

# La política turística de la Junta de Andalucía

José Luis Rodríguez Sánchez

Director General de Turismo. Consejería de Fomento y Trabajo.

## 1. EL TURISMO COMO ACTIVIDAD ECONOMICA EN ANDALUCIA

Es evidente que asistimos, en los últimos años, a un resurgir económico en Andalucía que rompe una tendencia secular de empobrecimiento paulatino de nuestra tierra y que se plasmaba año tras año, en una pérdida de riqueza y un peor posicionamiento respecto de otras Comunidades del Estado.

Este declive mantenido durante tan largo tiempo, se interrumpe a mediados de la década de los ochenta y los índices económicos empiezan a mostrar no sólo caracteres positivos (que son generales a toda la economía nacional), sino claramente mejores que la media nacional, mostrando una clara recuperación de la economía andaluza y un estrechamiento de la distancia que nos separa de otras Comunidades. Sin recurrir a reiteradas series estadísticas (que se expondrán detalladamente en otros epígrafes de este volumen), puede asegurarse fehacientemente esta afirmación, reconocida en cuantos foros económicos ha sido tratada.

Y puede afirmarse que un papel destacado en esta recuperación andaluza ha tenido el sector turístico. Desde hace dos décadas, el turismo se convierte en una actividad económica relevante en cuanto a su aportación global, pero su modelo de desarrollo contenía dos elementos que podían hacer peligrar su futuro: la dedicación al turismo de masas y la concentración espacial en una estrecha franja costera. Estos dos riesgos fueron reiteradamente denunciados por múltiples y autorizadas voces a lo largo de los setenta y la recesión que en tal década se produjo vino a darles la razón. El periodo de reflexión que se abrió en tal momento contribuyó a enriquecer notablemente la teoría económica del turismo, aunque su reflejo en actitudes y medidas concretas se dilató en exceso. Una de las consecuencias positivas fue la decisión de la administración turística de la Junta de Andalucía (aún en fase de recibir las transferencias) de iniciar una serie de trabajos y estudios para diagnosticar la situación y di-

señar, consecuentemente, la oferta turística andaluza.

## 2. EL DISEÑO DE LA OFERTA

En la actualidad, estos trabajos se hallan casi concluidos, a falta tan sólo de la redacción de planes de uso y aprovechamiento turístico de algunos destinos alternativos en el interior. Pero todo este cúmulo de esfuerzos planificadores se realizó a través de varios estadios complementarios.

### 2.1. Radiografía de la oferta existente

Como era lógico, la base de cualquier planificación turística pasaba por el análisis de la realidad física con que se contaba y por la valoración de la imagen promocional que de ella se daba en los respectivos mercados emisores.

No fue fácil hacer tal diagnóstico, pero pudo llegarse a conclusiones lo suficientemente contundentes como para servir de base a los estudios de planificación ulteriores. No es ocioso recordar, aunque sea con brevedad, las principales conclusiones:

a) Una amplia oferta de camas vacacionales en la Costa del Sol, especialmente en su tramo Torremolinos-Fuengirola, mayoritariamente dedicadas al turismo de masas, afectado de una fortísima estacionalidad (julio-agosto), controlado por Tour-operadores foráneos que habían iniciado una carrera de precios a la baja que hacía inviable la propia supervivencia de los establecimientos hoteleros.

b) Una corriente de turismo pseudo-cultural dirigido a las ciudades monumentales andaluzas (Sevilla, Córdoba y, sobre todo, Granada), organizado en viajes de un solo día por la agencias de viajes de la Costa del Sol, donde se originaba esta corriente. Por ello, las pernoctaciones generadas eran mínimas, desincentivando todo desarrollo hotelero propio.

c) Unos destinos turísticos infrautilizados en las zonas costeras de Huelva y Cádiz, asociados a las vacaciones familiares y por ello muy sensibles

al descenso de la capacidad de gasto que significó la crisis económica de los setenta.

d) Un incipiente desarrollo en la costa almeriense, desestructurado y repartido de forma anárquica tanto en el Poniente (Aguadulce, Roquetas) como en el Levante (Mojácar, Garrucha).

e) Un *inexistente* turismo rural o de interior, pese al enorme potencial paisajístico de nuestra Comunidad, pero que se hallaba tarado por la inexistencia de una infraestructura de alojamiento digna de tal nombre. Considérese una excepción a este aserto el turismo invernal, asociado a los deportes de nieve en Sierra Nevada, que empezaba a mostrar sus posibilidades.

f) Un rasgo común a todo el territorio andaluz y que actuaba como una losa a sus posibilidades de desarrollo, era la casi total carencia de infraestructuras básicas y de servicios públicos dignos para recibir a los visitantes. En efecto, Andalucía era un destino remoto para cualquier turista que pretendiese llegar por tierra: la autopista del Mediterráneo moría en Alicante, el ferrocarril era un eficaz disuasor de potenciales visitantes, las comunicaciones internas andaluzas impedían todo desarrollo racional.

Valga como ejemplo la situación del principal destino turístico andaluz: la Costa del Sol. El sector oriental, considerado como secundario por la Administración y la empresa privada, se articulaba en torno a un eje viario de diseño comarcal, con un urbanismo volcado a galope sobre una estrechísima franja costera, que convirtió en bicéfalos a los municipios (Vélez-Málaga, Torrox, Algarrobo), generando tensiones y deficiencias sin cuento y especializándose en una explotación vacacional de la masiva edificación de apartamentos pseudo-turísticos.

El sector occidental, donde se acuña la marca y donde se pretendió crear el gran destino turístico del Mediterráneo, se encontró en un cuello de botella crítico a principios de los ochenta: el urbanismo hiperdesarrollista que se practicó antes de las Corporaciones democráticas, impulsó una masiva ocupación del suelo litoral, con aprovechamientos abusivos y mala previsión de equipamientos públicos (que luego se demandarán insistentemente). A la vez, todo el desarrollo se articula en torno al eje viario de la Carretera Nacional 340, al que se presiona hasta tal punto que se le invalida como vía de comunicación eficaz, convirtiéndolo en un pasillo donde proliferan los atascos y los accidentes. La alternativa Norte es desestimada por la miope visión de los promotores de suelo, más preocupados por la eventual y momentánea pérdida de unas plusvalías que signi-

ficarían las expropiaciones necesarias, que por el desarrollo de un modelo racional de comunicaciones, que, curiosamente, ahora se demanda insistentemente. Esta presión sobre el litoral se complementa con la ocupación efectiva de la Zona Marítimo Terrestre, la degradación de las playas y la contaminación de las mismas, por la ausencia de saneamientos integrales urbanos. Cuando las Corporaciones democráticas deciden acometer la solución a estas deficiencias se encuentran con graves problemas: los nuevos Planes Generales de Ordenación Urbana chocan con una pléyade de derechos adquiridos y situaciones irreversibles de facto que limitan la indudable eficacia de tales instrumentos de planeamiento. Al mismo tiempo, la dotación de un saneamiento integral a la Costa del Sol, desde Manilva a Torremolinos, tropieza con dificultades de traslado (por la intensiva ocupación del suelo a que se hacía referencia) y con unos costes disparados, que habrían hecho inviable tal inversión si no se hubiese contado con el apoyo financiero del MOPU y actualmente de la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía. La redacción de Planes Especiales de Playas, regulando su aprovechamiento y regeneración, actualmente en diverso estado de ejecución, supone un paso importante para la salvaguarda de tan básico recurso turístico.

Por otro lado, la iniciativa empresarial optó en la época desarrollista por la proliferación de empresas basadas en el crédito fácil y la inmediata amortización, sin garantizar la permanente rentabilidad de su enorme parque alojativo, que rápidamente degeneró hacia una oferta de baja calidad que basaba su competitividad en sus bajos precios, lo que cerró un círculo que generaba un decreciente prestigio de la marca. Esta tendencia se consumió en sí misma, aunque legó un ingente conjunto de alojamientos que se refugiaron en una práctica de alquiler pseudoturístico, rayando (y a veces incurriendo) en la ilegalidad, mientras una minoría logró reflotarse y constituir hoy día un selecto conjunto de empresas con un nivel de servicios más que aceptable y unas posibilidades hartamente halagüeñas.

### 3. LA PLANIFICACION DE NUEVOS DESTINOS

La conclusión más inmediata del prolijo análisis antes referenciado fue la ineludible necesidad de no incurrir de nuevo en el mismo error, de no volver a confiar en la generación espontánea, de no dejarse llevar de nuevo por acontecimientos socioeconómicos exógenos a nuestra Comunidad y que no

se pueden controlar en su totalidad. En suma: era necesario planificar la oferta global, con los límites que el libre ejercicio de la actividad económica fija a la actuación de los poderes públicos.

Así, se acometen dos programas de planeamiento turístico, que pretenden cubrir el más amplio abanico de ofertas posibles:

### 3.1. Los Planes Territoriales de Turismo Litoral

Estudian las posibilidades turísticas de los litorales andaluces no consolidados, evaluando cuidadosamente el impacto socioecológico que este tipo de desarrollos pudiera producir y señalando actuaciones tipo a incentivar en cada tramo estudiado, remarcando aquéllas de tipo emblemático que signifiquen nueva oferta turística y que funcionen como atracción de otras, más clásicas y por ello renueven a arriesgadas implantaciones ex-novo.

Los tramos estudiados, tanto en el frente atlántico (litoral onubense, desde el Guadiana al Odiel, arco del Odiel a la Bahía de Cádiz, costa de Conil y Chiclana, playas de Tarifa), como en el Mediterráneo (Costa del Sol Oriental, Costa Tropical, Bahía de Almería, Cabo de Gata y Costa de Levante almeriense), pretenden establecer un lúcido diagnóstico de la situación actual y fijar una amplia panoplia de propuestas dirigidas a las Administraciones y a toda la sociedad. La mayor parte de estos estudios se hallan ya en fase de concreción urbanística, con la redacción y aprobación de las figuras de planeamiento adecuadas a cada caso, integradas en el planeamiento local y convertidas en parte fundamental del diseño de desarrollo de los municipios afectados.

### 3.2. Los Programas de Desarrollo Integral de Turismo Rural (PRODINTUR)

Es ésta, quizás, la actuación planificadora más novedosa, por cuanto significa una decidida apuesta de la administración andaluza por el turismo alternativo, que rompe con los esquemas tradicionales del clásico vacacional de sol y playa, ofertando nuevos incentivos a nuevos consumidores e introduciendo nuevas fuentes de riqueza a los colectivos sociales del interior, sometidos a un proceso de desertización económica y constreñidos a un sector primario con escasa capacidad de generación de riqueza. Estos programas se asocian, generalmente, a espacios de gran valor paisajístico, en los que el ecosistema es el principal valor de atracción. No es de extrañar que la determinación de Espacios Naturales Protegidos (recientemente aprobada por el Eje-

cutivo Andaluz mediante Ley homónima) coincida con casi todos ellos. Asimismo, su afección a las ocho provincias muestra el potencial de toda la Comunidad en este campo y la voluntad decidida de potenciar la capacidad turística de todo nuestro territorio. Quizás el mejor ejemplo de la correcta evaluación de recursos turísticos y de su acertada promoción, sea el espectacular crecimiento de visitantes al Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas, verdadera joya natural hasta hace muy poco desconocida para casi todos y ahora convertida en un centro de atracción turística de primer orden.

## 4. LA REVALORIZACION DE LAS ZONAS TURISTICAS EXISTENTES

Pero no podemos olvidar, ni por un momento, que Andalucía cuenta con marcas turísticas consolidadas, que han logrado trabajosamente asentarse en los circuitos internacionales y que son pilares básicos de nuestro sector turístico. No puede obviarse que la Costa del Sol es, con mucho, nuestro primer destino turístico, no sólo por su capacidad alojativa, sino, sobre todo, por ser una marca reconocida en todos los mercados emisores y que puede actuar de tarjeta de visita de Andalucía en tan exigentes colectivos. Asimismo, el contar con etiquetas turísticas del prestigio de Granada, Sevilla, Córdoba, etc., nos permite acceder a circuitos de comercialización turística vetados a otros territorios.

Este somero análisis no hace sino reafirmar la convicción de que se debe salvaguardar este prestigio, mediante una amplia gama de actuaciones, públicas y privadas, a fin de elevar aún más el nivel de reconocimiento de que gozan estas zonas. Dichas actuaciones son tan complejas que sería empresa difícil, por su prolijidad, enumerarlas todas, pero pueden enunciarse las más destacadas, sin ánimo de ser exhaustivo:

- Mejora de las infraestructuras y los sistemas generales urbanos, en especial la red de comunicaciones (carreteras, aeropuertos).
- Perfecta dotación sanitaria, en su vertiente preventiva (salubridad, garantía en el consumo) y curativa (red de centros asistenciales y hospitalarios).
- Completo equipamiento del ciclo del agua (suministro garantizado, permanente y abundante; saneamiento y depuración integral).
- Máximo cuidado a los valores paisajísticos (playas, zonas verdes, limpieza viaria).

- Facilidades a la inversión en proyectos diversificadores de reequipamiento, de modernización y aquéllos que complementen y enriquezcan la actual oferta.
- Actuaciones conducentes a la elevación del clima sociocultural (seguridad ciudadana, animación de colectivos, profesionalización de los agentes prestadores de servicios, etc.).
- Elevación general del nivel de los servicios públicos (Correos, Telecomunicaciones, Transportes Públicos, etc.).

Como puede inferirse del somero repaso, estas zonas precisan de inversiones de «reposición» y reequipamiento, por cuanto las infraestructuras existentes han quedado desfasadas por el notable incremento del colectivo al que han de servir. Puede verse que su realización compete a la iniciativa privada y a todos los niveles de la Administración (local, provincial, autonómica y central), lo que reafirma el aserto de completa implicación de todos. Muchas de estas medidas están en fase de realización, lo que nos hace ser optimistas ante el futuro próximo.

## 5. LA GENERACION DE INFRAESTRUCTURAS TURISTICAS

La Administración turística andaluza no se limita a planificar la oferta global o las actuaciones concretas, ni siquiera se conforma con incentivar las inversiones de otros departamentos, sino que también invierte en la dotación de infraestructura turística, especialmente en zonas donde la iniciativa privada no se termina de decidir o incluso donde se muestra claramente renuente a hacerlo, lo que condenaría estos territorios a la permanente marginalidad.

Así, en el momento actual, ha realizado inversiones, en distintas fases de ejecución, en construir villas turísticas (Bubión, en las Alpujarras; Cazorla, Cazalla de la Sierra), hoteles (Montoro, Zuheros, Istán, Macael, Espiel, Vejer, Luque), campings (Aracena, Punta Candor, Isla Cristina, Arcos de la Frontera, Cazorla, Mazagón, Alcalá de Guadaíra, Chipiona, Berja, Ubrique, Puerto de Santa María), oficinas de Turismo (Vera, Santa Elena, Guadix, La Línea de la Concepción, Granada, Algeciras, Córdoba, Ayamonte, aeropuertos), recintos feriales y congresuales (Jerez de la Frontera, Córdoba) y multitud de proyectos puntuales.

Asimismo, en una decidida voluntad de cooperación interadministrativa, está colaborando con las Corporaciones Locales andaluzas a que se vayan dotando de hoteles (Vélez-Málaga, Genalguacil, Jubri-

que, Casarabonela, Cortes de la Frontera, Riotinto, Ojén), campings (Ardales, Fuentepiedra, Castrol, Real de la Jara, Yunquera, Algatocín, Nerva, Grazalema, Purullena, El Bosque, Segura), otros recintos feriales y congresuales (Marbella, Puente Genil), oficinas de turismo (36 municipios), máquinas limpiaplayas (22 beneficiados), señalización turística, etc.

El programa en ejecución representa una inversión acumulada de 4.560 millones, que, entre otras cosas, generarán 5.610 plazas alojativas de todo tipo. Y las previsiones presupuestarias de 1989 permiten mantener este ritmo creciente, lo que significará un notable incremento de la capacidad global andaluza, con especial incidencia en las comarcas turísticamente más desasistidas, pero con gran potencialidad.

Pero también, se incentiva a la iniciativa privada, mediante programas financieros que impulsan la inversión en áreas o sectores poco atractivos hasta ahora, como la reforma y modernización del parque hotelero o la creación de establecimientos turísticos en el medio rural. Para ello se articulan programas que subvencionan a fondo perdido las inversiones o subsidiarán los tipos de interés de las operaciones concertadas.

## 6. LA PROMOCION DEL PRODUCTO TURISTICO

En buena lógica, la creación de infraestructura turística conlleva la comercialización de la misma, lo que implica una eficaz labor de promoción en los mercados emisores. En este campo, la actuación de la Administración se enmarca en el Plan de Marketing que anualmente se elabora y que, una vez aprobado y dotado, se convierte en el referente obligado. Dicho Plan de Marketing parte del supuesto universalmente asumido que la Administración promociona destinos globales, marcas turísticas genéricas y no empresas u ofertas concretas. A partir de ello, se diseñan programas de actuación para los distintos mercados (clásicos como el inglés, en crecimiento como el alemán o italiano, con posibilidades de crecimiento como el norteamericano o austríaco, en recuperación como el escandinavo o en regresión como el Benelux, etc.). Con diversas técnicas (las clásicas de folletos y embajadas, u otras más recientes como manuales de profesionales, penetración en los mass-media o uso de nuevas tecnologías, como el videotext), en función de los referentes y motivaciones detectadas (las clásicas de sol y playa, las emergentes como congresos, convenciones o incen-

tivos o ras hoy minoritarias pero con potencial creciente, como la cinegética, deportiva o náutica).

La promoción turística es tan compleja que bien merece un estudio a ella sólo dedicado, y aquí se incluye un artículo monográfico sobre el particular, lo que hace innecesario abundar en el tema.

## 7. UNA ULTIMA REFLEXION

Nadie pondría en duda que Andalucía es una potencia turística de primera magnitud, tanto por la cuantía de su oferta como por la diversidad de la

misma. Asimismo, todos coinciden en afirmar que sus posibilidades turísticas son muy superiores a sus actuales existencias, tanto por no haber agotado éstas su capacidad de crecimiento y mejora, cuanto por disponer de una amplia y variopinta reserva de recursos turísticos. Si a ello añadimos el innegable proceso de recuperación y desarrollo económico que disfruta nuestra Comunidad en los últimos años, sólo podemos concluir que nos hallamos en un momento histórico, en que podremos realizar el definitivo despegue que nos lleve a posiciones de privilegio ante los mercados turísticos internacionales.

Este es el reto de todos.