

# LA POLÍTICA TURÍSTICA EN ESPAÑA Y PORTUGAL

*Fernando Almeida García*

Universidad de Málaga

*O turismo passa, Portugal fica*

António de Oliveira Salazar. Primer Ministro de Portugal (1932-1968)

*El turismo fue nuestro Plan Marshall.*

Manuel Fraga Iribarne. Ministro de Información y Turismo, España (1962-1969)

## RESUMEN

Este artículo analiza y compara la evolución de la política turística en Portugal y España. El estudio se realiza en un periodo cronológico extenso que permite en cada fase, observar las diferencias y similitudes entre ambos procesos y la intervención de los factores principales. En el primer periodo de estudio, se destaca la convergencia de diversos factores que confluyen en el inicio de la sociedad del ocio, que hasta entonces era una actividad exclusiva de la aristocracia. El segundo periodo pone de relieve el proceso coordinado que siguen las políticas turísticas y la importancia de la intervención pública. En la tercera fase se produce la eclosión del turismo de masas, especialmente en España. Y en la cuarta fase, se comparan las diversas estrategias turísticas que se han producido en los últimos años en los países ibéricos. Se concluye destacando elementos similares y diferenciadores en las respectivas políticas turísticas.

**Palabras clave:** turismo, políticas, evolución, España, Portugal.

## Tourism policy in Spain and Portugal

## ABSTRACT

This paper analyzes and compares evolution of tourism politics in Portugal and Spain. The study is made in a large chronologic period, in each phase that allows analyzing differences and similitudes between the both processes and main factors. In the first study

---

Fecha de recepción: 14 de febrero de 2011.

Fecha de aceptación: 15 de junio de 2012.

Departamento de Geografía. Universidad de Málaga. Campus de Teatinos. 29071 MÁLAGA (España).

E-Mail: falmeida@uma.es

period, it focuses in the meeting the several items that tending in the same direction: the Leisure Society. Free Time was an activity exclusive of the aristocracy until this time. Second period emphasizes coordinated process of the tourist Politics and the importance of public intervention. In the third period, it's caused the Tourism Mass blow-up, with main force in Spain. And the end, in forth phase, is compared the different tourist strategies that iberics countries had make in the last years. It's finished emphasizing differential and similar factors in the politics tourist of each country.

**Key words:** Tourism, politics, evolution, Spain, Portugal.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende comparar la evolución que han seguido las políticas turísticas de los países ibéricos y las interrelaciones que se han producido, principalmente en el campo del turismo. A pesar de la cercanía y los procesos sociales y económicos compartidos, no hay muchos estudios conjuntos y escasos son los del campo del turismo.

Este estudio es una reflexión teórica que centra su análisis en la evolución histórica de la actividad turística. Se hace hincapié en las relaciones, en los intercambios de información y en el paralelismo en el desarrollo y planificación del sector, además de estudiar los procesos seguidos por las respectivas administraciones públicas competentes en turismo. La economía y muchos fenómenos sociales, políticos y culturales se comprenden y explican mejor desde una perspectiva supranacional (Casmirri y Suárez, 1998:1-2.)

En esta historia compartida, se puede observar que España y Portugal han mantenido un cierto paralelismo en el desarrollo de las políticas y modelos del turismo; todo ello, sin menospreciar o relativizar las diferencias en el proceso turístico de cada uno de los países. Esto permite que el estudio divida en cuatro grades etapas la evolución experimentada por el turismo en los dos grandes países ibéricos.

**Tabla 1**  
**FASES EN LA EVOLUCIÓN DEL TURISMO EN ESPAÑA Y PORTUGAL**

Siglo XIX	1900-1950	1951-1975	1976-2010
Antecedentes	Inicio	Desarrollo	Madurez

Fuente: Elaboración propia.

En estos más de cien años de estudio, España y Portugal se han enfrentado a este fenómeno de una forma similar, pasando desde la indiferencia inicial hasta llegar al claro interés del último tercio del siglo XX. Es más, el turismo se convirtió en uno de los elementos esenciales para el desarrollo de ambos países, aunque de una forma más clara en España a partir de los años 60, momento en que se produce una divergencia en el ritmo de crecimiento del sector en los dos países. El turismo jugó un papel esencial en

la modernización de España y Portugal, siguiendo unas pautas que algunos autores han denominado modelo latino de desarrollo (Bote, 1998:36).

Se realiza un análisis algo más detallado en los inicios del turismo, en especial en los primeros 50 años, ya que es un periodo algo menos conocido en la política turística de los dos países, en especial en Portugal. Hay una notable coordinación en el desarrollo de la política turística y sus estructuras administrativas, a pesar de la indiferencia oficial de las autoridades hacia los países vecinos (De la Torre y Vicente, 1998).

Este estudio de la política turística no pretende realizar exclusivamente un análisis de la ejecución o funcionamiento del poder y sus instituciones, si no más bien poner de relieve la amplia intervención de agentes públicos y privados, el fuerte carácter transversal del turismo que llega a ser mucho más que la planificación de un sector y que en algunos casos alcanza a ser la imagen de un país (Correyero y Cal, 2008:17-21).

Aunque los propios especialistas en la materia tienen dificultad para concretar una definición de política turística, se defiende que al menos se puede presentar dos enfoques sobre la política turística. El punto de vista general analizaría todas las acciones públicas y privadas que afectan al turismo y tendría unas implicaciones muy amplias más allá del propio sector: medio ambiente, infraestructuras, economía, seguridad ciudadana, etc.; y la segunda orientación, se centraría en las actuaciones y decisiones de los gobiernos en su relación específica con el sector turístico: alojamiento, hostelería, etc. (Velasco, 2004:66-74). Hay que destacar que numerosos autores consideran la política turística como una política sectorial de la economía con algunas características singulares (Cals, 1974; Aguiló y Vich, 1996; Monfort, 2000) aunque otros apuestan por la plena autonomía de la política turística (Velasco, 2005:172).

Este trabajo entiende el estudio de la política turística como un proceso de acciones gubernamentales determinadas por diversos factores económicos, sociales y políticos, y en especial, se analizan los instrumentos organizativos y normativos más significativos, así como los principales planes y programas turísticos. Esta labor se realiza dentro un rango temporal muy amplio, por tanto no es posible detallar muchos de elementos que han ido conformando la política turística de los dos países ibéricos.

## 2. LOS ANTECEDENTES DEL TURISMO

El despertar del turismo en la edad contemporánea hay que ligarlo a los viajes de la aristocracia inglesa, sobre todo en el siglo XVIII, en el que esta clase social comienza a recorrer las tierras europeas. Estos viajes que inicialmente tienen un fin formativo y cultural, cuajaron en torno a la figura de lo que terminó por denominarse *Grand Tour* (Fernández, 1991:71). Así mismo, las escalas en el periplo hacia la India fijan una serie de rutas turísticas que se consolidarán en las décadas posteriores.

El importante número de ingleses que viajan por el mundo y en especial, por Europa, pone de relieve unas nuevas necesidades, como es disponer de conocimiento y documentación previa sobre los territorios que van a ser visitados. A los comerciantes, militares y aristócratas, se unirá activamente en el siglo XIX el viajero romántico, que estaba ávido de descubrimiento y conocimiento de tierras.

Esta situación es la que explica la gran producción de libros de viajes sobre España y Portugal durante el siglo XIX. Entre las muchas obras se pueden destacar el libro *Pic-*

*turesque Tour Spain*, de Henry Swinburne, publicado en 1810; *The Tourist in Portugal*, de W.H. Harrison editado en 1839. Quizá el libro de viajes sobre España que tuvo más difusión fue la obra titulada *Hand-book for Travellers in Spain*, escrito por Richard Ford en 1844. A estos autores ingleses se podrían unir otros franceses y alemanes (Fernández, 1991:109-111).

A pesar de la divulgación realizada por estas obras y por los viajeros que se adentraban en la Península Ibérica, ésta se encontraba en una situación periférica respecto a la notable actividad turística que empezaba a desarrollarse en algunas zonas de Europa, tales como Italia, que ya tenía una larga tradición, Suiza o Francia.

Este panorama irá cambiando conforme avance el siglo XIX, sobre todo una vez que se abra el Canal de Suez (1869) y los puertos peninsulares se consoliden en los recorridos de la compañía *Indian Mail*, que conectaba la metrópolis con la India. De esta situación se aprovechan los puertos que ya desarrollaban una amplia actividad comercial con el Reino Unido, como son los casos de Oporto o Cádiz, además de Gibraltar.

Otro de los antecedentes del turismo, junto con los viajeros ingleses, hay que buscarlo en el desarrollo de la actividad termal. En toda Europa los grandes balnearios reunían a un número importante de bañistas. El interés que éstos alcanzaron en el siglo XIX los convirtió en grandes centros de ocio, precursores de los balnearios marítimos, sin por ello perder su vocación de instalaciones para la salud.

Tanto en España como en Portugal estos centros de ocio y salud se desarrollan intensamente durante el siglo XIX. Cuenta para ello la adecuada estructura geológica que favorece la aparición de surgencias minero-medicinales para la toma de baños. De estos abundantes recursos ya dieron cuenta los romanos. En Portugal destacaron numerosos centros termales como los de Gerês, Vizela, S.Pedro do Sul, Caldas da Rainha, etc. (Cunha, 2003:177), mientras en España la lista sería más extensa, hasta 197 se contabilizaban a principio de siglo XX, pero sobresalían los de Panticosa, Cestona, Mondariz, Puente Viesgo, Archena, etc. (Moreno, 2007: 29-30). A principio del siglo XX comienza su decadencia en toda Europa para dar paso a los balnearios marítimos que se van imponiendo sobre los de interior.

En tercer lugar, otro antecedente clásico del turismo en los países ibéricos, extensible a la mayor parte de Europa, son las tradicionales zonas de retiro de las cortes reales y de la nobleza. Estas buscan espacios de gran valor paisajístico con buenas condiciones climáticas en las que se construyen residencias de verano o invierno. Estos espacios terminan atrayendo a un buen número de personas afectas a la Corte y que consiguen «poner de moda» el citado lugar. Estos son los casos de Sintra en Portugal o Aranjuez o La Granja en España.

En el caso español, de forma temprana la realeza se va unir a la tendencia europea del veraneo en las zonas costeras, de tal forma que en 1845 la reina Isabel II comenzó a tomar baños de mar en el Cantábrico, preferentemente en San Sebastián. Debido a esta decisión quedan abandonadas las citadas residencias de veraneo cercanas a Madrid y el turismo y el nuevo ocio se localizan en la franja cantábrica y en algunos puntos del sur y del este (Sanlúcar de Barrameda, Málaga, Mallorca, etc.). Esto supuso la localización de casinos, hipódromos, hoteles, instalaciones para baño como casetas, pantalanes, etc. Siendo aún una actividad minoritaria, a comienzos de siglo XX, están trazadas algunas de las líneas maestras del turismo masivo de sol y playa.

**Tabla 2**  
**LOS INICIOS DEL TURISMO EN ESPAÑA Y PORTUGAL. SIGLO XIX**

ESPAÑA	Factores relevantes	PORTUGAL
Libros de viajes Cádiz, Sanlúcar, Málaga, etc.	Los viajeros ingleses	Libros de viajes Oporto, Lisboa y Madeira.
Tradicional: Aranjuez, La Granja Nuevas: San Sebastián.	Las zonas de veraneo real y zonas de moda	Tradicional: Sintra Nuevas: Fuigueira da Foz, etc.
Panticosa, Archena, Cestona, etc.	El termalismo	Luso, Caldas da Rainha, etc.
Sociedades excursionistas	El excursionismo	Sociedades excursionistas

Fuente: Elaboración propia.

Por último, habría que mencionar el importante papel divulgador que tuvieron las Sociedades Geográficas y asociaciones de excursionistas, que en el último tercio del siglo XIX, difundieron las bellezas de los paisajes ibéricos. Uno de los primeros focos del excursionismo español estuvo en Cataluña, debido a la cercanía a los Pirineos y a la actividad alpina de Francia. En 1876 se creó la *Associació Catalanista d'Excursions Científiques*, orientada a la investigación, de la que derivaría el excursionismo. En Madrid, el excursionismo estuvo ligado a la Institución Libre de Enseñanza. También se desarrollaron las excursiones de tipo cultural, fundándose en 1893 en Madrid la Sociedad Española de Excursiones, que inspirará la creación de la *Sociedade Portuguesa* en 1895.

### 3. EL INICIO DEL TURISMO EN EL SIGLO XX

El turismo a comienzos del siglo XX supone una actividad relevante en ciertos países de Europa, siendo Italia, Suiza y Francia los principales destinos. El foco emisor más importante, es por supuesto, el Reino Unido. España y Portugal se sitúan en una posición marginal, debido a sus dificultades de comunicación (terrestre), a la escasa o casi nula promoción de sus recursos turísticos, el escaso conocimiento de estos países en el exterior y la débil infraestructura hotelera. A pesar de todos estos inconvenientes, se atisba la importancia que el turismo está cobrando y la necesidad de conectar la economía hacia esa corriente. Esto, desde luego, es visto con clarividencia por la iniciativa privada. Así pues, los primeros desvelos por el turismo estuvieron a cargo de los empresarios del sector turístico que apostaron por esta novedad. No hay que desdeñar la modesta actuación de las pequeñas sociedades locales de ciudades de España y Portugal, que con una temprana vocación turística, ya habían iniciado la promoción de sus localidades<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Se puede poner como ejemplo la fundación de la Sociedad Propagandista del Clima y Embellecimiento de Málaga, fundada en 1899, aunque ya había iniciado su andadura años antes (Torres Bernier, 1983).

En el caso español, la nueva iniciativa ligada al turismo encontró un firme defensor en el círculo intelectual y político del regeneracionismo<sup>2</sup>. El turismo podría ser una nueva actividad económica y corriente social que modificara la estructura tradicional criticada por esta corriente.

En esta línea, hay que poner de relieve la figura de Bartolomé Amengual (1993), fundador de la Sociedad de Atracción de Forasteros de Barcelona en 1908, que ya escribió en 1903 la obra *La industria de los forasteros*, en la que se destaca la relevancia del turismo en la economía. Otras figuras apoyaron con sus escritos la necesidad que tenía el país de ligarse a las nuevas tendencias que se estaban gestando en Europa.

En el caso portugués, hay que subrayar el trabajo desarrollado por la *Sociedade de Propaganda de Portugal*, institución privada fundada en 1906 para la divulgación del turismo, en especial de la zona de Estoril, Lisboa y la isla de Madeira, enfocadas al turismo internacional. Esta sociedad creó una red nacional de *Sindicatos de Iniciativa e Propaganda local* que darían lugar más tarde a las Comisiones Municipales de Turismo, elementos de importancia en la estructura turística de Portugal (Pina, 1988).

El Real Decreto de 6 de octubre de 1905, a propuesta del Ministerio de Fomento, creaba la Comisión Nacional para Fomentar las Excursiones Turísticas y de Recreo del Público Extranjero. Esta fue la temprana respuesta del gobierno español a los requerimientos del empresariado, como una posibilidad de generación de nuevos ingresos, a la vez que se daba a conocer el país en Europa. La Comisión se concibió como un órgano fundamentalmente propagandístico, quedando diluidas las funciones relacionadas con la mejora de los equipamientos turísticos. Los mejores frutos de este organismo fueron la publicación de nuevas normas reguladoras del hospedaje y el impulso a la creación de la sociedad de fomento y sindicatos turísticos de ámbito provincial (Esteve y Fuentes, 2000:21). En resumen, la precocidad de la respuesta no se tradujo en una efectiva intervención para incrementar los flujos turísticos, probablemente debido a la debilidad presupuestaria y a la inestabilidad política<sup>3</sup> (en este periodo estos dos aspectos son comunes en ambos países). En cambio, sí sirvió como precedente para la creación de la Comisaría Regia de 1911.

1911 es un año importante para el inicio del desarrollo turístico de España y Portugal, es el verdadero punto de partida del turismo moderno. Se puede decir que los países ibéricos se conectan tempranamente, desde el punto de vista de lo público, con la corriente europea. A modo de ejemplo, en 1910 se inauguraba la Oficina Nacional de Turismo de Francia, una de las grandes precursoras de la planificación administrativa en el campo turístico; este hecho fue seguido con interés por España y Portugal.

Uno de los mejores síntomas de madurez y profesionalización del sector fue la celebración de congresos profesionales, que reunieron a principio de siglo a un gran número de personas vinculadas al turístico, lo que da prueba de la progresiva importancia. Entre 1908, año en el que se organizó el primero de ellos en Zaragoza y 1912, año en que se celebró en Madrid el último congreso, se produjeron cinco encuentros en distintas ciudades

2 Este movimiento intelectual nace tras el «Desastre de 1898», la Guerra contra EE.UU. por las colonias de Cuba, Puerto Rico y las Filipinas y pone de relieve la debilidad de la nación. En relación a esta situación propone toda una serie de medidas de regeneración. Dio lugar a una corriente literaria y en parte política.

3 La inestabilidad política y económica es común a ambos países en estos momentos, aunque la situación es algo más delicada en el caso de Portugal, pues acaba de abolir la monarquía y está en un periodo de transición.

españolas, francesas y portuguesas. La I Guerra Mundial frenará las posteriores ediciones (González, 2005:25-28).

En mayo de 1911 se celebró el IV Congreso de Turismo en Lisboa, uno de que los tuvo un mayor nivel de participación: 1.475 congresistas. «La difícil situación de Portugal, que acababa de salir de una revolución interna, y estaba bajo un régimen provisional hizo que el país se volcara en la celebración de este congreso» (Moreno, 2007: 71). El impresionante programa de actos así como la organización del trabajo en sesiones ya apuntaba hacia la madurez de estos encuentros. Al haberse creado en Francia *la Office Nacional du Tourisme*, el debate en torno a la necesidad de la implicación de los gobiernos nacionales fue muy interesante. De hecho, se puede concebir como consecuencia de este congreso la creación de dos órganos administrativos en los gobiernos de España y Portugal:

- La Comisaría Regia de Turismo y la Cultura Artística, en España que daba una efectiva continuidad a la Comisión de 1905.
- *El Secretariado de Propaganda Nacional y Repartição de Turismo*, en Portugal.

Las atribuciones que se le confieren a la Comisaría Regia fueron muy amplias, desde la divulgación y el inventario del patrimonio español, dar a conocer en el exterior el país, ordenación y mejora del alojamiento, ampliar las relaciones con América, etc. La Comisaría no se entiende sin la contundente personalidad de su impulsor, el marqués de Vega-Inclán, aristócrata profundamente preocupado por el patrimonio histórico-artístico. Entre sus éxitos hay que destacar la inauguración en 1910 del primer museo español enfocado al turismo, que fue la Casa de El Greco en Toledo, actuación sufragada por su propio bolsillo.

**Tabla 3**  
**LOS INICIOS DEL TURISMO EN ESPAÑA Y PORTUGAL**  
**COMIENZOS DEL SIGLO XX**

ESPAÑA	Factores relevantes	PORTUGAL
Sociedad de Atracción de Forasteros de Barcelona (1908) Sindicatos turísticos	Las primeras iniciativas privadas	Sociedade de Propaganda de Portugal (1905) Sindicatos turísticos
Comisión Nacional para Fomentar las Excursiones Turísticas y de Recreo (1905)	Las primeras iniciativas públicas	Secretariado de Propaganda y Repartição Turística (1911)
Comisaría Regia de Turismo y la Cultura Artística (1911)	1911	- IV Congreso Intern. de Turismo en Lisboa. - Repartição Turística
- 1º Parador de Turismo España. Gredos (1928)	La hotelería pública	- 1º Pousada de Portugal. Elvas (1942)
Patronato Nacional de Turismo (1928)	Otros organismos administrativos	Comissão de Propaganda do Turismo de Portugal (1930)

Fuente: Elaboración propia.

En los primeros años de vida de la Comisaría se llevaron a cabo numerosas intervenciones que dejarán huella en la futura ordenación e intervención de la Administración turística.

- Tras el éxito personal de la Casa de El Greco, se continúa con los museos enfocados al turismo, como la Casa de Cervantes y el Museo Romántico.
- Se realizan intervenciones urbanísticas para el mantenimiento de la arquitectura popular y civil, como son los casos del Barrio de Santa Cruz de Sevilla y el casco histórico de Toledo.
- Se diseña la idea de los Paradores de Turismo, en parte basado en los hoteles rurales y en las Misiones jesuíticas que jalonaban la Vía Imperial. Son hoteles amplios, cómodos, adaptados a los estilos regionales. El primer Parador se inauguró en 1928 en la Sierra de Gredos. Este estilo de alojamiento inspirará la cadena de hoteles públicos *Pousadas de Portugal*, que empieza a diseñarse en los años 20, aunque no fructifica hasta 1942, año en que termina de construirse la Pousada de Elvas.
- La Comisaría también tuvo un importante papel propagandístico y divulgativo de la política del Estado español; esta línea también es coincidente con el organismo turístico portugués.

Por su parte, el *Secretariado de Propaganda Nacional e da Repartição de Turismo* une la comunicación y el turismo, poniendo de relieve la estrecha relación entre ambas materias. Tanto en España como en Portugal será la propaganda y la divulgación en el exterior que acompaña al turismo el elemento que convenza a las autoridades políticas para crear la sección de turismo, pues los gobiernos ibéricos ven el turismo como una actividad minoritaria<sup>4</sup>.

Los objetivos de la sección de turismo portuguesa fueron la obtención de divisas, la necesidad de proteger el patrimonio cultural, el desarrollo de los centros termales para la demanda interna y la promoción exterior de Madeira y Lisboa, coincidiendo en objetivos con la *Sociedade de Propaganda*. Las actuaciones concretas fueron muy escasas, en línea con falta de presupuesto, la inestabilidad política y la falta de una figura concreta que dirigiera la sección turística.

En los siguientes años la *Repartição de Turismo* va pasando de una sección a otra y de un ministerio a otro. En 1920 pasa al Ministerio de Comercio y Comunicaciones, dentro de la Sección de Carreteras y Turismo, en 1928 se integra dentro del Ministerio de Interior (hasta 1939), en la Sección de Juegos y Turismo.

Por otro lado, comienza a realizarse, lentamente, promoción turística en el exterior. En 1921 se inaugura la primera representación del turismo portugués en el extranjero, concretamente en París; en 1929 se acude a la Feria Ibero-Americana de Sevilla, teniendo una representación turística y en 1930 se crea la *Comissão de Propaganda do Turismo de Portugal*, destinada sólo a la promoción del país. Esta abrirá en 1931 las Casas de Portugal en París y Londres y en 1933 en Amberes.

---

4 Este enfoque organizativo se mantendrá tanto en Portugal como España. En el primer caso, en 1941 se creó el *Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo* que con pocas modificaciones permanecerá toda la Dictadura; y en el caso de España en 1951 se creó el Ministerio de Información y Turismo, el organismo dinamizador del turismo, que se mantendrá hasta la Transición.

La actuación turística más interesante en todo este tiempo fue la consolidación paulatina de la zona de Estoril como espacio turístico. A tal efecto, fue en esta zona en la que se tendió la primera línea férrea electrificada, además de localizar un hotel de gran lujo en 1930 y un casino en 1931. Estas medidas en parte se extendieron a Madeira, donde se ubicó el otro casino de juegos permanente de Portugal, para asentar y potenciar la tradición turística de la Isla.

Este periodo lento pero constante de crecimiento del turismo portugués llegará hasta 1936, año que se celebra el I Congreso Nacional de Turismo, teniendo como conclusión más importante la creación de Comisiones Municipales para el impulso del turismo financiadas mediante un impuesto al alojamiento turístico. A partir de esta fecha, la Guerra Civil española y la II Guerra Mundial hacen disminuir notablemente los flujos turísticos. Durante los años 40, la actuación más significativa fue la inauguración de la primera Pousada en 1942, en Elvas, inspirada en la red de Paradores y Albergues de España.

La Comisión Regia española se mantuvo hasta el año 1928, cuando el general Primo de Rivera la reconvierte en el Patronato Nacional de Turismo. En general, tuvo una intervención seria y directa sobre el sector, sobre todo en la ordenación del mismo. El modelo seguido fue el del *Ente Nazionale per la Industria Turistica* de Italia. Se encargó de la organización de las Exposiciones de Sevilla y Barcelona y mantuvo una intensa relación con los componentes profesionales del sector. Tuvo una mayor fuente de financiación lo que le permitió actuaciones más relevantes. A la entrada de la República en 1931, existía una clara desconfianza sobre el funcionamiento del mismo, lo que unido a la grave crisis económica del momento, obligó a una profunda reestructuración que supuso el recorte de personal y financiación (Fernández Rodríguez, 2001:39).

Además, el Patronato de Turismo republicano se enfrentó a otro tipo de problemas, como fue la petición del traspaso de competencias por parte de la Generalitat catalana y la duplicación del organismo de promoción turística por parte de esta Administración.

El Patronato hizo hincapié en la promoción turística, por lo que se abrieron un número importante de oficinas de turismo, tanto en el extranjero como en el propio país, además de ampliar y mejorar las instalaciones hoteleras (hay que destacar la ampliación de la red

**Tabla 4**  
**PRIMERAS ESTADÍSTICAS DE TURISTAS EXTRANJEROS**  
**EN ESPAÑA (POR PAÍSES EMISORES)**

Francia	75.386	Suiza	8.499
<b>Portugal</b>	<b>46.902</b>	Argentina	7.105
Estados Unidos	27.672	Bélgica	4.432
Gran Bretaña	21.383	Países Escandinavos	3.251
Alemania	18.306	Otras nacionalidades	140.267
Italia	9.513	Total	362.716

Fuente: Memoria de los trabajos realizados por el Patronato Nacional de Turismo desde julio de 1928 a diciembre de 1929. Talleres Voluntad. Madrid, 1930 (Esteve, 2000).

Paradores y Albergues de Carretera o la publicación de la Guía Oficial de Hoteles y la instauración del Libro de Reclamaciones (Pellejero, 1999:35).

Los años de la República conocieron un estancamiento en el número de turistas que se acentuó durante el periodo de la Guerra Civil y la Postguerra. En 1929 los turistas portugueses suponían el 12,9% del total, siendo el segundo grupo más numerosos tras los franceses (20,78%).

#### **4. EL DESARROLLO DEL TURISMO**

Los años 50 comienzan en Portugal con nuevas oportunidades para el relanzamiento del turismo. Esto se debe al gran crecimiento que ha tenido la aviación en los últimos años y que se presenta como un gran factor de desarrollo, sobre todo, para las zonas periféricas de los grandes centros emisores de turismo. La mejora del aeródromo de Sintra, la construcción del aeropuerto de Lisboa, la creación de la TAP, etc., son actuaciones favorecedoras del turismo.

En estos años se crean medidas específicas para el turismo. En 1954 se aprueba la Ley 2073, del Estatuto de Utilidad Pública, que contempla exenciones fiscales para inversiones hoteleras, éste se complementará con la aprobación posterior del Fondo de Turismo en 1956 para los espacios con potencial turístico. En ese mismo año se promulga la Ley 2082 de Bases del Turismo que contempla la creación de las Regiones de Turismo que tienen cierta autonomía financiera a través de la gestión del impuesto turístico; éstas jugarán un papel importante en el desarrollo de espacios turísticos como el Algarve (Cunha, 2009: 436)

El balance de todas estas medidas es pobre, apenas se consiguió diversificar la oferta de espacios turísticos y ésta siguió concentrada en Lisboa y Madeira, al menos hasta mediados los años 60, cuando la construcción del aeropuerto de Faro abra el Algarve a la actividad turística internacional. Como ejemplo de lo citado, en 1963 el 30% de la oferta hotelera se localizaba en Lisboa. El déficit hotelero fuera de las citadas zonas y las malas condiciones de las vías de comunicación, imposibilitaban la expansión del turismo fuera de las zonas consolidadas. Así y todo, 250.000 turistas visitaron Portugal en 1956.

Aunque durante los años 60 se produce un notable crecimiento de la demanda turística externa, ésta es bastante más débil y lenta que la española debido a diversas causas. Por un lado, se sigue arrastrando una serie de deficiencias en las infraestructuras básicas en las comunicaciones (terrestres y aéreas) y en el alojamiento, que dificultan el desarrollo turístico. Portugal es un país periférico a los grandes flujos turísticos que necesita una inversión pública notable para atraer más demanda turística (Cunha, 2003:17-23). En este caso se requiere una fuerte inversión en aeropuertos, de la misma forma que está haciendo España. Como ejemplo del retraso hay que señalar que hasta 1965 el Algarve no cuenta con un aeropuerto.

En los años 60, periodo de expansión del Turismo de Masas en Europa, lo que triunfa son las playas cálidas; las playas frías del Atlántico van quedando en un segundo lugar frente a la consolidación de las playas mediterráneas de Francia, Italia, España o Grecia. En este aspecto cuenta con una cierta desventaja Portugal, pues las playas más cálidas apenas están desarrolladas. Portugal se asocia a playas atlánticas frías.

Los problemas internos en los años 60, en especial la preocupación por la Guerra Colonial, provoca que la mayor parte de las inversiones y desvelos de la política nacional estén enfocados hacia los citados aspectos. Las inversiones en infraestructuras básicas son escasas en el país, no sólo en el sector turístico. Además, el gobierno muestra poco interés por el turismo de sol y playa, prefiere seguir apostando por un supuesto turismo de élite que no le supone grandes alteraciones sociales ni presupuestarias. Digamos que pretende hacer virtud de la necesidad (Fernández, 1991:606).

En resumen, el enfoque de la política turística portuguesa se diferencia de la española en el periodo crucial, cuando se produce el gran despegue del turismo español. Hasta entonces hay una diferencia cuantitativa fruto de unas magnitudes territoriales y económicas, además de una mayor cercanía a los flujos emisores, pero en los años 60 el Gobierno español realiza una apuesta decidida, a pesar de la clara reticencia de muchos sectores económicos, políticos y de la iglesia católica.

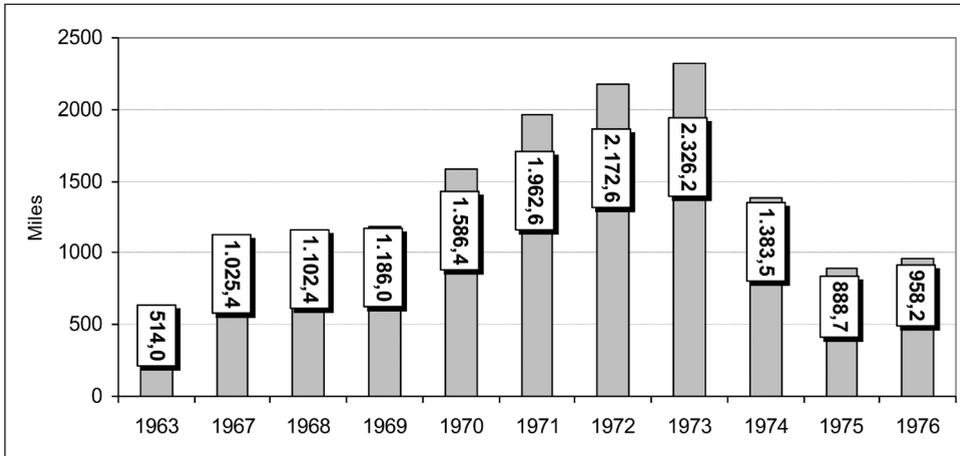
En el plano administrativo hay resaltar algunos aspectos más en los años 60. Se produce una reorganización administrativa que terminará por crear una verdadera dirección general, *Direcção Geral de Turismo*, lo que supone un reconocimiento de la importancia de este sector. Por otro lado, se impulsa la formación turística, creando el *Centro de Formação Turística e Hoteleira*, dentro de un modelo similar al que se estaba desarrollando en España.

El tercer gran aspecto, es la inclusión del sector turístico dentro de los Planes de Desarrollo Nacional (*Planos de Desenvolvimento Nacional*). Éste es otro de los aspectos coincidentes en la economía y en el turismo de ambos países, en este caso debido a las recomendaciones del Banco Mundial, que probablemente condicionaría su apoyo a la redacción de estos planes, aunque otros países vecinos como Francia o Italia habían puesto en marcha este tipo de planificación para tener un modelo económico regional. En el caso portugués hay que señalar que estos planes se inician algo antes que en España, a comienzo de los años 50, para empezar a gestionar los fondos procedentes del Plan Marshall norteamericano.

No es hasta el *Plano Intercalar* (1965-1967) y más concretamente en el *III Plano de Fomento* (1968-1973), cuando se hace mención del turismo y se tiene en cuenta esta actividad económica (Martins, 2007:120). Estos documentos apuestan por el producto turístico más demandado por el turista europeo, el de sol y playa, y se abandonan las otras tipologías. Se promueve principalmente el desarrollo turístico de el Algarve, además de Madeira y Lisboa y se pretende ampliar la oferta de alojamiento, insuficiente para el turismo de sol y playa. El Estado, consciente del déficit, aumenta el número de Pousadas y crea una empresa pública para la gestión de las mismas (ENATUR). Esta actuación es coincidente con lo realizado en España.

Es un periodo de un gran crecimiento de la oferta turística y de la demanda (vid. gráf.1), aunque se mantienen problemas tradicionales, como las inadecuadas infraestructuras de comunicación, en especial las carreteras y aeropuertos, la reducida calidad de los alojamientos, el abandono de los recursos patrimoniales y naturales, etc. Se impulsa un modelo territorialmente desequilibrado (Cunha, 2003:19 Martins, 2007:203-206). Al igual que en España se apostó por un modelo desequilibrado territorialmente y con un fuerte impacto ambiental pero que conseguía equilibrar la deficitaria balanza comercial portu-

**Gráfico 1**  
**EVOLUCIÓN DE LAS ENTRADAS DE TURISTAS EN PORTUGAL**  
**(1963-1976)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Portugal (INE).

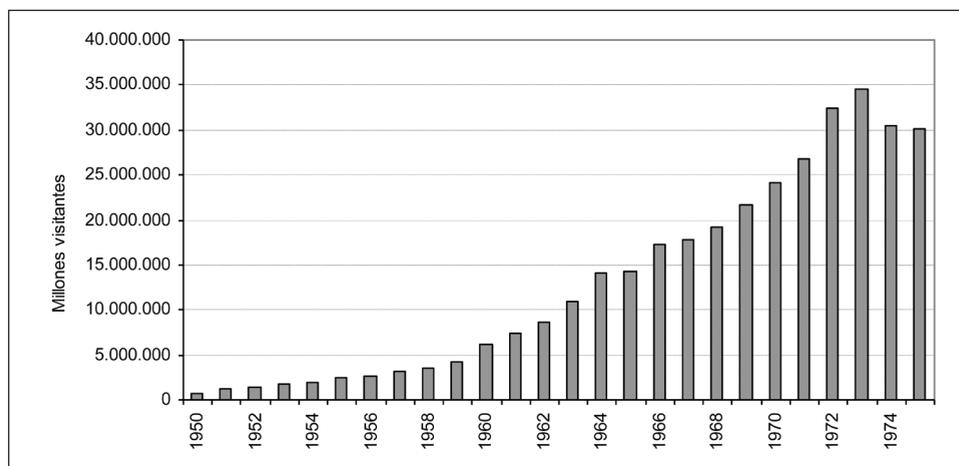
guesa. Los ingresos turísticos llegaron a suponer en estas fechas hasta el 93,5% de la tasa de cobertura de la balanza comercial (Cunha, 2003:20). Idéntico panorama y argumentos se desarrollaron en España (Bote, Marchena y Santos, 1999: 175-178).

Por su parte, en España hay que esperar hasta mediados los años 50 para que se produzca una clara recuperación de la entrada de turistas, después del declive de los años de la Guerra Civil, los de II Guerra Mundial y la postguerra española que se prolonga hasta la década de los 50. En 1956 se inicia el Plan de Estabilización Económica, se liberaliza la economía y se abre la política al exterior. Se registra la entrada de 1,56 millones de visitantes extranjeros (vid. gráf. 2).

Una serie de factores se reúnen para que en la década de los 60 se realice una clara apuesta por el turismo (Fernández, 1991:829; Esteve y Fuentes, 2000:97-108; Correyero, 2003:49; Sánchez, 2004; Moreno, 2007:225-228).

- La necesidad de mejorar en el exterior la imagen del Gobierno español. El Gobierno de Franco sufre en estos momentos un claro rechazo en el exterior, por su alineamiento con Alemania e Italia durante la II Guerra Mundial.
- La obtención de divisas para poner en marcha el incipiente desarrollo económico. Las infraestructuras productivas estaban devastadas. España no había podido acceder a las ayudas norteamericanas del Plan Marshall.
- La decidida actitud de algunas personas, como el Ministro de Turismo Manuel Fraga, que vieron en el turismo un factor de desarrollo que se adaptaba bien a la estructura productiva de España.
- La expansión del turismo de masas en Europa Occidental y EE.UU. y su predilección por las playas cálidas del Mediterráneo.

**Gráfico 2**  
**EVOLUCIÓN DE LAS ENTRADAS DE VISITANTES EXTRANJEROS EN ESPAÑA (1950-1975)**



Fuente: Figuerola, 1999.

A pesar de las reticencias de algunos sectores sociales (Iglesia) y políticos, los años 60 en España son la época de la gran expansión del turismo, que coincide con el gran crecimiento de la economía. De hecho, en los Planes de Desarrollo Económico se tendrá cada vez más en cuenta este sector económico.

### 1º. Plan de Desarrollo (1963-1967)

Se contempla el turismo como una fuente de divisas<sup>5</sup> y se aplica estrictamente el modelo desarrollista al sector, otorgándole como objetivo fundamental (y casi único) la captación del mayor número posible de turistas, sin tener en cuenta otros costes ambientales o sociales. «En este sentido puede ser considerado como el más «agresivo» de todos (los Planes), el más obcecado en el éxito de las cifras triunfalistas» (Moreno, 2007:231). De hecho, durante este Plan creció el volumen de llegadas a un ritmo del 16,4% anual, el más intenso de la década, alcanzado los 17 millones de visitantes extranjeros en 1966 (vid. gráf. 2).

Durante el periodo del I Plan se aprobó la Ley 28/12 de 1963 sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. Esto supuso una evidente intervención de la Administración sobre el desarrollo de algunos espacios turísticos, ya fuera «ordenando su planeamiento urbanístico» y dotando de los equipamientos precisos, ya fuera favoreciendo la localización de alojamientos turísticos. La ordenación no fue muy adecuada, mejor dicho no hubo

<sup>5</sup> Entre 1961 y 1969, los ingresos turísticos cubrieron el 72% del déficit de la balanza comercial, llegó al 78% en la década de los años 70, el 95% en los años 80 y hasta el 102% en los años 90 del siglo XX (Vallejo, 2002:209).

tal ordenación y se dejó ésta en manos de la iniciativa privada, sin apenas cortapisas. La adaptación a la Ley del Suelo de 1956 fue mínima o inexistente. Los impactos ambientales en muchos casos fueron graves y evidentes y la ocupación del dominio público estuvo a la orden del día. Se desarrollan un gran número de Centros Turísticos, ya que la normativa estuvo vigente hasta 1991.

Durante este periodo también se desarrolló el turismo social, a través de la Obra Sindical, con la construcción de Ciudades de Vacaciones, con lo que también se atendía a la demanda interna con menor poder adquisitivo. Se invirtió en los aeropuertos para atraer al turismo exterior, era el mejor medio para llegar a España, aunque para captar más turismo francés (y en menor medida portugués) era necesario la mejora de las carreteras (Plan REDIA).

De forma general, todas estas actuaciones tuvieron éxito, pues en 1964 España se convertía en la primera potencia del Mediterráneo, superando en número de visitantes extranjeros a Italia (Moreno, 2007:255).

## **2º. Plan de Desarrollo (1968-71)**

Este Plan hizo más hincapié en la regulación normativa del sector, en la mejora formativa de los empleados y en la diversificación de la oferta, dando más importancia al turismo interior, a través de la actuación de las organizaciones sindicales y el turismo de montaña y nieve. Se plantea como objetivo clave la ampliación de la oferta de alojamiento reglado hasta alcanzar las 200.000 plazas hoteleras y las 300.000 extrahoteleras. Estas actuaciones se combinaron con un Plan de Aeropuertos y de Puertos Deportivos. Los problemas ambientales prosiguieron y la apropiación del dominio público fue corriente, junto con un urbanismo bastante caótico.

## **3º. Plan de Desarrollo (1971-75)**

Las previsiones de éste eran alcanzar los 38 millones de visitantes en 1975. Las cifras finales indican que el número de visitantes era excesivo (30 millones en 1975) y que las previsiones minusvaloraron los ingresos (se previeron unos 2.800 millones de dólares de ingresos en 1975 y se superaron los 3.200 millones de dólares en 1973). Este Plan exhibió una mayor preocupación por la política regional y por la mejora de la calidad y la competitividad del sector.

Durante los años 60, el PIB español creció a una tasa anual acumulativa superior al 7%. Este crecimiento, «el más fuerte de todos los países europeos occidentales», tuvo en el turismo uno de sus principales agentes (Cals, 1974:92). La importancia del papel jugado por el turismo en el proceso de desarrollo de Italia, España y Portugal, permite hablar de un particular modelo de desarrollo latino (Bote, 1998:34-36; Casmirri y Suárez, 1998; Bote, Marchena y Santos, 1999:181-182; Vallejo, 2002:209-210; Martins, 2007:118). Los emigrantes junto con los turistas aportaron las divisas necesarias para poner en marcha el proceso de desarrollo de estos países sureuropeos<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Algunos autores defienden la existencia de un modelo latino de desarrollo previo a la II Guerra Mundial (Prados de la Escosura y Zamagni, 1992: p. 98).

En los años 70 se sufre un claro decrecimiento en la entrada de turistas en ambos países, debido a la crisis económica mundial derivada de la Crisis del Petróleo, que además coincidió con el cambio de régimen político en Portugal y España (1974 y 1975). Esta situación afectó más claramente a Portugal que a España, de hecho el país luso llegó a perder cerca de un 1,5 millones de turistas entre 1973 y 1975, una pérdida de casi el 62% (vid. gráf. 1 y 4).

Haciendo un pequeño balance, este periodo entre 1950 y 1975 es una etapa de un gran crecimiento turístico en los dos países, aunque el decidido apoyo del gobierno español por el turismo, poniendo todas las facilidades posibles a la iniciativa privada, provocó un espectacular crecimiento del turismo, convirtiendo a España en una gran potencia en el sector. Fruto de ello, puede ser la localización de la Organización Mundial del Turismo (OMT-WTO) en Madrid, uno de los pocos organismos internacionales con sede en los países ibéricos.

**Tabla 5**  
**EL DESARROLLO DEL TURISMO EN ESPAÑA Y PORTUGAL. 1950-1975**

ESPAÑA	Factores relevantes	PORTUGAL
Creación del Ministerio de Información y Turismo (1951)	Años 50 Apoyo Institucional	Medidas legales y fiscales para el desarrollo del turismo (Ley 2082 de Bases del Turismo, Ley 2073, etc.).
I Plan de Desarrollo (1963-67) II Plan de Desarrollo (1968-71) III Plan de Desarrollo (1971-75)	Años 60 La Planificación Indicativa de la Economía	Plano Intercalar (1965-1967) III Plano de Fomento (1968-1973)
- 17 millones de turistas en 1966. - Apuesta absoluta por el turismo de sol y playa. - Zonas y Centros de Interés Turístico nacional	Años 60 El crecimiento del turismo	- 1,9 millones de visitantes en 1966. - Apuesta progresiva por el turismo de sol ya playa. - Algarve la gran zona turística. Aeropuerto de Faro (1965)
- Cobertura de la balanza de pagos. - Gran potencia turística vacacional. - Desequilibrios territoriales y sociales	Consecuencias	- Desarrollo de Portugal como potencia media del turismo. - Abandono de otros productos turísticos. - Desequilibrios territoriales

Fuente: Elaboración propia.

Este violento crecimiento provocó en el caso español un fuerte impacto ambiental, urbanizándose espacios costeros de gran valor medioambiental, destruyéndose patrimonio histórico para ser sustituido por construcciones de poca calidad y favoreciéndose un urbanismo caótico. Todo ello en la línea de no poner trabas a la iniciativa privada y aumentar el número de turistas.

En 1966, las costas más urbanizadas eran las de Baleares (5.000 has.), a continuación las de Gerona (3.000 has.) y Málaga (2.500 has.), seguidas de Barcelona, Tarragona y Alicante con unas 1.500 has. En 1970, la superficie española afectada por el turismo en los últimos 20 años, es decir, desde 1950, se estimó en unas 90.000 has (Casanova, 1970:70). Estas cifras que en su momento fueron alarmantes, quedarán reducidas a insignificancias en relación con el enorme proceso urbanizador que se producirá en las siguientes décadas en España y de forma, más suave en Portugal.

## 5. MADUREZ, CRISIS Y RELANZAMIENTO

Tras la crisis económica de los años 70 y la transformación social de los 80, la sociedad de los dos países ibéricos registró una evidente modernización en la que el turismo y el ocio jugaron un papel importante. El turismo nacional que hasta entonces había sido un suplemento del turismo extranjero, «el verdadero turismo para muchos», experimentó un gran desarrollo en consonancia con el incremento de la capacidad de gasto y la transformación de ciertos valores sociales; se modificó progresivamente la identificación del turismo con la inactividad (vacaciones = no trabajo). De esta forma, el turismo nacional fue ganando en movilidad, en actividad, etc., acercándose a los patrones de los turistas internacionales (Callejo, Gutiérrez y Viedma, 2005:162). El peso en la actividad turística nacional de ambos llegará en el siglo XXI a ser tan importante como el turismo foráneo y, en momentos de altibajos y crisis, más importante que aquél.

Después de la crisis de los años 70, España se enfrentó a un panorama totalmente distinto en la administración del turismo. La nueva constitución aprobada en 1978 situó en un segundo plano al Estado asumiendo las Comunidades Autónomas (CC.AA.) las principales competencias en turismo. El Estado tardó bastante en encajar el limitado papel que en materia turística le había asignado la Constitución. El Estado se reservó la función de promoción en el exterior, a través de un organismo autónomo, IMPROTUR que pasaría a denominarse Turespaña en 1990 y mantuvo la sociedad estatal de gestión de los Paradores de España y algunas otras actividades. Por su parte, las CC.AA. tienen como competencia propia la ordenación y planificación del sector en cada comunidad.

El turismo en la estructura ministerial ha ido moviéndose en los últimos 30 años entre el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Economía, manteniéndose como una Secretaría General del Estado. La descentralización de las competencias ha impedido la existencia de un ministerio de turismo, en cambio, varias CC.AA. han impulsado la creación de Consejerías de Turismo, en especial las que tienen una mayor relación con el sector.

El progresivo desarrollo de las competencias de las CC.AA. ha provocado algunos conflictos con el Estado, ya que aquellas han creado organismos de promoción interior y exterior, lo que dificulta la percepción del destino fuera de España<sup>7</sup>. Para conseguir la coordinación entre el Estado y las CC.AA., se creó en 1995 el Consejo Promotor del Turismo. La propia dinámica de la actividad turística obligaba a la existencia de dicha

---

<sup>7</sup> Tal y como, en su momento y de forma temprana, se dieron cuenta los gobiernos nacionales españoles y portugueses, el turismo tiene un efecto de propaganda-difusión muy importante y esto ha sido aprovechado y explotado por los gobiernos regionales.

coordinación en la promoción exterior del turismo en España (Bote y Marchena, 1996). En este Consejo tienen representantes las CC.AA., los ayuntamientos y el sector privado, además de la propia Secretaría General de Turismo.

La Administración turística nacional ha tendido a ser un órgano de coordinación y concertación, punto de encuentro entre las diversas CC.AA, también entre los destinos turísticos (ayuntamientos, mancomunidades, cabildos, etc.) y el empresariado turístico. Esa coordinación se ha apoyado en la Conferencia Sectorial de Turismo, foro creado en 1994 en el que participan los representantes de las CC.AA. competentes en materia turística; y por otro lado, la propia naturaleza de los planes turísticos han obligado a la concertación entre administraciones y entre los sectores público y privado.

Durante los años 80 se aprobaron una serie de normas y leyes destinadas a ordenar y proteger el territorio de los desmanes turísticos de las décadas anteriores. Entre éstas hay que destacar la Ley de Costas de 1988, que permitió la recuperación de parte del dominio público marítimo y la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales o la derogación de la Ley de las Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional. Estas actuaciones se completarían con las leyes y normas de las CC.AA, pues tienen amplias competencias en el campo medio ambiental y territorial y urbanístico. Estas medidas normativas no fueron eficaces ante las enormes presiones económico-urbanísticas a las que se han enfrentado los espacios turísticos entre 1995 y 2007.

Pero también durante los años 80 se registró un apoyo evidente al desarrollo turístico mediante medidas potenciadoras, como subvenciones para reforma y ampliación de los alojamientos turísticos (1986), la atracción de la inversión extranjera, etc. No se puede olvidar que en esta década se prepararon la Olimpiada de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla (1992) o se apoyó la difusión de nuevos eventos ligado al Año Santo Compostelano (Camino de Santiago).

Pasado los grandes eventos de 1992, España se enfrentó a una fuerte crisis que esta vez afectó muy claramente al turismo; en este caso no tanto por los problemas de la crisis económica como por la falta competitividad de la oferta turística. Ésta había estado creciendo durante decenios y mostraba ahora poca competitividad frente a los nuevos destinos mundiales que estaban surgiendo. Los graves problemas ambientales y urbanísticos pasaban factura (vid. gráf. 4).

Ante esta situación se decidió desde el Estado el diseño de unos programas específicos para mejora la oferta en los destinos turísticos: el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (1992-95). Plan Futures I. Este Plan pretendía incrementar la competitividad general de la oferta española mediante un amplio abanico de actuaciones económicas y ambientales encaminadas a la mejora y diversificación de la oferta, el fortalecimiento empresarial, la cualificación de los recursos humanos, la incorporación de las nuevas tecnologías, etc. Dentro del Plan Futures tuvieron especial importancia el programa de planes en destinos (Planes de Excelencia Turística). Los destinos maduros eran los que presentaban los mayores problemas de pérdida de competitividad y para éstos se diseñaron los Planes de Excelencia. Se tomaron como referencia las actuaciones llevadas a cabo en las ciudades y regiones europeas que habían sufrido la crisis industrial de los años 80. Estos Planes tuvieron la virtud de recomponer las relaciones entre las Administraciones Públicas, a la que vez que se daba voz a la iniciativa privada

(López, 1999). Los Planes de Excelencia recogían actuaciones concretas para la mejora del destino turístico.

El éxito de este Plan obligó a prorrogarlo como Futures II (1996-99). Este ya tuvo en cuenta a los territorios turísticos incipientes, distinguiéndose para éstos los Planes de Dinamización Turística y los de Excelencia para los destinos consolidados.

La continuidad de esta planificación turística se hizo por medio del Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE) (2000-06). Superada la situación de crisis, se pretende recuperar la posición de liderazgo en el sector turístico (Ministerio de Economía y Hacienda, 1999). La estrategia general del PICTE es similar al Futures pero se sustituye la competitividad por la calidad integral. Se mantiene buena parte de los programas de Futures incluyendo el de destinos turísticos.

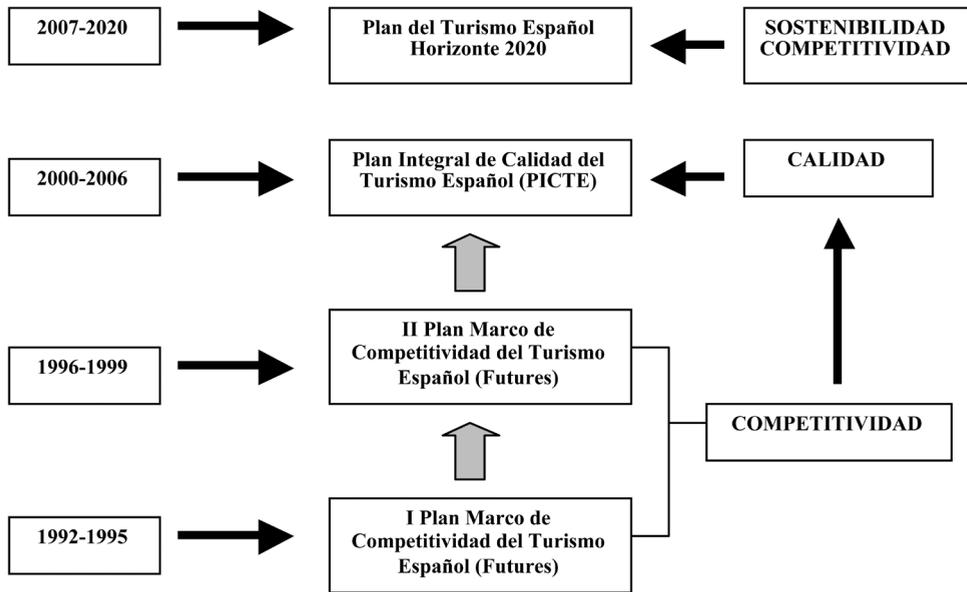
El PICTE tiene dos principios básicos: la calidad y la cooperación. El primer dio lugar a un programa interesante: el SICTED (Sistema Integral de Calidad del Turismo Español en Destinos). El SICTED es un modelo de calidad integral que implica a todos los sectores y agentes de un destino turístico. Los programas de calidad en destino se apoyan en estructuras profesionales (Gerencias) e institucionales (Mesas de Calidad de los destinos), lo que ha permitido elevar de forma global la calidad de algunos destinos. Este hecho fue novedoso en su momento frente a los procesos tradicionales de calidad sectorial (Q de Calidad, ISO, etc.), que se han centrado sólo en algunos sectores: hotelería, agencias de viajes, etc.

El segundo objetivo, la cooperación, se ha mantenido a través de los programas de destino y productos turísticos, que busca la participación de las diferentes administraciones, además de la iniciativa privada.

La madurez del sector turístico en España y los amplios conocimientos sobre el mismo obligan a innovar y diseñar otras soluciones, que en muchos casos sólo se encuentran en los mismos destinos turísticos. Por primera vez, se hace un esfuerzo por buscar soluciones propias, no importadas, convirtiéndose España en un país en la vanguardia de la investigación turística.

El último elemento de planificación es el Plan Español Horizonte 2020, cuya meta es «lograr que el sistema turístico nacional sea más competitivo y sostenible, aportando el máximo de bienestar social» (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2008). La estrategia de la sostenibilidad ambiental implica toda la estructura del Plan (Foronda y García, 2009), aunque resulta compleja la compatibilización con el principio de competitividad. Se articula a través de cinco grandes estrategias (Nueva Economía Turística, Valor al Cliente, Sostenibilidad del Modelo, Entorno Competitivo y Liderazgo Compartido) que se concretan a través de programas. Se hace énfasis en la innovación tecnológica, la formación, la comercialización, la gestión de destinos, etc. La planificación de los destinos se incluye en la Estrategia de Sostenibilidad del Modelo. Los principales programas que intervienen en la planificación de los destinos son los de Destacionalización que incluyen los Planes de Competitividad y los de Recualificación de Destinos Turísticos Maduros, de los que se han puesto pocos ejemplos en marcha (Playa de Palma, Costa del Sol Occidental y S. Bartolomé de Tirajana). Los Planes de Competitividad sigue en gran parte la misma filosofía que los Planes de Excelencia y Dinamización Turística.

**Figura 1**  
**LA POLÍTICA TURÍSTICA ESPAÑOLA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS**



Fuente: Elaboración propia.

Desde 1975 se observa una fuerte recuperación fruto de la progresiva normalización de la situación política más que de un fuerte incremento de la actividad y la planificación turística. La transición política portuguesa estuvo acompañada de la grave inestabilidad que afectó claramente al sector turístico (gráf. 4).

Los años 80 supusieron un cambio para el turismo y a mediados de la década se presentó el *Plano Nacional do Turismo*. Era un plan global que planteaba objetivos ambiciosos, en relación con la importancia que se le otorgaba al turismo (Martins, 2007:129). Entre los objetivos hay que destacar: la atenuación de los desequilibrios territoriales, impulso a la formación, protección del patrimonio natural, desarrollo del turismo cultural y que el turismo se convirtiera en un sector económico estratégico. Se pretendía hacer un reordenamiento de las regiones turísticas, distinguiendo las zonas consolidadas de las que son turísticas en potencia. Hay que tener en cuenta que el número de regiones turísticas había ido aumentando desde la Ley del Turismo de 1956, de tal forma que éstas en los años 80 cubrían la mayor parte del país y no contribuían a una política turística regional. Si bien no se alcanzaron los objetivos esperados y se creció con un fuerte impacto ambiental (Cunha, 2003:21), sí se pueden destacar algunas actuaciones y resultados, como la construcción de nuevas escuelas de hostelería (Estoril, Lisboa y Coimbra), la creación del Instituto de Promoción Turística (1986), (el equivalente a Turespaña), o la constitución de un sistema de ayudas a fondo perdido. Entre 1985 y 1991 la oferta de alojamiento experimentó el mayor crecimiento en la historia del turismo portugués, se crearon más de 57.000 plazas nuevas.

En los años 80, Portugal sufre muchos de los problemas que con anterioridad había padecido España, debido entre otros aspectos a la consolidación del país como potencia turística (5,5 millones de turistas extranjeros en 1986 y 8 millones en 1990):

- Excesiva dependencia hacia un número reducido de mercados turísticos (inglés, alemán y español).
- Sometimiento de la acogida turística a los touroperadores extranjeros.
- Desorden urbanístico y fuerte impacto ambiental, sobre todo en el Algarve y zonas cercanas a Lisboa. Estrecha relación entre turismo y negocio inmobiliario.
- Síntomas de agotamiento del producto de sol y playa y poca diversificación.
- Fuerte concentración de la actividad turística en el Algarve, Madeira y Lisboa.

La planificación turística en los años 90 sigue un modelo tradicional basado en la potenciación de ejes, polos y regiones turísticas (en cierto modo parecido a las Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional de los años 60 en España). En 1991 se proporcionan a las Regiones Turísticas más competencias para la ordenación de sus recursos e infraestructuras. Pueden desarrollar sus propios planes turísticos, realizar estudios, promoción, etc. de la promoción. Este traspaso de competencias no se acompañó de incremento de financiación, ya que siguieron contando con la gestión del impuesto turístico, lo que mermó su efectividad.

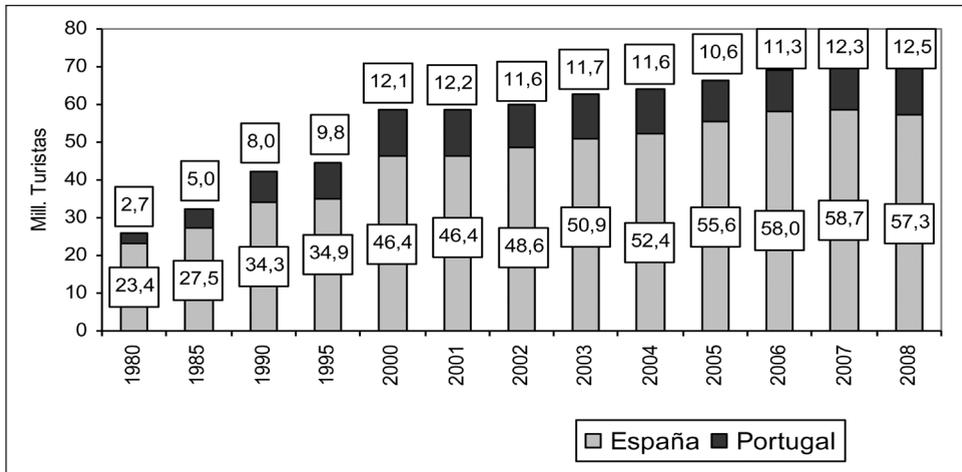
El desarrollo turístico portugués se verá afectado por la crisis de los años 90, igual que en España y no recuperará claramente hasta comienzo del 2000, todo ello a pesar de la fuerte inversión en eventos (EXPO-98).

Portugal había detectado la importancia de la generación de eventos culturales-promocionales para el desarrollo del turismo y la cultura, observando el éxito de estos acontecimientos (Camino de Santiago, Exposición Universal de Sevilla, Olimpiada de Barcelona, Capitalidad Cultural de Santiago, Salamanca, etc.). Siguiendo esta línea y debido al deseo expreso del Estado, se decide promocionar el país e impulsarlo por medio de grandes eventos que comenzarán en la década de los 90 y proseguirán en la siguiente década. Entre estos hay que destacar la celebración de Lisboa como Capital Europea de la Cultura en 1994, que atrajo a 1,5 millones de visitantes y siguiendo esta estela, en 1998 se celebró la Exposición Internacional de Lisboa, dedicada a los océanos. En el 2001 se declaró Porto como Capital Europea de la Cultura, en 2004 celebración del Campeonato Europeo de Fútbol, 2012 Guimarães está propuesta como Capital Europea de la Cultura.

En 2006 se inicia un fuerte proceso de reestructuración de la Administración del Estado y de la turística en particular. El Instituto de Turismo de Portugal (ITP) agrupa las competencias de otros departamentos de turismo, tanto las de ordenación del sector como las de promoción. Así mismo, asume las competencias de las Regiones Turísticas, pasando éstas a ser elementos testimoniales. Prácticamente se clausura 80 años de actividades turísticas locales y regionales que habían comenzado con la creación de las Comisiones Municipales en los años 30. Esto se produce dentro de un fuerte proceso de recentralización, del que sólo quedan a salvo las Regiones Autónomas de Madeira y Azores que mantienen su estructura.

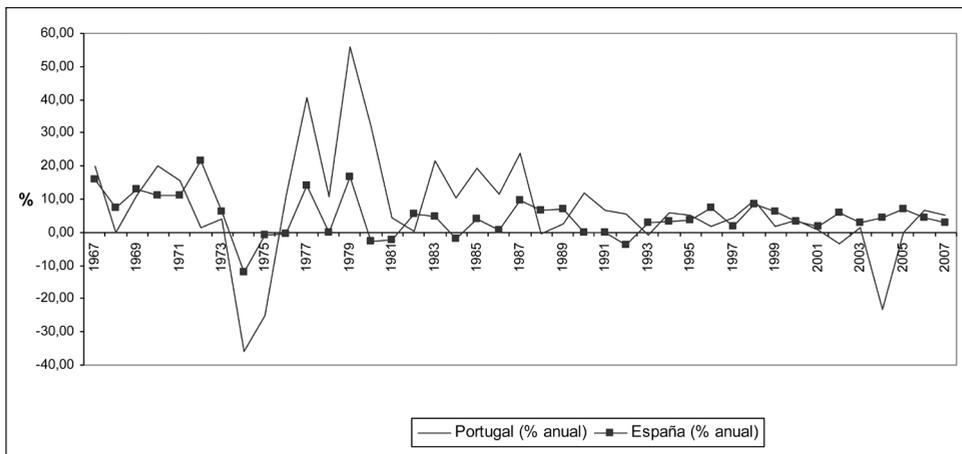
Para concluir, en 2007 se aprobó el *Plano Estratégico Nacional do Turismo*, el último documento de planificación de la política turística de Portugal (Ministério de Economía, 2007). Este pone de relieve la importancia económica de este sector (11% del PIB en

**Gráfico 3**  
**EVOLUCIÓN DE LAS ENTRADAS DE TURISTAS EN ESPAÑA Y PORTUGAL (1980-2008)**



Fuente: OMT, 1980-2008, INE (España y Portugal).

**Gráfico 4**  
**EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO DE LOS VISITANTES EXTRANJEROS EN ESPAÑA Y PORTUGAL (1967-2007) (Incremento anual)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Portugal), Instituto de Estudios Turísticos (España).  
Nota: Cambio metodológico en 2004 en Portugal.

2004) y la necesidad de aumentar los ingresos, diversificar los productos, disminuir la dependencia hacia los mercados tradicionales, llevar el turismo a zonas poco explotadas (Alemtejo), mejorar la formación de los recursos humanos y enfocar el turismo portugués hacia la calidad. Se plantea una ordenación turística en la línea de la planificación regional de base económica (Zona Turística de Interés, Polos de Desarrollo Turístico, etc.), que sería a través de los cuales se intervienen en los destinos turísticos, tanto los consolidados como potenciales. El *Plano Estratégico* se apoya en cinco estrategias que presentan similitudes con el Plan 2020: destinos turísticos, marcas y mercados, cualificación de los recursos humanos, comercialización e innovación y conocimiento.

## 6. CONCLUSIONES

Después de haber analizado más de cien años en la política turística de ambos países, se puede decir que hay una clara influencia entre sus políticas. Ésta es, evidentemente, más patente desde España hacia Portugal, no tanto por la mayor magnitud del país como por la posición de vanguardia de España en el sector turístico y elemento de transmisión de las innovaciones procedentes de Europa.

Como en otros campos sociales, económicos e históricos hay una evolución paralela, que puede observarse casi año a año en los primeros decenios del siglo XX, cuando el turismo era una actividad incipiente.

Tanto los condicionantes externos (posición inicialmente periférica respecto a los flujos turísticos, una imagen externa negativa, el acatamiento de las recomendaciones del Banco Mundial, etc.), como los internos (inestabilidad política en ciertos periodos, dictaduras, reticencias sociales y políticas, falta de financiación, inadecuadas infraestructuras, etc.), son factores que se repiten y que han derivado en decisiones políticas similares para ambos países.

Al inicio de la andadura del turismo, los países ibéricos vieron en éste, una herramienta de gran valor para mejorar su imagen, de esta forma el turismo se convirtió en un elemento de propaganda de gran valor.

Otro aspecto coincidente es la intervención decidida para crear los Paradores de Turismo y las Pousadas, cadenas de hoteles públicos que son una referencia de calidad en la estructura turística de los dos países ibéricos. Este tipo de alojamiento está en consonancia con la baja calidad del hospedaje a comienzos del siglo XX y con clara visión intervencionista de los gobiernos español y portugués anteriores a la democracia. No hay que menospreciar la necesidad de salvar el importante patrimonio monumental de ambos países.

La planificación y el modelo de desarrollo económico han jugado un papel similar. Por un lado, los diversos planes de desarrollo entre los años 50 y 70, impulsados por el Banco Mundial configuraron un modelo de crecimiento muy parecido, con unos incentivos fiscales análogos y con una atracción de capital foráneo que dio lugar a unos espacios turísticos intercambiables. A ello hay que añadir el modelo latino de desarrollo apoyado en el turismo y la emigración que proporcionaron unos resultados similares. Este modelo muy simple que no requiere una tecnología muy compleja ha sido imitado por muchos países desarrollados y en vías de desarrollo (Turquía, Grecia, Túnez, etc.). Esta breve descripción

hay que completarla con el tan citado papel jugado por el turismo como equilibrador de la balanza de pagos. De una forma consciente y evidente, los gobernantes de España y Portugal, en el momento del despegue del turismo, fundamentalmente allá por los años 60 del siglo XX, vieron en el turismo una fuente de divisas y no pusieron traba alguna al crecimiento del sector.

Por ello, a pesar del amplio arsenal de planes de ordenación turística que desarrollaron los técnicos de los dos países, apenas de cumplieron, de ahí que los impactos ambientales, amén de culturales, etc., sean muy parecidos, con la única diferencia de la magnitud del impacto.

Dentro esta trayectoria común es posible señalar algunos hechos diferenciales, que a la larga han dado resultados divergentes.

En primer lugar, hay que resaltar el papel jugado por algunas personas cuyas actuaciones han sido decisivas para el desarrollo del turismo. Estos son los casos del Marqués de la Vega-Inclán. Otro tanto se puede decir del Ministro franquista, Manuel Fraga, que supo ver el gran potencial económico que el turismo tendría en la España de los años 60 y la mejora que se produciría en la imagen exterior del país. Un papel secundario se puede reservar al polifacético António Ferro, ministro de Salazar, que impulsó la red de alojamientos estatales *Pousadas de Portugal*.

En segundo lugar, las directrices políticas en el momento decisivo de los años 50 y 60 del siglo XX fueron muy diferentes, como se ha comentado en líneas anteriores. La necesidad de financiación del desarrollo español, unido a la pretensión de mejorar la imagen exterior y abrir el país, puso las bases del turismo masivo en España.

Por el contrario, desde el gobierno de Salazar no hubo un claro interés en desarrollar el turismo y menos basado en el sol y la playa. La explotación de el Algarve es tardía y el país se asocia a playas atlánticas y frías. Por otro lado, los problemas internos (guerras coloniales) y la predilección por otros sectores hicieron que la inversión en turismo fuera escasa. En parte, se dejó en manos de las Comisiones Locales de Turismo. No se busca tan claramente la mejora de la imagen del país. Todo esto hace que el turismo crezca de forma más moderada que en España en los decenios decisivos de 1950 y 60.

La intensidad del crecimiento turístico español ha dado lugar a la creación de grandes cadenas hoteleras y a algunas agencias mayoristas. Portugal no ha llegado a crear grandes cadenas de alojamiento turístico, no ha contado con unas Islas Baleares con una masa crítica que haya generado transnacionales. Este aspecto da idea de la magnitud del fenómeno del turismo en España.

Otro elemento diferenciador entre los dos países es la desigual evolución que ha seguido la administración turística. En España se ha avanzado desde un modelo fuertemente centralista hacia una estructura muy descentralizada, debido al proceso de transferencia de competencias a las CC.AA. después 1977. En caso de Portugal, casi desde el principio convivieron las pequeñas entidades locales y regiones de turismo, junto con el papel principal del Estado. En los últimos años se ha producido una notable recentralización de las actividades turísticas y una pérdida de funciones de las regiones, debido a la necesidad de recortar gastos por parte de las administraciones públicas. Sólo mantienen su autonomía las islas Azores y Madeira.

Las principales directrices de las políticas y planes turísticos en España se han mantenido en los últimos decenios, siendo un ejemplo palpable los Planes en Destino cuyo buen funcionamiento general ha hecho que se mantengan a pesar de los cambios políticos y ministeriales. La política turística portuguesa ha tenido más cambios que la española, decantándose en los últimos años por las herramientas fiscales y financieras y la política regional turística, siguiendo un modelo algo diferente al español.

Por finalizar, la apuesta española por el turismo ha generado un panorama y unas consecuencias diferentes en los últimos 30 años, en relación con el modelo seguido en Portugal.

Por un lado, en España la alianza con el sector inmobiliario ha generado unos espacios de ocio absolutamente únicos en el mundo, tanto por su extensión, intensidad y madurez, como por los fuertes impactos ambientales y las deseconomías generadas. La creación de riqueza ha sido inmensa, tanto como los impactos ambientales. La rehabilitación urbana y ambiental es uno de los grandes retos a los que se enfrentará España en las próximas décadas.

Por otro lado, la amplia experiencia en la administración de destinos turísticos ha favorecido la investigación en la planificación turística y en la gestión de los mismos. Se puede decir que se ha creado un conocimiento propio (*Know how*), fruto del continuo ensayo (acierto/ error) en el campo turístico. Una parte importante de estos conocimientos y ensayos se observa en la planificación reciente de los destinos turísticos portugueses.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ PÉREZ, E. y VICH I MARTORRELL, G. A. (1996): «La investigación en el ámbito de la política turística», *Estudios Turísticos*, 129, pp. 23-35.
- AMENGUAL, B. (1993): *La industria de los forasteros*, facsímil 1930, Mallorca. Ed. Miquel Font.
- BOTE GÓMEZ, V. y MARCHENA GÓMEZ, M. (1996): «Política turística», en PEDREÑO MUÑOZ, A. y MONFORT MIR, V. (1996): *Introducción a la economía del turismo en España*, Madrid. Civitas.
- BOTE GÓMEZ, V. (1998): «El desarrollo del turismo en España: cambio de rumbo y oportunidades científicas», *Revista Valenciana D'Estudis Autònoms*, 4º trim. pp. 29-43.
- BOTE, V., MARCHENA, M. y SANTOS, E. (1999): «La descentralización y la diversificación de la estrategia de desarrollo turístico (1974-1998)», en: PELLEJERO, C. (Coord.): *Historia de la economía del turismo en España*, Madrid, Civitas.
- CALLEJO, J., GUTIÉRREZ, J. y VIEDMA, A. (2005): «El proceso de constitución de España en una sociedad turística», *Política y Sociedad*, 42, pp. 151-168.
- CALS GÜEL, J. (1974): *Turismo y política turística en España: una aproximación*. Barcelona, Ed. Ariel.
- CASANOVA, L. (1970): *Urbanismo y turismo. La experiencia española*. Madrid, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos.
- CASMIRRI, S. y SUÁREZ, M. (eds.) (1998): *La Europa del sur en la época liberal: España, Italia y Portugal: una perspectiva comparada*, Universidad de Cantabria y Università di Cassino.

- CORREYERO RUIZ, B. (2003): «La propaganda turística española en los años del aislamiento internacional», *Historia y Comunicación Social*, 8, pp. 47-61.
- CORREYERO, B. y CAL, R. (2008): *Turismo: la mayor propaganda de Estado. España: desde sus inicios hasta 1951*, Madrid, Visión Net.
- CUNHA, L. (2003): *Perspectivas e tendências do turismo*. Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas.
- CUNHA, L. (2009): *Introdução ao turismo*, Lisboa, Verbo.
- DE LA TORRE GÓMEZ y VICENTE, A. (Coords.) (1998): *España-Portugal: estudios de historia contemporánea*, Madrid, Universidad Complutense.
- DIRECÇÃO GERAL DO TURISMO: *Estadísticas do turismo*, Lisboa, DGT.
- DIRECÇÃO GERAL DO TURISMO (2002): *Turismo em Portugal: política, estratégia e instrumentos de intervenção*. Lisboa, DGT.
- ESTEVE SECALL, R. y FUENTES GARCÍA, R. (2000): *Economía, historia e instituciones del turismo en España*. Madrid, Ed. Pirámide.
- FERNÁNDEZ FÚSTER, L. (1991): *Historia general del turismo de masas*. Madrid, Ed. Alianza.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C (2001): *Derecho administrativo del turismo*. Madrid, Marcial Pons.
- FIGUEROLA PALOMO, M. (1999): «La transformación del turismo en un fenómeno de masas. La planificación indicativa (1950-1974)», en: PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (Dir.) (1999): *Historia de la economía del turismo en España*, Ed. Civitas, Madrid.
- FORONDA ROBLES C. y GARCÍA LÓPEZ, A.M. (2009): «La apuesta por la calidad como elemento diferenciador en los destinos turísticos: Planes renovados», *Cuadernos de Turismo*, 23, pp. 89-110.
- GONZÁLEZ MORALES, J.C. (2005): «La Comisión nacional de Turismo y las primeras iniciativas para el fomento del turismo: La industria de los forasteros (1905-1911)», *Estudios Turísticos*, 163-164, pp.17-30.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1963-2008): *Entradas de estrangeiros nas fronteiras*, Archivo digital. Disponible en <http://inenetw02.ine.pt:8080/biblioteca/search.do#>
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1999): Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico, *Boletín de la Asociación Española de Geógrafos*, nº 28, pp.23-38.
- MARTINS VIERA, J. (1997): *Economia do turismo em Portugal*. Lisboa, Ed. Dom Quixote.
- MARTINS VIERA, J: (2007): *Planeamento e ordenamento territorial do turismo*. Lisboa, Ed. Verbo.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1999): *Plan Integral de Calidad del Turismo Español (2000-2006)*. PICTE 2000, Madrid, Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la PYME,
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2008): *Plan del Turismo Español Horizonte 2020*, Madrid, Secretaría de estado de Turismo y Comercio.
- MINISTÉRIO DE ECONOMIA E DA INOVAÇÃO (2007). *Plano Estratégico Nacional do Turismo para o desenvolvimento do turismo de Portugal*, Lisboa: Instituto de Turismo de Portugal.

- MONFORT MIR, V. (2000): «La política turística: una aproximación», *Cuadernos de Turismo*, 6. pp.7-27.
- MORENO GARRIDO, A. (2007): *Historia del turismo en España en el siglo XX*. Madrid, Ed. Síntesis.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT) (1980-2008): *Tendencias de los Mercados Turísticos. Europa*. Madrid.
- PADROS DE LA ESCOSURA, L. y ZAMAGNI, V. (1992): *El desarrollo económico en la Europa del Sur: España e Italia en perspectiva histórica*, Madrid, Alianza Editorial.
- PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (Dir.) (1999): *Historia de la economía del turismo en España*, Ed. Civitas, Madrid.
- PINA, P. (1988): *Portugal, Turismo no século XX*, Lisboa, Lucidus.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, E.M. (2004): *Turismo, desarrollo e integración internacional de la España franquista*, Barcelona, EBHA Annual Conference, 16-18 Septiembre, 2004.
- VALLEJO POUSADA, R. (2002): «Economía e historia del turismo español del siglo XX», *Historia Contemporánea*, nº 25, pp.203-232.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. (2004): La política turística. Gobierno y administración turística en España (1952-2004), Valencia, Fundación Cañada Blanch.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. (2005): «¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)», *Política y Sociedad*, Vol.42, pp.169-195.
- TORRES BERNIER, E. (1983): «Los orígenes del turismo andaluz», *Estudios Regionales*, 12, pp.331-365)
- TURISMO DE PORTUGAL (1995-08): *Anuario de turismo*, Ministerio de Economía, da inovação e do desenvolvimento, Lisboa.