anual.

Dicha tasa de aumento fue también la prevista para el período cubierto por el I Plan. Mantener dicha tasa supone aceptar una elasticidad de 1,5 para el período 1966-71, que, si bien puede parecer algo bajo en comparación con el valor de 2,02 resultante para el conjunto de los países OCDE, puede ser aceptable, dado el carácter fundamentalmente periférico de la población española y el peso que ofrecen en el conjunto la población rural—de escasa participación en el turismo extranjero— y los estratos poblacionales de escaso nivel de renta, que los excluye, por el momento, de participar en el mercado potencial de demanda.

La cifra de gasto esperada para 1971 (tabla 2.17) es la de 183 millones de dólares, que —no obstante su reducido valor frente a los ingresos esperados— supone ya un impacto no despreciable en nuestra balanza de pagos. Dicho nivel de gasto fue exactamente alcanzado por Italia en el año 1963.

TABLA 2.17

REVISION DE GASTOS DEL TURISMO ESPAÑOL EN EL EXTRANJERO

(Millón de dólares)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	Porcentaje acumulativo anual 1966-1971
Gasto	99	112	127	143	162	183	13,0

FUENTE: Elaboración propia

De acuerdo con cuanto antecede, la balanza de pagos turística previsible para el período 1967-71 ofrece saldos positivos y crecientes (tabla 2.18), llegando a la cifra del orden de 1.700 millones de dólares para el año horizonte 1971.

TABLA 2.18

PREVISION DE LA BALANZA DE PAGOS TURISTICA ESPAÑOLA

(En millones de dólares)

	1967	1968	1969	1970	1971
Ingresos (1)	1.306	1.430	1.565	1.714	1.876
Pagos	112	127	143	162	183
Saldo	1.194	1.303	1.422	1.552	1.693

FUENTE: Elaboración propia

(1) Cifras ajustadas a los objetivos macroeconómicos

El turismo seguirá, pues, desempeñando un papel básico para el equilibrio de nuestra balanza general de pagos, con un saldo neto para 1971 superior en un 39 por 100 al monto global de nuestras exportaciones de mercancías en el año 1966.

2.1.3 Previsión de demanda de turismo receptivo

Obtenida la proyección de la balanza de pagos turística, queda, finalmente, por realizar la proyección del número de visitantes, dato básico para planificar adecuadamente la capacidad de oferta turística precisa para servir la afluencia extranjera. La falta de adecuadas series estadísticas completas relativas al número de pernoctaciones causadas dentro de nuestras fronteras por los visitantes extranjeros obliga a trabajar con las cifras correspondientes al total de visitantes entrados.

Tampoco cabe considerar separadamente las distintas categorías en que se agrupan los visitantes (entrados con pasaporte, extranjeros en tránsito, autorizados por veinticuatro horas, y españoles residentes en el extranjero), por cuanto las modificaciones habidas últimamente en el régimen de entrada por fronteras —con supresión de pasaportes para los nacionales de determinados países— hace que las series históricas sean intrínsecamente heterogéneas, y, por tanto, induciría a error el asimilar los turistas en sentido estricto a los visitantes extranjeros provistos de pasaporte.

Relacionando los ingresos totales obtenidos en los pasados años con el número de visitantes totales correspondiente se obtienen los datos de gasto unitario referentes al período 1959-1966 (tabla 2.19). Ajustando a los mismos una función temporal de segundo grado, resulta posible —por extrapolación de la tendencia— realizar una proyección de ingresos unitarios por visitante hasta el año horizonte de 1971. Se llega para el mismo a una previsión de ingreso unitario de 87,92 dólares, con una tasa media de crecimiento —para el período 1966- 1971— de casi el 4 por 100 acumulativo anual (gráfico 2.3).

TABLA 2.19

INGRESOS MEDIOS POR VISITANTE
(Dólares)

Años	Datos reales	Tasa de crecimiento anual Porcentajes
1959	37,0	—
1960	48,58	28,2
1961	51,64	6,3
1962	59,13	14,5
1963	62,14	5,1
1964	65,16	4,9
1965	77,53	18,9
1966	72,49	-6,5
1967	78,53	8,3
1968	81,41	3,7
1969	83,90	3,0
1970	86,00	2,5
1971	87,92	2,2

FUENTE: Elaboración propia

La reciente modificación de la paridad de la peseta puede ocasionar una ligera reducción de esa cifra debido al mayor poder adquisitivo del dólar, medido en pesetas. Por este motivo, se estima más prudente fijar en 85 dólares el gasto medio por turista para 1971.

Si se mantiene la proyección de ingresos adoptada por la Comisión, la simple división de los ingresos totales previstos por el ingreso unitario en cada año permite obtener (tabla 2.20) la proyección de entrada total de visitantes en el período 1966-1971. Se llega así a una previsión de base de 25.627.000 visitantes para el año horizonte de 1971.

TABLA 2.20

PREVISION DE VISITANTES TOTALES

(En miles)

Años	Previsión base	Objetivo
1967	18.480	17.369
1968	19.900	18.352
1969	21.370	19.499
1970	23.395	20.825
1971	25.627	22.300

FUENTE: Elaboración propia

Tasas de crecimiento media anuales, previsión base: 8,2 por 100. Respecto a 1966, objetivo: 5,3 por 100

Adoptando como cifras de ingresos totales las correspondientes a los objetivos fijados por la Comisaría del Plan, la cifra de visitantes en 1971 es la de 22.300.000 y éste es, por tanto, el objetivo para 1971 en lo que respecta al turismo extranjero.

Los resultados obtenidos en la previsión de demanda a través de los ingresos estimados de turismo pueden ser contrastados con otras previsiones directas, basadas en el volumen del turismo mundial, la participación de Europa meridional (España, Francia, Italia, Portugal, Yugoslavia, Grecia y Turquía) en dicho turismo, su distribución por países y la política que los países integrantes realicen en el período considerado (tabla 2.21).

PREVISIONES DEL TURISMO EUROPEO
(En miles)

Años	Total de turistas	A la Europa Meridional	
		Porcentaje	Turistas
1966	67.260	61,7	41.500
1967	73.341	63,0	46.205
1968	80.048	64,5	51.631
1969	87.442	66,0	57.712
1970	95.616	67,5	64.541
1971	104.664	69,0	72.218

FUENTE: Instituto de Estudios Turísticos

En primer término, debe tenerse en cuenta la posible participación de los países menos importantes turísticamente (Turquía, Grecia, Yugoslavia y Portugal), que ha pasado, aproximadamente, de una participación del 8 por 100 en el año 1960 al 18 por 100 en 1966, dentro del mercado total de la Europa meridional. Respecto a su comportamiento turístico futuro, se han formulado dos hipótesis para el período 1967-1971:

Hipótesis 1, de una «agresividad moderada», con un crecimiento de un 2 por 100 anual en el porcentaje de participación en el turismo de Europa meridional. Hipótesis 2, de una «alta agresividad», con un crecimiento del 4 por 100.

Por otra parte, admitida la competencia futura de estos países hacia los tres grandes (España, Italia y Francia), se han formulado nuevas hipótesis para conocer la distribución del volumen turístico restante, de acuerdo con la política que siga nuestro país comparativamente con las de Francia e Italia. Dichas hipótesis son:

Hipótesis A: España mantiene su actual participación en el mercado meridional (estimada en un 35,8 por 100 para 1966). Para conseguir este resultado debe acometerse con todo esfuerzo una política general de competencia turística, en el sentido de realizar inversiones turísticas muy superiores a las efectuadas durante los años del I Plan de Desarrollo, al objeto de que las pérdidas que supondrán la participación creciente de los países menos importantes puedan deducirse solamente del turismo francés e italiano.

Hipótesis B: Se supone un esfuerzo turístico español similar al que realicen Francia e Italia, admitiendo, por tanto, un mantenimiento en la distribución del turismo entre los «tres grandes». La aceptación de esta hipótesis origina dos resultados diferentes, de combinarla con las hipótesis 1 y 2, de reducida o alta agresividad.

Hipótesis C: Se supone que el II Plan de Desarrollo Económico y Social no incluye un firme apoyo al desarrollo turístico, en cuyo caso ha de admitirse que países con una política turística agresiva —como Francia e Italia— pueden conseguir que una parte sustancial de las pérdidas originadas por la evolución del turismo en los países menores se efectúe a costa del turismo español. En realidad, se acepta que España sufrirá un 50 por 100 de dichas pérdidas, mientras Francia e Italia se reparten el otro 50 por 100.

La combinación de esta hipótesis con las hipótesis 1 y 2, anteriormente consideradas, origina dos distintas previsiones. Los resultados obtenidos (tabla 2.22) coinciden, prácticamente en la hipótesis C₁, con los de la previsión de demanda realizada a través de los ingresos turísticos estimados (previsión base). No obstante, pueden conseguirse metas más altas, pero para ello sería necesario emprender una política de alta agresividad para captar la mayor parte posible de la corriente turística mundial.

TABLA 2.22

TURISMO EXTRANJERO EN ESPAÑA EN MILES DE TURISTAS

(En miles)

Años	Hipótesis A	Hipótesis B1	Hipótesis B2	Hipótesis C1	Hipótesis C2
1966	17.086	17.086	17.086	17.086	17.086
1967	19.022	18.545	18.067	18.491	17.960
1968	21.257	21.257	19.179	20.069	18.882
1969	23.760	23.760	20.309	21.770	19.778
1970	26.572	26.572	21.450	23.603	20.633
1971	29.732	29.732	22.589	25.579	21.427

FUENTE: Instituto de Estudios Turísticos

Por su parte, el objetivo, fijado se aproxima mucho, para 1971, a la hipótesis B₂, si bien para años anteriores resulta más próximo a la C₂. Todo ello avala la posibilidad de lograr el objetivo marcado.

De los resultados expuestos se deduce, por otra parte, la importancia de una adecuada política de desarrollo en el sector turismo, que puede originar tasas de crecimiento en el total de visitantes que oscilan entre el 4,6 por 100 anual y acumulativo (hipótesis C₂) al 11,7 por 100 (hipótesis A).

2.2 Turismo interior

Por carecer de suficientes datos históricos, referentes a distintos años, acerca de la evolución seguida por el turismo interior —ya que prácticamente sólo se conocen los datos estimados para 1966—, parece lo más conveniente suponer un crecimiento en dicho turismo relativamente paralelo al previsto para la renta nacional, es decir, que el coeficiente de elasticidad entre la renta real y el turismo interior, en cifra de turistas, hasta el año 1971 sea aproximadamente igual a la unidad.

El Banco Mundial, en su informe sobre la economía española, prevé un crecimiento real hasta 1971 del 5,5 por 100 acumulativo anual, mientras que el objetivo marcado por el II Plan es de un crecimiento del 6,0 por 100 en el producto interior bruto.

Es necesario considerar con prudencia la evolución del turismo interior, por cuanto, a pesar de los esfuerzos desarrollados por el Ministerio de Información y Turismo en orden a favorecerle, el crecimiento previsible en las salidas al extranjero mermará su posible expansión. Por ello se ha previsto un incremento acumulativo anual del 5,6 por 100 hasta el año 1971, es decir, un volumen de turismo interior en dicho año de unos 12 millones de personas.

El incremento previsto es menor que el considerado en el I Plan de Desarrollo; pero el alto valor alcanzado en cifras absolutas —9.122.000 en 1966— lo justifica.

El crecimiento acumulativo previsto es prácticamente igual al alcanzado por el turismo español hacia el exterior en el I Plan, que fue del 5,5 por 100.

2.3 Turismo de los españoles en el exterior

La previsión del volumen de españoles que visitarán el extranjero en el período 1967-1971 está fundada en la evolución que ha tenido dicho turismo en años anteriores. Los datos base se refieren al período 1962-1966, por ser éste, además del más cercano al período en que se proyecta, el quinquenio que señala una evolución más clara en el turismo de los españoles hacia el extranjero.

A través de un ajuste mínimo cuadrático de los datos históricos considerados se obtiene como dato global de personas que visitarán el extranjero en 1971 la cifra de 5.468.000, de las cuales 451.000 serán autorizadas por veinticuatro horas, y el resto, provistas de pasaporte.

Alcanzar dicho objetivo supone un crecimiento acumulativo anual del 4,0 por 100, inferior al experimentado en el período 1962-1966, que fue del 5,5 por 100, pero que parece lógico, dada la importancia de las cifras absolutas ya alcanzadas.

Anteriormente se ha obtenido la previsión de la balanza de pagos turística española en los años considerados, lo cual permite calcular el gasto medio de los españoles en el extranjero para los años del II Plan de Desarrollo. El gasto unitario medio, y para el cual se prevé (tabla 2.23), se elevará en 1971 a 36,47 dólares, lo que supone un incremento acumulativo anual del 9,1 por 100, muy superior al del crecimiento en el volumen de turistas, pero que queda perfectamente justificado al considerar el rápido aumento del nivel económico español y la evolución de los niveles relativos de precios.

TABLA 2.23

PREVISIÓN DE TURISMO ESPAÑOL EN EL EXTRANJERO

Años	Turistas totales	Autorizados 24 horas	Gasto En millones de dólares	«Gasti nedui» En dólares
En miles				
1967	4.670	321	112	25,75
1968	4.870	354	127	28,12
1969	5.069	386	143	30,53
1970	5.269	419	162	33,40
1971	5.468	451	183	36,47

La previsión «ex ante» del gasto medio es otro camino para llegar al cálculo de la previsión de turistas españoles hasta 1971, una vez conocidos los pagos totales por turismo; pero, dada su desigual configuración en el período 1962-1966, año a año, parece que el sistema más idóneo es el adoptado de extrapolación del volumen de turistas. Ahora bien, hay que tener presente que las variaciones en la coyuntura económica nacional repercuten directamente sobre el turismo y, por tanto, en el período considerado pueden acaecer ciertas situaciones que originen que la evolución prevista se desvíe significativamente de la realidad. Asimismo la tendencia mundial hacia la facilitación del turismo pudiera desembocar en acuerdos de España con otros países, principalmente los fronterizos, mediante los cuales se suprimiera recíprocamente el pasaporte para cruzar las fronteras, en cuyo caso no cabe duda de que el volumen de españoles que visitaría el extranjero podría ser algo superior al obtenido en la previsión.

3. Dimensionamiento de la oferta global

4.0. Consideraciones generales

Para llegar a dimensionar la oferta de alojamientos turísticos hasta el año 1971, último de vigencia del II Plan de Desarrollo, se precisa, en primer lugar, el conocimiento de la demanda turística en dicho año, referida tanto al turismo extranjero como al interior, su distribución por categorías de alojamientos y el número de pernoctaciones que se causarán en el día de máxima afluencia por distintos tipos de categorías. De acuerdo con tal demanda, es como procede dimensionar la oferta necesaria, dada la importancia de la estacionalidad en el fenómeno turístico.

3.1 Demanda máxima de alojamientos

3.1.0 Introducción

Dadas las importantes diferencias estructurales y la diferencia en el conocimiento estadístico que ofrecen el turismo extranjero y el interior, resulta necesario un análisis separado de los mismos, referido al año horizonte 1971, para poder establecer una proyección adecuada de la demanda máxima previsible.

Para la adopción de la proyección de base, en lo que respecta al turismo extranjero, se plantea el dilema de si aceptar la previsión final establecida por la Comisión o la cifra objetivo marcada por la Comisaría del Plan. La Comisión ha entendido que la reducción del 12-76 por 100 —que marcan los objetivos aprobados con relación a su propia cifra— responde a un criterio de prudencia, lógico en el establecimiento de las proyecciones de balanza de pagos, por la importante repercusión de los ingresos turísticos en el equilibrio macroeconómico, pero que ello no afecta a la posibilidad y conveniencia de aspirar a alcanzar las metas propugnadas y a

disponer, por consiguiente, en orden a ellas, la planificación de medios y la instrumentación de fines.

Avala esta postura la experiencia del I Plan en cuanto a la adecuación entre objetivos físicos de entrada de turistas y los niveles realmente alcanzados, siendo así que el método de proyección utilizado respondía en principio a bases objetivas homogéneas con las utilizadas en el II Plan. Aparte de ello, el margen de incremento de necesidades que tal postura puede entrañar resulta, en todo caso, inferior al 7 por 100, porcentaje ciertamente inferior al que suele marcar el desajuste final, por defecto, entre lo realizado y lo planeado, aun en el caso de una planificación coercitiva, lo que no es el caso de la española. Por otra parte es indudable que una intensificación de la acción promocionadora puede fácilmente intensificar el turismo interior y llenar el bache que pudiera producirse en cuanto al turismo extranjero.

Las situaciones de congestión—al menos, parcial y temporal— que se han acusado en 1966 en ciertas zonas pone de manifiesto la existencia de un cierto retraso en la adecuación de la oferta, que podrá ser superado al adoptar, como base de planificación para el turismo extranjero, una cifra ligeramente superior al objetivo marcado.

Todas estas razones confirman la conveniencia de mantener en la planificación de la oferta las cifras aprobadas por la Comisión y cuya obtención se detalla en el presente capítulo.

3.1.1 Demanda máxima de turismo extranjero

Para el año horizonte 1971, la afluencia turística extranjera, base para la programación, se cifra en 25.627.000 de visitantes. De acuerdo con la fragmentaria información estadística disponible y la creciente analogía de nuestro turismo con el turismo italiano, que dispone de información

más completa, se estima que la distribución de estos visitantes en alojamientos turísticos se traduce, en términos de clientes, en que el 40 por 100 de los mismos utilizará alojamientos hoteleros. Ello supone 10,2 millones de clientes extranjeros en la hostelería, incluyendo en la misma también las pensiones de tercera categoría, casas de huéspedes y posadas. Un 20 por 100 de la afluencia total se canalizará hacia los establecimientos extrahoteleros de carácter profesional, es decir, de carácter mercantil.

El 40 por 100 restante y la cifra necesaria para compensar la utilización de varios alojamientos distintos en el curso de un mismo viaje turístico corresponde a las siguientes categorías de visitantes:

- a) Viajeros en tránsito por puertos y aeropuertos.
- b) Viajeros en tránsito por otros medios de transporte y que no causan pernoctaciones en España (por ejemplo, parte del tráfico entre Francia y Portugal).
- c) Españoles residentes en el extranjero que se alojan en el domicilio de familiares.
- d) Excursionistas en tráfico fronterizo de menos de veinticuatro horas (importante para Francia y Portugal).
- e) Visitantes procedentes del exterior que utilizan viviendas de su propiedad (alojamientos no profesionales).

El porcentaje residual puede parecer elevado, pero resulta congruente con la estructura de nuestro turismo extranjero.

El mes punta del turismo (agosto) representa un 21 por 100 de la total afluencia turística extranjera a lo largo del año, lo que supone para 1971 la cifra de 5.380.000 visitantes. La concentración de clientes hoteleros en dicho mes —tal como se deduce de la estadística del movimiento de viajeros en los alojamientos hoteleros— representa también el 21 por 100

del total anual y, por lo tanto, para 1971 la cifra de 2.140.000 clientes. La concentración es distinta para la clientela extrahotelera, en la que la concentración estival se manifiesta con un 35 por 100 del total anual para el mes punta. Ello supone 1.780.000 clientes.

El distinto grado de concentración en el mes punta de ambos tipos de clientela —hotelera y extrahotelera— da origen en el mismo a una mayor participación de los turistas que pernoctan en alojamientos profesionales respecto al total de visitantes. La relación entre ambas magnitudes resulta ser del 73 por 100 para el mes de agosto.

Establecida de esta forma la proyección relativa a la clientela extranjera que demandará alojamientos hoteleros o extrahoteleros, es preciso introducir el concepto de «pernoctación» para conocer la demanda de servicios de alojamientos, ya que la cifra de clientes sólo proporciona información sobre el número de demandantes, pero no sobre la cuantía de la demanda.

De acuerdo—una vez más— con las estadísticas hoteleras disponibles y por comparación con la información más amplia referente a la estructura del turismo italiano, se prevé para el turismo extranjero una estancia media de 5,5 días en los alojamientos hoteleros y de 10,4 días en los extrahoteleros. El volumen de pernoctaciones resultante en el mes punta considerado alcanza, por tanto, una cifra previsible de 30.300.000.

También dentro del mes punta (agosto) se producen claras diferencias estacionales en el ritmo de entradas de visitantes, que es preciso tomar en consideración, si se quiere hallar la demanda previsible en día punta, que será, naturalmente, superior a la del día medio de dicho mes.

Los análisis realizados sobre este punto concreto permiten establecer — como valor más probable— un 20 por 100 de desviación entre la afluencia del día punta y la ideal correspondiente al día medio de dicho mes, y, por tanto, la demanda máxima de alojamiento que se presentará para un día del año horizonte será de 1.170.000 pernотaciones (tabla 3.1), distribuidas, de acuerdo con lo anteriormente indicado, de la siguiente forma:

- Demanda hotelera en día punta, 460.000 pernотaciones.
- Demanda extrahotelera en día punta, 710.000 pernотaciones.

TABLA 3.1

TURISMO EXTRANJERO

1971		
(En miles)		
Previsión de extranjeros entrados (incluso españoles residentes en el extranjero)		25.627
Cientes hoteleros	40 por 100	10.200
Cientes extrahoteleros	20 por 100	5.100
Mes punta (agosto)		
Visitantes totales	5.380 (21 por 100 del total anual)	
Cientes hoteleros	21 por 100 del total anual	2.140
Cientes extrahoteleros	35 por 100 del total anual	1.780
		3.920
	(73 por 100 del total entrados en el mes punta)	
Pernотaciones hoteleras	2.140 x 5,5 =	11.800
Pernотaciones extrahoteleras	1.780 x 10,4 =	18.500
		30.300
Día punta 1,2 x $\frac{30.300}{31}$		=1.170
Demanda hotelera en día punta	460	
Demanda extrahotelera en día punta	710	

FUENTE: Elaboración propia

3.1.2 Demanda máxima de turismo interior

Realizada anteriormente la previsión de turismo interior para 1971 y evaluada en 12 millones de clientes en alojamientos profesionales, su distribución por clases de los mismos, de acuerdo con la información estadística disponible y por analogía con la distribución del turismo interior en otros países, permite llegar a la siguiente previsión para el total de dicho año:

- Clientes hoteleros, 80 por 100: 9.600.000.
- Clientes extrahoteleros, 20 por 100: 2.400.000.

Tal como demuestran las estadísticas existentes, la concentración de la clientela nacional en la hostelería es más bien reducida a causa de la preponderancia de los motivos no vacacionales en la composición de la misma. En el mes de afluencia máxima (agosto), los clientes hoteleros nacionales se estiman en el 11 por 100 del total anual, lo que supondrá alcanzar una cifra de 1.060.000.

La situación es muy diferente en lo que respecta a los alojamientos extrahoteleros, ya que el predominio absoluto del turismo vacacional lleva a estimar en el 33 por 100 del total anual el porcentaje de clientes extrahoteleros nacionales en el mes de agosto. Ello supone alcanzar la cifra de 792.000 clientes en el mes punta en los alojamientos extrahoteleros. Análogamente a lo realizado para el turismo extranjero, la previsión de estancia media de cinco y diecisiete días para los alojamientos hoteleros y extrahoteleros, respectivamente, permite obtener la demanda esperada en términos de volumen de pernoctaciones. Esta resulta ser, para el mes punta, de 18.730.000 para el conjunto de alojamiento, correspondiendo un 28,5 por 100 a los alojamientos hoteleros y el 71,5 por 100 restante a los extrahoteleros.

Resulta razonable admitir para el día punta, igual que para la demanda extranjera, una concentración superior en un 20 por 100 a la resultante, con carácter ideal, para el día medio del mes. Se obtiene así un volumen de pernoctaciones en día punta que se cifra en 720.000, de las cuales 205.000 se dirigen a la hostelería, y 515.000, a los alojamientos profesionales extrahoteleros (tabla 3.2) de la página anterior.

TABLA 3.2

TURISMO INTERIOR

1971

(En miles)

Previsión de viajeros (clientes hoteleros y extrahoteleros)		12.00
Clientes hoteleros	80 por 100	9.600
Clientes extrahoteleros	20 por 100	2.400
Mes punta (agosto)		
Clientes hoteleros	11 por 100 del total anual	1.066
Clientes extrahoteleros	33 por 100 del total anual	792
		1.858
	(15 por 100 del total)	
Pernoctaciones hoteleras	$1.066 \times 5 =$	5.330
Pernoctaciones extrahoteleras	$792 \times 17 =$	13.400
		18.730
Día punta 1,1 x	$\frac{18.730}{31}$	=720
Demanda hotelera en día punta		205
Demanda extrahotelera en día punta		515

FUENTE: Elaboración propia

3.1.3 Equipo hotelero

Conocida la estructura de las pernoctaciones hoteleras, previsibles para 1971 en día punta y causadas tanto por nacionales como por extranjeros, la planificación de la oferta requiere profundizar en el conocimiento estructural de dicha demanda, de acuerdo con su composición por categorías de alojamiento. Para ello se dispone de información estadística suficiente sobre la distribución de la demanda

en los alojamientos hoteleros en 1965 y 1966, cuyo contraste con la estructura italiana, y con nuestra propia evolución de la oferta, permite emitir un juicio aproximado sobre la estructura más probable de la demanda en 1971.

La composición de la demanda es muy dispar, según se trate del turismo extranjero o del nacional (tabla 3.3), presentando el primero una mayor «calidad» como corresponde a su más elevado nivel de vida, al menos en cuanto a valores medios. La conjugación de las dos demandas permite obtener la composición previsible de la demanda global, básica para definir el volumen necesario de capacidad hotelera en 1971, de forma que sea suficiente para servir adecuadamente la demanda tanto en cantidad como en calidad.

TABLA 3.3

ESTRUCTURA DE LAS PERNOCTACIONES HOTELERAS EN 1971

(Día punta)

Categoría	Extranjeros		Nacionales		Total	
	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles
Hoteles de lujo	8,5	39	1,0	2	6,2	41
Hoteles de 1ª A	15,0	69	7,0	14	12,5	83
Hoteles de 1ª B	21,5	98	31,0	27	18,8	125
Hoteles de 2ª	16,5	76	16,0	33	16,4	109
Hoteles de 3ª	13,0	60	13,0	27	13,0	87
Pensión de lujo	2,5	11	1,5	3	2,1	14
Pensión de 1ª	5,0	23	5,5	1	5,1	34
Pensión de 2ª	8,5	39	17,0	35	11,1	74
Pensión de 3ª, Casas de huéspedes y Posadas	9,5	45	26,0	53	14,8	98
TOTALES	100	460	100	205	100	665

FUENTE: Elaboración propia

Dado que se está trabajando con cifras globales para el conjunto nacional, no puede esperarse que ofrezca un satisfactorio nivel de servicio en los alojamientos turísticos, con una ocupación total, ni siquiera aunque la misma se alcance únicamente en el día Punta. Avala

esta aseveración la comprobación de un factor de diversidad geográfica, que no permite una acomodación indiferenciada de oferta y demanda, al presentarse ambas con carácter localizado. Incide en la misma circunstancia el que las puntas máximas no se originen en el mismo día para todas las zonas, y ni siquiera en el mismo mes. Así, por ejemplo, es perfectamente conocido que los máximos de turismo se producen en invierno en las islas Canarias, lo mismo que ocurre en ámbitos territoriales más restringidos, como las estaciones de montaña.

Todo esto lleva a establecer unos coeficientes de ocupación inferiores a la ocupación plena para el conjunto nacional, coeficientes que se han fijado de acuerdo con la información estadística del último período y tomando muy en consideración que, dada la acusada estacionalidad del fenómeno turístico, el logro de un nivel adecuado de rentabilidad del capital invertido en la creación y explotación del equipo de alojamiento obliga a admitir situaciones de práctica congestión en los momentos punta, pese al efecto de desánimo que, naturalmente, producen en el posterior crecimiento de la demanda.

De acuerdo con tal formulación (tabla 3.4), resulta precisa una capacidad de alojamiento de 777.200 plazas, lo cual supone, para el cuatrienio del II Plan, un incremento neto de 204.200 nuevas plazas en el supuesto de un ritmo constante de aumento en el quinquenio 1967-1971. Los mayores aumentos de capacidad corresponden a hoteles de 1ªA, 1ª B y 2ª, previéndose, por el contrario, una disminución en pensiones de 3.a, casas de huéspedes y posadas, como corresponde a una estructura final más acorde con los mayores niveles de vida de quienes —nacionales o extranjeras— demandan servicios de alojamiento turístico.

TABLA 3.4

ESTRUCTURA DE LAS PERNOCTACIONES HOTELERAS EN 1971

(Día punta)

Categoría	Grado de ocupación en día punta	Demanda en día punta	Plazas necesarias		Plazas al 31-XII-66	Aumento preciso	Aumento cuatrienio 1968-1971
	Porcentaje	Miles	Miles	Porcentaje	Miles	Miles	Miles
Hoteles de lujo	95	41	43,2	5,6	27,1	16,1	19,2
Hoteles de 1ª A	92	83	90,2	11,6	47,8	42,4	33,9
Hoteles de 1ª B	90	125	139,9	17,9	65,7	73,2	58,6
Hoteles de 2ª	88	109	123,9	15,9	48,9	75,0	60,0
Hoteles de 3ª	85	87	102,3	13,2	62,5	39,8	31,8
Pensión de lujo	90	14	15,5	2,0	12,3	3,2	2,6
Pensión de 1ª	85	34	40,0	5,1	30,2	9,8	7,8
Pensión de 2ª	80	74	92,5	11,9	59,7	32,8	26,2
Pensión de 3ª, Casas de huéspedes y Posadas	75	98	130,7	16,9	167,7	-37,0	-29,6
TOTALES	85,6	665	777,2	100	522,9	254,3	204,2

FUENTE: Elaboración propia

3.1.4 Equipo extrahotelero

Para llegar a la obtención del volumen de plazas extrahoteleras precisas para 1971, el método a seguir es absolutamente análogo al utilizado para el dimensionamiento de la oferta hotelera.

Por falta de suficiente información estadística de base, sólo se han considerado tres grupos de alojamientos extrahoteleros: «camping», residencias y ciudades de vacaciones y apartamentos y otros alojamientos privados. Dentro del último grupo están considerados los apartamentos, chalés, «bungalows», plazas en casas particulares ocupadas a título oneroso, etc. Respecto a este grupo, sólo se conoce una parte de su capacidad a través del censo provisional de apartamentos, censo que a todas luces es muy incompleto, y que sólo se refiere a una parte de los alojamientos del tercer grupo, generalmente los de más reciente construcción y de explotación mercantil más acusada. La corrección de esta laguna informativa ha

requerido la realización de una estimación del volumen no censado de oferta extrahotelera existente al 31 de diciembre de 1966. Dicha estimación, basada en otra sobre la demanda actual extrahotelera, lleva a cifrar en 390.000 plazas extrahoteleras las no censadas, cifra que debe ser sumada a la del censo antes citado para integrar el volumen total de alojamientos privados explotados comercialmente.

La estructura de las pernoctaciones extrahoteleras en día punta ha debido estimarse por analogía con la situación de otros países ante la falta absoluta de información estadística al respecto, referida al caso español. El único contraste que ha podido realizarse se basa en las estadísticas de viajeros y pernoctaciones en «camping», cuya fiabilidad también ofrece algunas dudas.

Dentro de la relativa inseguridad que puede ofrecer el método resulta posible una cierta aproximación al conocimiento de la estructura que presentarán las pernoctaciones previstas en los alojamientos extrahoteleros por nacionales y extranjeros. La cifra de 1.225.000 en día punta (tabla 3.5) se descompone en 977.000 para apartamientos y similares, 200.000 en campamentos y 48.000 en residencias y ciudades de vacaciones, que son las formas básicas del turismo social. La conjugación del grado de ocupación en los distintos tipos de alojamiento —en día punta—y de la demanda prevista en dicho día permite el cálculo del volumen de oferta extrahotelera, que será precisa en 1971 (tabla 3.6).

TABLA 3.5

ESTRUCTURA DE LAS PERNOCTACIONES EXTRAHOTELERAS EN 1971

(En día punta)

Tipo de alojamientos	Extranjeros		Nacionales		Total	
	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles
Campamentos	26	185	3	15	16	200
Residencias y ciudades de vacaciones	1	7	8	41	4	48
Apartamentos y otros alojamientos	73	518	89	459	80	977
TOTALES	100	710	100	515	100	1.225

FUENTE: Elaboración propia

TABLA 3.6

DIMENSIONAMIENTO DE LA CAPACIDAD EXTRAHOTELERA

Categoría	Grado de ocupación en día punta	Demanda en día punta	Plazas necesarias		Plazas al 31-XII-66	Aumento preciso	Aumento cuatrienio 1968-1971
	Porcentaje	Miles	Miles	Porcentaje	Miles	Miles	Miles
Campamentos	95	200	211	15,7	127	84	67
Residencias y ciudades de vacaciones	100	48	48	3,6	21	27	22
Apartamentos y otros alojamientos privados	90	977	1.086	80,7	815(a)	271	217
TOTALES	91	1.225	1.345	100	963 (b)	382	306

FUENTE: Elaboración propia

(a) 425.000 piezas en apartamentos censados y 390.000 plazas estimadas en otros alojamientos privados.

(b) En parte estimada

Las plazas necesarias son 1.345.000, lo cual implica que han de crearse nuevas, en el quinquenio 1967-1971, 382.000, y en el cuatrienio del II Plan 306.000, siempre sobre la base de un crecimiento Constante de la oferta a partir del final de 1966. La cifra más importante se refiere a apartamentos y otros alojamientos privados, con 217.000 nuevas plazas, seguido por los «camping», con 67.000, y finalmente 22.000 nuevas plazas para el turismo social.

Interesa destacar que en la planificación que antecede no se toman en consideración las necesidades de alojamientos privados no explotados comercialmente, que subvienen a una parte, al menos, de las necesidades de alojamiento turístico de sus propietarios. El problema de la «segunda vivienda», si bien ofrece fundamentalmente motivaciones turísticas, no forma parte del cuadro del turismo profesional. Por otra parte, la carencia de datos sobre este campo es total, y resulta dudoso que pueda ser superada por otra vía que la ya prevista para la explotación del futuro censo de edificación y vivienda de 1970.

No cabe duda que «la segunda vivienda» actúa como factor favorecedor del turismo interior y, por tanto, es un freno a la salida de divisas en concepto de turismo hacia el exterior.

3.2 Industrias turísticas complementarias

La expansión del turismo afecta también, de modo importante, a toda una serie de servicios que, si bien se hallan a su vez condicionados por el propio nivel de vida de la población residente, resultan necesarios para satisfacer la demanda turística. No obstante, para evitar una duplicación con otros sectores en la tarea planificadora, el análisis se limita a las actividades actualmente encuadradas en el Sindicato Nacional de Hostelería y Actividades Turísticas, sin contar con el grupo de casinos ni de aguas minero-medicinales.

No se adopta, sin embargo, en la planificación la misma estructura orgánica seguida en el encuadramiento sindical, sino otra más simple de carácter más funcional, diferenciando las Empresas cuya oferta responde a satisfacer necesidades fundamentalmente alimentarias, de las que ofrecen servicios de esparcimiento, y finalmente de aquellas otras de organización del turismo, como las agencias de viaje.

Como base para programar el aumento de oferta se dispone del conocimiento estadístico de la evolución de dicho tipo de industrias en el período 1961-65. Habida cuenta de la nueva coyuntura previsible en cuanto a la demanda turística interior y extranjera, y la aceleración general del proceso de urbanización puede realizarse una proyección aproximada con relación al año 1971. Dado el carácter de tales industrias complementarias, el principal interés que ofrece su inclusión reside, desde el punto de vista planificador, en poder disponer de una estimación sobre la inversión total requerida y sobre los puestos de trabajo de nueva creación a que la misma dará lugar.

En el primer grupo (tabla 3.7) se prevé incrementar la capacidad de oferta en 18.000 nuevos establecimientos entre restaurantes, cafés, bares, tabernas y cafeterías. El aumento neto en lo que respecta a clubs y salas de fiestas se estima en 200 establecimientos, o sea un incremento del orden de un tercio con relación a los actualmente existentes. Finalmente el aumento previsto en agencias de viajes es de cuarenta agencias.

TABLA 3.7

INDUSTRIAS TURÍSTICAS COMPLEMENTARIAS

(Incremento en el cuatrienio 1968-71)

Establecimientos	Total
Restaurantes, cafés, bares, tabernas y cafeterías	18.000
Clubs y salas de fiestas	200
Agencias de viajes	40

FUENTE: Elaboración propia

3.3 Necesidades del suelo turístico

Si bien una parte del equipo turístico de nueva creación se ha de localizar en las áreas urbanas, no cabe duda de que el impulso principal, en el cuatrienio, se centrará fundamentalmente en el desarrollo de nuevos complejos turísticos para satisfacer adecuadamente la demanda de un turismo vacacional, que marca neta preferencia por localizaciones diferenciadas del área urbana.

La concentración turística en torno a pequeños núcleos de población preexistentes ofrece a este respecto mayores puntos de coincidencia con las urbanizaciones turísticas, «strictu sensu», que con el normal o acelerado crecimiento urbanístico, basado en el desarrollo económico y demográfico, que contempla el sector vivienda. Por esta razón parece conveniente calificar como suelo turístico el necesario para las edificaciones de dicho carácter, en cuanto se rebase un cierto grado de concentración de las mismas, con relación a las destinadas a vivienda permanente.

Conocidas las necesidades de creación de nuevo equipo turístico, puede obtenerse una evaluación aproximada de las superficies de suelo que resultan precisas. Para ello ha de establecerse, en primer lugar, una estimación sobre el porcentaje de dicho equipo que se asentará en zonas extraurbanas, de acuerdo con el criterio antes definido, lo que nos dará la nueva capacidad receptiva a proveer en dichas zonas. Fijados posteriormente unos índices medios de aprovechamiento de la superficie, se llega al conocimiento final de la superficie de suelo precisa para la explotación turística.

De acuerdo con tal metodología (tabla 3.8), los alojamientos hoteleros (incluyendo hoteles y pensiones) precisarán de 450 hectáreas urbanizadas, mientras que los nuevos campamentos demandarán 1.340 hectáreas y 220 hectáreas las residencias y ciudades de vacaciones. La mayor superficie viene demandada por los apartamentos y otros alojamientos privados de explotación mercantil, con un total de 3.420 hectáreas. Contabilizando el suelo preciso para equipo complementario, podemos evaluar el terreno necesario para el cuatrienio en un total aproximado de 6.000 hectáreas.

TABLA 3.8

NECESIDADES DE SUELO TURÍSTICO

(Cuatrienio 1968-71)

	Aumento de capacidad	Porcentaje en localización no urbana	Número de plazas	Densidad por hectáreas	Hectáreas precisas
	Miles		Miles	Plazas	
Hoteles	197	40	78	200	390
Pensiones	37	25	9	150	60
Campamentos	67	100	67	50	1.340
Residencias y ciudades de vacaciones	22	100	22	100	220
Apartamentos y otros alojamientos privados	217	80	174	50	3.420
Servicios complementarios	—	—	—	—	570
Urbanizaciones de uso privado	105	100	105	70	1.500
TOTAL	645	70	455	61	7.500

FUENTE: Elaboración propia

Existe, sin embargo, otro tipo de turismo vacacional que, si bien no supone una demanda directa para el sector de los alojamientos turísticos profesionales, se incide conjuntamente con él en cuanto a la demanda del suelo. Este turismo es el realizado por particulares, utilizando viviendas de su propiedad y que se halla también en rápida expansión, tanto con carácter de turismo interior como realizado por

extranjeros, que han adquirido para su uso —al menos con carácter principal— inmuebles en zonas turísticas o en las cercanías de las grandes ciudades. Las estimaciones posibles sólo permiten fijar un orden de magnitud que se marca para el II Plan en unas 1.500 hectáreas, aproximadamente.

En conjunto resulta como necesaria la cifra total de 7.500 hectáreas para cubrir estrictamente el programa de expansión turística. Sin embargo, no puede pensarse en la existencia de un perfecto ajuste oferta-demanda en lo que respecta al suelo turístico, es decir, una adecuación perfecta del proceso de urbanización capaz de crearle desde el punto de vista económico. Ello se debe al importante grado de dispersión geográfica de los movimientos turísticos y lo aleatorio de la localización concreta de la demanda turística de alojamientos.

Por tales circunstancias es forzoso tomar en consideración que habrá de actuarse urbanísticamente sobre una superficie mayor, y que puede estimarse para el cuatrienio en 32.000 hectáreas (tabla 3.9) sobre las cuales el proceso urbanizador procurará acompasarse a la evolución de la demanda. Las urbanizaciones turísticas ofrecen, naturalmente, un proceso de maduración más lento que el que puede corresponder a polígonos de tipo urbano, hasta llegar a su ocupación total. Por esta razón es preciso contar con tal circunstancia, a los efectos de poder determinar posteriormente las inversiones previsibles a lo largo del cuatrienio que comprende el II Plan.

TABLA 3.9

EL PROCESO DE URBANIZACION TURISTICA

(Superficie de actuación)

Hectáreas en urbanización	Porcentaje de urbanización al 31-XII-67	Porcentaje de urbanización en el cuatrienio	Hectáreas urbanizadas en el cuatrienio	Porcentaje de ocupación	Hectáreas ocupadas (situación al 31-XII-71)	Hectáreas ocupadas en el cuatrienio
3.000	100	—	—	80	2.400	600
8.000	50	50	4.000	60	4.800	3.200
9.000	10	40	3.600	40	1.800	1.800
9.500	—	50	4.750	40	1.900	1.900
6.500	—	10	650	—	—	—
35.000	20	43	13.000	31	10.900	7.500

FUENTE: Elaboración propia

La intensidad del proceso urbanizador con fines turísticos ha sido grande desde luego en los últimos años, si bien ofrece diferencias muy importantes en el grado de urbanización alcanzado en unos u otros proyectos, e igualmente en el grado de ocupación real del suelo urbanizado. de acuerdo con la fragmentaria información disponible, cabe estimar que a fines de 1967 se hallen en proceso de urbanización y pendientes de ocupación unas 20.000 hectáreas, de ellas 3.000 completamente urbanizadas; 8.000 con un 50 por 100 de urbanización y 9.000 con urbanización apenas iniciada —10 por 100.

El primer grupo estará realmente ocupado en un 60 por 100, el segundo en un 40 por 100 —sobre la parte de urbanización completa— y el tercero sin haber iniciado la ocupación real de la parte de suelo urbanizado. Al término del cuatrienio es previsible que el primer grupo alcance un 80 por 100 de ocupación; que el segundo se urbanice por completo y se ocupe en un 60 por 100, y que el tercero complete hasta el 50 por 100 su proceso urbanizador y resulte ocupado un 40 por 100 de la parte urbanizada.

Todo ello nos daría una ocupación total de 5.600 hectáreas de suelo urbanizado, que es preciso completar con otras 1.900 hectáreas. Para ello, y sobre la base de lograr un 50 por 100 en el proceso urbanizador y una ocupación del 40 por 100 de la parte urbanizada, se requeriría actuar sobre 9.500 hectáreas. Finalmente la evolución futura llevaría a prever la iniciación de trabajos de urbanización sobre unas 6.500 hectáreas.

En resumen, la necesaria ocupación de 7.500 hectáreas llevará a una oferta virtual de 13.000 hectáreas urbanizadas, que son las que habrán de tomarse en cuenta en el momento de evaluar las inversiones. La introducción de elementos especulativos producirá, sin duda, una distorsión, tanto de la demanda como de la oferta, pero tal circunstancia, aun siendo importante, no puede ser considerada en la presente planificación, puesto que la misma se encamina a obtener las necesidades de inversión real y no a efectuar una pura previsión de futuro.

Las cifras obtenidas tienen, naturalmente, un mero carácter de orientación, y la desviación que ofrezca la realidad, salvo en lo que responda a una mayor demanda turística efectiva, será motivada fundamentalmente por la acción de variables de tipo financiero, cuyo análisis es ajeno a la planificación sectorial.

4. Infraestructura turística

5.0. Consideraciones generales

La demanda turística, entendida en un sentido amplio, no se dirige tan sólo hacia el sector de alojamientos o servicios complementarios —del que se ha hecho anteriormente mención—, sino que afecta también, con mayor o menor intensidad, a toda una serie de servicios generales, cuya existencia resulta precisa para poder hacer efectiva la posible demanda turística potencial. Algunos de estos servicios tienen una utilización preferentemente turística, o una incidencia acusada en el desarrollo de las corrientes turísticas, o bien constituyen factores condicionantes para la utilización turística de recursos potenciales.

Existe también todo un conjunto de atractivos naturales o culturales que integran el sustrato real de atracción de las corrientes turísticas, y que forzosamente deben ser no sólo preservados, sino revalorizados en un plan de desarrollo turístico.

Ambos grupos —atractivos y servicios— son los que se integran bajo la denominación de infraestructura turística, y los que, a continuación, se someten a análisis. El mismo, sólo se refiere a aquellos factores de clara y directa incidencia turística, y la planificación efectuada es generalmente parcial, bien en el aspecto funcional o en el geográfico. Es decir, que se centró sólo en aquellos aspectos, en que la utilización turística imprime carácter, por construir el uso fundamental.

A efectos de sistematizar el análisis y la planificación infraestructural, el estudio se agrupa bajo cuatro epígrafes diferenciados, y recoge los objetivos, medios y propuestas que deberán ser tenidos en cuenta por los sectores económicos correspondientes, dadas sus directas interrelaciones con el sector turismo.

4.1 Sistemas y medios de transporte

4.1.0 Introducción

Dado que una Comisión específica del Plan —la de Transportes— tiene la competencia exclusiva sobre la planificación del sector, queda claro que la aportación al tema por parte de la Comisión de Turismo, constituye fundamentalmente un apuntamiento de problemas y soluciones, desde el punto de vista turístico, para que las implicaciones recíprocas entre los dos sectores sean tomadas debidamente en consideración.

Resulta incuestionable que no es posible ignorar la faceta que los viajes —o sea, en definitiva, el transporte— presenta en la actividad turística, por cuanto —en locución costumbrista— el turismo se identifica como «camino y posada». Al considerar los aspectos turísticos del transporte no se incide, sin embargo, sobre el problema general de su planificación, salvo en aquellos casos en que la utilización de los sistemas y medios de transporte sea fundamental y preponderantemente turística.

4.1.1 Carreteras

Desde el punto de vista turístico, cabe establecer una neta diferenciación entre tres tipos distintos de carreteras, de acuerdo con la función que satisfacen en relación a los flujos turísticos. Un primer grupo, constituido por aquellas carreteras principales de enlace internacional o interregional, aptas para canalizar tráfico a larga distancia, que pongan en relación las, principales zonas emisoras y receptoras de turismo, tanto interior, como extranjero. Un segundo grupo, que sirve al tráfico de difusión espacial de tales corrientes. Finalmente, un tercer grupo, en que la vía tiene un uso esencialmente turístico y, por

consiguiente, su fundamentación no responde a necesidades de tráfico mercantil.

El planteamiento de la planificación turística para cada grupo ha de ser forzosamente distinto, teniendo en cuenta, por una parte, su consideración prevista en el Plan de Transportes, y por otra, el mayor interés turístico que ofrecen, de un lado, las grandes vías de penetración, y de otro, los pequeños tramos de carretera que pueden introducir en la explotación turística zonas o lugares con recursos naturales o culturales capaces de atraer una masa importante de visitantes.

Las grandes vías de penetración han venido integradas, hasta el presente, por algunas de nuestras carreteras nacionales, constitutivas de los itinerarios principales de enlace entre el centro y la periferia, así como partes de las que discurren próximas a las costas mediterránea y cantábrica. Sobre tales vías, el Ministerio de Obras Públicas ha establecido —para el quinquenio 1967-71— el programa «REDIA» (Red de itinerarios asfálticos), que cubre los siguientes itinerarios:

- Madrid-Irún.
- Madrid-Barcelona.
- Madrid-Valencia.
- Madrid-Cádiz.
- Madrid-Badajoz.
- Madrid-La Coruña y El Ferrol del Caudillo.
- Madrid-Alicante.
- Alicante-La Junquera.
- Málaga-San Fernando.
- San Sebastián-Oviedo.

Dichos itinerarios constituyen la parte principal de las vías de acceso utilizadas por el turismo y, por consiguiente, satisfacen una parte importante de las necesidades de infraestructura turística en materia de carreteras. La realización de las inversiones programadas permitirá alcanzar para 1971 una situación indudablemente más favorable que la actual, mejorando por tanto la calidad de nuestra oferta turística.

El programa debería completarse —al menos en cuanto respecta a los intereses turísticos— con el tramo Alicante-Cartagena, por la costa (N. 332), que constituye la prolongación natural del itinerario La Junquera-Alicante. Resulta necesario para la explotación de la zona del Mar Menor, que constituye, en los momentos actuales, una de las áreas más prometedoras para competir con otras relaciones puestas en marcha por otros países (Algarve, Languedoc, Cerdeña, etc.).

Precisiones prácticamente análogas deben hacerse con relación al propuesto acceso central a Galicia, cuyo interés turístico no ofrece la menor duda.

Las obras previstas en el programa REDIA resultan, sin embargo, insuficientes para evitar la aparición de graves congestiones en tramos de muy elevada densidad de tráfico. Al igual que en otros países, tales problemas sólo pueden ser resueltos mediante la construcción de autopistas, que además de ser precisas por razones de tráfico ofrecen un importante impacto desde el punto de vista de la atracción turística.

En trance de iniciación la autopista La Junquera-Barcelona, y resuelto también, a corto plazo, el comienzo de la de Irún-Bilbao, resulta imprescindible proseguir con la puesta en marcha de nuevas etapas la constitución de un sistema nacional de autopistas. Dicho sistema, necesario, como decimos, por razones de tráfico, lo es, con mayor urgencia, por razones turísticas. Una programación al respecto,

referente al cuatrienio 1968-71, debe incluir, por motivos turísticos, los itinerarios siguientes:

- La Junquera-Alicante.
- Irún-Burgos.
- San Sebastián-Santander.
- Málaga-Algeciras.

Estos tramos son los que ofrecen una mayor densidad de tráfico turístico, especialmente el primero, que constituye la parte fundamental de la futura autopista del Mediterráneo, obra que debería completarse íntegramente no más tarde del año 1971. El tramo Irún-Burgos, es también del mayor interés como vía de acceso del turismo extranjero con destino a la mitad oeste de la Península. La prolongación hasta Santander de la prevista autopista San Sebastián-Bilbao, no ofrece duda, si se toma en cuenta el importante desarrollo turístico de la provincia, y el importante peso que tiene en el mismo el turismo francés. Finalmente, la autopista Málaga-Algeciras, resulta indispensable para la prosecución del desarrollo turístico de la Costa del Sol.

Se entiende que la planificación del sector transportes, dentro del II Plan, ha de incluir, naturalmente, las inversiones precisas, tanto para el cumplimiento del programa REDIA, como del plan de autopistas, en el que, aparte de las ya indicadas como turísticamente precisas, deberá también incluirse un programa de autopistas de acceso a las grandes ciudades, que constituyen una infraestructura de destacado interés para facilitar el turismo interior de fin de semana, cuyo tráfico es precisamente el que produce las puntas más acusadas.

No se incluyen en el programa de desarrollo turístico por las razones ya expuestas las inversiones precisas a tal fin, así como tampoco las necesarias para mejorar las condiciones actuales del resto de la red de

carreteras, a cargo del Ministerio de Obras Públicas, con carácter general, y que quedan englobadas dentro del segundo grupo de difusión espacial antes definido.

Por tanto, desde el punto de vista de programación, de la infraestructura turística, la atención principal ha de ponerse en las carreras del tercer grupo, es decir, en aquellas de carácter fundamentalmente turístico, y cuya inexistencia o mal estado supone una anulación efectiva de atractivos y posibilidades turísticas indudables.

Se trata, en general, de pequeños tramos de carretera no incluidos en los planes generales de construcción o mejora de la red viaria, o que caso de estarlo no recibirían la prelación debida, de realizarse ésta meramente por el volumen de tráfico, sin tomar en consideración su carácter de equipo social imprescindible para el desarrollo turístico.

En general, estos tramos tienen el carácter de caminos vecinales en cuanto a su función respecto al tráfico y por afectar primordialmente a intereses locales, pero sus normas de proyecto deben ser de mayor calidad, dado el carácter predominantemente turístico de dicho tráfico. En la red del Estado, por el contrario, se integrarían carreteras turísticas de otro tipo que el aquí tratado, como pueden ser los itinerarios-base precisos para el desarrollo integral de grandes zonas, tales como el Pirineo, la costa oriental de Almería o las costas de Huelva. Estas carreteras deben incluirse en el Plan de Transportes.

Separadamente de las carreteras de este tipo, que, como decimos, deben integrarse en la planificación general de la Comisión de Transportes, la Comisión de Turismo considera necesario programar directamente aquellas otras de corto recorrido con carácter específico de acceso turístico. Las mismas vienen limitadas en este II Plan a las de

enlace de la red actual de carreteras, con los centros de turismo de nieve, que se proyecta crear o desarrollar, o con zonas de playas desprovistas de acceso cómodo e incapaces por ello hasta el presente de recibir una explotación turística adecuada.

A estos efectos, la promoción del aprovechamiento turístico de los embalses, en cuanto se refiere a carreteras de acceso, tiene la misma consideración que la otorgada a las playas marítimas.

Con relación a los accesos a estaciones de montaña, deberá tomarse en consideración la necesidad de que su utilización sea posible en todo tiempo, puesto que es precisamente en el período invernal cuando resultará mayor el tráfico por las mismas, concentrado además, precisamente, en períodos cortos de gran afluencia.

4.1.2 Ferrocarriles

El ferrocarril ha ido perdiendo importancia relativa, como medio de transporte turístico, por efecto de la creciente motorización individual y el rápido desarrollo de la aviación, en tanto que el transporte ferroviario no ha seguido en su evolución al propio desarrollo turístico y a las exigencias de calidad de la demanda general de transporte. Es indudable, sin embargo, que tiene un importante papel que jugar en el futuro turístico por la gran congestión que sufre la carretera y el creciente índice de peligrosidad que la misma origina.

La planificación ferroviaria corresponde; naturalmente, al sector «transportes», y las inversiones precisas por motivos turísticos no se evalúan separadamente por quedar englobadas en las inversiones generales.

De las dos funciones que el ferrocarril desempeña en el tráfico turístico, la primera corresponde a la vía de acceso rápido, para transporte o gran distancia, y la segunda, al tráfico a corta o media distancia, congruente con el turismo de fin de semana.

Respecto a la primera, es forzoso reconocer que la red ferroviaria española no ofrece un servicio idóneo, en cuanto a velocidad y comodidad, que pueda ponerse en parangón con el de otros países europeos, si bien la situación ha mejorado notablemente, en especial en el transcurso del último quinquenio. Sin embargo, se echa en falta una programación congruente con la demanda turística, especialmente en lo que afecta al turismo extranjero. La estructura radial de nuestra red ferroviaria se acusa con más profundidad en la explotación, siendo Madrid un punto de ruptura del tráfico.

Faltan enlaces rápidos y directos entre los puntos de entradas por frontera y nuestras principales zonas turísticas. En unos casos —como en la costa cantábrica—, por la pluralidad de explotaciones ferroviarias en las redes de vía estrecha y la falta de enlace con Galicia; en otros —costa mediterránea—, por la falta de un servicio rápido, moderno y eficiente de Port Bou a Málaga por Valencia, Murcia y Granada; en otros, finalmente, por la ruptura de viaje en Madrid o la falta de tramos más directos, como serían el Madrid-Burgos o el Lérida-Saint Girones, para la comunicación Norte-Sur, o bien para otras comunicaciones regionales, como el Burgos-Santander o el Baeza-Utiel. Este último, ofrece indudable interés para las comunicaciones Levante-Andalucía.

En el turismo de corto recorrido, el ferrocarril debe desempeñar también un papel importante en las áreas próximas a las grandes poblaciones. A este respecto, la próxima terminación del Madrid-Burgos abrirá nuevas zonas al turismo residencial interior y al de fin de semana; lo mismo que

ocurrirá con la posible prosecución del antiguo proyecto de ferrocarril a San Martín de Valdeiglesias y valle del Tiétar.

Establecida una prelación de carácter turístico respecto a los nuevos ferrocarriles, reducida a los límites del próximo cuatrienio, los proyectos de mayor interés son, sin duda, la terminación del Madrid-Burgos y del Burgos-Santander. Otros aspectos de importancia afectan más a la explotación y organización del servicio, en orden a superar las deficiencias antes apuntadas.

Hay, no obstante, un punto de interés a destacar. El presente plan de desarrollo turístico tiene entre sus objetivos la promoción del turismo social, para el cual el factor «coste de transporte» ofrece una consideración especial. La experiencia de otros países pone de manifiesto la idoneidad del ferrocarril para un tráfico de masas a gran distancia y a precio mínimo, y la ventaja que obtienen las administraciones ferroviarias, con agilidad comercial, en la captación de dicho tráfico, mediante tarifas especiales de grupos. La red ferroviaria española deberá incorporarse a esta promoción del turismo social, ampliando acciones ya iniciadas, al menos parcialmente, como en el caso actual del «ferrotoun».

4.1.3 Puertos

Dejando aparte la consideración de las implicaciones turísticas que entraña la navegación marítima —en especial por la deficiente situación de partida que ofrecían nuestras líneas marítimas con las provincias insulares Y otros servicios de soberanía—, la planificación turística se concentra en el aspecto de las instalaciones portuarias, como concreción de infraestructura básica. No quiere ello decir que pese a las mejoras alcanzadas a lo largo del I Plan no subsistan situaciones de clara inadecuación entre la navegación marítima y las

necesidades turísticas, pero éste es tema que será también considerado en la planificación a realizar por la Comisión de Transportes.

El papel de los puertos, como punto de acceso a las corrientes turísticas internacionales ha sufrido también un retroceso relativo, pero sigue ofreciendo cifras absolutas de indudable importancia. Se precisa, por tanto, mejorar sus características receptoras, en cuanto a estaciones de viajeros, principalmente, para poder ofrecer las máximas facilidades posibles, tanto al tráfico de entrada y salida como al de tránsito. La adecuación de los puertos situados en zonas turísticas al tráfico en transbordadores es también de la mayor importancia.

Punto importante en la planificación turística para el próximo cuatrienio es el referente a los puertos deportivos. La necesidad de acondicionar zonas de atraque para la navegación deportiva y de recreo en los puertos ya existentes, e incluso de construir puertos de nueva planta a los mismos efectos, se ha hecho patente en estos últimos años, como consecuencia del notable incremento de la afición náutica en todos los países marítimos europeos. Una idea de su volumen lo pueden dar las 300.000 embarcaciones de este tipo matriculadas en Suecia; las 50.000 de Italia, y las 125.000 que figuran en las recientes estadísticas francesas. No menos significativos son los porcentajes de crecimiento de las flotas de recreo, que en Francia oscilan entre el 20 por 100 y el 30 por 100 anual acumulativo.

No puede caber duda sobre la conveniencia de una inmediata actuación para el establecimiento de los medios y servicios necesarios, que atiendan no sólo al creciente número de embarcaciones deportivas y de recreo nacionales, sino también a la gran demanda existente por parte de los clubs y agencias de turismo extranjeras. Resulta, sin embargo, difícil cifrar económicamente el rendimiento de las inversiones precisas por cuanto resulta casi imposible conseguir una

razonable rentabilidad directa —sobre todo para las inversiones públicas—, habida cuenta del reducido nivel de las tarifas vigentes. Sin embargo, es evidente que se alcanzaría una elevada rentabilidad indirecta, derivada de la atracción de un turismo de gran nivel económico y de los correspondientes ingresos producidos por la estancia y aprovisionamiento, tanto de las personas físicas como de las propias embarcaciones.

Por otra parte, es absolutamente preciso seguir la evolución de las tendencias turísticas, en cuanto se refiere a las infraestructuras e instalaciones necesarias, si no se quiere correr el riesgo de que se produzcan peligrosas desviaciones hacia otros países más previsores.

Nuestro equipo hotelero está muy por encima de la competencia, y ello ha de reconocerse que se ha conseguido, en gran parte, por el esfuerzo y previsión de la iniciativa privada, que naturalmente se mueve casi exclusivamente por el estímulo de la rentabilidad directa, pero teniendo en cuenta la dificultad señalada para conseguir dicha rentabilidad en las inversiones en puertos deportivos y de recreo, parece que debe ser el propio Estado quien, en su mayor parte, efectúe tales inversiones. Estas habrán de serle indirectamente rentables, al mismo tiempo que apremia así adecuadamente el esfuerzo desarrollado por la iniciativa privada.

Ante la necesidad de evitar duplicaciones en la planificación general, la Comisión de Turismo estima lógico que la Comisión de Transporte del Plan incluya los puertos deportivos en la planificación de dicho sector. Tal parece la solución más conveniente para mantener un tratamiento unitario de la infraestructura portuaria, máxime por el carácter mixto de la mayor parte de los puertos en cuanto a su utilización. Se mantiene, así, un criterio análogo al observado con relación a los puertos

pesqueros, que constituyen, en muchos casos, partes integradas en las instalaciones generales portuarias.

Los trabajos realizados por la Junta Central de Puertos del Ministerio de Obras Públicas, con la participación de las Subsecretarías de la Marina Mercante, de la de Turismo, y de la Delegación Nacional de Educación Física y Deportes, figuran incorporados al Plan de Puertos de la Comisión de Transportes; por lo que en este lugar sólo se efectúan algunas puntualizaciones sobre el tema.

La planificación de puertos deportivos se ajusta a las siguientes directrices:

- Concentración de las inversiones de mayor cuantía económica, que suponen los puertos de nueva creación, en algunos, muy pocos, que sean de indudable interés turístico.
- Conveniencia de aprovechar los actuales puertos existentes mediante las adecuadas obras de acondicionamiento.

Tomando en consideración las referidas directrices, se han señalado, en primer lugar, los puertos de nueva planta a ejecutar en el próximo cuatrienio (1968-1971), con el criterio —altamente conservador y restrictivo—que aconseja la dificultad de prever el número de embarcaciones que hayan de utilizarlos, ya que no es posible valorar cuantitativamente, con exactitud, en qué medida crecerá la flota deportiva y de recreo al disponer de unas bases adecuadas.

Los puntos de la costa seleccionados en principio para el establecimiento de estos puertos de nueva planta son:

- Torremolinos.
- Mar Menor.
- Salou.
- Sitges.
- Lloret de Mar.

La elección de Torremolinos y Lloret de Mar queda plenamente justificada por la gran concentración turística inmediata y la imposibilidad de habilitar con capacidad suficiente los puertos ubicados en sus proximidades.

El Mar Menor, como posible puerto invernal de una gran flota de recreo, puede constituir un magnífico foco de atracción turística, ya que una vez abierta una comunicación con el Mar Mediterráneo la capacidad del Mar Menor para recibir embarcaciones es prácticamente ilimitada.

Salou y Sitges son puntos muy destacados de la costa catalana y presentan la ventaja de existir sendos antiguos espigones, que facilitan y abaratan notablemente la ejecución de los puertos correspondientes.

Todos estos puertos se han situado en el Mediterráneo por razones no sólo de interés turístico, sino por la economía que representa para su ejecución la ausencia de mareas y temporales fuertes. También cabe señalar en este sentido, que el 90 por 100 de la actividad náutica deportiva en Francia se produce en el Mediterráneo.

En correspondencia con la segunda directriz se ha visto la posibilidad de acondicionar una red de actuales puertos, con instalaciones adecuadas a la atención de embarcaciones deportivas y de recreo, que permita —a base de singladuras no demasiado largas— el desplazamiento de bales embarcaciones a lo largo de toda la costa. Aunque este proyecto, en principio, pueda parecer demasiado

ambicioso por la larga lista de puertos en que se hace preciso actuar, debe tenerse en cuenta que el gasto, en muchos de ellos, será mínimo, ya que bastará el establecimiento de algunos escasos atraques que permitan la escala y una estación de aprovisionamiento de carburantes. Por otra parte debe considerarse el proceso, cada vez más rápido, de la desaparición de la pesca de bajura, que justificó en su día la creación de numerosos puertos pesqueros en nuestras costas, y a los que de esta forma será posible sacarles una utilidad que de otro modo acabaría perdiéndose.

La actuación, de acuerdo con esta segunda directriz, no ha de limitarse forzosamente a las costas mediterráneas, sino también a las cantábricas y atlánticas. Facilitar el acceso a Galicia de la navegación deportiva es fundamental para su desarrollo turístico.

4.1.4 Aeropuertos

El avión es hoy el medio preferido para el transporte a grandes distancias, especialmente cuando el factor tiempo ofrece una elevada valoración para quien viaja. Ambas circunstancias son inherentes a gran parte del tráfico turístico, donde se da una amplia separación geográfica, entre los mercados de oferta y demanda, o sea entre las zonas que atraen al turismo y aquellas otras que lo generan.

Los vuelos no regulares—conocidos como vuelos «charter»— son los que, por su bajo precio, tienen un mayor interés, razón por la cual todas aquellas medidas que tiendan a favorecerles tendrán una repercusión importante en el desarrollo turístico, de nuestro país.

Desde el punto de vista turístico, la zona de influencia óptima de un aeropuerto viene dada, aproximadamente, por un círculo de 50 kilómetros de radio, con centro en el mismo. Toda ampliación de esta área eleva más que proporcionalmente la sensación de sacrificio que el viaje supone para el turista; sensación aún más penosa, cuando el transporte complementario se realiza en sentido contrario al del desplazamiento principal. Dada la importancia que la valoración del tiempo tiene en el transporte turístico, el turista acepta con desagrado la necesidad de efectuar transbordos. La utilización sucesiva de líneas distintas limita el campo de utilización turística de este medio de comunicación.

Es preciso agilizar los servicios de los aeropuertos, tales como aduanas., facturación de equipajes, etc., que obligan a los viajeros a presentarse con bastante antelación a la salida del avión. En los viajes de recorrido relativamente breve, alarga innecesariamente el tiempo empleado en cuantía superior, en muchas ocasiones, a la propia duración del vuelo.

La planificación de los aeropuertos corresponde a la competencia de la Comisión de Transportes, más por lo que se refiere al turismo, cabe señalar la necesidad de ejecutar la totalidad de las obras previstas para los dos primeros cuatrienios en el vigente Plan General de Aeropuertos y Rutas Aéreas, y la necesidad de incluir en la programación del cuatrienio 1968-71, cubierto. por el II Plan de Desarrollo, la construcción o mejora de los aeropuertos de Reus, Tarragona, Granada, Córdoba, Jerez, Huelva e isla de La Palma, en el archipiélago canario, adecuándolos tráfico turístico internacional. Los más urgentes de todos ellos son, sin duda alguna, los de Huelva y La Palma, por cuanto constituyen infraestructuras básicas. sin las cuales no será posible desarrollar turísticamente dichas zonas.

El cuatrienio del II Plan debe asimismo servir para realizar durante el mismo la planificación general de la futura red de pequeños aeropuertos turísticos-deportivos, capaces de servir eficientemente al tráfico aéreo privado, no servido por aviones comerciales de línea, y que está llamado a alcanzar un desarrollo espectacular en la década de los años setenta.

Las posibilidades del avión ligero de menos de 12 plazas son máximas en aquellos lugares de atracción turística aislados que, por su calidad o naturaleza, ejercen dicha atracción sobre una clientela alejada, que exige grandes facilidades de comunicación.

Se emplea para el tráfico de tales aviones el nombre genérico de «tercer nivel», por contraposición con el «primero», que es el tráfico aéreo regular internacional, y con el «segundo», que es el interior y el no regular. Los pequeños aviones —y los pequeños aeropuertos que llevan consigo— permiten además el acceso progresivo al transporte aéreo de las pequeñas comunidades.

A partir de los 30.000 a 50.000 entradas y salidas de aeronaves como movimiento anual en un aeropuerto comercial, está ya justificada la necesidad de segregar el tráfico privado, derivándolo sobre un aeropuerto marginal. Hoy día, se producen ya interferencias, si bien no graves entre la aviación privada y la comercial en nuestros tres principales aeropuertos de Barajas, Barcelona y Palma, cuya cifra media anual es del orden de los 45.000 a 55.000 movimientos comerciales.

La importancia que deberán tener los aeropuertos privados de la capital de la nación, y de unos centros turísticos tan extraordinariamente desarrollados como Barcelona y Palma, así como los problemas de coordinación de su tráfico como el comercial de las áreas terminales respectivas, excede, como fácilmente se alcanza, de la posibilidad de planteamiento, al margen de la organización de la red general de aeropuertos.

Hay otros, sin embargo, que pueden ser promocionados por iniciativas locales de carácter público, privado o mixto, y que en algunos casos definidos pueden servir para el primer lanzamiento turístico de una zona y suponen el comienzo de un futuro aeropuerto comercial. Si tal circunstancia es previsible, debe ser tomada en cuenta a efectos de la reserva de terrenos precisa para el nuevo aeropuerto. Pero, en muchos casos, tal transformación resulta poco probable, aun a largo plazo, y, por tanto, el aeropuerto mantendrá sus características básicas de «turístico-deportivo», adecuado para el tráfico ligero. Bastará entonces una pista de suelo-cemento y unas instalaciones mínimas, que puedan servir a un pequeño «resort» turístico.

La planificación deberá realizarse conjuntamente por la Dirección General de Aviación Civil y la Subsecretaría de Turismo, así como el estudio de las bases sobre las que la red de «tercer nivel» podría ser desarrollada por los intereses locales afectados. Igualmente se deberá favorecer, en cuanto sea posible, la creación de pequeños aeropuertos privados en las grandes urbanizaciones turísticas y alentar su promoción por los particulares de un modo ágil y ordenado.

4.2 Equipo infraestructural

4.2.0 Introducción

Aparte de las infraestructuras generales—que reciben también un uso turístico—, hay un conjunto, cada vez más amplio y diversificado, de infraestructuras típicamente turísticas, que constituyen parte fundamental de los atractivos de un país y que requieren un trato diferenciado. Estas son las que, reducidas a la más importante se agrupan bajo el epígrafe de equipo infraestructural.

4.2.1 Costas y playas

Las extraordinarias condiciones que reúnen nuestras costas han constituido sin lugar a dudas uno de los motivos fundamentales, de la enorme afluencia turística que tan espectacular y progresivamente viene registrándose en todo el perímetro nacional.

El uso preferente de la costa y sus playas como lugar ideal de reposo y esparcimiento se ha llegado a convertir en una verdadera necesidad para el hombre actual y alcanza cada vez más a estratos sociales más amplios, según aumenta, con sus posibilidades económicas, su propio nivel de vida.

Mientras la utilización de la playa fue privilegio y afición de unos pocos, no se hizo sentir en ella otra necesidad que la de los accesos, siendo entonces aconsejable conservar al máximo el aspecto original y salvaje de la naturaleza. Pero cuando la playa se ha transformado en un foco de atracción de masas que llegan a saturar su superficie, surge ineludiblemente la necesidad de su ordenación y del establecimiento de unos servicios básicos, si no se quiere que, como consecuencia de las incomodidades e incluso peligros que entrañan tales

concentraciones, se llegue a transformar en antipropaganda lo que fue principal motivo de estímulo turístico.

Para un turismo de masas, las playas precisan de todo un conjunto de elementos y servicios tales como accesos, aparcamientos, suministro de agua potable, vestuarios, servicios higiénicos, de limpieza, de vigilancia, de salvamento y socorrismo, etc. El proceso de urbanización de las playas las acerca, de modo natural al ámbito de competencia municipal, alejándolas, al menos relativamente, de sus anteriores jurisdicciones. Es precisó, por tanto, una revisión de la actual legislación y con ello un cambio en la actitud tradicional frente al problema de las playas acorde con el producido en su valoración, a causa de su uso turístico. Este es tema que deberá ser abordado y resuelto a muy corto plazo.

El uso turístico de las playas obliga, naturalmente, a resolver los problemas crecientes de contaminación y limpieza de las mismas. Una colaboración perfectamente definida por parte de las autoridades municipales, de Obras Públicas y de Marina resulta ineludible para lograr el necesario éxito, definiendo competencias y obligaciones respectivas, sin menoscabo de un planteamiento unitario respecto a las directrices de explotación turística.

La calificación jurídica de los terrenos de una playa como bienes de dominio público hace imposible su venta, cesión o enajenación a la iniciativa privada, lo que constituye un obstáculo insalvable, la mayoría de las veces para que aquélla se decida a invertir su capital en la ejecución de las adecuadas obras de infraestructura que forzosamente habrían de llevarse a cabo en régimen de concesión administrativa.

Por otra parte, no sería tampoco aconsejable —aunque fuera viable— la desafectación del dominio público de los terrenos de una playa, por cuanto el riesgo que se corre de una mala aplicación de los mismos sería grande, dado el elevado valor que suelen tener los terrenos colindantes. Surge, así, en definitiva, como solución más adecuada la financiación pública de las obras principales de infraestructura, al menos en la parte precisa para servir de estímulo a la iniciativa privada, que, de esta forma, llegaría a lanzarse a inversiones menos cuantiosas y amortizables a más corto plazo. La rentabilidad de la inversión estatal puede quedar asegurada por los cánones de ocupaciones y aprovechamientos —en régimen de concesión— de los terrenos y servicios previstos, lo que marca un límite para tales inversiones, ya que su montante no debe sobrepasar aquella cifra, cuya rentabilidad mínima quede garantizada por una razonable previsión de ingresos.

Una segunda parte del problema de las costas y playas se refiere a las obras de estabilización, regeneración y creación de playas, cuya necesidad ha sido motivada por los fenómenos de regresión de la costa, muy acusados sobre todo en regiones de tanta importancia turística como son la Costa Brava y Levante. Estos fenómenos tienen su origen primario en la progresiva disminución de las aportaciones sólida de los ríos y torrentes, al ser éstos encauzados y represados, y también por la defensa contra la erosión del terreno, debida a las múltiples urbanizaciones y repoblaciones forestales ejecutadas en las proximidades del litoral y en el interior.

Las soluciones a adoptar contra los procesos de regresión de las playas suelen ser costosas, pero ineludibles, ya que afectan a intereses muy cuantiosos y complejos, siendo normalmente imposible afectar el gasto necesario a un determinado sector, por cuyo motivo parece que las obras correspondientes deben acometerse y sufragarse por el propio Estado.

Estas razones han aconsejado incorporar al programa de desarrollo turístico para el cuatrienio 1968-71 el Plan de Costas y Playas, estudiado técnica y económicamente por la Junta Central de Puertos del Ministerio de Obras Públicas, cuyas motivaciones son básicamente turísticas, y que no podía ser tratado lógicamente dentro de la Comisión de Transportes, que engloba las demás actuaciones previstas de la Dirección General de Puertos.

Se han analizado objetivamente las necesidades existentes, llegándose a establecer para la ordenación de playas un índice de clasificación que define su mayor o menor prelación relativa. Para ello se han conjugado, mediante un modelo matemático, el número de usuarios, la anchura y longitud de la playa y el grado de estacionalidad en su utilización, definiéndose de tal forma una selección de las que se deben incluir en el próximo cuatrienio (tabla 4.1).

TABLA 4.1

RELACION DE LAS PLAYAS A ORDENAR EN EL CUATRIENIO 1968-1971

(Con expresión de su índice de calificación)

Playa	Índice	Playa	Índice	Playa	Índice	Playa	Índice
<i>Región Norte:</i>		Sanlúcar de Barrameda	13	Portet de Moraira	33	Sa Riera	27
Fuenterrabía	40	La Cruz del Mar	24	Granadella	37	Estartit	27
San Juan	30	Regla	38	El Arenal	75	Rosas	20
Deva	53	La Costilla	35	Gandía	56	Llansá	25
Arrigorri	38	Fuenterravía	14	San Antonio	24	<i>Región Balear:</i>	
Plencia 2ª	30	La Puntilla	18	La Dehesa	25	Camp de Mar	22
Achibiribil	27	Valdelagrana	27	El Saler	27	Torá y Muertos	23 y 11
Arristara	20	Conil	20	Levante (Valencia)	42	Santa Ponsa	10
La Salvaje	21	La Rada	14	Grao de Sagunto	21	Magaluf	15
Salve (Laredo)	50	El Fuerte y El Faro	34	Canet de Berenguer	20	San Matías	10
Río	25	Fuengirola	29	Mardá y Corinto	20	Palma Nova	23
Castañeda	55	Carvajal	10	Castellón de la Plana	31	Portals Nous	14
Mataleñas	38	Torremuelle	13	Sur de Oropesa	33	Metas	58
Suances	23	Benalmádena	18	Norte de Peñíscola	30	Cala Mayor	34
Comillas	20	La Carihuela	31	<i>Región Catalana:</i>		Playa de Palma	23
El Sablón	32	El Bajondillo	29	Alguer	21	Cala Santany	12
Barro	30	El Lido	21	Dorada (Salóu)	23	Cala d'Or	29
Misiego	45	El Golf	10	Levante (Salóu)	33	Cala Gran	18
El Rinconín	25	La Misericordia	42	El Milagro	22	Cala Marsal	13
San Lorenzo	31	San Andrés	29	Rabassada	27	Porto Cloon	14
Caranques	27	El Palo	37	Larga	20	Cala Murada	20
Luanco	20	Torre del Mar	26	Torredembarra	21	Porto Cristo	28
<i>Región Gallega:</i>		El Salón	24	Ribes Roges	38	Son Moro y Cala Millor	10
Carballar	10	El Balcón de Europa	14	Oro (Sitges)	53	Son Moli	18
Fuente del Carbón	13	Calahonda	41	San Sebastián (Sitges)	56	Cala Gulla	10
Frouxeira	12	El Chorrillo	23	Castelldefels	50	Formentor	10
San Jorge	10	Burriana	11	Gavá	36	Sóller	10
Cabañas	10	<i>Región Sudeste:</i>		Viladecáns	28	Arenal den Castell	10
San Pedro (Perbes)	12	La Herradura	17	La Barceloneta	40	Regollador y Grande	20
Grande de Miño	11	Almuñécar San Cristobal	11	Badalona	46	Santandria	30
Sada	12	Puerta del Mar	15	Mongat	30	Calan Porter	12
Grande de Bastiagueiro	14	Poniente de Motril	13	Masnóu	30	Punta Prima	12
Santa Cristina	16	Castell de Ferro	10	Premiá de Mar	20	Portinax	11
Riazor	21	Garrucha	12	San Juan de Vilasar	31	Cala Cana	14
Textal	12	El Castellar	11	Cabrera de Mataró	23	Martella	14
Tangil	10	Nares	11	Maltaró	30	Cala Boix	11
Compostela	13	La Barra	12	Canet de Mar	27	Portinaix	11
Silgar	12	Cabo de Palos	15	La Murtra (San Pol)	25	Cala Grassio	12
Portocelo	28	Santiago de la Ribera	14	Calella de la Costa	46	San Antonio Abad	10
Mogar	14	<i>Región Levante:</i>		Blanes	62	<i>Región Canaria:</i>	
Samil	13	Campoamor	31	San Francisco	23	El Arenas	10
Fontaina	14	El Cura	22	Fanals	24	Puerto de la Cruz	36
Bao	13	El Salaret	20	Lloret de Mar	90	San Marcos	10
América	14	Pesquera y Pinet	32	Tossá de Mar y Palma	102	Los Cristianos	11
Barbeira	11	El Postiguet	90	San Feliu de Guixols	51	El Medano	13
<i>Región Sur:</i>		La Alfuereta	103	Aro y Rovira	33	Los Cancajos	11
Isla Cristina	11	San Juan	37	La Caleta, Torre Valentina, San Antonio y Monestrí	23	Las Canteras	36
Las Antillas	10	Muchavista	15	Calella	20	Las Nieves	10
Punta Umbría	73	Poniente de Benidorm	88	Llafranch	28	Maspalomas	11
Mazagón	38	Levante de Benidorm	99	Protio y Tamarlu	23	San Agustín	12
Matalascañas	12	La Fosa	26	Aigua Blava	30	Melenara	12
						Blanca y Cueva Doña Juana	10

Con relación a la estabilización, regeneración y creación de playas y costas, el Plan incluye aquellas obras que se han estimado imprescindibles efectuar dentro del cuatrienio para defender adecuadamente el valioso patrimonio que representan.

4.2.2 Cursos de agua y embalses

En las zonas interiores del país los ríos y embalses constituyen motivos de atracción, muy especialmente para el turismo interno, tanto de carácter estival como de fin de semana. Aun sin considerar específicamente los problemas inherentes a la pesca deportiva, las masas de agua interiores tienen de día en día una utilización turística creciente, y sus márgenes adquieren en muchos casos el carácter de playas interiores, mientras que las aguas ofrecen posibilidades interesantes para deportes náuticos.

Dado el carácter extremado de nuestra hidrografía, tanto en cuanto a régimen de caudales como respecto al perfil de nuestros ríos, no cabe duda alguna de que es en los embalses donde residen las mayores posibilidades de atracción turística. Sin perjuicio ni detrimento de la finalidad primaria para los que fueron construidos, los embalses deben estar abiertos a la utilización turística.

La importancia de tal utilización se confirma con la consideración de que el V Plan francés plantea la construcción de pequeños embalses de utilización única y exclusivamente turística en zonas próximas a las grandes ciudades.

El aprovechamiento turístico de nuestros embalses obliga necesariamente a una compatibilización entre el uso turístico y otros aprovechamientos y a una ordenación de las márgenes y zonas limítrofes que no interfiera con los mismos. El periodo del II Plan fijado ya

el marco legal de la acción ordenadora—ha de contemplar el desarrollo de los planos de ordenación de los embalses de mayor interés turístico y el establecimiento de una normativa ágil y simple para su utilización turístico-deportiva.

El tema es, ciertamente, complejo, y deben ser contemplados todos los aspectos que se engloban bajo la denominación genérica de «economía del agua», otorgando la debida ponderación a los usos alternativos o compatibles, buscando alcanzar un óptimo económico-social en la explotación.

4.2.3 Instalaciones turístico-deportivas

Dadas las características que ofrece actualmente tanto el turismo de carácter residencial como el turismo estante de corto período de permanencia, resulta indudable que la existencia de instalaciones deportivas en las zonas de mayor desarrollo turístico ofrece día a día un interés más relevante, como factor integrante del equipo turístico de oferta. Por otra parte, algunas instalaciones deportivas como los campos de golf y, en otro sentido, los cotos de caza o pesca representan por sí mismos un atractivo turístico de primer orden, de alta valoración en el mercado internacional.

Dejando aparte estos últimos para su tratamiento dentro del turismo rural, conviene tratar, en este momento sobre todo, instalaciones tales como los clubs deportivos, y en especial los náuticos, y los campos de golf, que representan las creaciones más características e interesantes desde el punto de vista turístico.

La importancia que en un próximo futuro ha de alcanzar la navegación privada de carácter turístico, muy especialmente en el área del Mediterráneo occidental, aconseja dedicar una importante atención al tema de los clubs náuticos, dado que el aspecto puramente portuario se incluye dentro de la programación del sector «Puertos».

Los clubs náuticos actualmente existentes y la mayor parte de los que puedan crearse en el futuro están normalmente ubicados en las zonas de servicio de los puertos y son objeto de concesión administrativa, por lo cual se hallan obligados al pago de un canon por la ocupación de sus terrenos. Tratándose de instituciones sin ánimo de lucro, deben recibir, naturalmente, un tratamiento diferente del aplicado a las concesiones con finalidad mercantil, principalmente en cuanto afecta al canon de ocupación y a la imposición fiscal sobre edificios e instalaciones.

Resulta necesario reducir al mínimo tales costes de mantenimiento, bien mediante exención total o aplicando unas tarifas puramente simbólicas, siempre que cumplan un mínimo de condiciones que caracterice plenamente el carácter turístico de su explotación. Para ello resulta conveniente distinguir con el apelativo de «turísticos» aquellos clubs abiertos a la utilización por turistas nacionales o extranjeros en determinadas condiciones debidamente reglamentadas.

Dentro de la ordenación turística general habrá de abordarse, por tanto, el estudio de los requisitos a satisfacer por tales clubs para que los mismos se puedan beneficiar de las ventajas antes indicadas y puedan recibir la ayuda crediticia de que más adelante se hace mención. La condición básica—aparte de las que, en su momento, se juzguen necesarias desde el punto de vista técnico— será su integración en una «Federación de Clubs Náuticos de carácter turístico», que podrá suscribir convenios de reciprocidad con federaciones o clubs extranjeros para la

utilización de sus servicios por los turistas pertenecientes a los mismos y por los nacionales socios de cualquiera de los clubs integrados en la federación. Los clubs náuticos turísticos estarían en todo caso abiertos preferentemente al turismo que accediera por mar en embarcaciones turístico-privadas, actuando como puntos de la red de apoyo a dicho tipo de navegación.

El mismo sentido de apoyo ofrece la prevista red de «hoteles» (moteles de costa), que será expuesta más ampliamente al tratar de las inversiones.

No basta, sin embargo, con las exenciones o ventajas ya expuestas, para promover un desarrollo de los clubs náuticos o deportivos de cualquier otro carácter, o para mejorar sus instalaciones, de forma que las mismas alcancen la calificación turística y supongan una pieza importante en el equipo turístico nacional. Resulta necesaria la concesión de créditos a tal efecto, siguiendo la acción ya iniciada en el plan anterior. Tales créditos suponen la mínima contrapartida a las cargas que impone su consideración dentro del equipo turístico general, y debiera ser completada, a ser posible, con algunas subvenciones a fondo perdido en aquellos casos en que el esfuerzo de promoción así lo requiera.

Un planteamiento análogo al desarrollado, para los clubs náuticos se establecerá también con carácter específico para los campos de golf, que representan un atractivo turístico de primera categoría, como demuestra el rango internacional alcanzado por la mayor parte de los actualmente existentes. Han de tenerse en cuenta las posibilidades que el clima de algunas de nuestras zonas ofrece para la práctica agradable de dicho deporte en la época invernal y el alto nivel de gasto unitario del turismo selecto que atraería en dicha época.

Precisamente el acceso de los reactores al tráfico «charter» ha de impulsar, en forma importante el flujo turístico procedente de Estados Unidos, donde el deporte del golf es altamente popular. Difícilmente los campos de golf serán construidos por la iniciativa privada si ésta no se ve ayudada por las vías fiscal y crediticia, y, sin embargo, suponen un importante factor de atracción, capaz de mejorar la explotación de aquellas zonas de turismo estival, que gocen de clima suave en el invierno.

Esta razón abona la conveniencia de otorgar preferencia a la creación de tales instalaciones en las zonas litorales mediterráneas, suficientemente equipadas en otros aspectos y cuya temporada turística tenga claras posibilidades por razones climáticas de ser ampliada.

En el cuatrienio del II Plan deberá estudiarse y tomar una decisión al respecto la posibilidad de establecer en alguna de las islas del archipiélago canario una base de internada para las cuadras de caballos de carreras europeos, lo que permitiría, además, completar, con uno o más hipódromos, el complejo de atractivos turísticos ya existentes, afirmando su categoría internacional. Se trata de un proyecto ya esbozado en varias ocasiones y cuya economicidad turística parece ser cada vez más firme, por lo que se propone realizar un estudio detallado del mismo.

4.2.4 Estaciones de deportes de invierno

A pesar del importante desarrollo ya alcanzado por el turismo en España hay un aspecto del mismo que se halla aun francamente en retraso con relación a las posibilidades naturales que ofrece nuestro territorio a este respecto. Se trata del turismo invernal, atraído por los deportes de nieve, en primer lugar, y por el montañismo, en un sentido amplio, con la

ventaja de que éste último ofrece posibilidades de practicarse en todo tiempo.

Naciones como Suiza y Austria, que ocupan una posición destacada en el concierto turístico mundial, basan su situación en el turismo de montaña y, muy especialmente, en el turismo de nieve, atraído por sus magníficas estaciones alpinas. Francia e Italia, por su parte, han puesto también en explotación la mayor parte de sus recursos invernales.

La situación en el momento actual indica la existencia de agudos períodos de congestión en la alta temporada invernal, en muchas de las estaciones europeas actualmente existentes, pese a la ampliación de oferta ocurrida en los últimos años. Los niveles de renta ya alcanzados por la falta de un mínimo de equipo infraestructural que también acceda al turismo de nieve una demanda masiva, con lo que se han superado claramente las posibilidades de la oferta.

Hoy por hoy España ofrece las mayores reservas naturales debido a sus circunstancias orográficas, pero las mismas no pueden integrarse en la oferta efectiva turística, por la falta de un mínimo de equipo infraestructural, que las haga fácilmente asequibles a dicho tipo de turismo. Superar este estrangulamiento permitirá nuestra incorporación al mercado turístico europeo, para servir una demanda de elevada calidad relativa, que tiene además la ventaja de producirse en períodos de baja estación para otros tipos de turismo.

Tal circunstancia es del mayor interés desde el punto de vista macroeconómico, por cuanto la ampliación del turismo extranjero hacia España en el período invernal permitiría reducir la acusada estacionalidad de los ingresos turísticos en nuestra balanza de pagos, circunstancia que afecta desfavorablemente a la estabilidad externa de nuestra economía. Por otra parte, el turismo de este tipo contribuirá

decididamente a ampliar las posibilidades socioeconómicas de los grupos sociales que viven una economía de montaña, de difícil pervivencia, si no cuentan con el apoyo de esta transformación. La experiencia de otros países demuestra, sin lugar a dudas, que el turismo aporta una solución viable y plena de economicidad a los graves problemas con que se enfrentan dichas economías.

El turismo de nieve presenta, sin embargo, diferencias fundamentales con el que se asienta en las zonas costeras, en cuanto a la posibilidad de su promoción exclusiva por la iniciativa privada. En realidad sólo las estaciones invernales relativamente próximas a los grandes núcleos urbanos han podido ir realizando una adaptación de sus características meramente deportivas, a una orientación turístico-deportiva, ampliando, bajo presión de la demanda, sus infraestructuras de base. Tal evolución se produce con extraordinaria lentitud y con muy escasa coordinación, lo que realmente hace tales estaciones poco eficaces, como elementos de atracción turística a escala internacional.

Es preciso, por tanto, planificar la creación o complementación de un mínimo de estaciones invernales de montaña, que inicien la penetración de España en un mercado en rápida expansión, el que prácticamente no contamos hasta el presente. Ello obliga a una concentración de esfuerzos en un número reducido de centros, que permite conseguir para los mismos una calificación internacional.

En perfecta adecuación al principio de subsidiaridad de la acción pública en el campo económico, se prevé realizar la promoción de las estaciones invernales de montaña, corriendo a cargo del sector público la realización de la infraestructura básica, sin la cual no es posible atraer con el ritmo e intensidad necesarios el esfuerzo inversor privado. Igualmente se estima que difícilmente puede la iniciativa privada por sí sola acometer la instalación de los medios mecánicos de remonte,

imprescindibles para el lanzamiento turístico de un centro invernal. Su existencia crea, a largo plazo una de manda que los puede hacer rentables en sí mismos, pero su inexistencia impide cualquier tipo de desarrollo turístico a escala suficiente.

En el cuatrienio que abarca el presente plan, la promoción de estaciones invernales de montaña se limita básicamente a tres centros de primer orden, uno en el Pirineo, otro en el sistema central y otro en Sierra Nevada. El primero, aparte de servir la demanda interior de la zona situada al norte de la línea del Ebro, representa un elemento importante de atracción del turismo francés de invierno, que rebasa ya las posibilidades de acogida de sus propias estaciones pirenaicas. El situado en el sistema central servirá principalmente a la demanda de la capital de la nación, y el de Sierra Nevada completará la fuerza de atracción turística de la Costa del Sol.

Este último supondrá un importante impacto para colocar la costa meridional de la Península en uno de los primeros lugares del mundo, en cuanto a la atracción de un turismo internacional de calidad, que constituye uno de los objetivos del presente programa de desarrollo turístico, como lo confirma el interés expresado en el punto 4.1.4, sobre el aeropuerto de Granada y la solicitud de estudio de un aeropuerto en Motril, infraestructuras fundamentales para poder iniciar, con el impulso debido, la explotación turística de Sierra Nevada.

En todos los centros invernales previstos, las necesidades infraestructurales alcanzan muy altos niveles. No se trata tan sólo de la construcción o acondicionamiento de una adecuada vía de acceso, sino de su complementación, bien con otras vías alternativas hasta la frontera —como en el caso de las estaciones pirenaicas—o de enlace con zonas receptoras de otro tipo de turismo, como en Sierra Nevada. La infraestructura a crear por el Estado comprende también la red viaria

principal del propio centro, los aparcamientos, el abastecimiento general de aguas y el saneamiento y depuración de las residuales, los enlaces telefónicos y telegráficos y la línea o líneas de suministro de energía eléctrica.

Por su parte el Estado habrá de subvencionar la instalación de un mínimo de medios mecánicos de remonte que permitan el acceso al centro de las pistas deportivas y proporcionen el lanzamiento turístico del mismo, todo ello sin perjuicio del apoyo que, a través del crédito oficial, se conceda para la construcción de alojamiento o instalaciones complementarias por la iniciativa privada.

Para llevar a cabo la creación de estas estaciones invernales se precisa la adecuada instrumentación legal que permita llevar a cabo una acción concertada con los promotores privados y fije el marco en que ha de desarrollarse su acción conjunta con el Estado. Tal solución resulta obligada si se quiere realizar una promoción rápida del turismo invernal, y muy especialmente si se pretende atraer volúmenes importantes de turismo extranjero a nuestros centros turísticos de montaña.

4.2.5 Termalismo

El termalismo fue en el pasado una de las principales motivaciones de los desplazamientos turísticos, si bien en gran parte, con un carácter peculiar, en cuanto su finalidad era fundamentalmente médica, bien de tipo curativo o meramente preventivo. La evolución de la medicina en los últimos lustros ha afectado claramente a la valoración de las aguas mineromedicinales, como medio de proporcionar o mantener la salud física, mientras que la mejora de los transportes y la mayor afición a los deportes acentuó el desvío hacia zonas costeras, por la atracción del mar y de la playa.

Sin embargo, las estaciones termales de otros países, y muy especialmente los centros balnearios importantes —entre ellos los centroeuropeos— han sabido evolucionar al compás de los nuevos tiempos, conservando, si no la anterior posición preeminente, sí un nivel satisfactorio de demanda y de utilización del equipo receptivo creado en períodos anteriores y de las más modernas instalaciones. Las aguas termales y los complejos turísticos nacidos en su entorno siguen siendo un atractivo importante a la hora de decidir un lugar de vacaciones o de descanso laboral.

España, por su parte, es rica en abundancia, calidad y variedad de eficaces fuentes termales y manantiales de aguas mineromedicinales, que ofrecen remedio natural a diversas dolencias, con una eficacia demostrada históricamente desde hace dos milenios. Su clima, por otra parte, dota a tales recursos naturales de un poder de atracción superior al que pueden ofrecer en otros países y constituyen parte importante del equipo infraestructural de que dispone nuestra oferta turística.

La demostración más concreta de la importancia que el termalismo mantiene en el complejo de demandas turísticas la ofrece la cifra de seis millones de termalistas europeos, que acuden a los centros o estaciones balnearias no sólo en busca de salud, sino también de servicios turísticos. El termalista es además, generalmente, un turista de clase superior a la media, que busca para sus vacaciones climas suaves propicios para el descanso.

La situación de la industria termal española dista mucho, sin embargo, de ser satisfactoria. Circunstancias complejas de todo orden han llevado a la misma a una grave decadencia, como se manifiesta en el hecho de que de 188 balnearios existentes en 1961, sólo 92 estaban en explotación en 1965, según datos de la Dirección General de Sanidad.

Este hecho supone la anulación a efectos prácticos no sólo de un equipo infraestructural de primer orden, sino también de unas instalaciones que podrían tener una adecuada utilización turística.

Aun sin profundizar en la problemática general del tema, una primera aproximación al mismo hace patente la existencia de graves defectos en la explotación racional de esta riqueza. Reduciéndolos a una causa genérica, puede afirmarse que se ha llegado al estado actual por una falta de evolución en el sentido de la explotación, balnearia, que llevará la misma, al igual que otros países, a acentuar su utilización turística sobre la específicamente médicosanitaria.

Urge la revisión al respecto de la legislación sanitaria vigente, que impone a cada balneario un médico, con pago por el cliente, no sólo como medio de evitar una inadecuada identificación entre turista termal y enfermo real o presunto, sino también para incorporar decididamente los tratamientos mineromedicinales a las prescripciones facultativas de la clase médica en general. El residente temporal en un establecimiento balneario debe ser considerado como un turista, pues su consideración de «agüista» no es aceptable con carácter apriorístico.

El desvío de la demanda hacia los centros balnearios operado en los últimos años ha incidido desfavorablemente no sólo en la falta de adecuación de alojamiento, instalaciones y servicios complementarios a las nuevas características de la misma, sino también en la conservación de las instalaciones existentes. Se trata de un problema difícil, cuya resolución ha de basarse fundamentalmente en los siguientes puntos:

- Revisión de la actual legislación médicosanitaria en materia de balnearios, poniéndola en línea con la vigente en los países de mayor desarrollo del turismo termal.
- Revitalización de los tratamientos termales como medio curativo y preventivo y su utilización en la medicina social.

- Amplio apoyo fiscal y crediticio para una remodelación de nuestras estaciones balnearias, que acentúe su utilización turística.
- Utilización del equipo infraestructural termal y de las instalaciones anejas en el desarrollo del turismo social.

4.2.6 Turismo rural

Se engloba bajo el título genérico de turismo rural todo aquel cuya motivación principal estriba en un acercamiento hacia los atractivos naturales o culturales del área rural, y que no ha sido tratado individualizadamente en los puntos anteriores. Tal tipo de turismo ofrece muy variadas facetas, y así pueden distinguirse, entre otros, el turismo atraído por los deportes de caza y pesca, el turismo itinerante de carácter naturalista o cultural, el turismo vacacional de descanso y el turismo de corta estancia o de fin de semana.

El área rural ofrece al residente en las grandes ciudades un contraste atractivo y una fácil posibilidad de evasión temporal de un modo de vida mecanicista, sujeto a excesivas reglamentaciones. Por su parte—tal como se indica en el punto 4.2.4 para las áreas montañosas— el área rural, en general, puede recibir del turismo un complemento sustancial a sus actividades económicas tradicionales y un aire vivificador que anime unas estructuras anquilosadas.

Los cotos de caza y pesca constituyen ya uno de nuestros más importantes atractivos turísticos de rango internacional, cuyo impacto, si bien es reducido en orden a una valoración numérica de motivaciones de viaje, no lo es en cuanto a su reflejo en los ingresos turísticos. El turista cazador o pescador es un cliente de alto nivel de gasto, capaz de recorrer grandes distancias y pagar altos precios por satisfacer su afición.

A escala internacional, los recursos de caza y pesca son claramente escasos en casi todos los países, por lo que los mismos adquieren día a día una creciente valoración turística. Se debe, por tanto, revalorizar este elemento original o recreado de nuestro equipo infraestructural, adecuando su explotación al logro de un óptimo económico-social. Ello lleva indefectiblemente a replantear los principios básicos que han regido hasta el presente, con escasas limitaciones, el aprovechamiento de la caza y la pesca, consideradas como recursos naturales libres.

El carácter turístico indudable que ya han alcanzado no permite al mantenimiento de una economía de apropiación sobre los mismos, abierta a cualquier individuo sin limitación, sino que es precisa una ordenación que los inscriba claramente en una economía de mercado. En tal sentido, la creación de cotos marca una orientación adecuada, pero es preciso acentuar el carácter positivo de la misma mediante una regulación de las capturas—como ya se hace en parte para determinadas especies—y una regulación de la oferta, estableciendo una ordenación de los recursos cinegéticos o piscícolas, y ampliándolos con acciones repobladoras.

No basta, sin embargo, alcanzar un nivel satisfactorio en la calidad y cantidad de tales recursos naturales, sino que el equipo infraestructural ha de ser complementado con ciertas infraestructuras de transporte y con un adecuado equipo de alojamiento para hacer cómodo el acceso a la práctica deportiva.

A efectos de marcar la debida orientación sobre cómo se debe planear la explotación turística de la caza y la pesca, resulta imprescindible, y así se programa en el presente plan, que sea el sector público quien estimule, con su ejemplo, el desarrollo de iniciativas privadas de calidad en forma análoga a como han actuado hasta el presente los paradores y albergues de la Red de Alojamientos propiedad del Estado. Se estima

por ello necesaria una labor de acondicionamiento de los cotos de caza y pesca dependientes de la Administración Turística Española, para lograr en el cuatrienio unos cuatro o cinco cotos perfectamente planeados y equipados para su explotación turística con rango internacional, sin perjuicio de la labor que al efecto puedan realizar otros órganos de la Administración u Organismos oficiales.

En un ámbito turístico menos especializado, el turismo rural tropieza generalmente con la falta de adecuado equipo de alojamiento para su desarrollo, al tiempo que el éxodo rural va dejando vacíos o con muy escasa utilización edificaciones y aun pueblos enteros en zonas que son atractivas para una permanencia temporal, y en especial para un turismo de descanso. Este problema ha sido abordado ya en algunos países, mediante un acondicionamiento turístico de casas rurales y aun de poblados completos, buscando canalizar hacia el área rural una parte importante del turismo interior y, sobre todo, del practicado por personas de posibilidades económicas reducidas. Hoy día el turismo rural de tal tipo constituye una de las principales orientaciones que ofrece la práctica del turismo social y juvenil.

Iniciar nuestro desarrollo en este campo puede lograrse económicamente y con eficacia, ayudando mediante subvenciones estatales el acondicionamiento de casas rurales y la creación de albergues juveniles en estas áreas. Tal acción debe orientarse muy especialmente hacia las zonas interiores de la Península, en las que la iniciativa privada difícilmente podría realizar por sí sola una promoción turística adecuada.

La complementación de tal ayuda con la inversión pública local en infraestructuras tales como caminos, miradores, fuentes, señalización, etc., contribuiría grandemente a mejorar el nivel económico y social de muchas de nuestras áreas interiores más deprimidas por la vía de su revalorización turística.

4.3 Infraestructura urbanística

4.3.0 Introducción

Si bien una de las motivaciones principales de los movimientos turísticos lo constituye el deseo de evasión desde los espacios urbanos hacia áreas más libres, que permiten un mayor contacto con la naturaleza, es indudable que un proceso secular de urbanización en la morfología de los asentamientos humanos ha calado en el modo de ser del hombre, hasta el punto de que precisamente la existencia de las comodidades básicas que la civilización urbana le ha aportado es lo que diferencia prácticamente el turismo de la pura explotación.

Hay, por tanto, un mínimo de servicios urbanos que el turismo de masas de la hora actual considera imprescindible para sentirse atraído por una determinada zona o localización en la que ha de permanecer temporalmente. El mínimo es, naturalmente, tanto más elevado cuanto mayor es la concentración geográfica del poblamiento turístico, es decir, cuanto más acusado es el carácter urbano del mismo.

Debe considerarse además que el medio de residencia habitual de quien practica el turismo es predominantemente un medio urbano, y que siendo el gasto turístico expresión de un nivel de vida relativamente elevado, los turistas demandan servicios de mayor calidad, de los que suelen disponer por sí los pequeños núcleos que, por su situación, clima u otras características, constituyen focos de atracción turística.

Un plan de desarrollo turístico ha de contemplar forzosamente tales circunstancias, aun cuando la sistemática establecida para la planificación general coloque los servicios urbanos en otro sector netamente diferenciado. A tal premisa se ha de ajustar forzosamente la contemplación turística del problema, muy especialmente en cuanto a la valoración de inversiones públicas, créditos o subvenciones, que se prevean a efectos de evitar duplicaciones con los medios previstos por otras comisiones del plan.

4.3.1 Accesos y pavimentación

El equipo social constituido por las vías de circulación y servicio en los núcleos que reciben importantes corrientes turísticas, y muy especialmente en aquellos en que predomina el turismo residencial, no ofrece generalmente un nivel satisfactorio, ni siquiera sobre la base de mínimo tolerable. Tal situación resulta congruente tanto con la deficiente base de partida en que suelen hallarse los servicios viarios en los pequeños núcleos urbanos como con la rapidez con que generalmente se ha producido el desarrollo turístico.

Todo ello ha dado lugar, con carácter general, a una situación de retraso en el estado y características de la red viaria, que es preciso superar si se quieren consolidar los niveles de atracción turística alcanzados y hacer frente a las multiplicadas necesidades creadas por la circulación y estacionamiento de vehículos.

Los Ayuntamientos se enfrentan generalmente con graves dificultades financieras para poder establecer a corto plazo las infraestructuras precisas, lo que redundará en una pérdida de calidad turística, con el riesgo indudable de que pueda producirse una desviación de la demanda hacia otros lugares mejor equipados.

La búsqueda de un óptimo en la economicidad global de las inversiones —consustancial con una planeación del desarrollo a escala nacional— obliga a que no se produzcan desajustes importantes entre la localización del equipo turístico general y de las infraestructuras viarias, a causa de unas deficiencias financieras de carácter local. Por ello la acción de ayuda del Estado a través de créditos y subvenciones ha de valorar adecuadamente el carácter turístico de determinados municipios a efectos de otorgarles la debida prelación.

El anterior planteamiento es, naturalmente, extensivo al resto de las infraestructuras turísticas que se estudian a continuación.

4.3.2 Abastecimientos de agua y saneamientos

Estas infraestructuras son básicas y fundamentales para el desarrollo ordenado y adecuado de las zonas turísticas. Constituyen en muchos casos un factor limitativo del mismo y hasta un práctico estrangulamiento de otras claras posibilidades.

La situación actual que ofrecen es, en general, poco halagüeña, y si bien es cierto que se van resolviendo algunos graves problemas en este campo, el ritmo de resolución es excesivamente lento y muy inferior desde luego al aumento de necesidades, generado por el propio desarrollo turístico. Las dificultades existentes son en ocasiones muy acusadas para lograr un nivel de servicio adecuado en calidad y en cantidad.

Las necesidades de los núcleos turísticos han sido tenidas en cuenta en el Plan Nacional de Abastecimientos de Agua, que ha de informar la actuación del sector público en el cuatrienio del II Plan; pero los mismos han de recibir un trato prioritario en la atención y en el tiempo por las peculiaridades que tales necesidades ofrecen.

La más importante de ellas es la fuerte concentración de consumos en la temporada alta de turismo, que suele coincidir además con el período estival en que las disponibilidades hidráulicas son menores. Frente a este inconveniente existe, sin embargo, la ventaja que supone para una resolución económica del problema la mayor capacidad media de gasto del turista y la escasa repercusión que en su presupuesto total supone la existencia de unas tarifas de agua más elevadas.

Es indudable que la demanda turística de agua es de todas las demandas para usos alternativos la que puede soportar mayores precios y la única que, por el momento, puede lograr una utilización económica de los procesos más avanzados de desalinización o potabilización del agua del mar en aquellas zonas donde tal solución pueda ser competitiva con otras de tipo tradicional. Tal puede ser el caso de parte de nuestro Levante y en especial de la costa almeriense y las provincias insulares, donde sería aconsejable plantear instalaciones potabilizadoras con carácter mixto industrial y de investigación, puesto que los consumos turísticos podrían contribuir sustancialmente a financiar sus gastos de explotación.

En el caso normal de aprovechamiento de aguas superficiales o subterráneas es preciso completar los abastecimientos existentes y los que puedan crearse en el futuro, tanto de carácter individualizado para un solo núcleo o comarcal, con las correspondientes instalaciones de tratamiento que aseguren la potabilidad de las aguas destinadas a usos de boca.

Una tarificación a diferente nivel para consumos permanentes o estacionales puede aportar una solución, al menos parcial, a la rentabilidad directa de las inversiones a realizar y aun abrir el camino a

Que la iniciativa privada pueda aportar su contribución financiera a la resolución del problema.

Por su parte, la situación existente con relación a los saneamientos es indudablemente, menos satisfactoria y alcanza en algunos casos verdadera gravedad. El retraso originario es muy fuerte, y en la mayor parte de los pueblos turísticos que contaban con redes de saneamiento éstas son insuficientes, se hallan en mal estado de conservación y no ofrecen posibilidad técnica, en muchos casos, de extenderse a nuevas zonas. Más a menudo, la estructura del saneamiento se reduce a la existencia de fosas sépticas o pozos absorbentes, que constituyen una solución inadmisibles.

La situación en lo que respecta al vertido de aguas usadas marca, sin duda, el punto más bajo en cuanto al equipo general de saneamiento, lo que repercute en la situación de las playas, en el caso de localidades costeras, o en la abundancia de malos olores al verter sin depuración en cauces semisecos.

Este tema de los saneamientos, depuración y vertido de aguas residuales constituye una de las principales preocupaciones de la hora actual en las zonas turísticas, ya que en su estado original situaciones de peligro, o al menos de incomodidad, que han de solventarse a muy corto plazo, si no quiere verse afectada nuestra posición turística. Una utilización más frecuente de las posibilidades de percepción de contribuciones especiales y una prelación en la ayuda estatal a las zonas y municipios turísticos, junto con la exigencia más rígida del cumplimiento de la legislación sanitaria y urbanística existente, ofrece amplias posibilidades de resolución rápida del problema.

4.3.3 Alumbrado e iluminación

Si bien, en general, estas infraestructuras son más bien de carácter general, hay determinados casos en que las consideraciones turísticas imprimen a las mismas un sello peculiar. El más representativo es el que se refiere a la revalorización de monumentos o conjuntos histórico-artísticos, que requieren un tratamiento luminotécnico muy distinto al del mero alumbrado, concebido para alcanzar un determinado nivel de iluminación, congruente con las necesidades de circulación y vigilancia en horas nocturnas.

Aun cuando sea difícil en ocasiones diferenciar claramente los aspectos de alumbrado e iluminación turísticas, puede señalarse que esta última tiende más a valorizar monumentos, conjuntos o rincones típicos, permitiendo su contemplación durante la noche, mientras que la incidencia del turismo en cuanto al alumbrado se centra fundamentalmente en que no se rompa por los medios técnicos utilizados la armonía ambiental de un conjunto urbanístico.

En casos muy concretos deberá llegarse a la creación de espectáculos de «luz y sonido» allí donde sea posible una explotación económica de los mismos, que cubra, cuando menos, los gastos vivos y de conservación.

En general, serán los ayuntamientos quienes deben proveer a los gastos de instalación y mantenimiento de las infraestructuras normales de alumbrado e iluminación, aun en el caso de que las mismas tengan por objeto revalorizar ciertos atractivos turísticos; pero no cabe duda de que en muchos casos no se promoverá tal revalorización si no existe una ayuda del Estado con carácter de subvención que cubra total o parcialmente los costos de instalación.

Dentro de la ayuda general a municipios turísticos se incluye tal tipo de acción, que deberá ir unida en ocasiones a una ayuda técnica si quieren lograrse resultados efectivos en este campo.

4.3.4 Comunicaciones

Otras infraestructuras urbanísticas, absolutamente precisas en los núcleos de afluencia turística son las referentes a las comunicaciones habladas o escritas, es decir, correos y comunicaciones telefónicas y telegráficas. El principal problema que se presenta es el del dimensionamiento de la oferta para hacer frente a nivel satisfactorio a una demanda con acusadas características de estacionalidad.

La concentración durante cortos períodos, a lo largo del año, de la demanda turística de tales servicios hace difícil que pueda lograrse un grado de utilización media, comparable al de un equipo análogo dimensionado para servir una población estable. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que si bien el rendimiento técnico puede ser bajo, generalmente no ocurrirá así con el económico, puesto que por la propia índole de la demanda predominarán los servicios de larga distancia que ofrecen mayor rendimiento.

Al planear los equipos de comunicaciones en zonas turísticas deberá establecerse, siempre que sea posible, una dimensión que permita ajustes estacionales a la demanda —tal será el caso, sobre todo, de los servicios de correos— y también que el equipo que pueda resultar limitativo para el logro de un servicio eficiente se establezca con amplitud y calidad suficiente, de forma que no se produzcan graves situaciones y congestiones en las épocas de alta temporada. Dada la importancia preferente a conceder al turismo extranjero, se deberán Prever, en primer lugar, las necesidades referentes a comunicaciones de carácter internacional.

4.3.5 Otros servicios urbanos

Aun cuando bajo este epígrafe pudiera incluirse todo el complejo de servicios urbanos precisos en núcleos turísticos, dado que el sector es tratado en la planificación de otra de las Comisiones del II Plan, sólo cabe señalar al respecto la necesidad de elevar el nivel medio de los mismos en las zonas turísticas.

No resultó ocioso, sin embargo, hacer una mención expresa al tema de las basuras tanto domésticas como urbanas en sentido amplio, que sólo en los últimos años empieza a ser tratado debidamente en nuestras grandes poblaciones, si bien dista mucho de haber alcanzado el nivel deseable. La situación es mucho menos favorable en los municipios turísticos pequeños y medianos, no sólo en cuanto al tratamiento de las basuras, que generalmente no existe, sino también con relación a su recogida.

Es éste un problema que, como el de los saneamientos, debe ser considerado con la mayor atención por parte de los municipios turísticos.

4.4 Revalorización de atractivos turísticos

4.4.0 Introducción

El fenómeno turístico ha otorgado valoración y rendimiento económicos a un variado conjunto de atractivos naturales o culturales que, gracias a él, entran directa o indirectamente en el tráfico mercantil. Tal circunstancia hace que sea no sólo conveniente, sino también necesario, colocar dichos atractivos en disposición de que pueda lograrse un óptimo aprovechamiento turístico de los mismos.

Sólo un adecuado nivel de conciencia turística puede hacer posible una acción suficiente de revalorización en todos los escalones en que la misma resulta precisa, ya que entonces se comprende fácilmente el valor que encierra nuestro acervo cultural y nuestras bellezas naturales. El turismo transforma el valor intrínseco y espiritual en un valor económico, del que pueden sacar beneficio directo los grupos sociales en cuyo territorio se asientan y el conjunto de la economía nacional.

Naturalmente, el turista se desplaza por motivaciones muy diferentes del erudito o el investigador, y admite tan sólo muy ligeras incomodidades, aunque sea para gozar de la contemplación de tales atractivos. Resulta preciso, por tanto, hacerlos asequibles al turista y mejorar en cuanto sea posible su aspecto, manteniendo una autenticidad de conjunto o de expresión. El turista desea principalmente obtener una impresión global satisfactoria; es un gustador de «impactos», y por ello prefiere la restauración artística o la remodelación naturalista que el frío rigor historicista de las ruinas del pasado o la conservación a ultranza de una situación natural difícilmente visitable.

Es aquí, por tanto, donde actúa la acción revalorizadora precisa para integrar los atractivos culturales y naturales de todo tipo entre los atractivos turísticos, corrigiendo el abandono secular en qué circunstancias políticas, sociales o económicas los han ido degradando paulatinamente.

4.4.1 Patrimonio Cultural

España ha sido, desde la más remota antigüedad, crisol de razas y civilizaciones, lugar de confluencia y aun de convivencia de distintas culturas, todas las cuales han dejado huellas y vestigios de su paso por la Península. Los monumentos históricos, los conjuntos arquitectónicos, los objetos y creaciones artísticas, todo aquello que supone dominio del

hombre sobre la materia y una transformación o embellecimiento de la misma, al igual que los recuerdos materiales o espirituales de épocas pasadas, integran un patrimonio cultural, rico y variado que es preciso valorizar turísticamente.

Ha de considerarse, en cuanto a este patrimonio, la existencia de un turismo directa e inmediatamente atraído por el mismo, turismo que suele ser de cierta calidad tanto cultural como económica, y que por ambas causas ofrece un gran interés. Aun en el caso de las corrientes turísticas generadas por otras motivaciones, no cabe olvidar que los monumentos históricos, las ciudades típicas, los museos, la misma artesanía moderna o antigua, el folklore local, integran una parte sustancial de la oferta, que eleva la valoración de los atractivos base buscados por cada tipo de turismo.

Nuestro patrimonio cultural se halla profusamente repartido a lo largo y a lo ancho de nuestra geografía, y es el atractivo principal de muchas de nuestras áreas interiores que, gracias a él, se incorporan o pueden incorporarse a las corrientes de turismo, nacional y extranjero: Conviene recordar que el turismo interior facilita la consecuencia de objetivos de cultura popular y de integración social entre las distintas regiones españolas.

El nivel de desarrollo ya alcanzado por la economía española y la demostrada conveniencia de ampliar "geográficamente las áreas de captación turística y complementar la calidad, general de nuestra oferta obligan a intensificar de modo importante la inversión para restauración de monumentos y conjuntos histórico-artísticos, así como para la creación o dotación de museos de todo tipo.

Dada la extraordinaria riqueza de nuestros valores culturales y el estado inminente de pérdida en que se encuentran a la vista del cambio de vida a que en estos años estamos asistiendo, como consecuencia de la industrialización y del maquinismo, sería conveniente dedicar especial atención a la creación de museos de arte y costumbres populares, en los que se recojan cuantas creaciones, útiles de trabajo y enseres sean expresivos de lo que todavía es en muchas zonas españolas manifestación de una cultura y de un género de vida que están a punto de extinguirse. Se debe conceder preferencia a estos museos, teniendo en cuenta no solamente el valor cultural que ellos representan, sino también su valor turístico, como lo demuestra la especial aceptación que los museos de esta clase tienen en los países en donde se han establecido, entre los cuales pueden considerarse como modelo los del norte de Europa.

Debe procurarse que tanto la riqueza monumental como la que se exhibe en nuestros museos estén adecuadas a una explotación turística, sin perjuicio de los superiores fines culturales que por sus propios valores cumplen.

El grado de atraso actual no puede ser superado más que a través de un plan a largo plazo, tal como el estudiado por la Comisión de Estructuras del propio Plan: pero, sin perjuicio del mismo y de que la programación correspondiente al próximo cuatrienio sea lo más amplia posible, resulta imprescindible acelerar la acción en aquellas rutas o lugares que por su actual desarrollo turístico pueden ofrecer a las inversiones que se realicen de revalorización de nuestro patrimonio cultural la máxima economicidad a plazo corto.

No se intenta, por tanto, una consideración total del problema dentro de la planificación turística, pero sí mantener en la etapa operativa o ejecutiva del Plan la más estrecha colaboración con los órganos de la

Administración encargados de tal tarea, al igual que se ha mantenido en la etapa de estudio y planeación. Por ello, al tratar de las inversiones previstas en el programa cuatrienal de turismo se prevé una reducida partida para restauración de monumentos y conjuntos histórico-artísticos en zonas o itinerarios turísticos, según planes coordinados entre la Subsecretaría de Turismo y las Direcciones Generales de Arquitectura y Bellas Artes.

4.4.2 Defensa del paisaje

La alarmante proliferación de edificaciones y obras, que destruyen las bellezas paisajísticas naturales, constituye uno de los más graves problemas a los que se enfrenta la explotación turística del territorio.

El problema es sumamente complejo, porque inciden sobre el mismo tanto los fenómenos de crecimiento urbano como los de implantación industrial y los propios de los asentamientos turísticos. Es, ante todo, un problema de falta de sensibilidad hacia los goces estéticos Y de consideración a unos bienes sociales, destruidos o disminuidos en aras de un provecho privado a corto plazo, que muchas veces acaba resultando más hipotético que real.

Aun cuando, al menos teóricamente, la defensa del paisaje debe ser abordada con toda amplitud y a escala nacional, es en las zonas turísticas donde adquiere mayor importancia, por ser donde el paisaje se integra como un factor de rendimiento económico. Resulta preciso el urgente establecimiento de unas medidas cautelares de defensa y robustecer la conciencia turística de Administradores y administrados a todos los niveles, a efectos de que se comprenda por todos, la importancia de los atractivos naturales y el rendimiento que producen los mismos a través del turismo. Al mismo tiempo hay que desarrollar una

política amplia y eficaz de creación de parques nacionales, orientados hacia su explotación turística.

4.4.3 Ordenación del territorio

La solución objetivamente adecuada para la revalorización de los atractivos turísticos naturales y culturales es la ordenación del territorio, entendiendo por tal el conjunto de normas de uso, así como las directrices a que debe ajustarse el desarrollo de las actividades humanas sobre el mismo, y también las acciones capaces de imprimirle la orientación deseada.

La ordenación del territorio es absolutamente precisa, en cuanto existe una concentración de actividades o cuando se trata de conservar al máximo situaciones preexistentes. No es sólo un plan de ordenación urbana o un conjunto de planos urbanísticos, sino que su objetivo es más amplio y ambicioso.

Los últimos años han visto plantearse numerosos casos de fricción entre iniciativas industriales y turísticas, muy especialmente en las zonas costeras sujetas a acciones o presunciones especulativas, cuando no a actuaciones concretas e importantes en materia turística. Una ordenación del territorio en las zonas turísticas sobre las que ya se han realizado diversos estudios parciales resulta imprescindible para su revalorización, una vez que se alcanzan elevados niveles de concentración.

Los planes de ordenación han de ser de carácter polivalente, puesto que deben proporcionar adecuada respuesta a las implicaciones residenciales turísticas, industriales, agrícolas y de espacios libres, de modo coordinado y equilibrado, buscando el logro de un óptimo socioeconómico en las localizaciones.

5. Promoción turística

5.0 Consideraciones generales

El concepto de promoción turística comprende como expresión general las acciones orientadas a la expansión del fenómeno turístico, tanto en su vertiente de oferta como en la de demanda, y bien por actuación directa o indirecta sobre las mismas o por modificaciones del cuadro normativo en el que se desenvuelve la actividad turística. Al tratar del tema dentro de la planificación del desarrollo conviene, sin embargo, diferenciar separadamente cuanto hace referencia al marco de organización y regulación administrativa para su planteamiento desde un punto de vista positivo, es decir, con expresión de las modificaciones a introducir en el sistema para lograr una máxima efectividad.

Entendida, pues, la promoción turística en un sentido más restrictivo como el conjunto de acciones que influye directamente sobre la evolución de la oferta o la demanda turística, éstas han de ser congruentes con la propia naturaleza del fenómeno que se trata de promocionar. Naturalmente, al menos para la presente situación española, presenta un mayor interés la promoción de la demanda, y en especial de la demanda extranjera, dado que, operando la economía española en un régimen básico de mercado, éste ofrece en conjunto una clara capacidad de respuesta desde el lado de la oferta. La acción del Estado en esta vertiente es, por tanto, de carácter complementario, ordenador y de apoyo a la iniciativa privada, sobre todo en el aspecto financiero.

Un adecuado planteamiento de las acciones promocionales debe tomar en consideración, en primer lugar, las diferentes facetas que presenta el fenómeno turístico. Se tratará, por tanto, primeramente, de las bases para el desarrollo de las distintas formas de turismo, para entrar posteriormente en las acciones concretas a desarrollar con relación al

estímulo directo de la demanda y las implicaciones inherentes a una política activa en este campo.

5.1 Bases para el desarrollo de las distintas formas de turismo

5.1.0 Introducción

La multiforme variedad del fenómeno turístico se caracteriza no sólo por las distintas formas materiales en que el mismo se manifiesta, sino también por el distinto conjunto de atractivos turísticos que entran en la motivación de la demanda, por sus características de diferente localización y por la época, intensidad y período en que dicha demanda se manifiesta. La forma de utilización del equipo turística y de disfrute de los atractivos introduce a su vez caracteres diferenciadores.

Es por ello conveniente realizar, aunque sea de modo sintético, unas clasificaciones formales sobre la demanda turística desde distintos puntos de vista, de forma que sea posible una identificación formal, suficiente para juzgar sobre las formas más idóneas de promocionar cada tipo de demanda y de orientar la creación o explotación de la correspondiente oferta.

Una primera clasificación es la ya clásica, que diferencia, por razón de origen y destino, en tres formas turísticas distintas: turismo receptivo, turismo emisor y turismo interior. El primero se realiza en un determinado país por personas que residen habitualmente fuera del mismo; el segundo es el realizado fuera de sus fronteras por los residentes habituales en el país que se considera; el tercero supone desplazamientos geográficos dentro del propio país, pero en zonas distintas de las de residencia habitual.

La consideración de la importancia relativa en tiempo de los dos factores de desplazamiento y residencia temporal que integran el conjunto del fenómeno turístico da origen a una diferenciación entre el turismo itinerante y el residencial. En el primero se producen desplazamientos sucesivos separados por cortas estancias en diferentes lugares. En el segundo se produce, una permanencia única o principal en un determinado lugar, que cubre la mayor parte del período en el que se realiza la actividad turística.

Cabe diferenciar en el turismo residencial el típicamente vacacional de aquel otro de más largo período, practicado por personas que no ejercen una actividad económica, tales como jubilados, pensionistas, rentistas, etcétera, que pueden llegar a constituirse finalmente en residentes. Esta categoría ofrece sumo interés no sólo con un carácter nacional, por lo que respecta al turismo extranjero, sino también un interés regional para las zonas receptoras de dicho tipo de turismo, ya sea éste nacional o extranjero. Supone, naturalmente, la realización de gastos por los residentes turísticos, financiados con ingresos no generados en la zona, es decir, transferencias netas de renta, con clara incidencia a través del conocido mecanismo del efecto multiplicador.

La época de realización de los desplazamientos turísticos impone también, por su parte, claras diferenciaciones a las características generales que presentan los mismos. En el momento actual de turismo de masas la época estival ofrece los máximos flujos de turismo debido al efecto de las vacaciones laborales, que se disfrutan generalmente en los meses de verano. Tal circunstancia constituye una constante tradicional, difícilmente modificable a corto plazo, porque coadyuvan a su permanencia la coincidencia con las vacaciones escolares y la mayor facilidad y comodidad que el buen tiempo ofrece para los viajes.

Una clasificación primaria del turismo, por la época de su realización, lo diferencia en turismo de invierno, turismo estival y turismo circunstancial. El primero presenta dos facetas distintas, según su motivación: turismo de nieve y turismo de sol. El segundo busca fundamentalmente el descanso laboral y acusa preferencia por la insolación y el baño, sobre todo en el mar. El tercero se desarrolla en cualquier época y por motivos muy diversos: fiestas, congresos y reuniones, viajes culturales, etc.

Si se profundiza en las motivaciones principales de los desplazamientos realizados por los turistas, una primera división sería la que diferenciara el turismo cultural del turismo de descanso y del turismo deportivo, si bien resulta difícil encontrar en la realidad formas puras. El primero es fundamentalmente de tipo itinerante, mientras que el segundo es fundamentalmente vacacional, con mayor o menor predominio de un clima de reposo y tranquilidad. El turismo deportivo, por su parte, es generalmente de más corto período.

Por razón, entre otras, de la financiación o del nivel de gasto disponible para la práctica turística, cabe establecer diferenciaciones con relación al turismo social y al turismo juvenil. En el primero, la financiación del gasto no corre sólo a cargo del propio turista o de la familia a la que pertenece. Sólo gracias a ayudas y auxilios de muy diversos tipos, facilitados por entes públicos o privados, puede costearse los gastos inherentes al viaje y estancia turísticos, haciéndolo a un precio inferior al de costo. El turismo juvenil, subvencionado o no, ofrece también características singulares que permiten hacer efectiva una demanda de muy débil capacidad de gasto.

Cuando antecede no pretende ser un análisis sistemático y exhaustivo de las distintas formas de turismo, tanto más cuanto que los criterios utilizados no son en modo alguno excluyentes entre sí. Sólo se pretende ofrecer una visión panorámica de aquellos aspectos del turismo que

han de tenerse en cuenta al planear la promoción del mismo puesto que definen la demanda general como un conjunto complejo de demandas parciales, cada una de las cuales precisa una acción promocional diferenciada hasta cierto punto.

La exposición referente a las bases promocionales se desarrolla a continuación, separando para mayor claridad las que pueden considerarse generales, es decir, comunes a cualquier forma de turismo, de las orientadas a la promoción de demandas específicas.

5.1.1 Bases generales

La importante variedad de nuestros atractivos turísticos, así como con su distribución en el espacio y en el tiempo, permite presentar un cuadro completo de oferta, cualquiera que sea el tipo y motivación de la demanda. Naturalmente, la promoción turística no trata de desarrollar el turismo emisor, es decir, el de los españoles en el extranjero, no porque el mismo no sea digno de tenerse en cuenta, sino porque en nuestro actual nivel de desarrollo económico y en la coyuntura general a plazo medio de la balanza de pagos española, dicho objetivo resultaría incongruente con los objetivos generales de la planificación.

Otro sería el caso de un país con excedente crónico en su balanza de pagos y alto nivel de desarrollo económico. El turismo hacia el extranjero constituiría una válvula de escape adecuada para el logro de una más fácil estabilidad externa, un mayor nivel de bienestar social y una mayor integración internacional desde los puntos de vista económico, social y político.

El presente plan comprende, pues, las acciones promocionales referentes al turismo receptivo y al turismo interior. El primero ofrece el máximo interés con relación al sector exterior de nuestra economía, sin

despreciar los efectos recíprocos que ofrece en el campo social y en el político. El segundo mira, ante todo, a la vertiente social del plan y actúa económicamente como factor de redistribución geográfica de la renta nacional a través del gasto turístico. Su impulsión reduce la tensión de demanda de turismo emisor y tiene, por tanto, una repercusión indirecta sobre el sector exterior.

Una sistematización de las principales bases doctrinales u operativas para la promoción general se programa en los puntos siguientes:

- a) Observación permanente de la coyuntura socioeconómica nacional para prever las modificaciones a plazo corto y medio de la demanda de turismo interior y de la coyuntura de los principales países emisores de turismo, a fin de estimar su nivel de demanda efectiva y la posibilidad de atracción de la misma hacia España.
- b) Consideración de la evolución del desarrollo turístico en los países oferentes que compiten con nosotros y de la dirección e intensidad de su esfuerzo promocional (análisis concurrencial).
- c) Vigorización permanente de la conciencia turística nacional y perfeccionamiento de la coordinación interdepartamental en materia de desarrollo, ordenación y explotación turísticos.
- d) Consideración preferente de los objetivos de estabilidad de precios, y en especial del coste de la vida, puesto que el deterioro de los mismos, con relación a los niveles de países competidores, afecta a la demanda turística hacia España a través de la sensibilidad al precio que presenta la demanda global.
- e) Actualización permanente del Inventario de Recursos Turísticos españoles para planificar su mejor explotación, de acuerdo con la evolución esperada de la demanda, programando su puesta en valor y su equipamiento turístico y dándoles la debida publicidad.

- f) Consideración de la actividad turística en su carácter de industria exportadora a efectos fiscales, crediticios y de prelación de inversiones.
- g) Programación, con criterios de economicidad, de las campañas de promoción y propaganda turísticas, a realizar anualmente, conjugando adecuadamente las informaciones y conclusiones deducidas de los puntos a), b), d) Y e).
- h) Simplificación de los trámites aduaneros a cumplir por el tráfico turístico y adecuada divulgación de la misma³.

5.1.2 Turismo invernal

España posee importantes recursos turísticos para la atracción del turismo invernal, si bien en algunos casos, como el denominado «turismo de nieve», no se disponga todavía de equipo suficiente para su adecuado aprovechamiento. La acción de promoción de la oferta ya ha sido considerada con anterioridad, y en cuanto a la promoción de la demanda, su mayor interés es manifiesto no sólo para aumentar la demanda global, sino también para obtener un flujo más estable de entrada de divisas a lo largo del año.

Referida a cualquier tipo de turismo invernal, la acción promocional se ajustará a las siguientes bases:

- a) Realización del inventario de las zonas españolas aptas para el asentamiento de un turismo invernal, diferenciadas por los atractivos de nieve o de clima templado, y planificación de su revalorización y equipamiento turístico.

³ Entre otras acciones se deberá facilitar las importaciones temporales de vehículos, embarcaciones y toda suerte de equipo por los propios turistas.

- b) Fomento del turismo interior en la época invernal, actuando con el carácter de complementario del turismo extranjero y de impulsor de la oferta.
- c) Difusión de los atractivos capaces de crear un turismo circunstancial en la época invernal, y muy especialmente aquellos que puedan alcanzar dimensión internacional.
- d) Apoyo a la celebración de convenciones, congresos y cualquier otro tipo de reuniones, tanto nacionales como internacionales, especialmente en zonas turísticas y en la época de baja temporada, favoreciendo la especialización de tres o cuatro ciudades españolas para atraer este turismo.
- e) Realización de campañas promocionales de turismo invernal a escala europea a favor de áreas geográficas favorables, como las islas Canarias, gran parte de la costa mediterránea y los centros y zonas de montaña suficientemente equipados.
- f) Promoción de oferta y demanda del complejo natural Sierra Nevada - Costa del Sol y su planificación de detalle.
- g) Explotación de las posibilidades de nuestra costa mediterránea, como zona de internada de yates y otras embarcaciones turístico-deportivas.

5.1.3 Turismo estival

El turismo que se desarrolla en los meses de verano es fundamentalmente un turismo vacacional. Ofrece características muy heterogéneas en su conjunto, y da las puntas máximas de afluencia turística, tanto nacional como extranjera. Dar adecuado servicio a tan compleja demanda turística requiere enfrentarla a una oferta amplia y diversificada.

Al actual nivel de nuestro desarrollo turístico, la labor promocional más importante es, sin duda alguna, la de extensión geográfica de

los flujos turísticos para evitar el efecto de «cansancio» de la demanda, que suele acusarse al insistir sobre las mismas áreas o zonas. Tal insistencia priva a los atractivos turísticos de su valoración de «novedad», y éste es un factor importante no sólo en la captación de nuevos volúmenes de demanda, sino también en la conservación de la clientela lograda.

La diversidad de nuestros paisajes, climas y ambientes permite enfocar la acción promocional del Estado en múltiples facetas, buscando en cada caso la captación de la demanda específica. Resulta incuestionable que las zonas más desarrolladas están llegando, en algunos casos, a alcanzar en los períodos punta situaciones claramente congestivas. Dichas zonas son, además, promocionadas intensamente por la iniciativa privada, por su rentabilidad directa o inmediata y en defensa también de las cuantiosas inversiones realizadas sobre las mismas.

Por consiguiente, la acción del sector público en estas zonas será fundamentalmente de acompañamiento para desarrollar demandas de baja estación y de observación permanente de la coyuntura, a efectos de prever y evitar la aparición de procesos regresivos en la evolución. La acción básica promocional sobre el turismo estival se encaminará, por tanto, a desarrollar nuevas zonas y poner en valor nuevos recursos turísticos.

El impulso a la atracción de nuevas demandas de turismo se centrará, principalmente, sobre los siguientes puntos:

- a) Costa peninsular al sur de la línea del Ebro, y muy especialmente la costa sur mediterránea y las costas de Huelva, que, salvo las zonas de Alicante y Málaga - Algeciras, ofrecen un retraso importante en su desarrollo. Esta costa, apta prácticamente para

un turismo de toda estación, constituye nuestra más importante reserva turística, que debe entrar en explotación.

- b) Archipiélago canario, en especial por desarrollo del turismo peninsular, a efectos de mejorar los índices de aprovechamiento del importante equipo creado para servir la demanda invernal del turismo extranjero. Las condiciones climáticas son muy favorables también en verano, si bien tal circunstancia es frecuentemente ignorada.
- c) Costa norte y noroeste, poniendo de relieve la facilidad de combinar el turismo residencial a orillas del mar con un excursionismo de montaña. Tal planteamiento ofrece grandes posibilidades de atracción turística, sobre la base de rutas cortas por carreteras seleccionadas, y proporcionará el impulso preciso en una zona casi estacionaria, que empieza a plantear algunos problemas de envejecimiento del equipo.
- d) Decidido apoyo promocional a las áreas peninsulares interiores para la captación del turismo nacional, y con preferencia a las zonas de montaña o situadas en las márgenes de lagunas, embalses o cursos de agua permanentes, que posibiliten los deportes náuticos y la natación.

5.1.4 Turismo cultural

Este tipo de turismo, cuya primacía histórica resulta indiscutible, acusa actualmente una reducida importancia relativa en el conjunto del turismo total, si se consideran las motivaciones principales desencadenantes de los desplazamientos turísticos. Su importancia, sin embargo, no es, en modo alguno, despreciable, tanto porque el turismo itinerante es, en general, un turismo de calidad como porque los atractivos culturales constituyen un recurso turístico adicional, que complementa la valoración de los atractivos básicos.

A estos efectos, la acción promotora de rutas y circuitos turísticos es de la mayor importancia, si se planean adecuadamente, teniendo en cuenta también las infraestructuras de comunicaciones y el equipo turístico existente. Este último sobre todo es fundamental, y no es posible una consolidación del flujo turístico si no se alcanzan en las infraestructuras y el equipo unos niveles suficientes en diversidad y calidad.

Dentro del turismo cultural, la visita a museos y monumentos histórico-artísticos constituye uno de los atractivos motivacionales básicos. Su aprovechamiento turístico se halla, sin embargo, insuficientemente estructurado y sujeto, en general, a horarios, condiciones de visitas y precios muy variables de unos a otros puntos, lo que dificulta dicho aprovechamiento. La posibilidad y conveniencia de tarjetas generales de visitas para el libre acceso, con pago único global y validez temporal sería un estímulo importante para promocionar este turismo.

Hay además otro tipo de turismo cultural que puede ofrecer un importante impacto sobre la demanda, y que se halla todavía prácticamente inexplorado. Es el turismo itinerante que busca la contemplación de las bellezas naturales, de paisajes interesantes o de obras humanas de envergadura o características singulares. Un plan de revalorización de estos recursos puede ser iniciado si se cuenta con un mínimo de equipo turístico y con un nivel aceptable en las comunicaciones. Este turismo puede ser desarrollado principalmente con carácter de excursión turística sobre la base de nuestra compleja orografía y de la acción que los ríos han producido sobre la misma, las cuevas y grutas naturales, los monumentos prehistóricos, los pueblos típicos, castillos, monasterios y ermitas, las modernas presas de embalse y saltos de agua, lo complejos fabriles importantes, etc.

5.1.5 Turismo de descanso

Dentro del turismo residencial se ha diferenciado aquel que busca preferentemente un clima tranquilo y sosegado, apto para el descanso, durante períodos más o menos dilatados a lo largo del año. Dentro de este concepto puede englobarse, en un sentido amplio, el turismo residente de personas alejadas de la actualidad laboral, muy especialmente por su condición de retirados, jubilados o pensionistas, si bien éste ofrece algunas características comunes en el turismo social.

El clima de parte de nuestro suelo ofrece importantes probabilidades para la atracción, a escala europea, de parte no despreciable de la demanda potencial existente, creada por la diferencia cada vez mayor entre la vida media humana y la edad laboral máxima establecida o practicada voluntariamente en los países de mayor desarrollo económico. Aun tratándose en muchos casos de un turismo de reducido gasto, su larga temporada de permanencia, que, en general, se centraría en los meses no estivales, y el volumen del mercado potencial, hacen interesante su promoción. La frase de «Retírese al sol» podría ser a estos efectos un buen «slogan» publicitario.

Mayor importancia ofrece, sin duda, el termalismo dentro del turismo de descanso, con vistas a la captación del turismo nacional y extranjero. El tema ha sido ya tratado con anterioridad; pero a efectos promocionales es imprescindible insistir sobre el mismo, ya que marca una situación regresiva dentro de un mercado mundial en expansión.

Al igual que ocurre con el patrimonio cultural, el aprovechamiento óptimo de los recursos termales españoles supone dar a nuestros establecimientos balnearios una orientación predominantemente turística en orden a captar el turismo de descanso, sin desdeñar por ello las aplicaciones médico-sanitarias de las aguas.

Un plan de promoción turística de las instalaciones balnearias a efectos de incorporarlas a la corriente del turismo europeo ha de insistir tanto en los aspectos turísticos (localización, atractivos, equipo, posibilidad de excursiones, clima, etc.) como en la composición y calidad de las aguas, que, a efectos turísticos, constituye un atractivo adicional.

Desde el lado de la oferta, la promoción implica una modernización y aun reconversión de las instalaciones, tal como ha sido realizada ya con éxito en algunos balnearios.

5.1.6 Turismo deportivo

Entre todas las formas específicas de turismo, quizá sea el turismo deportivo el que ofrece más claras y prometedoras posibilidades de una rápida expansión a corto plazo. La amplia gama de nuestros recursos turísticos permite la práctica de casi todos los deportes y en condiciones generalmente más ventajosas que las que pueden encontrar los turistas extranjeros en su país de origen.

Citando en primer lugar la caza; España cuenta con especies inexistentes en Europa occidental o con una abundancia y calidad muy superior. Por su valoración económica, la caza constituye en los países desarrollados un deporte aristocrático, y es capaz de atraer, por tanto, un turismo de calidad y de elevado nivel de gasto. Algo análogo ocurre con relación a la pesca deportiva, especialmente la realizada en aguas continentales.

Promocionar un mayor turismo sobre la base de tales atractivos presupone otorgar una preferencia turística absoluta a la utilización de los mismos y la creación del equipo infraestructural y de alojamiento adecuado. Una evolución en tal sentido ha sido ya propuesta con anterioridad.

Deportes minoritarios, como el golf, tienen un peso turístico importante, como elemento de atracción, al igual que ocurre, ya con mayor amplitud, para los deportes de nieve. Si bien en estos últimos nunca podremos competir plenamente con los países alpinos, las posibilidades promocionales son importantes y del mayor interés, y respecto al primero, jugamos ya un papel destacado en el mercado europeo, gracias al suave clima invernal de parte de nuestro territorio. El equipo existente permite y aconseja una intensificación de la actividad promocional en este campo.

Las mayores posibilidades radican, sin duda, en los deportes náuticos, muy en especial en la costa mediterránea. El tema ya ha sido tratado con profundidad al hablar de los puertos deportivos, y la promoción de la demanda habrá de acompasarse al desarrollo planeado de la oferta. La misma aclaración resulta pertinente respecto a la aviación turístico-deportiva.

5.1.7 Turismo social

El turismo social «strictu sensu» es, como se ha indicado, aquel que se realiza a un precio inferior al coste real, corriendo la diferencia a cargo de entes públicos o privados, gracias a cuya cooperación pueden acceder a las formas turísticas las capas de población de reducido nivel de renta. Sin embargo, por extensión, acostumbra también a designarse con tal nombre el turismo privada de bajo «standard», que Presenta en sus desplazamientos y formas de alojamiento características definidas.

La promoción del turismo social, vía por la que se abre a todos los hombres el acceso al disfrute de los bienes de la geografía y de la belleza, ofrece indudable interés, puesto que hace asequible la práctica turística a sectores de población poco dotados económicamente. Desde luego, el turismo social a promover es

fundamentalmente el de carácter interno, que es el que presenta mayores ventajas de todo tipo y que además puede facilitar la reducción de la estacionalidad de demanda a las zonas turísticas e iniciar el lanzamiento de otras nuevas que no tengan aún infraestructura, y un equipo insuficiente para atraer turistas de mayor nivel de gasto.

Las acciones a poner en práctica son complejas y de muy distinta clase, siempre con el objetivo de lograr el mínimo coste y con ello reducir a lo estrictamente indispensable y a programas muy concretos la necesidad de subvencionar esta actividad. Para ello la acción promocional ha de abarcar el ciclo completo, que puede sistematizarse como sigue:

- Elección de zonas y épocas prioritarias.
- Acción directa sobre las disponibilidades de suelo residencial.
- Máxima protección y ayuda a la creación de equipo de alojamiento social.
- Realización de viajes a coste mínimo.
- Volumen de organización eficiente, de mínima repercusión a los costes.
- Captación de demanda por información adecuada.

Las zonas y épocas deben seleccionarse fundamentalmente de forma que el turismo social, cumpliendo sus objetivos básicos preferentemente, en sentido contrario al de la estacionalidad normal, favorezca la expansión territorial de la oferta. En materia de suelo se pretende el apoyo de los entes públicos y privados para su disposición gratuita, bien utilizando terrenos públicos o propiedad del Estado, municipios y otras corporaciones o promoviendo donaciones privadas con tal fin específico. En el apoyo al equipo de alojamiento ha de tomarse en consideración la utilización estacional de residencias, colegios y otros edificios construidos con otra finalidad y con explotación no continua.

El logro de un coste mínimo de desplazamiento otorga preferencia a las formas colectivas, con la utilización de tarifas especiales, bien por conveniencia de explotación en épocas de baja temporada o con subvención directa. Las ayudas estatales se centrarán, por razón de eficacia, en el apoyo a organizaciones de volumen suficiente para que logren un nivel económico de operación óptimo, y con preferencia a los que no presentan ánimo de lucro, siempre que operen con eficacia. La faceta de información aconseja la utilización de todos los medios de difusión y la actuación directa de la Administración, sin perjuicio de acciones complementarias de otros entes públicos y privados.

Una medida indispensable para favorecer el óptimo desarrollo del turismo social lo constituye el escalonamiento de las vacaciones laborales, evitando su concentración en la punta estival y sobre todo la adopción, siempre que sea posible y con las limitaciones necesarias, de una programación voluntaria de las mismas por los propios trabajadores en cualquier época del año. Tal elasticidad permitiría el óptimo acoplamiento vacacional entre los distintos miembros activos de la unidad familiar y su compaginación con las vacaciones escolares, que deben ser coincidentes en los centros de enseñanza, al menos dentro de la unidad urbana en que los mismos se asientan.

Sería interesante primar en alguna forma el disfrute de las vacaciones laborales fuera de la temporada estival clásica; pero si ello es difícil, lo que resulta inaceptable es la tendencia cada vez más acusada en la Administración pública a concentrar imperativamente las variaciones de los funcionarios en el mes de agosto generalmente. Tal práctica debe ser modificada.

Por su parte, las faunas de alojamiento turístico, específicamente destinadas y catalogadas para recibir el turismo social, deben tener un tratamiento en todo análogo al de las viviendas protegidas, en cuanto a ayudas fiscales y crediticias, así como amplia exención impositiva, si son explotadas por entidades sin ánimo de lucro.

5.1.8 Turismo juvenil

Dentro del turismo de tipo social, el turismo juvenil constituye un sector diferenciado y que admite formas singulares en la práctica turística. Hay una larga tradición de turismo juvenil en España, pero queda aún un amplio campo que cubrir y formas nuevas que desarrollar o que iniciar.

El turismo juvenil presenta una amplia problemática, pero también un gran número de soluciones. Ha tenido hasta el presente su principal campo entre la juventud universitaria y los trabajadores jóvenes de las grandes ciudades. Menor representación ofrece el turismo escolar, en general tipo excursionista, y sobre todo hay falta de acceso claro a esta forma turística de la juventud que vive en las pequeñas poblaciones y en las zonas rurales.

Uno de los principales objetivos de la labor general de promoción turística es el logro del máximo desarrollo del turismo juvenil en todas sus formas, que evite la consolidación de un posible dualismo entre la juventud urbana y la campesina y que haga accesible a esta última los atractivos culturales y permita a la primera el goce de las bellezas naturales.

Debe tenerse en cuenta la conveniencia de que el turismo juvenil sea siempre educativo y formativo. Ello lleva de la mano la intervención en el mismo de expertos de educación. La planificación de este turismo requiere, pues, amplia coordinación con la planificación general de la educación y formación profesional a todos los niveles.

5.2 Acciones de promoción turística

5.2.0 Introducción

Se incluyen aquí las acciones encaminadas a la obtención de los objetivos instrumentales del II Plan marcados para 1971. Dichas acciones se materializan en una doble vertiente: por un lado, sobre la demanda, mediante la creación de una imagen real y atractiva del país receptor, para actuar sobre la motivación psicológica que genera el turismo, y por otro, sobre la oferta, de modo que se acomode en cantidad y calidad a la demanda esperada. La función promotora se centra en el empleo de técnicas y medios adecuados de propaganda, publicidad e información en los mercados exteriores que se consideren más idóneos y en el interior del país.

5.2.1 Propaganda y publicidad

El mercado turístico internacional viene caracterizado por la fuerte competencia existente en el mismo y por la aparición cada vez más numerosa, de nuevos pases oferentes de bienes turísticos, lo que contribuye, por tanto, a un endurecimiento mayor de dicho mercado.

La propaganda y publicidad constituyen medios eficaces como creadores de clientela y mantenedores de la existente. A igualdad de circunstancias; es decir, con recursos turísticos similares en distintos países, la actuación propagandística que los mismos realicen sobre el

mercado da como resultado una mayor o menor participación en la corriente turística internacional.

Los objetivos instrumentales señalados para 1971 exigen la realización de fuertes campañas de propaganda y publicidad que previo estudio de los mercados se orienten hacia aquellos en que nuestra participación sea susceptible de ampliarse, empleando los medios que se consideren de mayor impacto. Es necesario, pues, incrementar nuestra propaganda impresa y emprender campañas de publicidad a gran escala, convenientemente dirigidas, consiguiendo que el tema de España como país turístico sea uno de los habituales en prensa, radio y televisión y documentales cinematográficos.

No cabe duda de que mediante las adecuadas campañas de propaganda y publicidad puede mantenerse e incrementarse nuestra participación en el mercado turístico internacional; pero, para ello, es inexcusable que se dediquen a estos conceptos los medios financieros necesarios y en ningún caso cantidades menores al 0,50 por 100 de los ingresos en divisas que produce el turismo extranjero. De otra forma, y ante el creciente presupuesto propagandístico de los principales países competidores, la participación española no sólo no se mantendrá, sino que decrecerá y no habrá posibilidad de alcanzar los objetivos programados.

Corresponde fundamentalmente a la Administración la realización de las campañas de propaganda general, aunque a veces colabore en este campo la iniciativa privada. En este II Plan se tenderá en cuanto sea posible a la realización de campañas combinadas con el sector exportador.

La coyuntura del mercado puede aconsejar cambios en los planes financieros y, por ello, las fuentes de financiación deben estar dotadas de amplia elasticidad, y con una dotación suficiente que resulte congruente con los ingresos turísticos que se trata de conseguir.

5.2.2 Relaciones públicas

El complemento adecuado de la propaganda turística reside en las campañas de relaciones públicas, cuyo fin básico es el de ofrecer información proporcionando elementos de interés para la realización de la propaganda. Asimismo la labor de relaciones públicas se orienta a conseguir la divulgación de informaciones en todos los medios, y a la organización y realización de aquellos actos que puedan incidir directa o indirectamente en la promoción turística.

Los artículos y noticias, fotografías, invitaciones y concursos son los medios principales en que descansa esta actividad.

Su desarrollo será paralelo al que se propugna para la propaganda y publicidad, puesto que al ser aquélla un complemento a éstas, cualquier desviación conduciría al desequilibrio, con el consiguiente perjuicio para el resultado final.

5.2.3 Oficinas de turismo en el extranjero

La Red de Oficinas de Turismo en el extranjero tiene como misión principal la captación de demanda, y para ello canalizan la propaganda turística en el exterior, y completan esta función, dando a los turistas la información suficiente para que la labor de captación sea lo más efectiva posible.

Es preciso incrementar la Red de Oficinas existentes, dados los fines previstos y el amplio programa de propaganda. La localización de las más necesarias vendrá dada en previsión de los estudios de mercado realizados. Las dotaciones de las oficinas habrán de ser las necesarias para conseguir la mayor efectividad de la labor que les incumbe.

En cuanto a la ampliación de la red, después de un detenido estudio del mercado actual, de la rentabilidad de las oficinas y del área a que puede extenderse su actividad, se ha llegado a la conclusión de que se precisan, hasta 1971, la instalación de dos oficinas más en Europa —una en Gran Bretaña y otra en Alemania—, dos en África—Egipto y Unión Sudafricana—, una en Sudamérica— la cual, y según lo aconseja la coyuntura, podría ubicarse en Venezuela, Brasil o Perú—, una en Asia— Japón— y otra en Australia.

5.2.4 Oficinas de turismo en España

Las oficinas de Turismo de España realizan la doble misión de facilitar información a los turistas sobre la zona en que se hallan enclavadas y la de promover los movimientos turísticos de los propios habitantes de la zona, fomentando así el turismo interior. Ambas funciones han visto incrementado su volumen durante el transcurso del I Plan, previéndose, en base a los objetivos programados, un fuerte incremento hasta 1971, por lo que es necesario, por una parte, la ampliación de la red existente y, por otra, el acondicionamiento de algunas de las oficinas actuales. Además es necesario dotar de medios suficientes a dichas oficinas para una mejor realización de sus funciones.

Se considera necesaria la ampliación de la Red de Oficinas de la Subsecretaría de Turismo, en número de 36, durante el próximo cuatrienio; previéndose su instalación, en principio, en los siguientes lugares:

El Ferrol del Caudillo.
Cartagena.
Ayamonte.
Almuñécar.
Marbella.
Calatayud.
Lérida.
Plasencia.
Puerto Rosario.
Zafra.
Alcañiz.
Vivero.
Huércal-Overa.
Mota del Cuervo.
Rivadavia.
Verín.
Sos del Rey Católico.
Carrión de los Condes

Santa Cruz de la Palma.
Cádiz (Puerto).
Sevilla-Aeropuerto.
Sierra Nevada.
Valencia de Alcántara.
Guadalajara.
Almansa.
Ribadesella.
Aracena.
La Guardia.
Puentedeume.
Barbastro.
Betanzos.
Sagunto.
Albarracín.
Calpe.
Riaño.
Alcantarilla.

5.2.5 Ferias, exposiciones y congresos

Un lugar relevante en la acción sobre la demanda viene ocupado por la propaganda de los atractivos turísticos españoles, con motivo de la participación en ferias y exposiciones, o con exposiciones expresamente montadas al efecto.

Las ferias y exposiciones en que se ha participado hasta el presente se consideran insuficientes, así como las exposiciones turísticas. Tal situación ha venido obligada por la escasez de medios financieros de que se disponía para esta actividad. Es, pues, necesario incrementarla dotándola de los medios precisos, de acuerdo con la importancia de esta función promotora.

Asimismo se fomentará la celebración en nuestro país del mayor número posible de congresos y convenciones internacionales, puesto que además de que ello contribuye a paliar la estacionalidad turística, los participantes en los mismos realizan generalmente un turismo de elevado nivel de gasto. La colaboración que se ha venido prestando a los congresos ha sido por fuerza muy exigua, siendo por ello necesario elevar ampliamente esta dotación, favoreciendo especialmente aquellos que, por su localización, época de celebración o características de los asistentes, ofrezcan un mayor interés turístico general y un mayor efecto multiplicador de nuestro poder de captación de futura demanda.

6. Ordenación turística

6.0 Consideraciones generales

Una vez que el desarrollo turístico de un país supera unos ciertos niveles mínimos de volumen absoluto o relativo, los problemas de ordenación del sector, en especial a través de la organización de la oferta, cobran una importancia creciente. De no ser resuelta tal deficiencia, puede llegar a provocarse un estrangulamiento del proceso dinámico que conduce a una maduración de las posibilidades turísticas de base y, por tanto, hará imposible alcanzar un nivel óptimo de aprovechamiento de los recursos.

El elevado nivel ya alcanzado por, el turismo español obliga a dedicar una atención creciente al tema de ordenación del sector, cuya elevada dinamicidad refleja además la incidencia de un mercado mundial cada vez más competitivo.

Una de las principales dificultades de la ordenación turística deriva de la imprecisión de los límites que ofrece el turismo, como sector económico y como actividad encuadrada en el marco de la Administración pública. Tratándose de países con un cierto grado de desarrollo, se producirá, naturalmente, una yuxtaposición de competencia en aquellos servicios cuyo carácter no es exclusivamente turístico. Será preciso en tales casos realizar un arbitraje para juzgar hasta qué punto el hecho turístico puede introducir elementos netamente diferenciadores, que deben ser tomados en consideración.

El tema de la ordenación y organización ha de ser tratado aquí con profundidad, en aquellos servicios netamente turísticos, mientras que los de carácter menos diferenciado sólo serán abordados parcialmente o simplemente esbozados. El ámbito legal en que se desarrolla básicamente la ordenación de los primeros lo proporciona el Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas privadas, aprobado

por Decreto de 14 de enero de 1965 y desarrollado ya parcialmente en textos reguladores concretos, a los que seguirán otros en el futuro.

6.1 Ordenación de los servicios de alojamiento

6.1.0 Introducción

No cabe duda de que uno de los servicios turísticos básicos es el que proporciona la industria de alojamientos, la más típica y significativa del grado de desarrollo turístico alcanzado por un país, hasta el punto de que el volumen de capacidad receptiva de dicha industria constituye uno de los índices generalmente adoptados para su cuantificación.

La ordenación de estos servicios resulta compleja por cuanto existe una evolución permanente hacia la aparición de nuevas formas de alojamiento ajustadas a tipos característicos de demanda, que no responden al esquema tradicional. Ha de alcanzarse, pues, un marco ordenador suficientemente ajustado para que sea posible una perfección del mercado, pero también suficientemente elástico, para permitir la aparición y consolidación de esas nuevas formas, capaces de ampliar la atracción de la demanda.

Dejando para más adelante el tratamiento de los problemas comerciales, se revisará en este apartado la normativa existente en cuanto a regulación de la industria de alojamiento y se marcarán las directrices a desarrollar en este aspecto a lo largo del II Plan.

6.1.1 La hostelería

La industria hotelera constituye tradicionalmente el núcleo fundamental de la actividad empresarial típicamente turística. No es extraño, por tanto, que su regulación haya sido objeto de constante atención en los

últimos años, si bien es preciso reconocer que se halla aún falta de un tratamiento unitario que refunda, ponga al día y sistematice la normativa en vigor, hasta llegar a establecer un verdadero Estatuto de la Hostelería.

La labor llevada a cabo a lo largo de todo el I Plan de Desarrollo hace posible abordar esta tarea en el II Plan, sobre una base mucho más firme y contrastada con la realidad, una vez que se completen determinados aspectos de la ordenación, actualmente sometidos a una profunda revisión.

Uno de los más importantes, y quizá el de más avanzado estudio en el momento presente es el que se refiere a la clasificación hotelera en categorías, regida hasta hoy por la Orden de 14 de junio de 1957. En dicho texto legal se establecen los requisitos que han de reunir los establecimientos hoteleros para su clasificación en las diversas categorías que la propia orden delimita.

La regulación vigente se halla excesivamente basada en datos meramente técnicos respecto a las características de la construcción o de los servicios ofrecidos al cliente. que cubren principalmente los siguientes aspectos:

a) En cuanto a cifras mínimas por servicios o con relación a la capacidad de alojamiento:

- Superficie de cuartos de baño y aseo.
- Superficie de comedor.
- Superficie de cocina.
- Superficie de salones sociales.
- Altura de techos en habitaciones.
- Superficie por habitación

- Dimensiones de las bañeras.
 - Ascensores.
 - Anchura de pasillos.
 - Anchura de escaleras.
 - Longitud de pasillo entre cocina y comedor.
-
- b) Disposición y número de los servicios.
 - c) Calidad de la construcción.
 - d) Servicios anejos complementarios.
 - e) Calidad del mobiliario y montaje.
 - f) Nivel de formación profesional.

Si bien debe prescindirse de toda rigidez en la aplicación de unos módulos mínimos para cada categoría que podría llevar a descalificar a un buen establecimiento por no cumplir un «mínimo» de escasa importancia, es lo cierto que son necesarios unos módulos mínimos objetivos, que no puedan ser desvirtuados en ningún momento y que garanticen unas determinadas características de los hoteles, según su categoría. Aquellos intentos que se han hecho para prescindir de unos mínimos objetivos, sustituyéndolos por una interpretación subjetiva del confort y calidad de los servicios, han resultado fallidos ante la imposibilidad de asegurar la permanencia de tales circunstancias.

La revisión de las bases actuales de clasificación debe llevar, pues, a un sistema en el que exista una perfecta armonización de todos los elementos coadyuvantes en la correcta prestación de los servicios, tomando como base unos módulos mínimos objetivos, que deberán conjugarse con las demás circunstancias existentes, y cuya aplicación deberá realizarse con flexibilidad, ponderando en cada caso los elementos y circunstancias concurrentes, e incluso estableciendo la posibilidad en cuanto a aquellos de aplicar sistemas de «compensación» dentro de ciertos límites.

La misma diferenciación entre hoteles normales, hoteles en balnearios y residencias resulta inadecuada al no contemplar circunstancias plenamente diferenciadoras derivadas de la localización (urbana, en carretera, de playa, de montaña, etc.), del clima de la zona, del carácter del edificio, del emplazamiento (parques, paisajes, vistas...), de los servicios ofrecidos (comedores independientes, salas de reuniones, bibliotecas, salas de conferencias, tipo y calidad de la cocina) o de otras múltiples facetas de indudable valoración por el cliente.

Una relación menos rígida entre la categoría y las tarifas hoteleras, es decir, una mayor independencia relativa de los aspectos de calidad y precio, ofrece grandes posibilidades de clasificar la oferta hotelera sin que la misma pierda elasticidad y sin caer en el peligroso extremo de una uniformidad excesiva, si no, muy al contrario, permitiendo una mayor posibilidad de acomodación a la demanda y una especialización.

6.1.2 El «camping»

En su aspecto legal la actividad de acampamiento turístico cuenta con un texto ordenador—la Orden ministerial de 28 de junio de 1966—, que, por su actualidad, sirve cumplidamente el objetivo para el que se dictó. Si bien se marcan unas exigencias mínimas en las condiciones técnicas, al igual que en la legislación hotelera, se trata más bien de un mínimo de servicios y no ofrece la rigidez expresada al tratar de la calificación hotelera.

El «camping» ha experimentado en estos últimos años un notable incremento, siendo una de las actividades en que de manera más elocuente se manifiesta el turismo como fenómeno de masas. Constituye, además, en algunos casos un punto de partida para iniciar el desarrollo turístico de una zona.

No parece precisa en el próximo cuatrienio una revisión de la regulación actual de los campamentos públicos de turismo, salvo en todo caso en lo que respecta a determinados aspectos, tales como la dotación de agua potable, la asistencia médica, lavandería y algunos otros puntos, y quizá la ordenación de terrenos de acampada para turismo juvenil, como una categoría inferior a las actualmente establecidas para los campamentos públicos. Un tratamiento análogo resultaría adecuado para ciertas formas de turismo social, realizado en campamentos que no prevean servicios para demandas individuales, sino que sean utilizados exclusivamente por sociedades deportivas, clubs, asociaciones de trabajadores, etc.

6.1.3 Los apartamentos

Dada su adaptación al turismo vacacional y familiar, que constituye una parte importante de los actuales flujos turísticos, el apartamento se ha consolidado en los últimos años como una de las fórmulas de alojamiento preferida, tanto por la demanda nacional como por la extranjera. Si bien los apartamentos facilitan, sobre todo, superficies de alojamiento de estructura análoga a la vivienda normal, con la característica de pisos amueblados integrados en bloques de edificación, se integran con los mismos por analogía los chalés, villas «bungalows» y otras formas de alojamiento familiar, en que la oferta se limita también a las facilidades de alojamiento.

Una de las principales cuestiones con que se enfrenta la ordenación turística de los apartamentos es la inexistencia de una clara línea que diferencie los alojamientos profesionales, es decir, los que entran en el tráfico mercantil turístico, de aquellos otros de utilización particular. La proliferación de formas mixtas y la dificultad de definir de profesionalidad ha retrasado, sin duda alguna, la ordenación de tan importante sector, cuyo crecimiento en los últimos años ha hecho

posible atender no sólo a una demanda específica y diferenciada hacia el apartamento, sino también al exceso de demanda, que en períodos punta no encontraba acomodo en los alojamientos hoteleros.

La mayor elasticidad que en el aspecto financiero ofrece el aumento de la oferta extrahotelera y la cooperación de factores especulativos y de colocación de ahorro privado en bienes de segura revalorización ha llevado a una proliferación de alojamientos extrahoteleros, sin que hasta el presente haya sido posible lograr un mercado con un nivel de transparencia satisfactorio.

La Orden de 17 de enero de 1967 ha abierto el camino a un perfeccionamiento de dicho mercado y a la resolución de problemas de competencia y de confusionismo respecto a la hostelería tradicional, por la inexistencia de normas definitorias, perfectamente claras, que diferencien debidamente los alojamientos en hoteles, residencias y apartamentos. La regulación de estos últimos se hace precisa para clasificar nuestra oferta y poder mantener los adecuados niveles de calidad y seguridad en el tráfico mercantil, que son ya corrientes en cuanto a los alojamientos hoteleros.

En el período que cubre el II Plan deberá, por tanto, culminarse la labor de ordenación de los apartamentos aplicando con criterio amplio, pero sin desvirtuar sus normas, aquel texto legal en el que se contienen ya los módulos de clasificación atendiendo a las instalaciones y calidad de los servicios, los derechos y obligaciones de las empresas y de los clientes y los preceptos reguladores del ejercicio de la actividad.

6.1.4 Otros alojamientos

Sin pretender alcanzar una regulación exhaustiva de las distintas formas de alojamiento turístico, es indudable que resulta necesaria una ordenación de aquellas que pueden tener una incidencia relativa suficientemente importante en el conjunto de nuestra oferta. Algunas formas nuevas, como las ciudades de vacaciones, las residencias rurales, los clubs, etc., están llamados a tener en el futuro una importante expansión. Su ordenación puede ser anticipada si la misma tiene una orientación promocionadora, en especial a través de un adecuado tratamiento fiscal, pero, en general, será precisa en cuanto sean superados ciertos niveles mínimos en el volumen de oferta.

En el transcurso del II Plan deberán irse sentando las bases para encuadrar debidamente estas actividades dentro de una concepción unitaria de la oferta turística de los alojamientos.

6.2 Ordenación de otros servicios turísticos

6.2.0 Introducción

Los servicios de alojamiento, con ser fundamentales, no son los únicos que cabe contemplar en la ordenación turística. Aun restringiendo al máximo el ámbito del sector, es indudable que actividades tales como las realizadas por las agencias de viajes, las de información turística y los restaurantes y cafeterías deben ser reguladas, en orden a la importancia que ofrecen para el turismo y el carácter total o predominantemente turístico de su clientela.

Dentro de otros sectores económicos conexas hay también un determinado tipo de actividades que necesitan integrarse en el universo turístico, debido a las peculiares características que ofrecen y, en

especial, por servir también una demanda específicamente turística. Tal ocurre con determinadas facetas de los transportes, cuyo tratamiento diferenciado de la actividad genérica del propio sector resulta imprescindible, ya que constituyen en sí un bien turístico, y no sólo un medio ineludible para disfrutar de otros atractivos turísticos.

Si bien respectó al último caso la normativa a establecer debe ser congruente con la ordenación general del sector, es indudable que debe integrarse también en el conjunto de la ordenación turística, a causa del carácter de la demanda.

En el plazo que comprende el II Plan de Desarrollo no parece lógicamente posible una revisión exhaustiva del marco regulador de todas las actividades directamente relacionadas con el turismo, y forzosamente el análisis ha de limitarse a aquellas con mayor repercusión en el mismo, y que son principalmente las analizadas a continuación.

6.2.1 Las agencias de viajes

Comercialmente hablando, las agencias de viajes ocupan una posición central entre la oferta y la demanda turística. Se encuentran situadas al final de un proceso de producción de bienes y servicios turísticos, que, por su concurso, resultan más fácilmente ofertables al público. Realizan una función dinamizadora de la oferta a la vez que promocionan la demanda, «produciendo» las condiciones para que el viaje y la estancia turística puedan adquirirse como una mercancía, tipificada muy especialmente en esta época del turismo de masas. Son, por tanto, mucho más que meros mediadores en el mercado turístico.

El marco legal en que se desarrolla la actividad de las agencias de viajes está constituido por el Decreto 735/1962; la Orden de 26 de febrero de 1963, aprobatoria del Reglamento para su aplicación; la de 26 de marzo de 1966, actualizando la composición de la Comisión Mixta de Vigilancia, y la de 12 de abril del mismo año, regulando la actividad de mayorista.

La experiencia adquirida en el escaso tiempo transcurrido es netamente favorable, si bien la regulación es, naturalmente, perfectible. Así, por ejemplo, el principio de libertad de establecimiento ha producido una proliferación excesiva, en detrimento no sólo de la rentabilidad de las propias empresas, sino también de la calidad del mercado turístico y de los intereses de la economía nacional. Siendo el turismo español esencialmente receptivo, el excesivo número de agencias nacionales, de muy reducido poder económico, reduce su capacidad de negociación frente a las grandes agencias extranjeras.

Sin necesidad de profundizar en la relación entre nivel de rentabilidad y dimensión empresarial —por ser tema sobradamente conocido— resulta indudable que sólo agencias muy importantes pueden afrontar el riesgo y los gastos que implica la captación en origen de la demanda extranjera. Esta acción es fundamental para consolidar la posición turística española, sin el temor de las desviaciones que por muy diversas causas pueden introducir las grandes organizaciones extranjeras de viajes. Un posible motivo de tal actuación, aparte de los políticos, ciertamente no desdeñables, deriva de utilizar la promoción de viajes para favorecer una especulación inmobiliaria en ciertas zonas.

En otro sentido, la existencia en España de delegados personales de las agencias de viajes extranjeras ha sido repetidamente criticada por el sector empresarial, tanto por estimar innecesaria tal figura como por la dificultad de controlar su actuación que invade el campo privativo de

las agencias españolas. En todo caso, el problema debe ser tratado conjuntamente con el referente a las representantes personales de las agencias españolas, que tienen con él muchos puntos de coincidencia.

La modalidad de agencias de viajes mayoristas constituye un intento de reforzar la estructura orgánica del sector. Por el momento no ha alcanzado una trascendencia práctica apreciable por la falta de ventajas en comparación con las agencias del tipo A y la resistencia de los minoristas a situarse en una relación de dependencia.

Parece difícil mejorar, en conjunto, la organización del sector de agencias de viajes sin un adecuado tratamiento fiscal coherente con las directrices a que se quiere ajustar su evolución futura. La misma diferenciación entre agencia mayorista y minorista debe tener un reflejo en la presión fiscal relativa a aplicar a uno y otro tipo. La promoción directa del turismo extranjero o los servicios facilitados al mismo en régimen de corresponsalía se reflejan en un mayor ingreso de divisas para la economía española, y deben recibir un trato análogo al ofrecido al comercio de exportación, en cuanto a régimen de exenciones tributarias o de devolución de gravámenes interiores.

Una revisión de algunos de los márgenes autorizados en la oferta de servicios a los clientes resulta necesaria - para mejorar el nivel de rentabilidad; la fijación de mínimos empresariales para fortalecer la estructura sectorial, y la desgravación fiscal y los créditos y subvenciones para promocionar la demanda extranjera y consolidar en lo posible la corriente turística hacia España.

Aparte de ello la actividad de agencias de viajes se resiente, en conjunto, de la existencia de un elevado nivel de intrusismo, muy especialmente en la organización de viajes colectivos. Una mayor coordinación entre la regulación turística y la de transportes resulta

absolutamente necesaria, con ventaja indudable para ambos sectores. En este sentido, y a modo de ejemplo, cabe señalar el indudable carácter turístico de los servicios discrecionales de viajeros en los transportes por carretera y, por consiguiente, la necesidad de regularlos de acuerdo con dicho carácter.

6.2.2 Las agencias de información turística

En el conjunto de actividades turístico-informativas privadas las agencias de información turística constituyen una creación original. Si bien su regulación se concreta en la Orden de 31 de enero de 1964, es poco aún el tiempo transcurrido para poder emitir un juicio definitivo sobre la importancia y posibilidades futuras de tal actividad. Por el momento son más bien reducidas, pero ha de tenerse en cuenta que mientras la ordenación de las agencias de viajes nace en 1942, para someter a norma una actividad que llevaba ya lustros de existencia, la Reglamentación de las Agencias de Información Turística es verdaderamente promotora de su nacimiento.

En tanto no se posea una mayor experiencia, en especial respecto a la separación neta del campo práctico de actuación en relación a las agencias de viajes, no parece necesario proceder a ninguna revisión de la normativa existente.

6.2.3 Los restaurantes y cafeterías

La ordenación turística de restaurantes y cafeterías viene regulada por las Ordenes de 17 y 18 de marzo de 1965, que entre otros extremos establece una clasificación en categorías y determina, de modo muy preciso, no sólo las condiciones que han de cumplir para ser incluidos en uno u otro grupo, sino también los servicios de comida a ofrecer. Entre

estos últimos merece destacarse el establecimiento del «menú turístico» y del «plato combinado turístico».

La aplicación de aquellas ordenaciones ha puesto de manifiesto la eficacia del sistema, en el que, sobre unos módulos objetivos de clasificación, se han armonizado y tenido en cuenta los demás elementos coadyuvantes, especialmente la calidad de los servicios que se prestan.

No obstante, la experiencia obtenida en relación con el «menú turístico» y el «plato combinado turístico» parece aconsejar una reconsideración de la forma en que los mismos han de ser ofrecidos a la clientela, a fin de darles una más fácil presentación y obviar su complejidad actual.

La exclusión de los establecimientos de superior categoría de la obligatoriedad de ofrecer un menú turístico a precio fijo parece razonable, al menos al realizar una primera consideración del problema.

6.2.4 Los transportes turísticos

Quizá sea este sector el más retrasado en su ordenación y, sin embargo, es uno de los más importantes, entre todos los servicios que integran el conjunto de la oferta turística. La falta de una diferenciación conceptual neta entre el puro transporte de carácter comercial o social y el que es netamente turístico ha impedido, hasta el presente, establecer una normativa adecuada para su ordenación.

Tal como se indica en el punto 6.2.1, hay un tipo de viajes de puro carácter turístico, cuya regulación debe ser acomodada a tal circunstancia. No se trata de establecer distinciones absolutas, con separación completa de competencias administrativas, en un campo como el de los transportes, que tanto necesita de una regulación

unitaria, cualquiera sea la forma como se realice. Sin embargo, no debe confundirse el concepto de «unitario» con el de «uniforme», y al igual que hay que diferenciar entre transporte colectivo e individual, transporte por carretera, ferrocarril, avión o barco y transporte privado o profesional, también hay que considerar diferenciadamente el transporte turístico profesional de aquel otro cuyas motivaciones básicas son de otro orden o cuya demanda presenta otro carácter.

Se precisa, por tanto, una coordinación muy estrecha o, más claramente, una colaboración plena entre los órganos administrativos que tienen la responsabilidad genérica del transporte y los responsables del turismo para establecer una regulación clara y precisa que dé satisfacción a los distintos condicionantes que el turismo introduce en la actividad transportista.

El problema de compatibilizar los condicionantes generales del transporte con las singularidades turísticas se presenta fundamentalmente en el transporte por carretera y en el transporte aéreo. En el primero se pueden señalar como más importantes los siguientes tipos:

- Alquiler de turismos con o sin conductor.
- Excursiones discrecionales en autocar.
- Circuitos turísticos en autocar.
- Transporte en lanzadera de grupos en turismo residencial.
- Líneas regulares turísticas.

En el transporte aéreo debe hacerse resaltar el tráfico «charter» o vuelos no regulares, si bien todas las compañías aéreas han entrado también decididamente en el tráfico puramente turístico con la fórmula IT («inclusive tour»).

Las circunstancias principales a señalar, con relación al alquiler de turismos, son la atomización empresarial existente, de una parte, y de otra, la profunda penetración en el mercado español de un número reducido de grandes compañías extranjeras, cuya potencia económica y relaciones comerciales está haciendo que absorban una parte, cada día más importante, de la demanda más rentable, que es la suministrada por el turismo extranjero.

Ambas circunstancias se interrelacionan claramente, pero mientras la primera actúa, sobre todo, en detrimento de la calidad de la oferta y del nivel de rentabilidad de las Empresas importantes, la segunda lo hace más bien sobre el grado de competencia y la posición en el mercado de las Empresas españolas.

Resulta absolutamente preciso proceder a una ordenación del mercado de alquiler de turismos sobre las líneas siguientes:

- Declaración de Empresas turísticas de las dedicadas al alquiler de turismos con o sin conductor e inscripción de las mismas en el correspondiente Registro de la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas.
- Homologación de las condiciones de prestación del servicio.
- Elevación de la dimensión mínima actual de tres vehículos a veinte, con un mínimo de diez, para las que dispongan de una sola base y ésta se halle situada en ciudades con población inferior a cien mil habitantes.
- Contingentación, a escala municipal, de las autorizaciones de turismos de servicio público autorizados al transporte por carretera.
- Limitación de la explotación de vehículos en régimen de alquiler turístico a una edad máxima comprendida entre los tres y ocho

años, a partir de la fecha de su primera matriculación, según tipos y características.

- Publicidad y estabilidad de tarifas al público en forma análoga a la establecida para los hoteles.
- Despacho comercial abierto al público en planta baja y con entrada directa desde la calle para contratación con el usuario y, en caso contrario, contratación sólo por intermedio de agencias de viajes.

La actividad de excursiones discrecionales en autocar y de circuitos turísticos deberá también regularse de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:

- Sólo podrán ser contratadas, sin intervención de una agencia de viajes, las excursiones circulares a puerta cerrada que se inicien en localidades donde no se halle establecida ninguna agencia.
- Limitación a diez años de la antigüedad máxima que podrán tener los autocares empleados en servicios turísticos que utilicen la red de carreteras del Estado.
- Se entenderán servicios turísticos todos aquellos de carácter discrecional, con excepción de los de «ferias y mercados» y los destinados al transporte de trabajadores desde sus centros de trabajo. Tienen también tal carácter los integrados en un circuito turístico.

En cuanto a los viajes en lanzadera, para dejar o tomar grupos turísticos se requerirá en todos los casos la intervención de una agencia de viajes, y sólo podrán ser vendidos al público integrados en un «forfait», en el que los servicios adicionales al puro transporte supongan, como mínimo, un 50 por 100 del precio total.

Respecto a los transportes turísticos internacionales por carretera deberá tenderse a un régimen de reciprocidad, con la limitación absoluta de realización de servicios por Empresas extranjeras que admitan la posibilidad de contratación de viajes en que los puntos de origen y destino estén ambos en territorio nacional. Se excluye el caso en que exista, aprobado por la Administración española, un régimen de «pool» entre empresas transportistas extranjeras y nacionales.

Parte de estas directrices se hallan recogidas en la vigente legislación de transportes por carretera, pero la misma debe ser revisada en su conjunto y complementada desde el punto de vista turístico, incorporando, como nuevo concepto, el de los servicios regulares turísticos.

Con relación al transporte aéreo, ha de considerarse que el tráfico «charter» no es directamente competitivo del tráfico regular, por cuanto crea su propia demanda y, en realidad, promociona futuros viajes en vuelos regulares. El «charter» constituye una parte dentro de un servicio turístico complejo, globalmente vendido, y es adecuado, sobre todo, para el turismo de grupo de carácter vacacional o residencial.

Dada la importancia que tiene para España como país receptor la ordenación del tráfico aéreo no regular de carácter internacional debe ser lo más elástica posible, sin perjuicio de tender a la obtención de concesiones recíprocas a favor de compañías aéreas españolas, pero tomando siempre en consideración la importante diferencia existente entre los flujos emisores y receptivos. Todos los aeropuertos situados en zonas turísticas deben ser autorizados al tráfico «charter» internacional, sin otras limitaciones que las de carácter técnico, siempre que se aseguren unas condiciones mínimas de reciprocidad.

La revisión general de la legislación de transportes que se propone para perfeccionar el ordenamiento existente, adecuándolo a los condicionantes turísticos, deberá atender también a otros tipos de transportes generales, como los ferroviarios y los marítimos (fórmulas tales como ferrotour, el autotrán, etc., y los cruceros de turismo) y también a transportes de raíz predominantemente turístico (funiculares, aerodeslizadores, hidroalas, etc.).

6.3 La actuación directa del sector público en la oferta de servicios turísticos

6.3.0 Introducción

Dentro de una economía de mercado, la actuación del Estado en el campo del turismo se estructura en tres diferentes aspectos, que pueden sintetizarse del siguiente modo:

- Como creador de economías externas.
- Como impulsor y ordenador del sector privado.
- Como protagonista en la actividad turística.

En este último aspecto el que se analiza al tratar de la actuación directa del sector público en la oferta de servicios turísticos.

No es este lugar ni momento adecuados para exponer la problemática que encierra la actuación empresarial del sector público en el marco general de una economía de mercado. Aceptado, con suficiente generalidad, el denominado principio de subsidiariedad, éste debe ser rectamente interpretado, de forma que su aplicación se oriente al logro de la máxima efectividad para el conjunto económico.

Resultan, pues, fuera de lugar posiciones dogmáticas que convierten la subsidiariedad en recurso de última instancia, cuando la iniciativa privada sea inexistente, cualesquiera que sean los estímulos, ayudas y exenciones que se ofrezcan por parte del Estado. Basta pensar en que una garantía completa de rentabilidad suficiente encontrará siempre respuesta en el campo privado, salvo que exista una crisis de confianza en el cumplimiento real de la garantía ofrecida.

Pero no se puede decir que, en casos como éste, o en Otros análogos, exista iniciativa privada, si se entiende este término en su justo valor. No puede hablarse del empresario como concepto desligado del elemento riesgo, y menos aún si tampoco aporta los medios financieros precisos para la inversión. El presunto dilema entre crédito oficial e inversión pública sólo puede ser analizado en términos de eficacia y de rentabilidad socioeconómica, y no a la luz de unos principios filosóficos, que postulen Una calificación contraria, según se trate de una u otra forma de actuación económica directa del sector público.

De acuerdo con esta línea de pensamiento se pasa revista a continuación a los puntos esenciales de la problemática planteada en dos aspectos específicos del sector turístico: la Red de Alojamientos del Estado y el papel a desempeñar por la empresa pública.

6.3.1 La red de alojamientos del estado

Iniciada en 1928 con el Parador Nacional de Gredos, al que al año siguiente se adiciona el hotel Atlántico, de Cádiz, y en 1930 los paradores de Oropesa y Úbeda y la Hostería del Estudiante, en Alcalá de Henares, la red estatal comprende en la actualidad 70 establecimientos con una capacidad de alojamiento de 3.600 plazas. Predominan, sobre todo, los paradores y albergues de carretera, aparte de un número mínimo de refugios y hosterías.

Su participación en nuestra total capacidad de oferta hotelera es muy reducida, por cuanto sólo supone, aun sin contar las pensiones, un 1,4 por 100 del total nacional. El interés de la red no se halla, por tanto, en el aspecto numérico o cuantitativo, sino en su función cualitativa.

Los alojamientos del Estado constituyen por sí uno de los atractivos turísticos que valorizan nuestra oferta, muy especialmente de cara al turismo extranjero; permiten la apertura de nuevas rutas turísticas o mejoran el nivel de servicio de las existentes; actúan como dinamizadores de iniciativas privadas al hacer patente la existencia de una demanda y regulan indirectamente los precios hoteleros y la calidad del servicio.

Sobre estas funciones básicas se superpone de modo creciente un aspecto del mayor interés, como resultante de la utilización de inmuebles histórico-artísticos para su conversión en alojamientos turísticos. Si bien dicha transformación exige, en general, unas inversiones de primer establecimiento muy superiores a las que resultarían de construir un nuevo edificio ajustado a su función turística, no se puede echar en olvido que la única forma, efectiva de salvar, conservar y poner en valor gran parte de nuestro patrimonio cultural inmobiliario no es logro de su fría restauración artística, sino de su integración en la vida actual, dedicándolos a un uso adecuado.

La iniciativa privada, naturalmente, no es capaz de llevar a cabo esta tarea, por cuanto se rige por principios de rentabilidad económica directa y al menor plazo posible. Ha de ser, pues, el sector público quien con criterios de economicidad global asuma esta función e infunda nueva vida a tantas reliquias del pasado, que pueden convertirse así en motivos poderosos de atracción turística.

La red estatal tiene, por tanto, un importante papel que jugar en el futuro turístico inmediato, y ha de ser ampliada de forma que resulte adecuada al cumplimiento de sus funciones básicas. La planificación de su expansión, dado el nivel ya alcanzado por la planta hotelera nacional, debe centrarse fundamentalmente sobre los siguientes principios:

- a) Construcción de alojamientos de la red en aquellas provincias que no dispongan de ninguno, satisfaciendo las peticiones repetidamente formuladas por las mismas, confirmando así su carácter nacional y ampliando el efecto demostrativo de sus instalaciones-modelo.
- b) Cobertura de zonas que no disponen en la actualidad de hoteles de primera categoría, abriendo las mismas, en primer lugar, a un turismo itinerante, como primera etapa de su «puesta en valor».
- c) Amplio programa de revalorización de inmuebles histórico-artísticos, transformándolos en alojamientos turísticos, siempre que resulte económicamente aconsejable por el doble objetivo logrado.

Naturalmente la aplicación de estos principios afectará desfavorablemente a la rentabilidad directa de las inversiones, en el sentido de no poder lograrse un óptimo desde el punto de vista económico-privado. Pero el objeto de la acción pública es más amplio y de carácter más general y, por tanto, resulta, impropio calificar de competencia desleal la explotación directa por el Estado de estos establecimientos y más aún negar el principio que le asiste de orientar dicha explotación al cumplimiento de los fines generales de promoción turística, aunque ello vaya en detrimento de la rentabilidad inmediata.

No quiere esto decir que no sea esta rentabilidad uno de los objetivos permanentes del órgano encargado de la explotación de la red estatal, sino que ésta vendrá condicionada y limitada por los objetivos de orden superior referenciados. Precisamente la prioridad a otorgar a éstos hace inadecuado un régimen de concesión privada de la explotación, si bien cabría plantearse la cuestión de si resultaría ventajosa una modificación de la estructura administrativa actual en búsqueda de mayor agilidad llevándola a formas más próximas a un funcionamiento empresarial. Tal objetivo debe ser alcanzado en el plazo de tiempo más corto posible y, desde luego, dentro del cuatrienio del II Plan.

6.3.2 El papel de la empresa pública

La empresa pública ofrece—en el campo del turismo— no sólo unas posibilidades teóricas de actuación eficaz, sino también una experiencia favorable a lo largo de los últimos años.

Sin entrar a considerar las implicaciones turísticas que ofrecen las empresas nacionales encuadradas en sectores afines, como los transportes y comunicaciones, cabe señalar la importante función a desempeñar por tales empresas en el fomento del turismo. Basta recordar, una vez más, la creciente importancia del tráfico aéreo «charter» y la conveniencia de que una empresa nacional—«Aviaco» en este caso—se especialice en el mismo, a efectos de alcanzar un peso suficiente en el mercado turístico internacional.

Empresas nacionales, tanto en el campo del transporte turístico—alquiler de coches con o sin conductor, circuitos turísticos, etc.—como en el campo específico de agencias de viajes han demostrado no sólo su eficacia empresarial, sino, lo que es más importante, han promovido un desarrollo importante del sector privado y han impuesto unas normas de calidad, prestigiando el turismo español.

Con ser importante esta función, cabría convenir en que cumplidos los objetivos podría darse por terminada la actuación subsidiaria del sector público y traspasar la actividad empresarial al sector privado. Aparte de que en una actividad tan dinámica como la turística siempre hay nuevas facetas a considerar y desarrollar, no debe olvidarse que la actual estructura de turismo de masas y los movimientos internacionales de viajeros a que da lugar han llevado la industria turística a una situación de mercado de competencia internacional.

Un país esencialmente receptivo, como es el caso español, requiere disponer de elementos estabilizadores del mercado, con potencia suficiente para que no se deteriore, en su contra, el poder de negociación de quienes intervienen en el mismo. Las grandes agencias y organizaciones de viajes extranjeras, que controlan, en cierto sentido, una parte importante del tráfico turístico mundial, deben ser contrapesadas con empresas españolas de suficiente dimensión y fuerza como para evitar que dominen el mercado, y ésta es también, en general, una de las finalidades principales de las Empresas Nacionales.

Como exponente de la coyuntura actual, basta indicar la profunda penetración en el mercado español de las grandes empresas internacionales de alquiler de coches, que salvo leves excepciones se enfrentan, como se indicó anteriormente, a una estructura empresarial española atomizada y deficientemente estructurada.

Con relación a actividades de más amplio aliento, la empresa pública resulta un instrumento idóneo para la promoción de nuevos centros turísticos y la apertura de zonas distintas a las tradicionales, a las cuales tardaría en llegar la iniciativa privada. El problema que se plantea en ambos casos puede esquematizarse en sus dos aspectos más importantes:

- Una elevada inversión de lanzamiento.
- Una falta de rentabilidad a corto plazo, aunque se asegure una alta rentabilidad directa a largo plazo.

En estas circunstancias, la iniciativa privada es incapaz de abordar aun con estímulos normales la creación de complejos turísticos de dimensión suficiente para asegurar una explotación rentable y, menos todavía, para provocar el desarrollo turístico, actuando a la manera de un polo de promoción sectorial. Si quieren alcanzarse los objetivos señalados en orden a la construcción de estaciones invernales y al desarrollo turístico de ciertas áreas, como las costas de Almería y Huelva, no bastará con que el sector público facilite las infraestructuras generales, sino que tendrá que asumir, a través de la empresa pública, una parte importante en la tarea de creación del equipo turístico.

La Empresa Nacional de Turismo, creada a fines de 1963, constituye un instrumento idóneo a los fines que se propugnan. Será, naturalmente, preciso dotarla de los medios financieros necesarios, para que pueda desarrollar una acción promotora de largo alcance. Todo retraso en la iniciación de sus programas afecta muy desfavorablemente a nuestro poder de competencia en el mercado turístico mundial, ya que mientras del lado de la oferta se acusa una agudización de situaciones congestivas en áreas muy concretas de concentración de equipo receptivo también se aprecian algunos síntomas de «cansancio» de la demanda, al insistir repetidamente sobre zonas perfectamente conocidas, por no disponer de la alternativa de nuevos centros turísticos de categoría internacional.

6.4 Ordenación Comercial y Profesional

6.4.0 Introducción

Para que sean máximos los rendimientos de nuestro turismo y consolidar las actuales tendencias de desarrollo, no basta una ordenación estática de los bienes y servicios ofertados, o del marco jurídico-legal en que se desenvuelve la actividad turística. Esta última requiere también una ordenación dinámico-comercial—resultante de una política económica nacional—que, resolviendo o favoreciendo la resolución de los problemas que se presentan con carácter coyuntural, facilite básicamente el logro de los objetivos a plazo largo.

La industria turística presenta problemas de comercialización y de organización operativa, cuya resolución debe ser impulsada por el sector público, creando el marco adecuado para que los empresarios privados puedan desarrollar sus iniciativas sin afectar desfavorablemente el logro de los objetivos macroeconómicos. Si bien en los últimos años el producto «España» se ha vendido bien en el mercado turístico, entre otras cosas por su propia novedad y su baratura, los problemas de calidad empiezan a tener un peso creciente. Al igual que en otros sectores de la vida económica nacional, la mejora de la comercialización constituye un condicionante básico para la prosecución del desarrollo.

No es posible abordar dentro de la estructura del II Plan el conjunto total de problemas inherentes a la comercialización, pero sí trazar las directrices a las que debe acomodarse la ordenación del sector en su aspecto comercial. Esta debe ser adecuada a las características del mercado turístico, que presenta peculiaridades singulares respecto a otras actividades productivas; ha de responder a un ordenamiento general basado en una economía de mercado, y ha de marcar los

grandes ejes sobre los que se desarrollará posteriormente la acción del Estado, para reducir al máximo los riesgos e incertidumbres que acompañan a la actividad empresarial.

Se trata, pues, de marcar orientaciones válidas para el periodo que cubre el II Plan, y que serán posteriormente desarrolladas al completar, revisar o modificar el marco administrativo actual.

6.4.1 Características generales de oferta y demanda

Aparte de las circunstancias que concurren en nuestro turismo, por el simple hecho de las elevadas cotas alcanzadas por el mismo, y que tienen un reflejo inmediato en la cuantía, desarrollo y calidad de nuestra oferta, interesa señalar los rasgos predominantes, tanto de la oferta, como de la demanda, en cuanto condicionen la ordenación comercial en su más amplio sentido.

Iniciando el análisis por el lado de la demanda, es oportuno señalar los principales puntos débiles que presenta la misma y que afectan, naturalmente, a las posibilidades comerciales con relación al turismo extranjero existente:

- Una concentración cuantitativa de la demanda en un número muy reducido de países. (A estos efectos basta señalar que Francia suministra el 45 por 100 del total de nuestros visitantes.)
- Una estacionalidad muy acusada, con predominio del turismo estival.
- Un reducido nivel de gasto «per cápita», al menos en cuando a su valor medio, por la escasa significación de un turismo de calidad.

Sin perjuicio de que la labor de promoción de la demanda se encamine a corregir tales deficiencias, las mismas constituyen, a plazo corto y medio, un dato con el que hay que contar a todos los efectos, en tanto no se modifique sustancialmente o se cree una fuerza capaz de atraer por sí misma un turismo de características distintas, la ordenación comercial del sector habrá de acomodarse predominantemente a facilitar la producción rentable de servicios turísticos a un turismo masificado, vacacional y popular.

En la actualidad nuestra oferta se halla aceptablemente ajustada al tipo de demanda predominante, ofreciendo:

- Variedad en cuanto al aprovechamiento de los atractivos turísticos (si bien con predominio absoluto del turismo de playa).
- Adaptación a las demandas masivas dominantes (tanto en el aspecto geográfico como con relación al equipo de alojamiento).
- Favorable situación estratégica en el mercado mundial (por nuestra propia posición geográfica).
- Nivel aceptable de calidad en términos generales (lo que se ha traducido en el logro de un reconocido prestigio).

Existen, naturalmente, circunstancias desfavorables, como ya se ha puesto antes de manifiesto, cuya resolución se aborda en este plan. Sin embargo, los aspectos a considerar en este momento son los más directos de conexión entre oferta y demanda, es decir, los que califican fundamentalmente los servicios turísticos de un país.

6.4.2 Calidad, costes y precios

Ya, al tratar de la ordenación de los servicios turísticos, se han señalado las directrices a adoptar en cuanto a la calificación del equipo básico para producir estos servicios, es decir, la que se pudiera denominar la calidad externa. Sin embargo, la naturaleza, en gran parte inmaterial, que los servicios entrañan, obliga a valorar debidamente la calidad intrínseca de los mismos, que es, desde luego, fundamental en el caso del turismo.

Tal como han puesto de manifiesto diversas encuestas e investigaciones realizadas, la amabilidad de trato que encuentra el turista constituye uno de los atractivos de nuestro país. Desde un punto de vista comercial, constituye también uno de los factores de la calidad de los servicios, en cuanto no corresponde a circunstancias materiales.

Naturalmente, dentro de los servicios turísticos, no pueden tratarse separadamente los conceptos de calidad, costes y precios, ya que se hallan íntimamente relacionados entre sí, y sus variaciones tienen claras repercusiones mutuas. Aparte de la calidad de nuestra oferta turística, el factor precios ha venido considerándose como decisivo para nuestro poder de penetración en el mercado turístico mundial, y es justo, por tanto, que se le dedique preferente atención.

Tradicionalmente, la Administración ha seguido una política de control de precios, si bien éste no es un concepto inequívoco, porque bajo tal denominación puede englobarse desde la fijación de precios tasados con carácter autoritario hasta la homologación preceptiva de precios o la vigilancia de los precios reales practicados. No cabe duda que subsiste la conveniencia de que el nivel de precios de nuestros servicios turísticos se mantenga a cotas inferiores al de otros países competidores directos, dado que la parte principal de la demanda que hace uso de

ellos, ya sea nacional o extranjera, posee una débil capacidad de gasto y es, por tanto, «sensible al precio». Sin embargo, hay varias consideraciones interesantes que conviene hacer al respecto, y que son las siguientes:

- El gasto en alojamiento constituye una parte relativamente pequeña del gasto turístico total.
- Un importante porcentaje de turistas no utiliza alojamientos profesionales, y sólo una tercera parte, aproximadamente, de los visitantes procedentes del extranjero se alojan en establecimientos hoteleros.

Los turistas consumen bienes y servicios de carácter general y realizan adquisiciones en condiciones análogas a las de los propios residentes.

Por consiguiente, no puede identificarse en modo alguno el nivel de precios hoteleros con el de coste de vida turístico, ya que en la composición de este último intervienen otros elementos cuya oferta no es proporcionada por la industria turística. Sin negar la posibilidad de que puedan producirse derivaciones relativamente importantes en la evolución de los precios turísticos y del índice general del coste de la vida en el país, resulta indudable que este último condiciona en gran parte los primeros y que no es posible lograr una estabilidad del nivel de precios turísticos con un alza constante del coste de la vida.

La razón última de esta afirmación se halla en la repercusión sobre los costes y en la reducción o anulación de rentabilidad de las inversiones en empresas turísticas, cuyo primer efecto es rebajar la calidad de los servicios si los márgenes resultan constreñidos por unas tarifas rígidas y permanentes.

La solución al problema de la elevación constante en el coste de vida turístico no puede venir de una congelación de precios en la industria turística, porque la misma no suministra el total de los consumos. La experiencia española hasta el año 1962 es suficientemente demostrativa al respecto. Al igual que no se estructuró para la hostelería a partir de la llamada «Operación Precios», realizada en dicho año, la política de precios turísticos debe regirse por los principios de clasificación del mercado y de seguridad en el tráfico, y todo ello dentro de que los precios aseguren:

- Rentabilidad de las inversiones tanto de las ya realizadas como de las nuevas.
- Competitividad de nuestra oferta en el mercado internacional.
- Flexibilidad para acomodarse, entre ciertos límites, a la presión estacional de la demanda.

Un mercado transparente y un tráfico seguro exigen una estabilidad de precios en la temporada turística, es decir, un conocimiento anticipado y cierto de las tarifas a aplicar según las épocas, sin perjuicio de la posible concesión de descuentos especiales, en atención a circunstancias comerciales que lo hagan aconsejable. Dada la fuerte estacionalidad de los flujos turísticos y el consiguiente desequilibrio temporal entre oferta y demanda, una absoluta libertad de precios originaría fácilmente la aparición de unos precios —punta— inherentes a todo sistema de subasta al alza con oferta rígida, que causarían grave daño a nuestra situación competitiva en el mercado.

La experiencia demuestra, sin lugar a dudas, que la pequeña ventaja que puede suponer para el empresario privado la aplicación de precios más elevados en los períodos punta, no sólo no sirve para estabilizar el mercado, sino que no compensa, ni con mucho, los inconvenientes de tal sistema. Los inconvenientes son máximos, sobre todo si los precios no

se fijan con la antelación suficiente para que puedan ser conocidos por la demanda, y es preciso convenir que en el campo del turismo dicho plazo no resulta inferior a los seis meses anteriores a la iniciación de cada campaña turística.

La acomodación del nivel de precios a la capacidad adquisitiva de la demanda se encuentra con dos circunstancias limitativas superiores: de una parte, el reducido nivel de gasto medio de la masa de turismo extranjero; de otra, la acusada repercusión que un nivel elevado de precios presenta con relación al turismo interior. La creciente importancia absoluta y relativa que este último está adquiriendo — como consecuencia de la constante y rápida elevación de nuestro nivel de vida—, hace que la industria turística haya de acomodarse cada vez más, en su conjunto, a los gustos y posibilidades del turismo interior.

Las condiciones españolas son, pues, distintas a las de otros países donde el turismo interior, al menos para determinadas categorías, tenga poca importancia. De modo creciente, el nivel de precios turísticos, globalmente considerados, deberá estar más en consonancia con la capacidad interior de gasto, y se podrá obtener menor ventaja del mayor nivel de vida de los visitantes extranjeros.

En definitiva, se propugna como más adecuado un sistema de homologación de tarifas, que puede revestir dos formas distintas:

- Tarificación en horquilla con precios máximos Y mínimos y libertad de contratación entre los mismos.
- Establecimiento de tarifas máximas y regulación de descuentos por baja temporada o cualquier otra circunstancia.

Este sistema precisa de la fijación anticipada de tarifas para cada año, con antelación suficiente para que puedan programarse los viajes, tanto por las agencias como por los particulares, y debe ser aplicado a todas las industrias turísticas, al igual que ya se viene haciendo con la hostelería.

La homologación de tarifas no debe entenderse como una forma de limitación de las mismas, en cuanto la revisión sobre las anteriormente vigentes esté debidamente justificada. Las tarifas deben ser suficientes, en condiciones normales, para cubrir los costos totales de producción del servicio y remunerar debidamente el capital invertido.

Este último aspecto es fundamental en una actividad en expansión, que requiere constantemente la inversión de nuevos medios financieros. Un bajo nivel de rentabilidad reduce necesariamente el ritmo de expansión, tal como queda de manifiesto al analizar la coyuntura de la industria hotelera en los últimos años.

En una situación de elevada inestabilidad de costes, la permanencia del nivel de tarifas, aun en períodos de sólo un año, pueden afectar peligrosamente a la rentabilidad. Sin embargo, no puede mejorarse la situación con modificaciones tarifarias a más corto plazo por la propia índole del negocio turístico y el desarrollo creciente de los «viajes prefabricados», vendidos como mercancía producida en serie y a coste fijo y conocido.

La rigidez tarifaria puede conducir a forzar una reducción de costes ofreciendo una menor calidad de servicio. En este aspecto la labor ordenadora de la Administración debe ser inflexible, no ligando en ningún caso la calificación del servicio al precio fijado para el mismo. La calificación ha de ser establecida por consideraciones técnicas, independientes del precio.

El logro de una estabilidad de precios ha de lograrse actuando sobre la demanda y sobre los costes. Respecto a la primera, los aspectos más positivos están del lado de la ampliación de la demanda, si ésta es deficitaria respecto a la oferta y, sobre todo, en la reducción de la estacionalidad, para que sea posible un aumento del coeficiente medio anual de aprovechamiento de las estructuras productivas. En el campo de los costes, los puntos principales son:

- La estabilización de precios de las primeras materias utilizadas por la industria turística.
- El perfeccionamiento de las estructuras en los mercados de abastecimiento de la misma.
- La estabilización del nivel de salarios.
- La racionalización de las explotaciones en orden a elevar al máximo la productividad de los factores.
- La reducción de las cargas de capital por utilización de líneas de crédito en condiciones favorables.
- La adecuación de la presión fiscal a las características propias de la explotación turística.
- La reducción general de la fiscalidad sobre el sector, habida cuenta del papel que el mismo desempeña en el desarrollo económico general.

Los principios antedichos deben informar toda la política de precios turísticos. En especial, es urgente su aplicación a la actividad de alquiler de apartamentos o cualquier otra forma de alojamiento extrahotelero, tal como se halla previsto en la ordenación de los mismos.

Conviene insistir, sin embargo, en que sólo será posible una estabilización del coste de vida turístico dentro de un marco general de economía estabilizada, tanto por el consumo de bienes y servicios que

el turista realiza fuera del propio sector como porque una elevación permanente de los costes obliga necesariamente a revisiones tarifarias al alza.

6.4.3 Sistemas de comercialización

En la etapa actual de turismo de masas, la oferta de bienes y servicios turísticos se enfrenta a problemas de comercialización con mayor intensidad aún que los que pueden afectar a otros sectores productivos. La demanda turística debe ser satisfecha en el momento y lugar en que se produce, y ello introduce en la industria turística un factor de rigidez que obliga necesariamente a una planificación comercial y a la puesta a punto de los canales por los cuales se manifieste la demanda y se desarrolle la oferta de servicios.

La orientación a marcar en la comercialización ofrece múltiples formas, según la industria turística de que se trate y de sus características singulares. Hay, sin embargo, una serie de principios comunes que deben ser tomados en consideración para fijar unas directrices de mejora de la comercialización a lo largo del II Plan.

Una distinción fundamental a señalar —en el campo comercial— es la que distingue entre los sistemas encaminados a reducir los costes y los que se orientan al logro de un elevado nivel de demanda. Desde un punto de vista macroeconómico, estos últimos ofrecen un mayor interés y deben ser objeto de atención preferente.

La venta de servicios turísticos no es en muchos casos una venta directa al propio turista, cuya demanda sólo se hace efectiva en el momento de requerir dichos servicios. Centrando el examen, en primer lugar, en la

hostelería como industria turística más típica, pueden Señalarse los siguientes tipos de demanda:

- Cliente individual sin previa reserva.
- Cliente individual con reserva directa.
- Cliente individual con reserva a través de agencias de viajes.
- Reserva de un cierto número de plazas por agencias (con facultad de anulación).
- Contratación de cupos fijos de plazas por agencias.

El primer tipo de demanda es cada vez más raro, sobre todo en épocas altas de turismo, por la dificultad de encontrar plaza en la calidad, momento y lugar requeridos. Si bien, individualmente en cuanto al ingreso, es la más favorable para el hotelero, puesto que no está afectado por comisiones a terceros, entraña un elevado riesgo de no alcanzar tan siquiera el mínimo de explotación que permita cubrir costes, y en ocasiones ni siquiera los de explotación pura.

En principio, el segundo tipo ofrece las mayores ventajas, por cuanto, siendo prácticamente tan rentable como el primero, disminuye el riesgo de una baja ocupación y permite una mejor planificación de la explotación hotelera. La opción, de acuerdo con la legislación vigente, de exigir el importe de un día de habitación, en concepto de fianza, por cada diez días o fracción de diez, que cubra la reserva, supone, a efectos prácticos, la anulación de la reserva sin pérdida para el hotelero, pues cobra el día que debió ser ocupada por el cliente y dispone de la habitación libremente al siguiente día.

Este sistema de reservas, aplicable a cualquier tipo de cliente, no satisface, sin embargo, todas las necesidades de asegurar la demanda, pues permanece el riesgo de que la habitación no se ocupe durante el resto del periodo para el que, en principio, fue reservada. En época de

temporada baja, es decir, cuando el grado de ocupación de la oferta es reducido, el perjuicio es generalmente Mínimo, y por otra parte, el hotelero tampoco suele exigir la fianza. En temporada alta y en establecimientos en que el período medio de estancia del cliente es más dilatado, los perjuicios pueden ser más graves, por cuanto da lugar a un desaprovechamiento de la capacidad de oferta, al mismo tiempo que existe una demanda insatisfecha.

El riesgo es mayor en el caso de clientela de grupos respecto a la baja en el grado de ocupación, por lo que, en principio, las garantías deberían ser porcentualmente más elevadas. Comoquiera que, en su mayor parte, la clientela de grupos se canaliza a través de agencias de viajes, no resulta preciso modificar el régimen general, ya que, en la mayor parte de los casos, las ventajas que supone la agencia en orden a mantener un grado de ocupación mayor del establecimiento hotelero, llevan a este no sólo a la concesión de comisiones y descuentos sobre la factura del cliente, sino a convenir menores garantías de las exigibles al cliente individual.

La intervención de las agencias de viajes, si bien reduce el ingreso bruto de la empresa turística prestataria directa del servicio, no sólo reduce el riesgo, sino que incrementa la demanda, ya que como ya se ha señalado la actividad de las agencias no es meramente intermediaria, sino que promocionan los viajes turísticos y hacen activa una demanda potencial. El mismo efecto se obtiene a través de otros canales comerciales distintos, entre los que cabe señalar las agencias de información turística y la promoción directa, bien de carácter individual, cooperativa o por medio de una cadena hotelera.

Así como la actividad de las agencias de viajes y de las de información turística se halla perfectamente reglada, hay otras actividades de mediación entre la industria turística y el cliente que interfieren, al menos

marginalmente, en la esfera de actividad de las agencias de viajes. Definir con claridad la figura del intrusismo en esta actividad profesional resulta muy difícil cuando cada día surgen formas turísticas nuevas, tales como el «inclusive tours», desarrollo por las compañías aéreas o empresas de servicios especializados, como las de asistencia personal a congresos, convenciones, asambleas, etcétera.

Sin embargo, una revisión de la ordenación comercial en el sector de la mediación turística resulta necesaria, en especial respecto a los márgenes autorizados a favor de las agencias de viajes y a la delimitación de competencias y exigencia de profesionalidad.

La explotación de alojamientos extrahoteleros se encuentra ordenada muy recientemente, y falta aún perspectiva para poder juzgar sobre la idoneidad de tal ordenación y más aún sobre la de los canales comerciales utilizados. Puede afirmarse, sin embargo, que los problemas de comercialización son, en conjunto, más graves que los que ofrece la industria hotelera, tanto por la atomización empresarial del subsector como por la falta en muchos casos de un mínimo de profesionalidad en los explotadores. Este es tema que deberá ser abordado a lo largo del cuatrienio, una vez que se disponga de los resultados depurados y sistematizados del censo, que se halla en curso de elaboración.

La puesta en práctica de fórmulas cooperativas para promover la explotación de los alojamientos extrahoteleros facilitaría en forma importante la comercialización del equipo perteneciente a empresas individuales o de reducida dimensión. La interposición de sociedades de «factoring», de sociedades de explotación o de agencias de viajes ofrece también grandes posibilidades de mejorar el nivel de la demanda y el grado de aprovechamiento del equipo.

En el campo de los transportes turísticos, la mejora en la comercialización ha de ir acompañada por una mejor estructura industrial a través de un proceso de concentración y. de vigorización de la profesionalidad. Una separación más clara entre el transporte turístico y el de carácter general se halla ya en estudio; debe facilitar la reducción del intrusismo y la dignificación del transporte turístico, mejorando su calidad.

Contemplada la cuestión comercial desde la vertiente de los costos, resulta indudable que el nivel de productividad de la industria turística es bajo en su conjunto. La Administración deberá promover una mejora en la racionalización de las explotaciones, suministrando información y estímulos para aumentar la productividad por empleado, sin merma de la calidad del servicio. Los medios pueden ser muy variados, y a escala individual pueden citarse, entre otros, los siguientes:

- Realización de cursos y seminarios sobre problemas de racionalización en la industria turística.
- Establecimiento de premios anuales para mejorar el nivel de productividad.
- Consideración de las condiciones de explotación al calificar los proyectos de nuevas industrias al ser solicitada por sus promotores la concesión de crédito turístico.

Si en el nivel de productividad por empleado pueden conseguirse sensibles mejoras, sin superar el marco individual de cada empresa, la creación de cooperativas hoteleras puede aportar mejoras sustanciales con relación a otros costos operativos. Ya existen algunas que facilitan a sus miembros la adquisición de géneros de consumo y de algunos otros artículos, velando por una calidad y un mejor precio del que se puede obtener individualmente en el mercado; pero ese cooperativismo debe extenderse a sectores más amplios.

Las cooperativas hoteleras resultarán ventajosas para ofrecer a los establecimientos integrados en ellas servicios, tales como los de lencería, alimentos frescos o congelados, prestación solidaria de garantías, asesoramiento fiscal, publicidad, estudios de mercados, asesoría de organización, etc.

Resulta preciso tomar en consideración que el turismo constituye hoy una gran industria y que resulta cada vez más difícil el mantenimiento de formas de explotación artesanales. Sólo la unión de las pequeñas empresas permitirá preservar las ventajas de las viejas formas empresariales en un mercado cada vez más competitivo y en el que se opera generalmente con muy reducidos márgenes de beneficio. La situación es bastante análoga en lo que afecta a agencias de viajes, donde el paso a la producción masiva exige una normalización, ya planteada a través de las agencias mayoristas o de los «pools» o asociaciones de empresas, capaces de crear productos tipificados y de amplio mercado.

6.4.4 La profesionalidad en las actividades turísticas

La dimensión alcanzada por el negocio turístico, la importancia creciente de los problemas de organización y el peso importante que en los costes totales tiene el capítulo de personal obligan forzosamente a plantear en sus justos términos los problemas inherentes a la profesionalidad en las actividades turísticas. Para los niveles inferiores de la escala profesional, el objetivo principal a conseguir es el de una elevada calidad en el servicio.

Para los escalones superiores, y para todos los que han de ejercitar acciones de decisión o mando, el problema de calidad va indisolublemente unido al de eficacia, es decir, de rentabilidad económica.

El desarrollo rapidísimo que ha tenido la industria turística en los últimos años y la situación práctica de pleno empleo en que se ha desenvuelto la economía española no han permitido llevar a efecto una adecuada selección de personal; lo que si, por una parte, ha afectado a la calidad del servicio, por otra ha presionado al alza las remuneraciones, hasta el punto de que el personal ocupado en actividades turísticas se halla hoy, en general, en niveles de retribución comparativamente mucho más elevados que el de análoga calificación ocupado en sectores menos expansivos.

Los problemas de formación profesional a todos los niveles, son, hoy día, de los más relevantes en la industria turística. La creación de Escuelas de Hostelería y de Turismo ha aportado una significativa contribución a la mejora de la profesionalidad; pero la formación de técnicos por parte de las mismas se halla muy por debajo, cuantitativamente, de lo que demanda la industria.

La importancia que la calidad presenta como factor de captación de la demanda turística obliga a que la Administración no pueda desentenderse del problema. Buena prueba de que ello no es así lo constituye la reciente ordenación profesional de los directores de empresas turísticas, como lo fue en su día la de Guías, Guías- Intérpretes y Correos de turismo. El objetivo no es otro que el de mejorar la calidad de nuestros servicios turísticos tanto en el aspecto técnico como en el comercial.

Dentro de los objetivos del II Plan, la mejora de nivel profesional del personal actualmente ocupado en la industria turística y la formación del de nuevo ingreso ocupa uno de los primeros lugares en cuanto al grado de prioridad. La extensión de las Escuelas de Formación Profesional a todos los niveles, la creación de Hoteles-Escuela para el perfeccionamiento cíclico, los cursos de capacitación, etc., constituyen los medios considerados a tal efecto.

6.5 El tratamiento fiscal y crediticio del sector turístico

6.5.0 Introducción

Dentro del marco general de ordenación de las actividades turísticas, los problemas fiscales y crediticios resultan, en muchos casos, determinantes, tanto con relación a la rentabilidad de la inversión como a la expansión de la oferta.

La experiencia del I Plan ha puesto de manifiesto la estrecha correlación existente entre el volumen del Crédito Hotelero y la creación de nuevas industrias, y cómo la limitación de los medios financieros, puestos a disposición de dicha línea de crédito, ha impedido alcanzar los objetivos físicos programados. Por otra parte, la profunda disparidad existente en cuanto al régimen fiscal de los alojamientos hoteleros y extrahoteleros ha contribuido a la distorsión operada, a favor de estos últimos, en el incremento de la oferta.

Quizá por la misma novedad de la industria explotadora de alojamientos extrahoteleros, ésta no se halla sujeta a un régimen impositivo análogo al de la hostelería, lo que constituye una falta de precaución fiscal, que será preciso corregir a corto plazo, si se quiere que la inversión extrahotelera no caiga en niveles antieconómicos, desde el punto de vista global, por exceso de oferta.

Aun cuando los temas planteados en este apartado sólo puedan ser enunciados o levemente esbozados por su propia complejidad y especialización, resulta, como conclusión obvia, la necesidad de revisar a fondo la problemática fiscal y crediticia de la industria turística. En el aspecto fiscal existirá, naturalmente, una importante limitación derivada de nuestro régimen impositivo general, que impide lograr un nivel elevado de perecuación fiscal entre los distintos subsectores, principalmente por la existencia de un impuesto en cascada, como el impuesto de tráfico de empresas, que afecta muy desigualmente a unas u otras actividades. Pero indudablemente se puede mejorar ampliamente la situación actual, haciendo coherente la política fiscal, aplicada al sector, con los objetivos económicos generales propugnados para el mismo.

La necesidad de asegurar un adecuado nivel de rentabilidad a todos los tipos de inversión turística es una exigencia del propio desarrollo que se programa.

6.5.1 Régimen impositivo

Todos los estudios realizados con referencia al tema de la fiscalidad en la industria turística ponen de manifiesto que las actividades básicas del sector, muy especialmente la hostelería y las agencias de viajes, soportan una presión fiscal elevada. Tal situación se debe, sin duda en gran parte a un retraso en el conocimiento científico del turismo, hasta fecha muy reciente, y consecuentemente en la aplicación a este sector de criterios fiscales generales, sin tener en cuenta sus singularidades propias.

La presión fiscal elevada afecta gravemente al nivel de rentabilidad privada del negocio turístico; desanima al inversor privado y hace difícil lograr el nivel de expansión de la oferta precisa, discriminando, en

algunos aspectos, contra las inversiones turísticas, en comparación a otras actividades, produciendo una menor rentabilidad neta del capital.

Uno de los primeros aspectos a destacar lo constituye la incidencia de los impuestos que gravan el volumen de producción, según la peculiar característica de cada tipo de industrias encuadradas en el sector, en donde desempeñan un importante papel las actividades de mediación en cadena.

Los viajes «prefabricados» —propios de un turismo de masas—suponen en general la intervención en cadena de varias empresas turísticas: la agencia mayorista que programa el viaje, la agencia minorista que vende al público, la empresa de transportes que provee al desplazamiento y la empresa generalmente hotelera que provee el alojamiento. (Por sólo citar las más importantes.)

Un sistema de gravamen sobre la producción origina en general una imposición múltiple y puede distorsionar la relación impuestos-beneficios, básica para juzgar de la neutralidad de un sistema fiscal. Si bien es admisible la implantación de un sistema fiscal no neutral, sino por el contrario discriminatorio, es lógico presuponer que tal situación debe responder a la consecución de superiores fines de política económica.

Un sistema fiscal que grave la producción bruta por actividades a un tipo prácticamente igual para todas ellas —como es el caso del impuesto general sobre el tráfico de empresas—origina diferencias relativas de tributación con relación al ingreso neto por empresas, y al valor añadido neto de cada sector. Actividades tales como la de agencia de viajes, cuyo valor añadido neto es del orden del 10 por 100 sobre el valor de la producción bruta (cifra de negocios), han sido exceptuadas del tratamiento general, ya que, en otro caso, hubieran

sufrido una incidencia fiscal superior en cuatro o cinco veces al de actividades productivas de tipo medio (ya sean de fabricación o comerciales).

Por ello, el impuesto de tráfico de empresas gira, en el caso de las agencias de viajes, sobre el valor añadido (servicio agencia), pese a lo cual el margen de rendimiento neto de la actividad (beneficios) se sitúa tan sólo, generalmente, en torno al 1,5 por 100.

Bien es verdad que la velocidad de rotación del capital— o sea la relación entre volumen de negocios y cifra de capital operativo— es elevada, y puede cifrarse entre ocho y diez, pero tal circunstancia no puede ser considerada separadamente del muy reducido margen de beneficio con que se opera, puesto que tal proceder lleva a errores de importancia en las estimaciones presuntamente objetivas en que se basa el régimen de evaluación global de los impuestos sobre beneficios.

Muy distintas características ofrecen la industria hotelera, donde se produce una reducida velocidad, de rotación del capital —entre 0,50 y 1, generalmente— y donde los costos fijos—incluido personal— representa un porcentaje muy elevado de los costes totales. Aquí el error de base es la aplicación a esta actividad de una práctica fiscal que, en la práctica, supone la existencia, por parte del contribuyente, de una actitud de ocultación de la base tributaria. Se ignora un hecho básico, como es el de la imposibilidad de tal ocultación, por la existencia y la vigilancia sobre su cumplimiento de una ordenación administrativa específica.

La industria hotelera carece del margen de maniobra que frente a la Hacienda tienen otras actividades, ya que sus ingresos se hallan perfectamente controlados a través de la obligatoriedad de la factura oficial, sin que puedan escapar a la misma más que algunas

percepciones complementarias de muy reducido volumen (por ejemplo, consumo en el bar, no cargado en la cuenta del cliente).

La base para la percepción del impuesto sobre tráfico de empresas es, pues, perfectamente conocida—al menos en su valor bruto—, ya que para hallar el neto debería descontarse el valor de las comisiones a terceros (en especial agencias de viajes). También resulta firme, con la salvedad apuntada, la cifra de ingresos a considerar en la evaluación de beneficios reales o presuntos para la aplicación del impuesto que grava los mismos, pero tal circunstancia es frecuentemente olvidada a efectos tributarios.

Resulta claramente inaceptable en el caso de la hostelería la aplicación de métodos indirectos para determinar los ingresos presuntos, en orden a la aplicación de un sistema de evaluación global, ya que se dispone de una base objetiva y directa, de calidad muy superior a cualquier estimación basada en valores medios estadísticos. El caso es aún más grave cuando las estimaciones resultan en gran parte subjetivas y se consideran para obtenerlas principios inadecuados respecto al nivel efectivo de precios practicados con relación a los máximos autorizados, así como respecto al grado de ocupación.

Aparte de los descuentos de carácter comercial, o de los precios especiales facturados por muy diversas causas, es práctica normal en la hostelería que la aplicación de precios máximos suele limitarse a los períodos de alta estación y, en todo caso, a clientes individuales. A su vez, el grado de ocupación tal como demuestran las estadísticas disponibles es muy variable, según zonas geográficas, épocas del año y categoría de los establecimientos.

Todas estas razones abonan la necesidad de revisar la sistemática seguida en cuanto a la tributación por beneficios, sentándola sobre las firmes bases de una recaudación controlada, de hecho, por el sistema de la factura oficial.

Muy otra es la situación en lo que respecta a alojamientos extrahoteleros, salvo los «campings», en donde la falta de una normativa administrativa, comparable en cuanto a calidad a la existente para la hostelería, y la misma novedad de tal tipo de industria, producen una laguna que es preciso llenar, si intenta lograrse un ordenamiento fiscal coherente, que a la vez de resultar equitativo facilite la consecución de los fines programados en el presente plan.

Tanto a efectos fiscales como administrativos, se precisa una diferenciación clara en el tratamiento de tales alojamientos, respecto a los servicios de vivienda no turística. De otro modo la frontera entre lo hotelero y lo extrahotelero se ve traspasada, en forma creciente, por la aparición de fórmulas híbridas, que buscan mejorar la rentabilidad de la inversión escapando a las regulaciones administrativas y a los gravámenes fiscales que afectan a la hostelería clásica.

Las puntualizaciones anteriores son suficientes a efectos de justificar la urgente necesidad de revisar toda la problemática fiscal del sector de empresas y actividades turísticas sobre las bases objetivas que proporciona su mejor conocimiento estructural. A tales efectos, una colaboración entre las autoridades de Turismo y de Hacienda perfeccionaría el conocimiento del hecho tributario, y sus peculiares diferenciaciones, sin lo cual no puede lograrse un nivel satisfactorio de equidad fiscal.

Tal revisión ha de afectar no sólo a la distribución de la carga impositiva por actividades o empresas, dentro del sector, sino también al valor absoluto de la misma, desproporcionado con el que percute sobre otros sectores económicos. Para ello será preciso considerar no sólo los impuestos en sentido estricto, sino también, y conjuntamente, los arbitrios y tasas que gravan directamente las actividades turísticas, y sobre las que se ofrecen algunas precisiones en el punto siguiente.

Entre los puntos a considerar —aparte de la necesaria reducción de los tipos impositivos— está el arbitrar o poner a punto fórmulas ágiles que aumenten las posibilidades de inversión en el sector, reduzcan la carga tributaria efectiva e igualen al sector turismo en el trato fiscal a los demás sectores exportadores.

Respecto al último aspecto conviene recordar que el turismo es, hoy por hoy, nuestra primera y principal industria exportadora, y si bien, en el pasado, podía pensarse que no precisaba de protección dada la favorable relación existente entre nuestros precios y los de otros países competidores en el mercado mundial, tal circunstancia ha dejado de existir, como corrobora la evolución de las cifras mensuales de ingresos turísticos en 1967. Se ha traspasado el nivel de competitividad absoluta y se ha entrado por efecto de la elevación general del coste de vida en la zona en que la demanda turística resulta sensible al precio.

La industria turística se alinea, por tanto, con el resto de las industrias exportadoras, en la necesidad de reducir costes y de utilizar a tal efecto el sistema general de desgravación fiscal a la exportación. Así lo ha entendido el presente Plan de Desarrollo al establecer entre sus directrices, que «se promoverá la expansión del turismo extranjero, intensificándose la promoción en el exterior, y, a tales efectos, se mejorará, en lo posible, los estímulos Y beneficios que perciben aquellas industrias turísticas que, por su especial importancia en la balanza de pagos, así lo aconseje».

Por su parte el Banco Mundial en su último informe restringido sobre la economía española, en el volumen tres, anexo dos, dedicado al turismo, confirma la existencia de una desaceleración en esta importante actividad económica, lo que exige una especial vigilancia del sector, dada su decisiva influencia en el campo de la economía nacional.

En estricta equidad: los estímulos fiscales han de ser concedidos a todas las empresas que militan en el sector de la oferta turística, pero ello no es obstáculo para establecer un sistema de desgravación fiscal por etapas, que se inicie a favor, en primer lugar, de las industrias más representativas del sector, como son la hostelería y las agencias de viajes. Una discriminación de los ingresos que a las mismas proporciona la clientela extranjera, y una imputación de la base a desgravar de impuestos interiores, es no sólo posible, sino realizable en muy corto plazo de tiempo.

No es este lugar ni momento para desarrollar toda la problemática de aplicación de la desgravación —que se halla en situación de avanzado estudio por la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas—, pero el Plan sí debe de establecer las líneas generales por donde discurra la acción de impulso fiscal.

Estas se fundamentan en la aplicación a las industrias turísticas de las medidas de estímulo general, que establecen bonificaciones fiscales o desgravaciones para:

- Constitución de un fondo de previsión para inversiones y amortizaciones aceleradas.
- Favorecer la concentración y reestructuración de empresas.
- Estimular la exportación por devolución de impuestos interiores, de carácter indirecto.

- Estimular la exportación por bonificación de la base tributaria en el impuesto sobre beneficios.

Las dos primeras son ya utilizables por la industria turística, si bien conviene promover su conocimiento y estimular su aplicación. Las dos últimas requieren la extensión del régimen general a las exportaciones de servicios, sin desplazamiento, que realizan las empresas turísticas, al ser los mismos consumidos por los turistas extranjeros.

La estructura del sistema operativo no resulta difícil, ni siquiera en cuanto a diferenciar en el reparto del estímulo entre empresas distintas, como es el caso de los hoteles y las agencias de viajes con relación a un mismo cliente.

Parece conveniente, sin embargo, la promulgación de un texto refundido sobre aplicación a las industrias turísticas, de las medidas de desgravación fiscal y estímulo a la exportación.

6.5.2 Tasas y arbitrios

Las tasas y arbitrios que gravan la industria turística ensombrecen aún más el panorama fiscal del sector; sobre todo, al considerar el crecimiento continuado de la carga que representan y la introducción frecuente de distorsiones importantes en la evolución del equipo turístico, al afectar desigualmente a la rentabilidad de las inversiones.

Sin la pretensión de realizar un análisis completo con relación a tema tan complejo, unas leves precisiones sobre el mismo permitirán formar un juicio sobre los principales problemas planteados. Nos limitaremos para ello, como más típica, a la industria hotelera.

Existe, en primer lugar, un recargo del 60 por 100 sobre la licencia fiscal, como suma de un gravamen municipal y otro provincial, que no es

deducible de la cuota por beneficios o del impuesto general sobre la renta de sociedades, al contrario de lo que ocurre con la cuota del Tesoro de dicha licencia fiscal. El recargo se acumula, pues, a la cifra de imposición final sobre beneficios, si bien su importancia es más bien reducida.

También el impuesto sobre tráfico de empresas se ve afectado de un recargo en concepto de arbitrio provincial, que supone el 0,70 por 100 de la cifra de negocios (salvo la deducción del 15 por 100 de servicios). Este arbitrio —que grava también a las agencias de viajes, aun cuando sólo sobre el «precio agencia»— ofrece, pues, las mismas deficiencias en cuanto a concepto y aplicación que las señaladas para el impuesto.

Los arbitrios municipales cuyo objeto tributario de origen es el consumo de lujo afectan a los hoteles de lujo y 1ª A y 1ª B, en cuanto a los servicios de restaurante, cafetería y bodega. La inclusión de los hoteles de 1ª B entre los sujetos tributarios no parece correcta dado el «standard» de los mismos. Su exclusión es necesaria si se propugna una ampliación de la capacidad de oferta de dicha categoría, tal como se establece en el presente plan y como se marcaba en el plan anterior. La contrastación entre lo programado y los resultados reales, en el curso de los últimos años, pone de manifiesto que tales hoteles son poco atractivos para la inversión privada, y dada la necesidad de expandir su oferta para servir la demanda existente y prevista es preciso mejorar su rentabilidad, para lo que resulta adecuada su desgravación.

El arbitrio municipal sobre estancias grava en un tres por ciento el ingreso neto en concepto de habitación en los términos municipales de Madrid y Barcelona, y ha sido —junto con el de radicación, del que luego se trata— uno de los factores que han afectado más directamente al reducido crecimiento de la oferta hotelera en estas dos

ciudades en los últimos años. No son, desde luego, los únicos factores, ni alcanzan, quizá, la gravedad que ofrece el problema del precio del suelo, pero de hecho han discriminado en contra de la hostelería en ambas metrópolis, sin tomar en consideración que los hoteles en las grandes ciudades son, ante todo, un servicio urbano necesario, con independencia del turismo en sentido estricto.

Tal situación ha afectado también gravemente a este último por cuanto las grandes ciudades, y más aún en el caso de Madrid, constituyen verdaderas plataformas de distribución del tráfico turístico. La actual situación hotelera de la capital representa un punto de estrangulamiento grave para el desarrollo del turismo español en su conjunto.

Por otra parte, y por lo que tiene de interés para el futuro, conviene señalar la necesidad de una coordinación más estrecha entre la normativa fiscal, ya sea a escala nacional o local, y la normativa administrativa. La experiencia de la implantación en Madrid del arbitrio municipal sobre estancias es aleccionadora al respecto, por cuanto el olvido de la norma administrativa vigente en la hostelería, y en especial de su principio básico respecto a la valoración a precios globales en la facturación de los servicios hoteleros, motivó una regulación fiscal contradictoria con el mismo.

Es incuestionable que la instrumentación fiscal, ya sea a nivel de impuesto, arbitrio o tasa, debe ser congruente con los fines generales de ordenación de una actividad y que, en caso preciso, éstos deben primar sobre la norma fiscal al menos durante el necesario período de acomodación.

La aplicación del arbitrio de radicación —establecido para Madrid y Barcelona— constituye un caso claro, resultante de la falta de un

conocimiento objetivo de las singularidades de la industria hotelera frente a la finalidad del arbitrio. Este, como cualquier otra figura fiscal, tiene por objeto, en primer lugar, aumentar los medios financieros a disposición del ente que la impone o de la entidad beneficiaria, pero, así como en los impuestos de producto fijan la contribución a los gastos comunitarios en proporción al rendimiento obtenido- o presunto de una actividad económica, en el caso del arbitrio de radicación, éste tiene un objetivo de reestructuración de los núcleos urbanos y de lucha contra la congestión de los centros comerciales y de negocios.

El arbitrio de radicación grava las actividades, no en función de su rentabilidad, sino de la ocupación de suelo o superficie construida y favorece con ello el traslado de las industrias hacia zonas exteriores y la desconcentración de negocios, cuya acumulación en áreas densas crea congestiones graves y localizadas, dificultando y encareciendo los servicios urbanos a facilitar o resolver por el municipio.

La superficie ocupada es, pues, un índice indirecto de la contribución de una empresa -a la agravación de los procesos de congestión, porque ésta es- función, en la mayoría de los casos, del número de personas que atrae a la zona congestionada. Tampoco es índice aceptable respecto a la capacidad de pago para soportar el arbitrio, aun en el caso de que éste se configurará conceptualmente como impuesto de producto.

La única ventaja de la imposición por superficie ocupada es que una simple comprobación geométrica proporciona una base impositiva plenamente objetiva, pero la aplicación de una tasa por metro cuadrado, independiente del tipo de actividad, carece en absoluto de equidad, respecto al sujeto impositivo, y de efectividad, respecto al objetivo último del arbitrio.

La industria hotelera ofrece la particularidad de necesitar una gran superficie construida por cliente, dada la índole de los servicios que ofrece. Su contribución a la congestión por unidad de superficie es muy reducida, frente a otras actividades, ya que puede estimarse que se precisan unos 50 metros cuadrados por cliente-día, en tanto que la relación suele ser inversa, por ejemplo, para el caso de grandes almacenes u otros establecimientos comerciales (50 a 100 clientes-día por metro cuadrado). Su capacidad de soportar la carga tributaria es también muy inferior, pues su volumen bruto de negocio por metro cuadrado es muy bajo, y puede fijarse entre cuatro y 20 pesetas diarias por metro cuadrado, frente a cifras muy superiores en cualquier otra actividad, sin llegar al caso límite, por ejemplo, de una joyería.

Por otra parte, la hostelería constituye un servicio absolutamente preciso en las aglomeraciones urbanas y dentro de ellas en los propios centros comerciales o de negocios, de tal forma que una traslación, planeada o no, de los mismos, arrastraría, forzosamente, una parte de equipo hotelero. En cambio, si éste es el que se traslada, a causa de la presión fiscal inadecuada, ello va en detrimento del nivel de servicio de la propia ciudad.

Es, pues, preciso proceder a una revisión conceptual del arbitrio de radicación en la industria hotelera para exonerarle del mismo, por razones lógicas o, al menos, para adecuar su aplicación a las características que la diferencian netamente de otras actividades, sobre las que es conveniente la percusión de un arbitrio favorable a la remodelación urbana. Caso de mantenerse, en su forma actual, la base impositiva puede seguir siendo la superficie construida, pero la tasa ha de ser drásticamente reducida con relación al tipo medio de actividades que son sujeto del arbitrio. En cuanto al arbitrio sobre estancias, éste debe ser suprimido.

Aparte de los arbitrios enunciados existen también algunas tasas que se acumulan al cuadro fiscal general. Entre ellas figuran la tasa por cliente registrado y la tasa por desinfección y desinsectación de locales, que se citan a título de ejemplo. La primera debería ser suprimida, por cuanto no se basa en ningún servicio prestado, sino que responde al ejercicio de un control preventivo sobre la denominada población flotante y a los simples efectos de policía y orden público. La segunda no es lógico que discrimine en función a la categoría de la industria, sino que debe responder a fundamentos objetivos en relación al servicio prestado.

Al igual que resultaba para los impuestos la conclusión pertinente no es otra que la ineludible necesidad de revisión del sistema vigente de arbitrios y tasas y su acomodación a las características propias de la actividad turística. El problema es urgente, sobre todo en el caso de Madrid y Barcelona, cuya hostelería soporta una presión fiscal total muy superior a la resultante para igual categoría y rentabilidad en las demás zonas del territorio nacional.

6.5.3 La instrumentación del crédito oficial

Las líneas de crédito oficial establecidas a favor del sector turismo se clasifican en:

- Hotelero y para construcciones turísticas.
- Para financiar la construcción y venta de edificaciones a extranjeros en zonas turísticas.
- A Corporaciones Locales en zonas turísticas.
- Para obras de urbanización e infraestructura en centros y zonas de Interés Turístico Nacional.
- Para acondicionamiento de casas particulares que pueden ofrecer plazas de hospedaje.

En cuanto al crédito hotelero, que es el más clásico de todos, su normativa actual se halla establecida en las Ordenes de la Presidencia del Gobierno de 20 de octubre de 1965 y del Ministerio de Información y Turismo de 9 de diciembre del mismo año. En ella se amplía el objeto del crédito no sólo a la construcción o reforma y modernización de establecimientos hoteleros, sino a otras «construcciones turísticas» de carácter complementario.

Sin embargo, el crédito ha sido utilizado casi totalmente por la hostelería, de acuerdo con la reglamentación establecida, en orden a financiar, con cargo al mismo, un determinado porcentaje del coste de primer establecimiento. En el momento actual el límite es del 50 por 100 para las nuevas construcciones y del 60 por 100 para reformas y modernizaciones, con un tope máximo por habitación de acuerdo con la categoría del alojamiento.

Se aprecia claramente la preocupación de la Administración por mantener un alto nivel de calidad en nuestra planta hotelera, evitando su envejecimiento progresivo. El caso de Francia es claramente demostrativo de la pérdida de calidad, con que el paso del tiempo se refleja en este sector, tanto por avances tecnológicos que no se incorporan como los importantes cambios operados en los gustos de los turistas respecto a comodidad, funcionalidad, estilo o simple decoración de los establecimientos hoteleros.

La línea de crédito se halla también abierta a instalaciones complementarias de «mejora» en los hoteles, tales como piscinas e instalaciones deportivas, a la financiación de restaurantes, cafetería o salas de fiesta o cualquier otra instalación de interés turístico, capaz de incrementar sustancialmente, de modo directo, la atracción sobre la demanda.

La normativa existente puede darse por válida para el momento actual, por cuanto resulta suficientemente elástica para llevar a cabo una política selectiva de «fomento», tal como se ha venido realizando en los dos últimos años. Existen zonas geográficas del país en que no se concede crédito hotelero por estimar que ofrecen, de por sí, suficientes atractivos a la inversión privada, sin necesidad de tal estímulo. Por el contrario, el objetivo de abrir nuevas zonas al mercado turístico se persigue a través de los concursos para concesión de créditos en localizaciones concretas y para categorías de alojamientos también predeterminadas por la Administración.

Sin embargo, la existencia de límites máximos absolutos por habitación, cuya finalidad principal es la de evitar presupuestos ficticios elevados, supone un elemento de rigidez en situaciones en que el coste de la construcción se eleva progresivamente. Una revisión periódica de dichos límites de acuerdo con la elevación de precios resulta absolutamente precisa para que los mismos no queden desfasados respecto a la realidad.

Con relación a las restantes construcciones turísticas, el problema no es de revisión de los límites, sino el de dar efectividad a la normativa existente de forma más amplia que la actual, lo que presupone la elevación de los medios financieros disponibles.

Los créditos a Corporaciones locales están regulados por la Orden del Ministerio de Hacienda de 28 de junio de 1963 y son gestionados por el Banco de Crédito Local, con informe preceptivo y vinculante en caso negativo del Ministerio de Información y Turismo. El problema principal al respecto reside en el modo de juzgar la capacidad de endeudamiento de la Entidad local peticionaria.

El desarrollo turístico incide profundamente en el ámbito local, en ciertas Zonas, planteando a los municipios graves problemas de inadecuación estructural, muy especialmente con carácter estacional. Estos son, relativamente, más agudos que los existentes en poblaciones no turísticas, pero el elemento de juicio para establecer la capacidad de endeudamiento es también sustancialmente diferente. En una localidad de población más o menos estabilizada el análisis contable de la hacienda municipal ofrece base suficiente, pero ello no es así cuando, como en el caso del turismo, la población está sujeta a una crisis de rápido y fuerte crecimiento, que modifica sustancialmente las bases financieras de la economía local.

Debe, por tanto, insistirse en el camino tanteado en el pasado a modo de prueba experimental, de juzgar la capacidad de endeudamiento de la Corporación Local peticionaria, no por su situación financiera actual, sino por la lógicamente previsible con el desarrollo turístico que se posibilita y que de otra forma terminaría resultando yugulado.

Con relación a las obras de urbanización e infraestructura, la vigente Orden del Ministerio de Hacienda de 3 de julio de 1964 establece, como requisito para concesión de tales créditos, la previa declaración de Centros o Zonas de Interés Turístico Nacional y el informe favorable del Ministerio de Información y Turismo. Conseguir la mayor efectividad de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional exige vigorizar esta línea de crédito, dotándola de los medios financieros adecuados. En los demás aspectos la normativa existente resulta adecuada.

Mayores problemas se plantean con relación «crédito para financiación de la construcción y venta de edificaciones a extranjeros en zonas turísticas». La normativa actual nace con una Orden del Ministerio de Hacienda de 14 de abril de 1964, a la que se imputan por los promotores las siguientes deficiencias:

- a) Los créditos se conceden, previo contrato público o privado de venta a extranjeros, pero no se puede entregar ninguna cantidad hasta que la venta no se formula en documento público.
- b) El comprador extranjero debe subrogarse en las obligaciones del prestatario, hipotecando la finca adquirida.
- c) El crédito se concede solamente cuando el comprador sea extranjero.

Tal regulación acarrea los siguientes inconvenientes:

- a) El crédito no sirve realmente para financiar la construcción, sino solamente la posterior venta.
- b) El sistema de subrogación de hipoteca resulta poco claro para el comprador y generalmente su reacción suele ser contraria.
- c) Los españoles residentes en el extranjero no pueden beneficiarse de esta línea de crédito, precisamente por mantener su nacionalidad, mientras que sí es asequible para el español de nacimiento que se haya nacionalizado extranjero.

La revisión normativa actual resulta necesaria si se quiere imprimir agilidad a estos créditos, y el primer punto a considerar es el mantenimiento o no, entre las finalidades de crédito, de contribuir a financiar la construcción. Si la solución adoptada es negativa, el promotor habrá de recurrir, generalmente, a «créditos puente» de carácter privado, que pueden ser de obtención más difícil y desde luego más onerosa.

En la coyuntura actual de auténtico exceso de construcción de alojamientos extrahoteleros, y dado el carácter especulativo de gran parte de esta actividad, no parece preciso que el crédito cubra la construcción y podría limitarse sin perjuicio a financiar la compra.

Admitida tal premisa, la revisión debería considerar los siguientes aspectos:

- a) Concesión provisional del derecho al crédito por parte del Ministerio de Información y Turismo, mediante expediente incoado previamente a la realización de la obra o durante su ejecución, de acuerdo con la localización y calidad de la construcción planeada.
- b) Concesión definitiva, si procede, previa una inspección de la obra terminada, o a punto de serlo, y su confrontación con el proyecto.
- c) Concesión directa del crédito hipotecario al comprador, siempre que éste abone en divisas o pesetas convertibles, y al contado, no menos del 50 por 100 del precio de venta y, en todo caso, una cifra al menos igual a la del crédito concedido.
- d) Extensión del derecho al crédito a los españoles residentes en el extranjero y, en general, a toda persona física o jurídica que justifique, de acuerdo con la legislación monetaria española, su capacidad para poder realizar la compra en divisas o pesetas convertibles.

Aparte de ello es preciso imprimir al procedimiento operativo una mayor agilidad que la que ha tenido hasta el presente, ya que, si el sistema funciona adecuadamente, puede proporcionar un importante aumento en los ingresos de nuestra balanza de capitales—objetivo perseguido por la normativa actual—, al mismo tiempo que se logra el objetivo básico de fijar las corrientes turísticas actuales, dotándolas de mayor permanencia y reduciendo las necesidades internas de inversión.

Con relación, finalmente, a los créditos para acondicionar alojamientos turísticos en casas particulares, cabe señalar que los mismos sólo han sido aplicados, por el momento, con ocasión del Año Jacobeo en 1965 y en relación con el Camino de Santiago, como forma de resolver

problemas de alojamientos en dicha ruta, redescubierta para el turismo. La experiencia fue plenamente positiva pese a la reducida cuantía global del préstamo, que se redujo a 20.000 pesetas por habitación.

Tal experiencia anime, a extender el sistema a zonas con favorables condiciones de base, y carentes o escasas de otro tipo de alojamientos. Una política adecuada en la concesión de estos créditos resulta sumamente interesante para promocionar el turismo rural, tanto en las zonas interiores como en pequeñas poblaciones costeras, sin entrar en competencia con los alojamientos profesionales, y ampliando los beneficios del turismo a sectores económicamente peor dotados, tanto por el lado de la oferta como de la demanda.

Salvo un importante cambio de coyuntura, la actual instrumentación del crédito turístico, con las correcciones apuntadas, resulta ajustada a las necesidades del sector al menos en su aspecto formal. Su efectividad práctica dependerá, en última instancia, de los medios financieros concedidos a cada línea especial de crédito, y de la acertada planificación del régimen de concesiones. Solamente hay un sector que precisa también del, apoyo crediticio oficial, y que, si bien puede considerarse incluido en el «crédito hotelero y para construcciones turísticas», o en el de obras de infraestructura, puede resultar conveniente su neta diferenciación. Se trata de los créditos para instalaciones turístico-deportivas, cuya necesidad se acusa cada vez con mayor intensidad para elevar la calidad de nuestra oferta turística.

6.5.4 Su relación con la rentabilidad de las empresas turísticas

Las estructuras de encuadramiento fiscal y crediticio afectan, muy directamente, al nivel de rentabilidad de las inversiones turísticas y su falta de perecuación intrasectorial da origen a desviaciones inconvenientes en la inversión.

La observación de la evolución seguida por la construcción hotelera y por la extrahotelera en los últimos años, y su comparación con los niveles de ocupación de la planta hotelera, demuestra que la preferencia tan acusada por la construcción extrahotelera está motivada, tanto por una variación en los gustos de la demanda, como por una mayor rentabilidad, cierta o presunta, de las inversiones extrahoteleras.

La conexión con elementos especulativos ha hecho de estas inversiones extrahoteleras uno de los refugios del ahorro privado, alejando el desarrollo de la oferta turística de lograr una estructura óptima.

Aparte de ello, las diferencias de rentabilidad hotelera por categorías han promovido también un crecimiento relativamente excesivo de instalaciones de categoría superior, que empiezan a sobrepasar las necesidades de la demanda, al menos en ciertas zonas.

Una revisión profunda y sistemática de la fiscalidad que gravita sobre las distintas actividades turísticas y de la política de crédito oficial ha de actuar acorde con unos criterios de rentabilidad para la inversión privada, que se trata de promocionar, y en busca de un óptimo económico general. El carácter exportador de la industria turística y la coyuntura en que el sector exterior de nuestra economía se desarrollará en el próximo cuatrienio, obliga a vigilar escrupulosamente el nivel de rentabilidad de las inversiones turísticas, tanto en sí mismo como en relación a otros sectores. Una reducción de la presión fiscal sobre las industrias turísticas y un mayor desarrollo del crédito oficial vienen obligados por la baja rentabilidad actual de la actividad, tanto con carácter absoluto como en relación al sesgo inherente a la misma. Estudios concretos y plenamente objetivos deben ser emprendidos para profundizar en el conocimiento de la rentabilidad, de forma que se

pueda estructurar una política fiscal y crediticia más acorde con las necesidades del sector.

6.6 La coordinación en la acción administrativa

6.6.0 Introducción

El sector turismo, aunque individualizado a efectos de la planificación económica, y encuadrado en una unidad administrativa concreta dentro de la organización general de la Administración, no constituye un sector netamente diferenciado, cuya política general pueda ser ejecutada directamente por un solo órgano. «Lo turístico» significa un tipo especial de actividades y un núcleo de manifestaciones empresariales, económicas, jurídicas y profesionales de cierta peculiaridad, pero que, por su propia naturaleza, es multiforme y disperso.

Por esta razón, la puesta en práctica de una política turística coherente en todas sus facetas, precisa, necesariamente, de una coordinación entre distintos órganos de la Administración, cuyas acciones inciden directamente en el campo turístico, puesto que éste se superpone a otros campos de actividad general.

El caso más típico es, quizá, el de los transportes, pero también la política urbanizadora, la de comercio exterior, la de orden público, etc., sin contar políticas generales como la fiscal, la financiera o la de empleo, inciden en lo turístico y pueden afectar desfavorablemente a este sector, si no se consideran debidamente sus peculiaridades. Las necesidades de coordinación son máximas, ya que no responden a problemas de contorno o de coherencia intersectorial, sino que los límites de «lo turístico» no son excluyentes.

La coordinación requerida no puede resolverse, en muchos casos, por una delimitación de competencias, sino que ha de realizarse dentro de la acción política y administrativa normal de los distintos órganos de decisión. Para ello es básica la existencia de una «conciencia turística» en el propio seno de la Administración pública, en todos sus sectores y a todos sus niveles, conciencia necesaria por el importantísimo papel que el turismo juega en el conjunto de nuestro desarrollo socioeconómico, y el que naturalmente le corresponde en este II Plan. Funcionalmente existe ya un órgano superior de coordinación, que es la Comisión Interministerial de Turismo; marco idóneo, con leves retoques, para el tratamiento tanto de problemas generales como específicos, que afectan a dos o más departamentos ministeriales. Resulta preciso vigorizar tal instrumento para incrementar su efectividad operativa.

6.6.1 Las infraestructuras

Las infraestructuras generales escapan naturalmente de la competencia específica del órgano de la Administración encargado de definir, planear, desarrollar y ejecutar la política turística. Infraestructuras tales como las correspondientes a transportes, comunicaciones, urbanismo y servicios urbanos, costas y playas, aguas continentales o marítimas, etc., son también en mayor o menor grado infraestructuras turísticas. Su ordenación ha de tomar, forzosamente, en consideración los condicionamientos del uso turístico en su justa valoración.

El problema que se plantea es el de la forma de llevar a cabo la coordinación de objetivos sectoriales, que afectan a dichas infraestructuras y, precisamente, con anterioridad al establecimiento de una determinada política infraestructural, a la fijación concreta de normas de actuación, o a la adopción de decisiones básicas. Con todos sus posibles inconvenientes, resulta que el sistema más idóneo es el de la actuación de comisiones interministeriales. Subsisten, sin

embargo, los problemas de unidad o diversidad de comisiones, y en el segundo caso la adscripción funcional de las mismas.

Considerando simplemente la incidencia sobre el turismo, la solución se hallaría claramente en el seno de la Comisión Interministerial de Turismo, ampliando sus facultades a la coordinación de las distintas políticas sectoriales con la política turística. Fácilmente se comprende que dicha solución no da satisfacción plena a toda la problemática coordinadora al inscribir en el campo turístico, tanto los problemas prácticamente tangenciales al mismo como los que pueden afectarlo gravemente. La coordinación, por tanto, ha de desarrollarse en dos vertientes: una netamente turística y otra dentro de cada sector que incide sobre el turismo.

La primera vertiente recogerá los temas planteados por el departamento al que corresponde la competencia en materia turística y se referirá a aspectos de importancia para este sector, sin perjuicio de que los mismos sean tratados paralela o separadamente en el seno de otra comisión distinta de la Comisión Interministerial de Turismo. En la segunda vertiente, la representación de las autoridades turísticas hará valer las repercusiones previsibles y la orientación a seguir para salvaguardar los intereses del turismo.

En el transcurso de los últimos años resulta indudable que se han logrado importantes mejoras en la coordinación, tal como se acaba de plantear. El turismo se halla debidamente representado en comisiones tales como la. Comisión Central de Saneamiento, la de Ordenación de Zonas Marítimo-terrestres, la de Estudio de Contaminación de las Aguas del Mar por los Hidrocarburos, el Consejo Superior de Transportes Terrestres, la Comisión Asesora de Navegación Aérea y el Consejo Superior de Aeropuertos, el Consejo Ordenador de Transportes Marítimos y Pesca Marítima y la Comisión Interministerial de Planes Provinciales.

En la realidad existe un doble enlace con la línea básica ejecutiva integrada en dichas comisiones, al incorporarse la misma a la Comisión Interministerial de Turismo, lo que constituye, por tanto, un esquema satisfactorio.

Quedan, sin embargo, algunos aspectos que, sin perjuicio de promover su consideración en la citada Comisión Interministerial de Turismo, demandan la existencia de una representación de los intereses turísticos en los órganos *ad hoc* en vigor. Tal ocurre, por ejemplo, en lo que afecta al régimen de explotación de los embalses españoles, dada la importancia que va adquiriendo en algunos de ellos la explotación turística de sus aguas y márgenes. La presencia de un representante de Turismo en las Juntas de Desembalse constituye una necesidad creciente.

La extraordinaria variedad de comisiones o juntas consultivas existente en el seno de la Administración pública impide profundizar en la cuestión de un modo exhaustivo. La conclusión, respecto a las infraestructuras, reafirma la conveniencia de un doble enlace en la forma actualmente establecida. La extensión de tal coordinación a otros sectores o temas específicos deberá ser promovida en tanto en cuanto exista la posibilidad de que resulten claramente afectados, en caso contrario, los intereses turísticos.

6.6.2 Los servicios de estadística y control

La estructuración de una adecuada política turística precisa, naturalmente, de un profundo conocimiento del hecho turístico en sus aspectos cuantitativo y cualitativo. Tratándose de un fenómeno de masas, dicho conocimiento ha de auxiliarse de las técnicas estadísticas y, muy especialmente, de las más idóneas para el análisis de los fenómenos dinámicos. Centralizadas en el Instituto Nacional de

Estadística las competencias de la Administración en este campo, resulta indudable la necesidad de coordinar perfectamente su labor en cuanto al turismo se refiere con la específica de la Subsecretaría de Turismo.

Razones de economía y eficacia aconsejan, salvo el caso de estudios muy específicos y concretos, que la información estadística básica sea suministrada normalmente por el propio instituto, por cuanto el mismo ofrece las mayores garantías técnicas. Sin embargo es también indudable que la planificación estadística no es tan sólo una cuestión técnica, ya que las directrices primarias, en cuanto objetivos a cubrir por la información, están estrechamente ligadas a la acción a desarrollar en el sector. Además, la subsiguiente explotación operativa de dicha información ha de llevarse a cabo por las autoridades de turismo.

Existe ya dentro del Instituto Nacional de Estadística una comisión asesora para las estadísticas de turismo, y en el propio Consejo Superior de Estadística están representados los subsectores de todos los departamentos ministeriales. El instrumento coordinador existe y el nivel de coordinación logrado resulta en, principio satisfactorio, si bien es naturalmente superable. Las mayores dificultades que se presentan para lograrlo son fundamentalmente de tipo financiero.

La parte fundamental de la información turística requiere el manejo de gran cantidad de datos primarios, cuando, la no realización de encuestas y censos, cuya puesta a punto es costosa. Una mejora sustancial en la dotación a disposición del instituto, para este objeto, resulta absolutamente necesaria para fundamentar una política de turismo plenamente objetivizada.

En el aspecto coordinador, la Administración dispone también de los servicios del Instituto de Estudios Turísticos, cuya categoría científica lo hace apto para una eficaz labor de asesoramiento, en cuanto a necesidades de información, posibilidades de obtenerla y valoración o interpretación de resultados.

Parte de las estadísticas turísticas son obtenidas, primariamente, por los servicios de control de personas, y muy especialmente por los servicios de fronteras, es decir, policía de aduanas. Es fundamental que dicha labor estadística sea lo más perfecta posible, y a estos efectos convendría reforzar la coordinación de dichos servicios con las autoridades turísticas, para mantener un elevado nivel de seguridad y rapidez en la información.

Mayor importancia aún ofrece la coordinación en el aspecto funcional de los servicios de control, por su repercusión en la calidad de nuestro turismo. Entran aquí de lleno todos los problemas que afectan a la libertad de paso, desplazamiento y residencia de los turistas o de los elementos utilizados por los mismos. El turismo es expresión máxima de la libertad individual y resulta forzoso, minimizar las restricciones puestas al mismo, siempre que no afecten en forma sensible a otros objetivos de rango superior.

Una coordinación estrecha que lleva a reducir a un mínimo las revisiones en frontera y las molestias inherentes a las mismas y amplíe la posibilidad de entrar libremente artículos de uso personal o equipo turístico sigue siendo necesaria, aun cuando se ha avanzado ya mucho en este sentido. Sin embargo, formas específicas de turismo, como el deportivo, el social o el residencial, entre otros, tienen sus propias exigencias en cuanto a la importación de equipo turístico.

Se precisa una mayor liberalización en cuanto a importación temporal de vehículos, ya sean automóviles, remolques, canoas o cualquier otro tipo de embarcaciones, avionetas privadas, etc. En especial, en el caso del turismo residente de larga estancia, los plazos marcados para la reexportación resultan demasiado cortos en ocasiones.

Nuestro carácter de país predominantemente receptivo aconseja una revisión permanente de las limitaciones aún existentes, la cual puede ser llevada a cabo en el seno de la Comisión Interministerial de Turismo, por cuanto las mismas afectan, o pueden afectar, a la demanda turística, si ésta no halla en España facilidades iguales, al menos a las que puede encontrar en otros países competidores nuestros.

6.6.3 El empleo

La acusada estacionalidad del turismo, reiteradamente puesta de manifiesto con anterioridad, incide también de forma peculiar en lo referente a la mano de obra empleada en el sector o, por mejor decir, en las características del empleo. Gran parte de nuestra industria turística tiene el carácter de industria de temporada no sólo por el mayor o menor aprovechamiento estacional de sus instalaciones, sino por la cesación, total o parcial, de la actividad durante una buena parte del año.

A diferencia de lo que ocurre con referencia a algún otro sector industrial, este concepto de estacionalidad de la industria turística no se encuentra adecuadamente recogido en nuestro ordenamiento laboral, uno de cuyos principios generales es el logro de la máxima estabilidad en el empleo. Si tal objetivo puede resultar socialmente deseable, no es económicamente posible en algunos casos, y muy en especial en industrias o servicios, estacionales, abiertos a la competencia de otros

países, con legislaciones laborales más flexibles en la acomodación de la oferta a la demanda.

Tanto este tema como el referente a la formación y promoción profesional no pueden ser resueltos más que bajo el signo de la coordinación interdepartamental con el Ministerio de Trabajo y con la colaboración activa de la Organización Sindical. Resulta necesaria la creación de una comisión de estudio de los problemas de empleo en la industria turística, que, integrada por representantes del Ministerio de Información y Turismo, del de Trabajo y de la Organización Sindical, revise el marco legislativo actual, para ampliar en todo lo posible su margen de elasticidad, teniendo en cuenta el carácter estacional de gran parte de la industria turística.

Por otra parte, las diferentes condiciones que el turismo presenta en diferentes zonas obligan a que las mismas sean consideradas dentro de la normativa de convenios colectivos. En principio, resulta inconveniente que el ámbito territorial de aplicación de un determinado convenio se extienda a todo el territorio nacional, pues no debe rebasar los límites de zonas turísticas homogéneas, lo que obliga a diferenciar aun dentro de una misma provincia las instalaciones de temporada, en cuanto al nivel de ocupación de aquellas obras, preferentemente urbanas, en que las oscilaciones de la demanda no son tan acusadas.

Para que la labor de coordinación resulte eficaz, han de conocerse previamente los niveles efectivos de remuneración del personal empleado en las industrias turísticas, así como una estimación al menos de los ingresos extrasalariales. Esta investigación debería ser uno de los primeros trabajos a realizar por la comisión propuesta.

6.6.4 Otros sectores

Aparte de los reseñados existen otros sectores de actividad que presentan una estrecha relación con el turismo, y, en especial, con ciertas formas del mismo, como la deportiva, la cultural y la social. Coordinar, en cuanto a sistemas y objetivos, la acción de organismos, tales como la Delegación Nacional de Juventudes, la de Educación Física y Deportes, Sección Femenina, Educación y Descanso y otros varios, resulta de primera necesidad en el aspecto turístico. Una comisión mixta para la promoción del turismo social y deportivo cumpliría en este campo un importante cometido.

Bajo otro aspecto, se echa en falta una coordinación entre turismo y artesanía que permita potenciar en todo lo posible esta última actividad, cuya ligazón con el turismo es tal que en algunos países se integran en el mismo departamento ministerial. Lo específico de los problemas que se presentan imponen un tratamiento perfectamente diferenciado.

Un primer aspecto de la coordinación que se propugna sería ofrecer a la artesanía española el apoyo de la red de establecimientos turísticos del Estado, estableciendo en los mismos puestos de venta de las especialidades artesanas típicas de la región en que se hallen enclavados, bien bajo forma cooperativa, de venta en comisión o cualquier otra que se juzgue adecuada. La Otra Sindical de Artesanía y la Sección Femenina, entre otras organizaciones, estarían naturalmente interesadas en tal labor de promoción, que sería completada con la creación de una marca de calidad turística para la artesanía pura.

6.6.5 Los niveles de coordinación

Si bien en cuanto antecede se ha hecho referencia preferentemente a la coordinación interdepartamental o con organismos autónomos, no hay que olvidar la necesidad de coordinar la política turística con la política económica en general y con la financiera en particular. Representantes de las autoridades de turismo resultan precisos, entre otros, en órganos tales como el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, los Consejos de los Bancos Hipotecario, de Crédito Industrial, de Crédito Local y de Crédito a la Construcción.

Sin embargo, se trata también, en lo inmediatamente expuesto, de coordinación a nivel nacional. Queda por fijar si es precisa o no una coordinación a niveles inferiores, es decir, a nivel regional, provincial, comarcal y local.

La experiencia de los últimos años no deja lugar a dudas sobre la necesidad de tal coordinación mediante un sistema ágil y eficaz que, aparte ayudar a la Administración a fijar los objetivos de la política turística, sirva de vehículo eficaz a la creación de una conciencia turística en todos los sectores del país.

La celebración de asambleas y la creación de mancomunidades con fines turísticos son las piezas claves de tal coordinación, ya sea entre municipios específicamente turísticos a nivel nacional, regional, provincial o comarcal, o para planear el desarrollo turístico de una provincia en el marco general de sus posibilidades. Pieza clave de este sistema coordinador son las asambleas nacionales de turismo y su proyección externa: la Asamblea Hispano-Luso-Americano-Filipina de Turismo.

Importa señalar para el II Plan la necesidad de alcanzar en la coordinación un rango superior de operatividad, superando planteamientos meramente informativos o de petición a la Administración central, poniendo en marcha programas concretos de acción, financiados local o regionalmente, y con participación activa del sector privado, que, en definitiva, se beneficiará, en primer lugar, del desarrollo del turismo. Fórmulas análogas a las francesas de creación de sociedades de economía mixta pueden resultar adecuadas en muchos casos.

6.6.6 La Comisión Interministerial de Turismo

La actual Comisión Interministerial de Turismo, revisada y reforzada en lo que pea preciso—en su composición y en sus competencias—constituye la pieza clave de la coordinación turística a nivel superior. Debe vigorizarse a efectos de aumentar su operatividad, tanto para la planeación de las zonas turísticas como para el tratamiento de problemas específicos de competencias entre diversos organismos.

Problemas tales como la localización industrial en zonas turísticas, urbanizaciones y régimen del suelo, mejora de las estructuras comerciales, planes de infraestructuras, etc., tienen en dicha comisión interministerial el cauce natural de confrontación a suficiente nivel para que sus acuerdos resulten vinculantes.

Aparte el sistema de trabajo mediante comisiones específicas, resulta preciso arbitrar también un sistema de ponencias para el análisis de casos concretos ajenos a un planteamiento de planificación. Tal estructura suministraría un cauce fluido para la resolución de problemas de urgencia, que llegarían así más clarificados a la decisión final del ministerio competente en cada caso, o del propio Consejo de Ministros, cuando así se requiera.

7. la programación del plan

7.0 Consideraciones generales

Dentro del concepto de programación del Plan se considera la cuantificación de las inversiones precisas y de su financiación, así como su distribución a lo largo del cuatrienio que comprende el II Plan de Desarrollo. Se incluyen también las necesidades en cuanto a mano de obra, es decir, los nuevos puestos de trabajo a crear.

Interesa aclarar que, a diferencia de lo que ocurre en algunos otros sectores económicos, la inversión pública en el sector turismo supone un pequeñísimo porcentaje de las necesidades totales de inversión, por lo que éstas sólo pueden ser estimadas de modo indicativo, y forzosamente se hallan sujetas a múltiples condicionantes de mercado, debido al importante peso de la inversión privada. No ocurre así con la parte de inversiones públicas, cuya inclusión supone en último término una decisión política, al igual que ocurre con las dotaciones para el crédito oficial.

Desde un punto de vista técnico de la programación económica, resulta indudable que en los costes de inversión debería recogerse una evolución previsible del nivel de precios, congruente con el ritmo de aumento en el nivel general aceptado dentro de la planificación macroeconómica. En el sector turismo, tal consideración no resulta tan precisa en la práctica, tanto por la propia falta de homogeneidad de los subsectores como por la mayor dispersión que ofrecen los costes unitarios, aun dentro de grupos de inversión homogéneos. La precisión que podría lograrse a través de una previsión de elevación anual de los costes unitarios de inversión es más que aleatoria, y no justifica tal sistemática.

Debe tomarse en consideración que el turismo extranjero es en no pequeña parte una variable exógena, pese a las modificaciones que pueden introducirse en la misma mediante una adecuada política de mercado. Los objetivos fijados en el plan son ciertamente ambiciosos, y si así han sido establecidos, ello responde, por una parte, a la necesidad de alcanzarlos, muy especialmente en lo que afecta al turismo extranjero, por el papel que el mismo juega en el equilibrio macroeconómico del sistema y, por otra, porque tales objetivos son de posible cumplimiento, si se desarrolla una política turística adecuada en todas sus múltiples facetas, si se dispone de los medios instrumentales precisos para llevarla a cabo, y si la coyuntura turística mundial se mantiene, cuando menos, discretamente favorable.

7.1 Inversiones precisas

7.1.0 Introducción

En primer lugar, se ofrece la valoración de las necesidades totales de inversión de acuerdo con las líneas y objetivos de la planificación, y de forma global para todo el cuatrienio, dejando para posteriores apartados el análisis de su financiación y la distribución temporal de las inversiones.

En el cómputo de tales inversiones el profundiza sobre cada uno de los objetivos instrumentales o medios, en el lenguaje planificador. Naturalmente, ello eleva el riesgo de error en la previsión correspondiente a cada subsector o actividad específica, pero mejora la calidad técnica de la estimación y permite, sobre todo, un más alto grado de objetivización.

Las cifras de costes medios de inversión lo son a escala nacional y encierran de manera implícita un cierto juicio previo, tanto sobre, el nivel de calidad intrínseca de las instalaciones o acciones a desarrollar como sobre su distribución geográfica. Este último punto es de la mayor importancia por las desigualdades que en el coste de la construcción existen entre unas y otras regiones españolas, derivadas fundamentalmente del distinto nivel de salarios efectivos.

Las cifras totales de inversión son lo suficientemente importantes como para que se puedan plantear ciertas limitaciones financieras al plan al coordinarle con los de los demás sectores. Por ello, en principio, puede aceptarse que modificaciones al alza en los costes medios de inversión, a causa de una mayor participación de las instalaciones a crear en «áreas caras», supondrá más bien una reducción de la inversión real que una ampliación de la inversión financiera.

7.1.1 Alojamientos hoteleros

La construcción de nuevos alojamientos hoteleros, estimada como necesaria durante el cuatrienio, supone la incorporación a la planta hotelera actual de 204.200 plazas, lo que significa, de acuerdo con la relación media existente entre plazas y habitaciones para cada categoría, incrementan en 11.412 habitaciones la capacidad actual (tabla 7.1).

Los incrementos son muy variables de una a otra categoría, e incluso se prevé una disminución neta de cierta importancia en los alojamientos de categoría inferior, lo que realmente supon⁴¹ una desinversión neta en dicho grupo. Sin embargo, no se deduce la cifra resultante del montante global de las inversiones financieras, porque el capital procedente de tal desinversión no se reinvertirá forzosamente en el sector turístico.

TABLA 7.1

INVERSIONES PRECISAS EN HOTELES

(1968-1971)

Categoría	Número de nuevas plazas	Número de habitaciones	Coste unitario por habitación	Inversión
	En miles		En miles de pesetas	En millones de pesetas
Hoteles de lujo	12,9	6.775	880	5.902,0
Hoteles de 1ª A	33,9	18.390	660	12.137,4
Hoteles de 1ª B	58,6	32.340	550	17.787,0
Hoteles de 2ª	60,0	34.610	330	11.421,3
Hoteles de 3ª	31,8	19.135	275	5.262,1
Pensión de lujo	2,6	1.490	275	409,8
Pensión de 1ª	7,8	4.620	220	1.016,4
Pensión de 2ª	26,2	16.700	130	2.171,0
Pensión de 3ª, Casas de huéspedes y Posadas	-29,6	-18.648	120	—
TOTAL	204,2	115.412	487	56.167,0
Modernización y reformas				833
TOTAL				57.000,0

FUENTE: Elaboración propia

Dado que la mitad del equipo hotelero actualmente existente tiene menos de ocho años de edad y que el porcentaje es aún mayor para los establecimientos de categoría superior, las necesidades de renovación y modernización son muy reducidas.

En conjunto, la inversión prevista en alojamientos hoteleros se cifra en total en 57.000 millones de pesetas durante los cuatro años del II Plan.

7.1.2 Alojamientos extrahoteleros

La ampliación de la capacidad receptiva extrahotelera se cifra para el cuatrienio en 306.000 nuevas plazas, distribuidas de la siguiente forma:

- 67.000 en «campings».
- 22.000 en ciudades de vacaciones y residencias sociales.
- 217.000 en apartamentos y otros alojamientos privados.

De acuerdo con el coste medio resultante para cada tipo, la inversión total previsible es de 29.900 millones de pesetas, de las que el 94 por 100 aproximadamente corresponde a los apartamentos y otros alojamientos privados (tabla 7.2). Conviene aclarar a este respecto que sólo se consideran en este cómputo los alojamientos profesionales, pero que, sin embargo, puede existir una duplicación estadística con el sector vivienda en la evaluación de las inversiones.

TABLA 7.2

INVERSIONES PRECISAS EN ALOJAMIENTOS EXTRAHOTELES

(1968-1971)

	Plazas precisas	Coste unitario por plaza	Inversiones
		Miles de pesetas	Millones de pesetas
«Campings»	67	4	260,0
Ciudades de vacaciones y residencias sociales	22	65	430,0
Apartamentos y otros alojamientos privados	217	130	28.210,0
TOTAL	306		29.900,0

FUENTE: Elaboración propia

Si bien la inversión es la mitad, aproximadamente, de la resultante para la hostelería, el aumento de capacidad receptiva es de vez y media la de aquélla. La preferencia demostrada por los turistas hacia formas extrahoteleras de alojamiento facilita, pues, una reducción de la inversión precisa para incrementar la oferta. Los reducidos gastos de mantenimiento de los alojamientos extrahoteleros permiten obtener una rentabilidad suficiente de la inversión, aun con un factor de ocupación muy bajo, por limitarse la misma, generalmente, sólo al período estival.

7.1.3 Industrias turísticas complementarias

La inversión contabilizada bajo este epígrafe se ha obtenido a partir de unos valores medios, que no incluyen, generalmente, la obra gruesa de edificación, por estimarse computada en otros sectores, sino la instalación de los establecimientos, muy especialmente en aquellos de tipo urbano. La cifra media para el primer grupo resulta más bien elevada; pero es preciso considerar la incidencia en el mismo de establecimientos diferenciados, es decir, no ocupando edificios ya contruidos, y, sobre todo, la tendencia cada vez más acusada a mejorar la calidad de tales instalaciones, aun en pequeñas poblaciones escasamente afectadas por el turismo.

La inversión precisa se eleva, en conjunto, a la cifra de 6.500 millones de pesetas, de los que casi el 90 por 100 corresponde al grupo de restaurantes, cafés, bares, cafeterías y tabernas (tabla 7.3).

TABLA 7.3

INVERSIONES EN INDUSTRIAS TURÍSTICAS COMPLEMENTARIAS

(1968-1971)

	Número de establecimientos	Coste unitario por plaza	Inversiones
		Miles de pesetas	Millones de pesetas
Restaurantes, cafés, bares, cafeterías y tabernas	18.000	300	5.400,0
Clubs y salas de fiesta	200	2.500	500,0
Agencias de viaje	40		100,0
Total			6.000,0
Modernización y reformas			500,0
Total			6.500,0

FUENTE: Elaboración propia

7.1.4 Urbanizaciones turísticas

La previsión realizada para el cuatrienio marca una cifra virtual de 13.000 hectáreas perfectamente urbanizadas para cubrir las necesidades de suelo turístico. Al valorar la inversión precisa no se toma en consideración el coste del suelo a urbanizar, sino sólo el coste de la urbanización a efectuar en el mismo. Al igual que se hizo en el I Plan, no se han considerado los elementos especulativos inherentes a la transferencia de dominio del suelo, al igual que tampoco se han considerado en otros tipos de inversión, como, por ejemplo, los apartamentos.

Las puras necesidades financieras de transferencia para la adquisición de suelo por los urbanizadores, que fueron estimadas como máximo, en unos 15.000 millones de pesetas en el I Plan, podrían llegar a alcanzar de 35.000 a 45.000 millones en este II Plan, de no producirse un «crack» en la especulación de terrenos, circunstancia que entra dentro de lo posible, por cuanto el fenómeno ha rebasado ya todos los límites aceptables, convirtiéndose en un verdadero vicio nacional, en el que los capitales extranjeros juegan también un papel relevante.

En definitiva, el coste de estricta urbanización, aunque incluyendo, claro está, los servicios comunitarios, supone la cifra de 15.600 millones de pesetas a lo largo del cuatrienio. Aquí se incluyen también las urbanizaciones de uso privado y de dedicación turística, si bien no se oculta la posibilidad de un doble cómputo con el sector vivienda, por cuanto resulta imposible separar con precisión las urbanizaciones turísticas de las residencias por la coexistencia de ambos usos y la paulatina transformación de éstas en aquéllas en las zonas relativamente próximas a las grandes ciudades.

7.1.5 Carreteras turísticas

Tal como se exponía en el punto 4.1.1, la programación de carreteras turísticas se refiere a aquellas carreteras de corto recorrido y con carácter específico de acceso turístico, que sirven de enlace en la red actual de carreteras con los centros de turismo de nieve o accesos a playas y embalses que, por no tener una función de servicio al tráfico comercial, no encajan fácilmente en la planificación del sector transportes.

Se trata, naturalmente, de inversiones de carácter público, que, en la parte que corresponda realizar por el Estado, deberán figurar en sus presupuestos generales, así como aquella otra que suponga subvenciones a otros entes públicos, tal como se especifica en el apartado 7.2.

En conjunto, las necesidades de inversión para las carreteras turísticas, tal como las mismas han sido definidas, se elevan a 600 millones de pesetas para el cuatrienio que abarca el II Plan.

7.1.6 Costas y playas

El Plan de Costas y Playas reseñado en el punto 4.2.1, constituye un programa a ejecutar por la Dirección General de Puertos del Ministerio de Obras Públicas, que se incluye dentro de las inversiones del sector «turismo», por la finalidad principal del mismo aumentar o revalorizar la oferta turística.

En la valoración de la inversión se considera no sólo la inversión pública, sino también la inversión privada complementaria del carácter infraestructural. Ha de tenerse en cuenta la importante revalorización que la ordenación de playas y defensa de costas produce en las áreas adyacentes y aun, en ciertos casos, el incremento neto de suelo disponible para el turismo; no tiene nada de extraño, por tanto, y así lo indican pasadas experiencias— realizadas a título de operación piloto—, que los particulares beneficiados tomen a su cargo parte de las obras precisas, disminuyendo con ello las necesidades de financiación pública.

En conjunto, la inversión prevista para el cuatrienio, dentro del Plan de Costas y Playas, se eleva a la cifra de 3.270 millones de pesetas (tabla 7.4).

TABLA 7.4

COSTAS Y PLAYAS

Inversiones totales en el cuatrienio
(En millones de pesetas)

Ordenación de playas	2.790
Estabilización, regeneración y creación de costas y playas	480
TOTAL	6.270

FUENTE: Elaboración propia

7.1.7 Instalaciones turístico-deportivas

Dentro de las instalaciones deportivas en zonas turísticas, sólo se incluyen en la programación aquellas a utilizar por los turistas, con predominio sobre los residentes habituales en la zona o que, sin llegar a un uso predominante por los mismos, representan un claro atractivo para la demanda turística. Una estimación de las inversiones totales precisas h ce elevar la cifra total a 550 millones de pesetas para cubrir las necesidades más perentorias.

TABLA 7.5

INSTALACIONES TURÍSTICO-DEPORTIVAS

Inversiones totales en el cuatrienio

(En millones de pesetas)

Clubs deportivos	150
Cotos de caza y pesca	100
Campos de golf	100
«Hoteles»	200
TOTAL	550

FUENTE: Elaboración propia

Se incluyen las inversiones en clubs deportivos, muy especialmente en clubs náuticos, en acondicionamiento de cotos de caza y pesca, sobre todo los de la Administración turística española, en creación y mejora de campos de golf y en la primera etapa de una prevista red de «hoteles» en los puertos turísticos deportivos. Estos últimos son, sobre todo, puntos de apoyo y servicio a la navegación deportiva y centros sociales abiertos al turista con un carácter mercantil. Sirven unas necesidades de difícil cobertura total por los clubs náuticos, puesto que incluyen entre sus servicios algunos alojamientos para uso de turistas náutico o de las tripulaciones de los yates.

Todas estas inversiones son del mayor interés para incrementar un turismo deportivo de elevado nivel de gasto y estacionalidad, generalmente menos acusada en la prestación de servicios.

7.1.8 Estaciones invernales de montaña

Se comprende bajo este epígrafe las inversiones en infraestructura de las estaciones invernales, así como los medios mecánicos de remonte y otras instalaciones específicas distintas de las dedicadas a alojamiento.

La previsión realizada es, en principio, meramente estimativa, dada la influencia que, en equipo necesario y costes del mismo, introducen los factores locales.

En conjunto, las inversiones estimadas como necesarias para llevar a cabo el programa previsto se elevan, sin contar las carreteras de acceso, a la cifra de 900 millones de pesetas para el cuatrienio cubierto por el II Plan. Estas inversiones mínimas son absolutamente precisas para desarrollar un turismo invernal, que ofrece, como se ha puesto de relieve, amplias perspectivas en un futuro próximo.

7.1.9 Turismo rural

Las inversiones en turismo rural vienen integradas por el acondicionamiento turístico de casas rurales, a efectos de dotar a la demanda de posibilidades de alojamiento turístico complementario en régimen de hospedaje en casa particulares, en forma análoga a la realizada con ocasión del último Año Santo Jacobeo a lo largo del Camino de Santiago.

Se trata de extender un ensayo que ofrece además la ventaja de incitar a una mejora de las condiciones del «hábitat» rural, objetivo de elevada significación social. Las inversiones previstas para esta acción se elevan a 150 millones de pesetas.

7.1.10 Infraestructura urbanística

Si bien la infraestructura urbanística, en general, constituye un campo propio de otra de las comisiones del plan, el sector turismo recibirla una programación Incompleta si no se tomara en consideración la necesidad de adecuar las infraestructuras urbanas de los principales núcleos receptores de turismo a las necesidades de la población que

albergan en los períodos punta. Tales necesidades difícilmente resultarán debidamente ponderadas dentro de una sistemática general de los problemas urbanísticos, aplicable a todo el conjunto español, y por ello resulta precisa una vía de financiación suplementaria, abierta única y exclusivamente a los municipios de carácter turístico.

Si bien acaba de indicarse que las infraestructuras urbanas deben adecuarse a la población que alberga en los períodos punta, tal extremo debe entenderse con la debida ponderación, dado que hay que tomar en consideración en algunos casos—por ejemplo, Toledo, Segovia, etc.— la población visitante, aunque no pernocte en la población; pero, sin embargo, no puede considerarse como objetivo el cubrir puntas de demanda producidas en períodos muy cortos a lo largo del año.

En conjunto, y tomando en consideración incluso la parte financiada por inversión privada, a través principalmente de contribuciones especiales o acuerdos de cooperación, las inversiones en infraestructuras de los municipios turísticos alcanzan para el cuatrienio la cifra de 2.600 millones de pesetas.

7.1.11 Revalorización de atractivos turísticos

Bajo el epígrafe de revalorización de atractivos turísticos se comprenden las acciones de conservación y puesta en valor de nuestro patrimonio cultural, la defensa del paisaje y la ordenación turística del territorio. Las inversiones que se computan a estos fines se concretan única y exclusivamente a la restauración de monumentos en zonas e itinerarios turístico-artísticos, incluso creación de museos de arte y costumbres populares y a la labor previa de planeamiento de zonas turísticas y estaciones invernales.

Las primeras son inversiones a realizar por las Direcciones Generales de Arquitectura y Bellas Artes de los Ministerios de Vivienda y Educación y Ciencia, respectivamente, y su cuantía se eleva a la cifra de 200 millones de pesetas. Las segundas son inversiones de bases a realizar por la Subsecretaría de Turismo, y su importe previsto se cifra en 30 millones de pesetas.

7.1.12 Propaganda, publicidad y relaciones públicas

Como ya se puso de manifiesto al redactar el I Plan, los gastos en propaganda, publicidad y relaciones públicas reciben en la programación la consideración de inversiones, muy especialmente en cuanto a la parte financiada por el sector público y a aquella otra de empresas turísticas o de sectores concomitantes con el turismo, que suponen un lanzamiento genérico del producto «España» o una iniciación de apertura de nuevos mercados.

Las inversiones programadas para estas actividades a lo largo del cuatrienio se cifran en 2.300 millones de pesetas, cantidad inferior al 0,5 por 100 de los ingresos previsibles en balanza de pagos por la rúbrica de turismo extranjero. Dicho porcentaje es muy inferior al juzgado como conveniente por la UIOOT, en especial para países que buscan fuertes incrementos en la afluencia de visitantes.

Se mantiene, en términos relativos, la postura adoptada con ocasión del I Plan, lo que obliga, naturalmente, a mejorar la planificación del gasto según los mercados, por cuanto la actual coyuntura turística mundial resulta menos favorable de lo que era en 1963, y la posición preeminente, ya alcanzada por España, resulta más difícil de mantener o de mejorar. La evolución futura de la demanda puede obligar, no obstante, a efectuar algunas correcciones en el curso de ejecución del plan, correcciones, naturalmente, al alza si prosigue el endurecimiento

del mercado. De no llevarse a cabo no sería posible alcanzar los objetivos programados.

7.1.13 Oficinas de turismo en el extranjero

La inversión necesaria para ampliar la actual red de Oficinas de Turismo en el extranjero y para mejora y modernización de las existentes supone —en lo que son puramente instalación —una cifra total de 80 millones de pesetas.

7.1.14 Oficinas de turismo en España

Por su parte, análogas necesidades relativas a la red interior española hacen necesaria una inversión mínima de 60 millones de pesetas, aun contando con la importante colaboración que puedan prestar al efecto los municipios, en los que se prevé la instalación de nuevas oficinas o cualesquiera, otras entidades interesadas.

7.1.15 Formación profesional

La imprescindible creación de centros de formación para poder proveer a la industria turística de profesionales perfectamente preparados a todos los niveles se ha. señalado como uno de los principales medios instrumentales a alcanzar, por cuanto, en caso contrario, se agravaría el estrangulamiento actualmente existente y se yugularía prácticamente la expansión del turismo español.

Distinguiendo entre la Escuela Oficial de Turismo, por una parte, y las Escuelas de Hostelería y Formación Profesional, por otra, las inversiones totales programadas „ascienden a 100 millones de pesetas para la construcción de un edificio adecuado para la primera y 290 millones para. la segunda, o sea, un total de 390 millones de pesetas.

Esta última cifra cubre tan sólo una parte de las necesidades de formación, y se incluyen en la programación del sector turismo, es por el hecho de tratarse de inversiones públicas a realizar por el Ministerio de Información y Turismo. Las inversiones privadas en Escuelas de Turismo, o las que se han de realizar por el Ministerio de Trabajo y la Organización Sindical en cuanto a escuelas profesionales, no se toman en consideración, por cuanto corresponden al campo planificador de la Ponencia de Trabajo del Plan.

7.1.16 Otras inversiones

Bajo este epígrafe se incluyen únicamente las inversiones en ayuda técnica a otros países para su desarrollo turístico, acción del mayor interés económico y político, y que cubre un campo en el que España ha alcanzado un indudable prestigio. Son muchos los países que repetidamente solicitan la asistencia de expertos españoles en planificación y organización turísticas y a los que no se puede atender debidamente por dificultades financieras.

Para esta acción de ayuda técnica se programa una inversión total de 20 millones de pesetas, cifra muy reducida, pero que se refiere sólo, naturalmente, a la ayuda prestada de Gobierno a Gobierno, y que responde a acuerdos de cooperación, ya suscritos o de previsible implantación en el cuatrienio.

7.1.17 Resumen general

En total, las inversiones programadas se elevan (tabla 7.6) a las siguientes cifras:

- Inversión sectorial: 116.080 millones de pesetas.
- Inversión complementaria: 4.070 millones de pesetas.

TABLA 7.6

RESUMEN GENERAL DE INVERSIONES 1968-71

Inversiones sectoriales:	
Alojamientos hoteleros	57.000
Alojamientos extrahoteleros	29.900
Industrias turísticas complementarias	6.500
Urbanizaciones turísticas	15.600
Instalaciones turístico-deportivas	550
Estaciones invernales de montaña	900
Turismo rural	150
Infraestructura urbanística	2.600
Planeamiento de zonas turísticas y estaciones invernales	30
Propaganda, publicidad y relaciones públicas	2.300
Oficinas de Turismo en el extranjero	80
Oficinas de Turismo en España	60
Formación profesional	390
Ayuda técnica a otros países	20
Total	116.080
Inversiones complementarias:	
Carreteras turísticas	600
Costas y playas	3.270
Restauración monumentos y museos en zonas o itinerarios turísticos artísticos	200
Total	4.070

FUENTE: Elaboración propia

La primera cifra corresponde a las inversiones propias del sector, mientras que la segunda se incluye a título de petición para que sea tomada en cuenta en otros sectores marginales al programar sus inversiones y muy especialmente la inversión pública correspondiente.

En definitiva, se establece un programa de inversiones para el desarrollo turístico en el cuatrienio del II Plan, cuyas necesidades financieras se elevan a un total de 116.080 millones de pesetas.

7.2 Financiación de la inversión

7.2.0 Introducción

El total de inversión programada de 116.080 millones de pesetas se financia conjuntamente por las cuatro vías financieras que constituyen la financiación pública, la financiación privada interior, el crédito oficial y la aportación de capital privado extranjero. La participación de cada una de ellas en el volumen total de inversión ofrece dificultades de estimación, por cuanto si bien la inversión pública es objeto de decisión política —así como el montante del crédito oficial—, la participación de capital privado sólo puede estimarse de acuerdo con pasadas tendencias y sobre una base realmente poco firme.

La financiación a través del crédito oficial es quizá el punto central del programa, por cuanto condiciona fuertemente el total de la inversión, a través de su conocido efecto multiplicador. Interesa destacar, por tanto, tal circunstancia, dado que las desviaciones que se produzcan entre la realidad de tales créditos y las cifras programadas afectarán muy directamente al logro de los objetivos de este II Plan en materia de turismo.

7.2.1 Inversión pública

El problema de inversiones públicas en el sector se eleva, tal como indica la tabla 7.7, a la cifra de 4.250 millones de pesetas; de ellos, 3.740 millones con cargo a los Presupuestos generales del Estado y 510 millones con cargo al presupuesto de Póliza de Turismo.

TABLA 7.7

DISTRIBUCION DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PÚBLICAS
(Por fuentes de financiación)

Presupuestos generales del Estado	3.740
Organismos autónomos y, otras Entidades públicas	510
TOTAL	4.250

FUENTE: Elaboración propia

La distribución de tales inversiones (tabla 7.8) responde a los programas de actuación establecidos, agrupados en cuatro grupos genéricos:

- Alojamientos turístico-deportivos.
- Enseñanzas turísticas.
- Promoción de turismo.
- Otros servicios.

Dentro de los mismos se han diferenciado para mejor conocimiento los programas concretos con la distribución por organismos que han de ejecutar las diversas acciones incluidas en el programa general de inversiones Públicas.

Las cifras figuradas bajo el epígrafe «Corporaciones Locales» son subvenciones a las mismas para propaganda y mejora de la infraestructura urbanística de ciertos núcleos.

TABLA 7.8

INVERSIONES PRECISAS EN HOTELES

(1968-1971)

	Estado	Organismos autónomos y otras entidades públicas	Corporaciones Locales	Subvenciones a inversiones privadas		Total
				Por Estado	Organismos autónomos	
<i>Alojamientos e instalaciones turísticas</i>	1.400	100	—	100		1.600
Alojamientos hoteleros	1.000	—	—	—		1.000
Estaciones invernales de montaña	400	100	—	100		600
<i>Enseñanzas turísticas</i>	390	—	—	—		390
Escuelas de hostelería y formación profesional	290	—	—	—		290
Escuela Oficial de Turismo	100	—	—	—		100
<i>Promoción del turismo</i>	1.350	490	100	100		2.040
Propaganda, publicidad y relaciones públicas	1.210	490	100	100		1.900
Oficinas de turismo en España	60	—	—	—		60
Oficinas de turismo en el extranjero	80	—	—	—		80
<i>Otros servicios</i>	80	50	40	50		220
Ciudades y casas de vacaciones	—	20	—	50		70
Acondicionamientos cotos caza y pesca ATE.	60	—	—	—		60
Mejora de municipios turísticos	—	—	40	—		40
Planeamiento de zonas turísticas y estaciones invernales	—	30	—	—		30
Ayuda técnica a otros países	20	—	—	—		20
TOTAL	3.220	640	140	250		4.250

FUENTE: Elaboración propia

El funcionamiento del nuevo equipo en materia de oficinas y escuelas de turismo y hostelería requiere disponer de medios financieros adicionales para subvenir a los gastos corrientes derivados de la entrada en servicio de las nuevas inversiones. Estos gastos se elevan a 270 millones de pesetas anuales (tabla 7.9).

TABLA 7.9

GASTOS ANUALES DERIVADOS DE LA ENTRADA EN SERVICIO DE LAS NUEVAS INVERSIONES

(En millones de pesetas)

Conceptos	Gastos públicos	Subvenciones	Total
Oficinas	20	—	20
Oficinas en el extranjero	40	—	40
Turismo social (1)	—	80	80
Escuelas de hostelería y formación profesional	130	—	130
TOTAL	190	80	270

FUENTE: Elaboración propia

(1) Subvenciones para la realización de turismo social.

7.2.2 Crédito oficial

La cifra total de crédito oficial precisa para llevar a cabo el programa de inversiones públicas se eleva a un total de 21.550 millones de pesetas, aun aplicando un criterio netamente conservador (tabla 7.10). La cifra más importante, casi las dos terceras partes del total, corresponde a los alojamientos hoteleros, que son sin duda alguna los más necesitados de facilidades financieras. El crédito para alojamientos extrahoteleros se refiere únicamente a facilitar su venta a extranjeros.

Se presta en este plan mayor atención a las industrias turísticas complementarias y al equipo turístico-deportivo por la necesidad cada vez más urgente de complementar el equipo y los atractivos turísticos ya existentes. La exigencia de una mayor calidad en nuestra oferta general fue puesta ya de manifiesto con anterioridad.

El crédito figurado para turismo rural, así como los referentes a infraestructura urbanística son fundamentales para procurar una mayor difusión geográfica del fenómeno turístico.

La misma tabla 7.10 ofrece también la adscripción de las cifras totales de crédito oficial a los distintos tipos del mismo ya estructurados en la actualidad.

TABLA 7.10

CRÉDITO OFICIAL 1968-1971

Programa	Millones de pesetas	Porcentaje sobre inversión total	Tipos de crédito
Alojamientos hoteleros	14.000	24,6	I
Alojamientos extrahoteleros	2.300	7,7	II
Industrias turísticas complementarias	1.000	15,4	I
Urbanizaciones turísticas	2.100	13,5	III
Instalaciones turístico - deportivas	100	18,20	I
Turismo rural	150	100	IV
Infraestructura urbanística	1.900	73,4	
TOTAL	21.550	18,6	

TIPOS DE CRÉDITO

I.	Hotelero y para construcciones turísticas	15.100
II.	Para venta de edificaciones a extranjeros	2.300
III.	Para obras de urbanización e infraestructura de centros y zonas de interés turístico nacional	2.100
IV.	Para acondicionamiento de hospedajes turísticos en casas particulares	150
V.	Corporaciones locales en zonas turísticas	1.900
		21.550

FUENTE: Elaboración propia

7.2.3 Capital extranjero

De acuerdo con la experiencia de los últimos años, la provisión formulada con relación a la inversión de capital extranjero en el sector turismo se eleva para el cuatrienio a un total de 13.060 millones de pesetas, equivalente a 218 millones de dólares, cifra suficientemente importante y de indudable interés a efecto de balanza de pagos.

Las inversiones preferidas por el capital extranjero (tabla 7.11) son las materializadas en alojamientos extrahoteleros, seguidas en términos relativos por las dedicadas a urbanizaciones turísticas. Tal resultado es lógico, porque ambas actividades permiten más fácilmente una colocación especulativa de los capitales, y no debe olvidarse que la circunstancia de una más difícil valoración objetiva del riesgo introduce un sesgo en las exigencias de liquidez y rentabilidad a corto plazo de las inversiones extranjeras.

TABLA 7.11

INVERSIÓN DE CAPITAL EXTRANJERO
(1968-71)

	Millones de pesetas	Porcentajes / inversión total
Alojamientos hoteleros	4.200	7,4
Alojamientos extrahoteleros	5.600	18,7
Industrias turísticas complementaria	600	9,2
Urbanizaciones turísticas	2.500	16,1
Instalaciones turístico-deportivas	60	10,9
Estaciones invernales de montaña	100	11,1
TOTALES	13.060	11,3

FUENTE: Elaboración propia

En conjunto la inversión extranjera se estima en un 11,3 por 100 de la inversión total programada, siempre naturalmente en término de inversión neta.

7.2.4 Financiación privada interior

El importante esfuerzo inversor a realizar con cargo al ahorro privado interior queda reflejado (tabla 7.12) en un total de 77.220 millones de pesetas para el período 1968-71. Dicha cifra representa prácticamente las dos terceras partes de la inversión total, lo que confirma al sector privado de nuestra economía como el protagonista principal del desarrollo turístico.

TABLA 7.12

FINANCIACIÓN PRIVADA INTERIOR

	Millones de pesetas	Porcentajes / inversión total
Alojamientos hoteleros	37.800	66,3
Alojamientos extrahoteleros	21.930	73,3
Industrias turísticas complementaria	4.900	75,4
Urbanizaciones turísticas	11.000	70,5
Instalaciones turístico-deportivas	330	60,0
Estaciones invernales de montaña	200	22,3
Infraestructura urbanística	660	25,4
Propaganda, publicidad y relaciones públicas	400	17,4
TOTALES	77.220	66,4

FUENTE: Elaboración propia

Las distintas circunstancias de rentabilidad esperada se reflejan perfectamente en la participación porcentual prevista dentro de cada grupo de inversiones, con una clara preferencia por las industrias turísticas complementarias, los alojamientos extrahoteleros y las urbanizaciones turísticas, si bien las necesidades financieras son máximas para los alojamientos hoteleros.

Interesa destacar que la financiación privada en infraestructura urbanística corresponde a su aportación en concepto de contribuciones especiales en las obras de infraestructura de municipios turísticos, por causa de urbanizaciones o construcciones orientadas a la venta o explotación turística. Se ha figurado también una partida de 400 millones en propaganda, como estimación de la aportación del sector privado a campañas conjuntas (caso de los agrios, el aceite y la artesanía, entre otros) y, sobre todo, a la realizada por agencias de viajes, compañías aéreas, ferrocarriles o promotores individuales. Aquí se reflejan las campañas de ampliación del mercado o de promoción de ventas, en cuanto tienen un claro reflejo en el aumento de la demanda turística interior o extranjera.

7.2.5 Resumen general

La tabla 7.13 ofrece el resumen general de financiación de la inversión total programada, así como la participación porcentual de las distintas fuentes, de acuerdo con los datos ya analizados. Se cierra así el análisis de financiación del programa de inversiones turísticas.

TABLA 7.13

RESUMEN GENERAL DE FINANCIACIÓN

	Financiación pública	Financiación privada interior	Crédito oficial	Capital privado extranjero	Total
Alojamientos hoteleros	1.000	37.800	14.000	4.200	57.000
Alojamientos extrahoteleros	70	21.930	2.300	5.600	29.900
Industrias turísticas complementaria	—	4.900	1.000	600	6.500
Urbanizaciones turísticas	—	11.000	2.100	2.500	15.600
Instalaciones turístico-deportivas	60	330	100	60	550
Estaciones invernales de montaña	600	200	—	100	900
Turismo rural	—	—	150	—	150
Infraestructura urbanística	40	660	1.900	—	2.600
Planeamiento de zonas turísticas y estaciones invernales	30	—	—	—	30
Propaganda, publicidad y relaciones públicas	1.900	400	—	—	2.300
Oficinas de Turismo en el extranjero	80	—	—	—	80
Oficinas de Turismo en España	60	—	—	—	60
Formación Profesional	390	—	—	—	390
Ayuda técnica a otros países	20	—	—	—	20
TOTALES	4.250	77.220	21.550	13.060	116.080
PORCENTAJES	3,7	66,4	18,6	11,3	100,0

FUENTE: Comisaría del Plan de Desarrollo y elaboración propia

7.2.6 Planes especiales

La posible aprobación del Plan de Promoción de la Costa del Sol implicará el correspondiente Plan de Ordenación dentro del cuatrienio del II Plan, y ello exigirá proceder a la asignación de los medios financieros correspondientes para su ejecución. Análoga circunstancia se derivará de la también prevista declaración de zona de interés turístico nacional a favor de la Costa Brava.

7.3 Programación temporal de la inversión

7.3.0 Introducción

Tratándose de un programa cuatrienal, hay claros motivos, tanto de vigilancia de su cumplimiento como de traducción a presupuestos de la inversión pública, que hacen conveniente establecer una programación de las inversiones para cada año. La determinación de las cifras anuales se ha ajustado al ritmo planeado para el crecimiento de la oferta, sin otra excepción que la referente a la inversión pública que se ajusta al programa y aprobado por el Gobierno.

7.3.1 Inversión pública

De acuerdo con tales principios y manteniendo la agregación figurada en el Programa de Inversión Pública para el cuatrienio 1968-71 establecido por la Comisaría del Plan, la inversión pública anual en 1968 se eleva a 903,7 millones de pesetas; a 999,8 en 1969, a 1.110,1 en 1970 y, finalmente, a 1.236,4 millones en 1971. La participación de cada programa parcial se establece en la tabla 7.14.

TABLA 7.14

PROGRAMACIÓN GENERAL DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

(En millones de pesetas)

	1968	1969	1970	1971	Total Cuatrienio
<i>Alojamientos e instalaciones turísticas</i>	381,3	396,5	408,1	414,1	1.600
Alojamientos hoteleros	250,0	250,0	250,0	250,0	1.000
Estaciones invernales de montaña	131,3	146,5	158,1	164,1	600
<i>Enseñanzas turísticas</i>	10,0	57,0	115,6	207,4	390
Escuelas de hostelería y formación profesional	10,0	12,0	60,6	207,4	290
Escuela Oficial de Turismo	—	45,0	55,0	—	100
<i>Promoción del turismo</i>	481,2	504,3	519,0	535,5	2.040
Propaganda, publicidad y relaciones públicas	456,2	469,3	484,0	490,5	1.900
Oficinas de turismo en España	10,0	15,0	15,0	20,0	60
Oficinas de turismo en el extranjero	15,0	20,0	20,0	25,0	80
<i>Otros servicios</i>	31,2	42,0	67,4	79,4	220
Ciudades y casas de vacaciones	8,7	12,6	21,4	27,3	70
Acondicionamientos cotos caza y pesca ATE.	3,0	7,0	23,0	27,0	60
Mejora de municipios turísticos	7,8	8,9	10,6	12,7	40
Planeamiento de zonas turísticas y estaciones invernales	10,0	10,0	5,0	5,0	30
Ayuda técnica a otros países	1,7	3,5	7,4	7,4	20
TOTAL	903,7	999,8	1.110,1	1.236,4	4.250

FUENTE: Subsecretaría de Turismo

Por su parte la distribución por organismos inversores para cada año y programa específico se detalla en los puntos 7.15 a 7.18.

TABLA 7.15

INVERSIONES PÚBLICAS EN 1968

	Estado	Organismos autónomos	Corporaciones Locales	Subvenciones a inversiones privadas		Total
				Por Estado	Organismos autónomos	
<i>Alojamientos e instalaciones turísticas</i>	340,0	21,3	—	20,0		381,3
Alojamientos hoteleros	250,0	—	—	—		250,0
Estaciones invernales de montaña	90,0	21,3	—	20,0		131,3
<i>Enseñanzas turísticas</i>	10,0	—	—	—		10,0
Escuelas de hostelería y formación profesional	10,0	—	—	—		10,0
Escuela Oficial de Turismo	—	—	—	—		—
<i>Promoción del turismo</i>	330,0	104,2	22,0	25,0		481,2
Propaganda, publicidad y relaciones públicas	305,0	104,2	22,0	25,0		456,2
Oficinas de turismo en España	10,0	—	—	—		10,0
Oficinas de turismo en el extranjero	15,0	—	—	—		15,0
<i>Otros servicios</i>	4,7	10,6	7,8	8,1		31,2
Ciudades y casas de vacaciones	—	0,6	—	8,1		8,7
Acondicionamientos cotos caza y pesca ATE.	3,0	—	—	—		3,0
Mejora de municipios turísticos	—	—	7,8	—		7,8
Planeamiento de zonas turísticas y estaciones invernales	—	10,0	—	—		10,0
Ayuda técnica a otros países	1,7	—	—	—		1,7
TOTAL	684,7	136,1	29,8	53,1		903

FUENTE: Subsecretaría de Turismo

TABLA 7.16

INVERSIONES PÚBLICAS EN 1969

	Estado	Organismos autónomos	Corporaciones Locales	Subvenciones a inversiones privadas		Total
				Por Estado	Organismos autónomos	
<i>Alojamientos e instalaciones turísticas</i>	350,0	23,5	—	23,0		396,5
Alojamientos hoteleros	250,0	—	—	—		250,0
Estaciones invernales de montaña	100,0	23,5	—	23,0		146,5
<i>Enseñanzas turísticas</i>	57,0	—	—	—		57,0
Escuelas de hostelería y formación profesional	12,0	—	—	—		12,0
Escuela Oficial de Turismo	45,0	—	—	—		45,0
<i>Promoción del turismo</i>	340,0	115,3	24,0	25,0		504,3
Propaganda, publicidad y relaciones públicas	305,0	115,3	24,0	25,0		469,3
Oficinas de turismo en España	15,0	—	—	—		15,0
Oficinas de turismo en el extranjero	20,0	—	—	—		20,0
<i>Otros servicios</i>	10,5	11,7	8,9	10,9		42,0
Ciudades y casas de vacaciones	—	1,7	—	10,9		12,6
Acondicionamientos cotos caza y pesca ATE.	7,0	—	—	—		7,0
Mejora de municipios turísticos	—	—	8,9	—		8,9
Planeamiento de zonas turísticas y estaciones invernales	—	10,0	—	—		10,0
Ayuda técnica a otros países	3,5	—	—	—		3,5
TOTAL	757,5	150,0	32,9	58,9		999,8

FUENTE: Subsecretaría de Turismo

TABLA 7.17

INVERSIONES PÚBLICAS EN 1970

	Estado	Organismos autónomos	Corporaciones Locales	Subvenciones a inversiones privadas		Total
				Por Estado	Organismos autónomos	
<i>Alojamientos e instalaciones turísticas</i>	355,0	26,1	—	27,0		408,1
Alojamientos hoteleros	255,0	—	—	—		250,0
Estaciones invernales de montaña	1050,0	26,1	—	27,0		158,1
<i>Enseñanzas turísticas</i>	115,6	—	—	—		115,6
Escuelas de hostelería y formación profesional	60,6	—	—	—		60,6
Escuela Oficial de Turismo	55,0	—	—	—		55,0
<i>Promoción del turismo</i>	340,0	128,0	26,0	25,0		519,0
Propaganda, publicidad y relaciones públicas	305,0	128,0	26,0	25,0		484,0
Oficinas de turismo en España	15,0	—	—	—		15,0
Oficinas de turismo en el extranjero	20,0	—	—	—		20,0
<i>Otros servicios</i>	30,4	13,1	10,6	13,0		67,4
Ciudades y casas de vacaciones	—	8,1	—	13,0		21,4
Acondicionamientos cotos caza y pesca ATE.	23,0	—	—	—		23,0
Mejora de municipios turísticos	—	—	10,6	—		10,6
Planeamiento de zonas turísticas y estaciones invernales	—	5,0	—	—		5,0
Ayuda técnica a otros países	7,4	—	—	—		7,4
TOTAL	841,0	167,2	36,6	65,3		1.110,1

FUENTE: Subsecretaría de Turismo

TABLA 7.18

INVERSIONES PÚBLICAS EN 1971

	Estado	Organismos autónomos	Corporaciones Locales	Subvenciones a inversiones privadas		Total
				Por Estado	Organismos autónomos	
<i>Alojamientos e instalaciones turísticas</i>	355,0	29,1	—	30,0		414,1
Alojamientos hoteleros	250,	—	—	—		250,0
Estaciones invernales de montaña	105,0	29,1	—	30,0		164,1
<i>Enseñanzas turísticas</i>	207,4	—	—	—		207,4
Escuelas de hostelería y formación profesional	207,4	—	—	—		207,4
Escuela Oficial de Turismo	—	—	—	—		—
<i>Promoción del turismo</i>	340,0	142,5	28,0	25,0		535,5
Propaganda, publicidad y relaciones públicas	295,0	142,5	28,0	25,0		490,5
Oficinas de turismo en España	20,0	—	—	—		20,0
Oficinas de turismo en el extranjero	25,0	—	—	—		25,0
<i>Otros servicios</i>	34,4	14,6	12,7	17,7		79,4
Ciudades y casas de vacaciones	—	9,6	—	17,7		27,3
Acondicionamientos cotos caza y pesca ATE.	27,0	—	—	—		27,0
Mejora de municipios turísticos	—	—	12,7	—		12,7
Planeamiento de zonas turísticas y estaciones invernales	—	5,0	—	—		5,0
Ayuda técnica a otros países	7,4	—	—	—		7,4
TOTAL	936,8	186,2	40,7	72,7		1.236,4

FUENTE: Subsecretaría de Turismo

7.3.2 Resúmenes generales

Las necesidades de crédito oficial (tabla 7.19) alcanzan a 4.600 millones de pesetas en 1968, elevándose gradualmente hasta llegar a 6.335 millones en el año horizonte de 1971. La programación se ha realizado para mayor claridad por tipos de créditos.

TABLA 7.19

PROGRAMACION TEMPORAL DEL CREDITO OFICIAL

	1968	1969	1970	1971	Total
Hotelero y para construcciones turísticas	3.200	3.500	3.900	4.500	15.100
Para venta de edificaciones a extranjeros	500	550	600	650	2.300
Para obras de urbanización a infraestructura en zonas y centros de interés turístico nacional	450	500	550	600	2.100
Para acondicionamiento de hospedajes turísticos en casas particulares	30	35	40	45	150
A Corporaciones locales en zonas turísticas	420	450	490	540	1.900
TOTALES	4.600	5.035	5.580	6.335	21.550

FUENTE: Elaboración propia

Por otra parte la inversión privada, tanto nacional como extranjera, se ha ajustado sensiblemente, en su desenvolvimiento, al ritmo de evolución de la demanda, al igual que el resto de las inversiones (tabla 7.20). Se pone de relieve una variación de las necesidades de capital nacional para inversión en turismo de 16.688 millones de pesetas en 1968, hasta 21.848,4 millones en 1971, mientras que el capital extranjero ha de empezar cubriendo 2.850 millones en 1968 para llegar a 3.680 millones en el año final del cuatrienio.

TABLA 7.20

PROGRAMACION TEMPORAL DE LA INVERSIÓN PRIVADA

	Capital Nacional				
	1968	1969	1970	1971	Total
Alojamientos hoteleros	8.170	8.970	10.030	10.630	37.800
Alojamientos extrahoteleros	4.706,3	5.202,4	5.698,6	6.322,7	21.930
Industria complementaria	1.100	1.200	1.300	1.300	4.900
Urbanizaciones turísticas	2.400	2.600	2.900	3.100	11.000
Instalaciones turístico-deportivas	82	88	77	83	330
Estaciones invernales de montaña	43,7	38,5	56,9	60,9	200
Infraestructura urbanística	142,2	156,1	169,4	192,4	660
Propaganda, publicidad y relaciones públicas	43,8	50,7	146,0	159,5	400
TOTALES	16.688,0	18.305,7	20.377,9	21.848,4	77.220

FUENTE: Elaboración propia

En conjunto las inversiones totales en turismo suponen 25.046,7 millones de pesetas en 1968 y llegan a 33.089,8 millones en 1971. Como inversiones complementarias a programar por otros sectores se precisan cifras de 870, 960, 1.060 y 1.180 millones de pesetas en cada uno de los cuatro años que comprende el Plan.

TABLA 7.21

PROGRAMACION TEMPORAL DE LA INVERSIÓN PRIVADA

Capital extranjero

(En millones de pesetas)

	1968	1969	1970	1971	Total
Alojamientos hoteleros	900	1.000	1.100	1.200	4.200
Alojamientos extrahoteleros	1.200	1.300	1.450	1.650	5.600
Industria complementaria	165	215	145	75	600
Urbanizaciones turísticas	555	600	650	695	2.500
Instalaciones turístico-deportivas	15	15	15	15	60
Estaciones invernales de montaña	15	25	15	45	100
TOTALES	2.850	3.155	3.375	3.680	13.060

FUENTE: Elaboración propia

TABLA 7.22

PROGRAMACION TEMPORAL DE LAS INVERSIONES TOTALES

(En millones de pesetas)

	1968	1969	1970	1971	Total
Inversiones sectoriales:					
Alojamientos hoteleros	12.300	13.500	15.000	16.200	57.000
Alojamientos extrahoteleros	6.500	7.100	7.800	8.500	29.900
Industrias turísticas complementarias	1.400	1.540	1.700	1.860	6.500
Urbanizaciones turísticas	3.400	3.700	4.100	4.400	15.600
Instalaciones turístico-deportivas	120	130	140	160	550
Estaciones invernales de montaña	190	210	230	270	900
Turismo rural	30	35	40	45	150
Infraestructura urbanística	560	620	680	740	2.600
Planeamiento de zonas turísticas y estaciones invernales	10	10	5	5	30
Propaganda, publicidad y relaciones públicas	500	550	600	650	2.300
Oficinas de Turismo en el extranjero	15	20	20	25	80
Oficinas de Turismo en España	10	15	15	20	60
Formación profesional	10	57	115,6	207,4	390
Ayuda técnica a otros países	1,7	3,5	7,4	7,4	20
Totales	25.046,7	27.490,5	30.453,0	33.089,8	116.080
Inversiones complementarias:					
Carreteras turísticas	130	140	150	170	600
Costas y playas	700	770	850	950	3.270
Restauración monumentos y museos en zonas o itinerarios turísticos artísticos	40	50	50	60	200
Totales	870	960	1.060	1.180	4.070

FUENTE: Elaboración propia

7.4 Programación del empleo.

7.4.0 Introducción

Como repetidamente se ha indicado a lo largo de la exposición anterior, la industria turística española adolece, en el momento actual, de una escasez de personal cualificado en cuantía importante. La prosecución del desarrollo de la oferta, tal como ha sido expuesto, ha de incidir de modo importante sobre la deficiente situación actual, si no se adoptan las medidas de formación profesional previstas y con la amplitud necesaria.

Para juzgar sobre cuál deba ser ésta el primer problema a resolver, estriba en el conocimiento numérico de los nuevos puestos de trabajo que entraña la expansión de la oferta. Su determinación se realiza a continuación para las industrias turísticas principales, referida al personal preciso para la explotación del equipo y en modo alguno al empleado en su construcción. Este último ha sido estudiado por la Comisión de Construcción, a la que han sido facilitados por la Comisión de Turismo los datos referentes a la inversión inmobiliaria del sector.

Dada la importante estacionalidad que ofrece la demanda turística, razones de rentabilidad de las inversiones fuerzan, en cuanto es posible, a una acomodación de la oferta, bien globalmente por cierre temporal del establecimiento turístico, o por reducción del personal empleado. Resulta así que las cifras de puestos de trabajo que se establecen a continuación no son plenamente representativas de puestos de trabajo permanente, sino que en parte contabilizan empleos estacionales.

No es posible, con la base estadística existente, diferenciar netamente entre empleos permanentes y estacionales, máxime en un sector productivo, que ofrece quizá el más elevado índice de movilidad del

trabajo dentro de los que componen la economía española. Una estimación de tipo indirecto, y referida al conjunto nacional, permite fijar un orden de magnitud de la participación relativa del empleo permanente en el empleo total: el 80 por 100 en la industria hotelera, sobre un 40 por 100 en la extrahotelera y alrededor de un 70 por 100 en la industria turística complementaria. Tales porcentajes se refieren no a puestos de trabajo, sino a empleados, es decir, que se computa como empleo permanente el desempeñado por un profesional del sector, aunque, según las épocas, se halle integrado en uno u otro centro de trabajo.

Hechas las salvedades anteriores y dejada constancia de la importancia que tienen en el sector, por la abundancia de empresas de dimensión familiar, los empleos no remunerados, se pasa a continuación al análisis de necesidades.

7.4.1 Industria hotelera

De acuerdo con el presente plan, la industria hotelera se programa para 1971 con una capacidad de oferta de 76.148 plazas, frente a las 521.848 existentes a fines año 1966. El aumento programado es de 203.400 nuevas plazas en el cuatrienio 1967-71.

La obtención de las necesidades de mano de obra ha de tener en cuenta no sólo los empleos inherentes al aumento de capacidad, sino también la modificación estructural en curso, que tiende a reducir relativamente el número de empleados, a través de una modernización de la explotación hotelera, tendente a conseguir un mayor nivel de productividad. Ambos aspectos se consideran conjuntamente al computar las fuerzas totales de trabajo precisas en el año 1971 y restarlas de las existentes al iniciarse el plan.

Tal como se indica (tabla 7.23), los puestos de trabajo totales en 1971 se elevan a 171.475. Dicha cifra se ha obtenido por la aplicación de «ratios», definidores de la proporción entre plazas y empleados, en los que ya se toma en consideración el aumento de productividad previsto sobre los valores actuales, deducidos de la «Estadística del movimiento de viajeros en los alojamientos hoteleros».

TABLA 7.23

PREVISIÓN DE NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO EN HOTELERÍA

	Plazas al 31-XII- 66	Plazas previstas al 31-XII-71	Relación plazas / empleado en 1971	Puestos de trabajo totales en 1971	Nuevos puestos en el período 1967- 1971	Nuevos puestos de trabajo en el cuatrienio 1968-1971
Hoteles de lujo	27.096	43.196	2,0	21.598	7.721	6.177
Hoteles de 1ª A	47.831	90.231	3,2	28.197	11.405	9.124
Hoteles de 1ª B	65.685	138.885	4,2	33.068	17.713	14.170
Hoteles de 2ª	48.929	123.929	4,8	25.818	15.126	12.101
Hoteles de 3ª	62.464	102.264	5,1	16.765	6.117	4.894
Pensión de lujo	12.278	15.478	5,2	2.976	897	718
Pensión de 1ª	30.215	40.015	5,8	6.899	2.314	1.851
Pensión de 2ª	59.685	92.485	6,0	15.414	5.854	4.683
Pensión de 3ª, Casas de huéspedes y Posadas	167.685	130.665	6,3	20.740	-6.746	-5.398
TOTALES	521.848	776.148	4,5	171.475	60.401	48.320

FUENTE: Elaboración propia

De acuerdo con ello, el incremento neto de puestos de trabajo en el cuatrienio es de 48.320, y las cifras mayores corresponden a los hoteles de 1ª B, 2ª, 1ª A y Lujo, con el 86 por 100 del total. Tal circunstancia hace aún más perentoria la urgente necesidad de mejorar el nivel profesional, a través de una vigorosa política de formación, puesto que en caso contrario se resentiría gravemente la calidad del servicio ofrecido.

Para programar esta política será preciso un estudio detallado sobre la composición de la demanda de trabajo, según especialidades y categorías profesionales, en el cual se tengan también en cuenta las posibilidades de promoción profesional directa o tradicional dentro de la propia actividad laboral.

7.4.2 Alojamientos extrahoteleros

La falta de información estadística de base sobre el nivel de empleo en los alojamientos extrahoteleros obliga a realizar una estimación sobre cuáles puedan ser las nuevas necesidades de empleo a través de la relación plazas/empleados. En el caso de los acampamentos de turismo, se ha dispuesto del conocimiento suministrado por la «estadística del movimiento de viajeros», y en los demás casos ha habido necesidad de realizar un ligero sondeo, cuyos resultados ofrecen, naturalmente, un grado poco definido.

No ha habido tampoco posibilidad de tomar en consideración variaciones en las «ratios» plazas/empleado, sobre su valor actual, que tuvieran en cuenta los aumentos de productividad, y por ello el cómputo (tabla 7.24) no se hace por diferencias, sino por aplicación de las «ratios» fijadas a las cifras de aumento de la capacidad receptiva.

TABLA 7.24

PREVISIÓN DE NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO EN ALOJAMIENTOS EXTRAHOTELEROS

	Nuevas plazas En miles	«Ratio» plazas por empleado	Nuevos puestos de trabajo
Campamentos de turismo	67	45	1.490
Ciudades de vacaciones y residencias	22	15	1.470
Apartamentos y otros alojamientos privados	217	30	7.250
TOTALES	806	90	10.210

FUENTE: Elaboración propia

El número total de nuevos empleos se eleva a la cifra de 10.210, con un 71 por 100 de los mismos en servicios a apartamentos y otros alojamientos privados. Conviene recordar lo ya indicado en 7.4.0, respecto al carácter estacional de una parte importante de estos empleos, a causa de las profundas variaciones existentes en el volumen de la demanda propia de los alojamientos extrahoteleros.

7.4.3 Industrias turísticas complementarias

Desde el punto de vista del empleo, el grupo de restaurante, cafeterías, cafés, bares y tabernas supera en demanda numérica al de la industria hotelera en su conjunto, pese a la muy reducida dimensión empresarial de la inmensa mayoría de las empresas encuadradas. Frente a tales necesidades, las correspondientes a clubs y salas de fiesta y agencias de viajes y de información turística ofrecen muy reducida significación.

En conjunto, las previsiones correspondientes al subsector se concretan en la cifra de 56.280 nuevos puestos de trabajo (tabla 7.25). La movilidad del trabajador es en este aspecto bastante elevada, y gran parte de tales puestos de trabajo corresponden a empleos no remunerados.

TABLA 7.25

PREVISIÓN DE NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO EN INDUSTRIAS TURÍSTICAS COMPLEMENTARIAS

	Nuevos establecimientos 1968-1971	Empleados por establecimientos	Nuevos puestos de trabajo
Restaurantes, cafeterías, cafés, bares y tabernas	18.000	3	54.000
Clubs y salas de fiestas	200	10	2.000
Agencias de viajes	40	7	280
TOTALES	18.240	20	56.280

FUENTE: Elaboración propia

7.4.4 Urbanizaciones turísticas y varios

El resto de las nuevas instalaciones y equipo turístico ofrece, por su parte, unas necesidades de empleo prácticamente permanente, que se cifran en 3.900 nuevos puestos de trabajo (tabla 7.26), referidos única y exclusivamente a actividades de explotación y mantenimiento. De ellos las dos terceras partes corresponden a las urbanizaciones turísticas, aun aplicando a las mismas un criterio netamente restrictivo.

TABLA 7.26

PREVISIÓN DE NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO EN URBANIZACIONES TURISTICAS Y OTRAS ACTIVIDADES

	Nuevos puestos de trabajo
Urbanizaciones turísticas	2.600
Instalaciones turístico-deportivas	550
Estaciones invernales de montaña	150
Otros	600
TOTALES	3.900

FUENTE: Elaboración propia

7.4.5 Resumen general

En conjunto, el número total de nuevos puestos de trabajo (tabla 7.27) se eleva a 118.710, cuya importancia releva de todo ulterior comentario. Conviene insistir una vez más en que dicha cifra hace referencia tan sólo a actividades directas de explotación y no incluye, por tanto, las actividades de servicio inducidas, en especial de carácter comercial, ni la mano de obra empleada en la construcción turística, que puede ser prácticamente comparable a la aquí evaluada a lo largo de los cuatro años que comprende el plan.

TABLA 7.27

**PREVISIÓN DE NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO EN ACTIVIDADES DE
EXPLOTACIÓN**

	Nuevos puestos de trabajo
Industria hotelera	48.320
Alojamientos extrahoteleros	10.219
Industrias turísticas complementarias	56.280
Urbanizaciones turísticas y otros	3.900
TOTALES	118.710

FUENTE: Elaboración propia

8. La política de desarrollo turístico

8.0 Consideraciones generales

El presente capítulo constituye un resumen sintético de los aspectos más importantes del Plan de Desarrollo Turístico para el cuatrienio 1968-1971. Tal recapitulación se estructura en cuatro grandes grupos: directrices; objetivos; medios instrumentales y financieros, y medidas ordenadoras y de promoción. El orden de exposición para los tres últimos grupos es sensiblemente análogo al mantenido en los capítulos anteriores, en tanto que en el apartado referente a «directrices» se recogen íntegramente las aprobadas por el Gobierno, como base para la confección del II Plan.

8.1 Directrices

El turismo constituye un factor principal de equilibrio de la balanza de pagos, es elemento impulsor de determinadas zonas geográficas y permite a los españoles aprovechar el mayor tiempo libre disponible que la elevación del nivel de vida comporta.

1. Se promoverá la expansión del turismo extranjero intensificándose la promoción en el exterior, y a tales efectos se mejorarán, en lo posible, los estímulos y beneficios que precisen aquellas industrias turísticas que por su especial importancia en la balanza de pagos así lo aconsejen.
2. Se proseguirá la ordenación de la oferta turística y de las actividades del sector, regulando debidamente el funcionamiento de las nuevas formas de alojamiento y la prestación de los servicios turísticos y promoviendo el desarrollo de la formación profesional.

3. Para ampliar la capacidad competitiva del turismo español y atenuar el ciclo estacional de los ingresos proporcionados por el turismo extranjero se promocionará la creación de estaciones invernales tanto de mar como de montaña.
4. Se fomentará la expansión del turismo interior, especialmente el turismo popular, procurando alcanzar un grado óptimo de utilización de las instalaciones turísticas.
5. En la aplicación de la ley de Centros y Zonas de Interés Turística Nacional se estimulará la reducción del período de maduración de las inversiones y la diversificación espacial de nuestra oferta turística.
6. Se mejorará la coordinación entre los distintos departamentos ministeriales a efectos de valorar adecuadamente la repercusión de sus inversiones y servicios sobre el turismo.

8.2 Objetivos

El II Plan de Desarrollo se propone alcanzar en el año 1971 los siguientes objetivos:

- alcanzar una cifra total de 22.300.000 visitantes procedentes del extranjero;
- lograr que 12 millones de españoles realicen turismo interior, dentro de nuestras fronteras;
- mantener la cifra de turismo español en el extranjero a un nivel no superior a los 5.468.000 españoles residentes salidos por nuestras fronteras;
- lograr una cifra de ingresos por turismo en nuestra balanza de pagos de 1.961 millones de dólares en el año 1971;
- limitar a un máximo de 183 millones de dólares la salida de divisas por razón del turismo en 1971;

- aportar a la balanza general de pagos, por tanto, un saldo neto de 1.778 millones de dólares en 1971;
- incorporar España como oferente al mercado del turismo de nieve y vigorizar su posición en cuanto al turismo invernal de descanso;
- diversificar la estructura de la demanda extranjera para que nuestro turismo sea menos sensible a las coyunturas propias de cada país;
- facilitar el acceso de los españoles al goce de los bienes turísticos y al conocimiento de las distintas regiones españolas;
- desarrollar dentro del turismo interior las formas de turismo deportivo, social y juvenil;
- promover la expansión del turismo en las áreas rurales y en todas aquellas zonas atrasadas cuyos atractivos turísticos puedan hacer de este sector el propulsor de su desarrollo económico-social.

8.3 Medios instrumentales y financieros

Para alcanzar los objetivos programados resulta preciso disponer de un conjunto de nuevos medios instrumentales, tanto en equipo como en infraestructuras, que, adicionados a los actualmente existentes, permitan satisfacer el nivel de demanda previsto y adecuar nuestra oferta en calidad, cantidad y localización a los objetivos programados. Los principales medios instrumentales a establecer son:

- incremento de 204.200 nuevas plazas hoteleras;
- incremento de 306.000 nuevas plazas extrahoteleras;
- ampliación en 18.240 nuevos establecimientos de las industrias turísticas complementarias;
- urbanizar 7.500 hectáreas para su ocupación total como suelo turístico;

- someter a proceso de urbanización una cifra máxima de 35.000 hectáreas, precisa para el logro en el cuatrienio del objetivo anterior;
- construir y mejorar las carreteras turísticas precisas para el acceso a los puntos a desarrollar turísticamente y en especial a estaciones de montaña, playas y embalses;
- iniciar la construcción de una red de puertos turístico- deportivos mediante la adecuación de instalaciones portuarias ya existentes y la construcción de nueva planta de puertos de tal carácter en Torremolinos, Mar Menor, Salóu, Sitges y Lloret de Mar;
- urgente terminación del vigente Plan general de Aeropuertos y establecimiento o mejora de los aeropuertos de Reus-Tarragona, Granada, Córdoba, Jerez, Huelva e isla de La Palma;
- iniciación del Plan de Costas y Playas mediante la ordenación de las playas de más elevado índice de explotación turística;
- creación y mejora de instalaciones turístico-deportivas y en especial de clubs náuticos y campos de golf;
- lanzamiento al mercado internacional de cinco estaciones de montaña perfectamente equipadas, de forma que sean capaces de atraer al turismo invernal extranjero;
- creación de 36 nuevas Oficinas de Turismo en España;
- establecimiento de siete nuevas Oficinas de Turismo en el extranjero;
- modernización de nuestra red de balnearios y su adecuación a las actuales tendencias del turismo termal;
- completar la actual red de paradores y albergues de, la red estatal con nuevos establecimientos en provincias que no disponen de ellos, y modernizando algunos de los más antiguos;
- revalorización de nuestro patrimonio cultural mediante su utilización turística;

- creación de 48.320 nuevos puestos de trabajo en la hostelería, 10.210 en alojamientos extrahoteleros, 56.280 en industrias turísticas complementarias y 3.900 en otras actividades. En total, 118.710 nuevos puestos de trabajo.

La ejecución de tales medios instrumentales, es decir, la creación de equipo e infraestructuras, entraña, naturalmente, la necesidad de medios financieros, cuya cuantía prevista es la siguiente:

- la inversión precisa en alojamientos hoteleros se eleva a 57.000 millones de pesetas y a 29.900 la correspondiente a alojamientos extrahoteleros;
- las industrias turísticas complementarias precisan una inversión total de 6.500 millones de pesetas; las urbanizaciones turísticas, por su parte, requieren una cifra de inversión de 15.600 millones de pesetas;
- el resto de las inversiones turísticas (instalaciones deportivas, estaciones invernales, turismo rural, infraestructura urbanística, planeamiento, propaganda, publicidad y relaciones públicas, Oficinas de Turismo, formación profesional y ayuda técnica a otros países) supone en total una inversión de 7.800 millones de pesetas;
- las inversiones totales en el cuatrienio del Plan de Desarrollo Turístico se elevan, pues, a 116.080 millones de pesetas;
- para inversiones complementarias a realizar por otros sectores (carreteras turísticas, costas y playas y restauración de monumentos) se precisa la cifra de 4.070 millones de pesetas;
- la financiación de los 116.080 millones de pesetas del programa turístico se estructura del siguiente modo:
 - Financiación pública: 4.250 millones de pesetas (3,7 por 100).
 - Financiación privada interior: 77.220 millones de pesetas (66,4 por 100).

- Crédito oficial: 21.550 millones de pesetas (18,6 por 100).
- Capital privado extranjero: 13.060 millones de pesetas (11,3 por 100).
- las cifras de inversión total para cada año del cuatrienio son las siguientes:
 - Año 1968: 25.046,7 millones de pesetas.
 - Año 1969: 27.490,5 millones de pesetas.
 - Año 1970: 30.453,0 millones de pesetas.
 - Año 1971: 33.089,8 millones de pesetas.

Conviene aclarar que tanto la inversión pública como el crédito oficial condicionan en parte muy importante el nivel efectivo de la inversión privada y, por tanto, el cumplimiento de los objetivos finales del plan.

8.4 Medidas ordenadoras y de promoción

Entre las principales medidas a adoptar en orden a promover la expansión de la demanda y oferta turísticas merecen destacarse:

- facilitar la entrada del turismo tanto por las fronteras terrestres como por las marítimas y aéreas, reduciendo las formalidades de paso y aduana y favoreciendo, para las últimas, el tráfico no regular como eminentemente turístico;
- promover el turismo rural como apoyo a las áreas económicas atrasadas;
- favorecer la realización de urbanizaciones turísticas de calidad;
- fomento de la celebración de congresos y convenciones internacionales en períodos de baja estación;
- apertura de nuevas zonas al turismo nacional y extranjera.

Por su parte, entre las medidas ordenadoras previstas destacan:

- ordenación del aprovechamiento turístico de los embalses;
- legislación para la adecuada defensa del paisaje;
- ordenación del territorio en lo que respecta a localización de actividades perjudiciales al turismo;
- revisión del sistema de clasificación de los alojamientos hoteleros;
- ordenación del sector apartamentos y otros alojamientos extrahoteleros;
- revisión de la legislación sobre agencias de viajes para mejorar la estructura empresarial;
- revisión de la legislación sobre «menú turístico» y «plato combinado turístico»;
- ordenación específica sobre transportes turísticos;
- introducción de mejoras en el sistema de explotación de los alojamientos turísticos propiedad del Estado.
- mantenimiento de una política de precios turísticos basada en los principios de transparencia del mercado y seguridad en el tráfico;
- mayor control sobre los aspectos de calidad en los servicios turísticos de todo tipo;
- apoyo a la implantación de sistemas que mejoren la comercialización del sector;
- fomento de la formación profesional y exigencia de niveles adecuados de profesionalidad en los servicios turísticos;
- revisión objetiva de los problemas de fiscalidad que presenta el sector y apoyo a su resolución;
- revisión del sistema actual de crédito para la venta de apartamentos a extranjeros y agilización del establecido a favor de Corporaciones locales;
- mejora de los sistemas de estadística y control del fenómeno turístico;

- mejora de la coordinación interdepartamental en materia de turismo;
- vigorización y ampliación de funciones de la Comisión Interministerial de Turismo.

El conjunto de medidas que se expone constituye las líneas principales de la acción política a desarrollar en el cuatrienio del II Plan de Desarrollo.