

Los primeros organismos públicos de gestión de la política económica en materia turismo en España (1904-1931)

Inmaculada Crespo Morán ¹

Javier Sánchez-Rivas García²

Maria P. Pablo-Romero³

Mónica Solórzano Gil⁴

Resumen:

Tradicionalmente, los estudios que abordan la evolución de las actividades turísticas y las políticas que las regulan, así como sus efectos económicos, han estado ligados al análisis de los períodos políticos, y no económicos, relacionados con el turismo, es decir, la Monarquía de Alfonso XIII, la República, el Franquismo y la Democracia. El propósito de este trabajo es analizar el sector del turismo durante el periodo que va desde 1904 hasta 1931, a partir del estudio de tres grandes etapas que muestren sus avances o estancamientos, teniendo en cuenta especialmente dos aspectos: la articulación legal del sector y las personas que la llevaron a cabo, así como los aspectos económicos que hayan destacado en esas etapas.

Las razones que nos han llevado a la aplicación de esta metodología se basan principalmente en que España, a pesar de contar con unos considerables recursos propios o “heredados” para la realización de actividades turísticas, dado su patrimonio cultural, medioambiental o litoral, ha adolecido de un empuje político continuado para generar esa actividad, siendo el esfuerzo y el tesón personal de algunos funcionarios públicos o personajes políticos como el Marqués de la Vega-Inclán, entre otros, los que

¹ Departamento de Análisis Económico y Economía Política. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Sevilla. España, (inmaculada.crespo.moran@gmail.com),

² Departamento de Análisis Económico y Economía Política. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Sevilla. España, (sanchezrivas@us.es),

³ Departamento de Análisis Económico y Economía Política. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Sevilla. España, (mpablrom@us.es),

⁴ Universidad Jesuita de Guadajara ITESO, Jalisco México (monicasg@iteso.mx)

desarrollan el sector desde el punto de vista normativo, y también económico, para hacerlo más atractivo internacionalmente. Además, es importante analizar la conformación del sector turístico desde un análisis descriptivo, que tenga en cuenta una visión histórico-económica, más que histórico-política, mostrando así su trayectoria a lo largo del periodo de estudio señalado. De esta forma, se puede decir que este periodo de análisis destaca por una mayor concienciación por parte de los Gobiernos sobre la importancia del turismo en España, diferenciándose las siguientes etapas:

1. *La Comisión Nacional encargada de fomentar las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero (1904-1911).*
2. *La Comisaría Regia de Turismo (1911-1928).*
3. *El Patronato Nacional de Turismo (1928-1931).*

Palabras clave: historia económica, turismo español, políticas turísticas

The first public bodies for the management of economic policy in tourism in Spain (1904-1931)

Traditionally, studies that address the evolution of tourism activities and the policies that regulate them, as well as their economic effects, have been linked to the analysis of political, and not economic, periods related to tourism, that is, the Monarchy of Alfonso XIII, the Republic, Francoism and Democracy. The purpose of this work is to analyze the tourism sector during the period from 1904 to 1931, based on the study of three major stages that show its progress or stagnations, especially taking into account two aspects: the legal articulation of the sector and the people who carried it out, as well as the economic aspects that have stood out in those stages.

The reasons that have led us to apply this methodology are mainly based on the fact that Spain, despite having considerable own or "inherited" resources for tourism activities, given its cultural, environmental or coastal heritage, has suffered of a continued political drive to generate this activity, being the effort and personal tenacity of some public officials or political figures such as the Marquis de la Vega-Inclán, among others, those who develop the sector from the regulatory point of view, and also economic, to make it more attractive internationally. In addition, it is important to analyze the conformation of the tourist sector from a descriptive analysis, which takes into account a historical-economic vision, rather than a historical-political one, thus showing its trajectory throughout the indicated study period. In this way, it can be said that this period of analysis stands out for a greater awareness on the part of the Governments about the importance of tourism in Spain, differentiating the following stages:

1. The National Commission in charge of promoting artistic and recreational excursions for the foreign public (1904-1911).
2. The Regia Comisaría de Turismo (1911-1928).
3. The National Tourist Board (1928-1931).

Keywords: economic history, Spanish tourism, tourism policies

La Comisión Nacional encargada de fomentar las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero (1904-1911).

El inicio del siglo XX supuso para España la materialización de unas ideas proteccionistas que apostaban por una nacionalización de los sectores económicos, ya que hasta el momento el capital extranjero tenía amplia presencia en éstos sin que los Gobiernos del siglo XIX se hubiesen opuesto a ello, es más, lo potenciaron. Así, se aprueba por el Gobierno un reforzamiento de los impuestos relacionados con el comercio exterior en 1906, a través del conocido “*Arancel Salvador*”, producto final del “*viraje proteccionista*” iniciado por Cánovas en 1891, como apunta Sabaté (1995: 82).

La transformación socio-política y económica del país durante estos primeros años del siglo, centraron los esfuerzos de los sucesivos Gobiernos de la época que se alternaban en el poder, para salir de la depresión en la que España estaba sumida. En este sentido, aunque de manera modesta, la actividad turística comenzó a verse como una vía de revitalización de la economía nacional, y siendo el año 1904, punto de partida de este trabajo, cuando se publican las primeras guías turísticas del país: en Navarra (*Guías del Viajero*) y las Islas Canarias (*The Canary Islands Review*), como así destacan Bordonaba (2012) y García (2004) respectivamente. La entrada de divisas extranjeras para ese año, según apuntan Carreras & Tafunell (2005: 641-643), se estiman en 68 Millones de Ptas. (corrientes), con una entrada de 130.400 turistas. Así, describe Pellerejo (2004: 268) el interés gubernamental que adquiere la actividad: “*Las autoridades monárquicas españolas, eran conscientes de que la escasa presencia de visitantes extranjeros nos estaba privando de unas divisas vitales para la buena marcha de nuestra economía*”. Ello no vendría a solucionar los problemas estructurales que el país tenía, pero sí supondría una base para paliarlos. Y en este sentido, muchos políticos de la época empatizaban con la idea de que el turismo era el “*esperado gran negocio nacional*”, como escribe Moreno (2007: 22).

España había obtenido una importante notoriedad mundial gracias a las obras de los escritores románticos europeos y americanos como Washinton Irving, Pierre Jules, Théophile Gautier y Prosper Merimée, entre otros, que habían estado viajando por el país en el último tercio del siglo XIX. Conocedor de esas circunstancias, y de los

beneficios económicos que el turismo podía generar en el país, el Ministro de Fomento, Álvaro de Figueroa, encarga en 1905 a su equipo de trabajo la elaboración de un documento en el que se recogiera el potencial topográfico, climático, artístico e histórico que España poseía, y que justificaría, mediante la promulgación del Real Decreto de 6 de octubre de 1905, la creación de la *Comisión Nacional encargada de fomentar las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero*. Este texto supondría un revulsivo legal pionero en la materia, ya que los países que habían comenzado a poner en marcha actividades relacionadas con el turismo como Francia, Suiza o Italia, le darían forma legal años más tarde. Así, según Fernández (1974: 103) el Real Decreto de 1905: “*Significó un hito en la historia de nuestro turismo, no solo por crearse con él nuestro organismo turístico, ni tampoco por ser la primera disposición que empleaba, consagrando el término turismo, sino porque nos ponía, en cuanto a esto, a la cabeza de los países más adelantados*”.

La Comisión a la que daba lugar ese Real Decreto, estuvo formada tanto por el Ministro de Fomento, que la presidía, como por un número indeterminado de vocales designados por éste, y que según citamos textualmente de su artículo 5º serían: “*personas de reconocida autoridad y experiencia adquirida en el frecuente viajar por el extranjero*”. Las funciones de la Comisión que se enumeran en el artículo 3º, se agruparon en torno a la puesta en valor, a través de la propaganda y el marketing de la época, de las bondades de España como destino turístico, ya que las limitaciones presupuestarias no permitían la mejora de los equipamientos turísticos del momento. En ese sentido, Pellejero (2002: 235) señala que: “*Poco se sabe de la actividad desarrollada por la Comisión Nacional durante los casi seis años en los que fue el máximo organismo público con competencia en materia turística. No obstante, es muy probable que por su condición contribuyera a promocionar la imagen de España en el extranjero, facilitando la presencia española en los congresos internacionales de turismo celebrados en Zaragoza, San Sebastián, Toulouse y Lisboa, en los años 1908, 1909, 1910 y 1911*”. En palabras de Velasco (2004: 130): “*los primeros pasos que se dieron, se basaron en una “acción por emulación” de los éxitos que se estaban dando en la vecina Francia. No obstante, principalmente sería la preocupación de los agentes privados por el desarrollo de la actividad turística española la que encaminaría a calcar el modelo francés sustentado*

en los Sindicatos de Iniciativa Turística, las sociedades deportivas de velocipedistas y automovilistas, y los clubes de montaña y excursionistas”.

Velasco (2001) señala que estas entidades, y más concretamente los Sindicatos de Iniciativa, buscaban una centralización de las demandas que los incipientes agentes turísticos del momento tenían, para posteriormente ser trasladadas tanto a las Administraciones correspondientes, como a las grandes compañías mercantiles. Así, comienzan a constituirse, primero en 1908, la *Sociedad de Atracción del Forastero y Sindicato de Iniciativa de Barcelona*. A continuación, el *Sindicato de Iniciativa de Zaragoza* (tras el citado Congreso en 1908) y posteriormente los de San Sebastián (1909) y Tarragona (1910).

Respecto al de San Sebastián, se debe citar el escrito que Alfredo Laffitte, persona influyente en la política municipal y miembro de la Junta Municipal del museo donostiarra, publica en el Periódico “*El Pueblo Vasco*” el 8 de noviembre de 1908, en el que habla de la importancia de aunar esfuerzos para dar a conocer las bondades que ofrece su tierra al turismo europeo: “*Pero no basta tener estas ventajas, hay que darlas a conocer por medio de una eficaz propaganda, y para ello conviene que constituyamos en nuestra ciudad un Sindicato de Iniciativa, compuesto por personas amantes del turismo, que por su entusiasmo colaboren con esta magna obra*”. Además, Laffitte especifica la necesidad de crear incluso una Federación de Sindicatos que llevara: “*a feliz término las conveniencias generales*” para ser “*atendidas por los poderes públicos, las grandes compañías de ferrocarril y empresas importantes de transporte, comercio y navegación.*”

Para concluir esta etapa, destacamos otro paso emprendido en términos legales, para la ordenación de la actividad turística en España, la promulgación de la Real Orden Circular de 17 de marzo de 1909, en la que se recogieron las normas de uniformidad y corrección en el servicio, por las que a partir de entonces debían regirse los hoteles, fondas, casas de huéspedes, de viajeros, de dormir y posadas que se dedicaran a la industria del hospedaje. Esta medida, entraría en consonancia con la creciente demanda de turistas y el desarrollo de una actividad indirecta de servicios, empleos y consumo (casinos, restaurantes, preparado de meriendas de excursión, ropa de baño, guías locales, etc.) y que en palabras de Moreno (2007: 23) describimos así: “*El turista comenzó a consumir espacios y a requerir servicios de una forma hasta entonces inédita.*

Balnearios, establecimientos de ola, nuevos hoteles, trenes con coches-cama, museos (...) todo ello con un nivel de confort, comodidad e incluso belleza que parecía darle un nuevo sentido a las infraestructuras ya existentes por el mero hecho de estar destinadas al disfrute y al placer.”

La Comisaría Regia de Turismo (1911-1928).

Teniendo en cuenta que los resultados obtenidos hasta el momento por la *Comisión Nacional encargada de fomentar las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero eran insuficientes*, la Presidencia del Consejo de Ministros, encabezada por el liberal José Canalejas, crea, a partir de la promulgación del Real Decreto de 19 de junio de 1911, la *Comisaría Regia de Turismo y Cultura Artística*. Este organismo sustituyó a la Comisión Nacional, ampliando sus funciones a la conservación de la riqueza artística del país. Al frente de la cual se dispuso al Marqués de la Vega-Inclán.

El Marqués, como persona especialista en materia turística, utilizaría sus influencias políticas para procurar la creación de la Comisaría. Así lo describe Menéndez (2006: 133): *“Es evidente que la creación de una Comisaría Regia que entienda de cuestiones turísticas fue una decisión política, trabajando Vega-Inclán por conseguirlo desde dentro del Partido de Canalejas, sobre todo tras ser elegido Diputado por Cáceres en el año 1910. Contaría con el apoyo del general López Domínguez (...) suegro de su hermano”*.

Las atribuciones que legalmente se le otorgan a este organismo, según emanan del artículo 2º del Real Decreto de 19 de junio de 1911 son:

1. Proponer medidas conducentes a la vulgarización de conocimientos elementales del arte y al aumento de la cultura artística colectiva.
2. Vigilar la conservación eficaz y procurar la exhibición adecuada de la España artística, monumental y pintoresca.
3. Promover y sostener las relaciones internacionales que las necesidades de la época actual exigen en materia artística.
4. Facilitar el conocimiento y el estudio de España, procurando la comodidad de los alojamientos, la seguridad y rapidez de las comunicaciones, y el acceso a las bellezas naturales y artísticas del país.
5. Desarrollar, por los métodos más eficaces, las relaciones espirituales, sociales y económicas que enlazan América con España.

Los objetivos perseguidos institucionalmente por el Marqués de la Vega-Inclán con la creación de la Comisaría eran mucho más amplios que los marcados con la Comisión Nacional, ya que además de resaltar las bondades culturales y medioambientales de España, también se perseguía su conservación y puesta en valor, a través de las experiencias que el Comisario había tenido con la apertura del museo en la casa toledana donde habitó *“el Greco”*. Por ello, se podría considerar que este Real Decreto es el punto de inflexión que daría lugar a la aplicación de una auténtica política turística en España. En esta línea, Esteve & Fuentes (2000: 21) subscriben que: *“...el turismo recibió una mayor atención de parte de la administración”*. De igual forma, en el preámbulo del Real Decreto de 1911 se ponía de relieve la necesidad de la creación de este organismo superior para evitar también problemas de competencias: *“(...) la multiplicidad de servicios no puede llenarse cumplidamente, ni por la iniciativa privada particular, ni por la gestión aislada de cada uno de los centros ministeriales, si no se concentran en una obra de conjunto realizada por un organismo superior que las lleve a término de forma eficaz y práctica”*.

Si se hace una adecuada comparativa con el período anterior, en el que se señalaba que la Comisión Nacional encargada de fomentar las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero incentivaba la creación de entidades de origen privado, ahora se pretende centralizar todas esas nacientes iniciativas en la Comisaría Regia de Turismo, que al depender de la Presidencia directa del Consejo de Ministros, podría canalizarlas de una manera más eficiente hacia la toma de decisiones y el libramiento de los recursos necesarios, ya que transversalmente afectaban a varios Ministerios (Estado, Gobernación, Fomento e Instrucción Pública). Ello lo vemos claramente en la carta que le escribe el Marqués de la Vega-Inclán al Ministro de Fomento en 1913, solicitando la mejora de la carretera entre Madrid y Toledo para facilitar la visita a la Casa del Greco (1928: 15): *“(...) Las comunicaciones son uno de los problemas fundamentales del turismo... pasa por adaptarse a las exigencias de factores tan importantes como el automóvil”*. Para llevar a cabo esta labor de conexión interministerial, se habilitó al Comisario de una Junta Superior formada por éste y dos funcionarios de cada uno de los Ministerios citados. Otros autores como Lavour (1967) o García-Sanchiz (1944: 57) argumentan que la creación de la Comisaría Regia obedecía a una premeditada campaña de

comunicación gubernamental *“para contrarrestar la fuerte propaganda política contra España desencadenada en el extranjero a causa del fusilamiento de Ferrer”*, cabecilla de los incidentes de la *“Semana Trágica de Barcelona”* de 1909.

Hay que decir que la materialización de los objetivos marcados por el Real Decreto de 1911 para la Comisaría Regia fue sumamente complicada, teniendo en cuenta los numerosos problemas de dotación económica a los que el Marqués tuvo que enfrentarse, como apunta Moreno (2007: 75): *“La Comisaría no dispuso de oficina pública ni tuvo presupuesto asignado durante casi dos años, de junio de 1911 hasta enero de 1913”*. A partir de ese momento, se la dotó con 130.000 Ptas. anuales procedentes del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, siendo rebajado sustancialmente en 1915 a la cantidad aproximada de 75.000 Ptas. anuales⁵, con el cambio del Ejecutivo a manos del Partido Conservador de Eduardo Dato. Esta situación precipitó la solicitud de ayuda del Comisario al Rey Alfonso XIII en una carta que envía a su secretario particular el 16 de diciembre de 1914, y en la que se decía: *“(…) debemos hacer saber al Rey (…) que a pesar de las seguridades que le dio el Ministro saliente a una de las dos recomendaciones, ya no tiene remedio puesto que es un hecho en el presupuesto la gran rebaja que se hace en el Museo del Greco; y la segunda es que la consignación para el turismo será rebajada de un momento a otro por indicación y concierto del Sr. Bergamín (Ministro de Instrucción Pública), con la minoría liberal, antes de dejar el Ministerio... será muy desagradable tener que colaborar con la iniciativa del Sr. Bergamín en contra de lo que todo el mundo considera y elogia como una obra patriótica y de cultura que debe estar ajena a la política”*. Debido a estas escasas dotaciones presupuestarias, el Marqués de la Vega-Inclán tuvo que trabajar ingeniosamente para sacar adelante los proyectos turísticos observados, sufragando de su propia fortuna un gran número de éstos, tales como la restauración de la Casa del Greco en Toledo y la rehabilitación de parte del Barrio de Santa Cruz de Sevilla, entre otros.

⁵ Esa cantidad debía repartirse en tres partidas idénticas: sueldos y dietas, material de promoción y divulgación y sostenimiento de las delegaciones regionales y exterior. Además, se asignaba alguna obra de restauración de infraestructuras y monumentos.

Como ejemplo de los resultados positivos obtenidos en el periodo 1911-1928 por parte de la Comisaría Regia, podemos destacar la *creación de museos y la construcción y rehabilitación de jardines* (Casa de Cervantes en Valladolid, la Alhambra, el Generalife y la Casa de los Tiros de Granada, o el Museo del Romanticismo en Madrid). *La organización de exposiciones* (Preparación de la Exposición Iberoamericana de Sevilla y de la Universal de Barcelona, ambas en 1929, así como otras de infinita menor envergadura sobre las regiones de España en la sede de la Institución turística). *La conservación y rehabilitación de monumentos* (Traslado al Real Alcázar de Sevilla de la Puerta de Marchena)⁶. *La fundación de bibliotecas y archivos, y la edición de un buen número de excelentes publicaciones* (entre ellas destacamos “*El Arte de España*”, “*Sevilla, Jerez, Cartuja*”, “*Propaganda de Viajes por España*”, “*Sección de Montaña*”, entre otras publicaciones sobre ferrocarriles, alojamientos, carreteras y deportes). En ellas, los turistas podían encontrar desde posibles itinerarios para conocer nuestra geografía, hasta estudios pormenorizados de la riqueza artística de diversas ciudades monumentales españolas.

Hay que decir que desde su posición como Diputado en Cortes, el Marqués de la Vega-Inclán propició y defendió la necesidad de proteger el valor paisajístico que la orografía española poseía, declinando ello en la aprobación el 7 de diciembre de 1916 de la Ley de Parques Nacionales. En el preámbulo del texto normativo se indicaba que los Parques Nacionales eran: “*el testimonio de las tradiciones y bellezas forestales e hidrológicas del país*”, siendo el Ministro Cambó, dos años más tarde, quien realizaría las primeras declaraciones protección bajo la figura legal de “*Parque Nacional*” (a petición de la Federación Española de Alpinistas) a la Montaña de Covadonga (Picos de Europa), así como al Valle de Ordesa.

A todo ello, habría que sumarle una serie de viajes que el Marqués emprende, cuya finalidad era la potenciación de España como destino turístico, siendo el más importante, el que le llevaría a visitar en 1912 los Estados Unidos, por delegación real. Como apunta Menéndez (2006: 149): “*La atracción del turismo americano es otro*

⁶ Realizada por Vicente Traver, el íntimo colaborador del Marqués de la Vega-Inclán en la Comisaría Regia, quién además sería designado como diseñador de los pabellones españoles de la Exposición Iberoamericana.

objetivo prioritario para la Comisaría Regia que aspira a convertir a España en la puerta de Europa”. El enorme arco de relaciones y experiencias obtenidas durante este viaje se fraguaron en múltiples recepciones que atrajeron a banqueros (Morgan), políticos (Presidentes entrante y saliente del Gobierno Federal de los Estados Unidos: William Talf y Woodrow Wilson), artistas y empresarios (Huntington y Havemeyer), entre otros. Asimismo, el Marqués fue condecorado en su despedida por la Hispanic Society con la medalla de plata de la Institución. Esta situación tuvo para España unas repercusiones muy positivas en cuanto al prestigio internacional, llevando incluso a que los Estados Unidos estuvieran presentes en la Exposición Iberoamericana de Sevilla, no siendo un país vinculado al entorno geográfico delimitado en el evento.

A la vez que el Marqués se encontraba expandiendo internacionalmente la oferta turística de España, también se propició la atracción de los grandes capitales inversores de Europa para la construcción de hoteles de lujo en España, dando como resultado de estos contactos la inauguración en octubre de 1912 del Hotel Palace en Madrid, propiedad del belga Marquet. Otra experiencia importante, aunque quedó a medio camino, fue el planteamiento del Marqués de convertir a Cádiz, Sevilla y Algeciras como la antesala turística de los viajes al continente africano. Moreno (2007: 77) señalaba al respecto: *“un gran centro de turismo internacional, que sería el puerto de entrada de los grandes trasatlánticos americanos y también la puerta hacia África”*.

Esta última iniciativa contaba con una ventaja fundamental: las tres ciudades tenían acceso por mar y río, pero faltaba la infraestructura hotelera, con la que sí contaba Algeciras desde 1902, ya que disponía del Hotel María Cristina. Se trataba de un fastuoso establecimiento de estilo colonial británico, que según el investigador Steward (1968: 196) en palabras referidas a un artículo de gastronomía del *periodista inglés, Sue Wolf*, señalaba que: *“un oasis de esplendor barroco colonial y tranquilidad en la ajetreada y polvorienta Algeciras, el hotel Reina Cristina, nombrado en honor de la Reina de España, madre de Alfonso XIII, es inglés hasta sus huesos. Fue concebido por el arquitecto inglés T.E. Colcutt, contratado por Henderson”*. En Cádiz, sin embargo, no se llegaría a construir ningún hotel de lujo, algo que sí ocurrió en Sevilla con el Hotel Alfonso XIII, que albergaría a las altas personalidades presentes en la Exposición Iberoamericana de 1929.

La causa que originaría el fracaso de esta “*triada turística*”, no fue solamente la disposición de hotelorías en estas ciudades, sino también la falta de una adecuada comunicación terrestre entre Sevilla-Cádiz y Algeciras, cuyos ramales de trenes discurrían en sentido radiocéntrico (como todo el trazado ferroviario español de la época). Por una parte, Cádiz-Sevilla en dirección Córdoba, y por otra, Algeciras-Ronda en dirección Bobadilla, sin que tuvieran conexión directa alguna. Sánchez (2008: 272) en palabras de Bermúdez Cañete, suscribe la necesidad de: “*un plan lógico para desarrollar y explotar el turismo, refiriéndose en este sentido a la necesidad de mejorar y aumentar la red ferroviaria, especialmente entre las ciudades andaluzas más propicias al turismo*”.

Una importante iniciativa de la Comisaría, que llega hasta nuestros días, fue la consolidación de un nuevo concepto de turismo cultural basado en un descanso con altos niveles calidad hostelera, dentro del propio patrimonio histórico nacional restaurado y protegido. El Marqués sienta las bases, y así se lo hace entender al Gobierno de Primo de Rivera, para que se destinasen fondos públicos tanto a la restauración de inmuebles del patrimonio histórico español, como a la puesta en marcha dentro de éstos de servicios de hospederías y restauración de alta calidad, configurándose así un establecimiento turístico inspirado, como dice Moreno (2007: 81), en “*los cómodos hoteles californianos, modernos y adaptados a los estilos regionales y necesidades de cada localidad, residencias (...) de buen tono, amplios, de alimentación sana, saturados de aire, de vegetación y de flores, con sus pequeños departamentos instalados en medio de parques y otras ventajas (...) en conclusión: un concurso de detalles poco conocidos en las grandes ciudades de Europa*”. De esta manera, se pone en marcha el ambicioso proyecto de la Red de Paradores Nacionales, siendo el primero en el que comienzan las obras de rehabilitación e instalación de los servicios hosteleros, un antiguo refugio de montería del siglo XVI en la Sierra de Gredos⁷, con una dotación presupuestaria inicial de 115.000 Ptas., que será inaugurado en 1928.

El Gobierno de Primo de Rivera basó su política económica en un sistema de “*intervención estatal keynesiana*”, con el objetivo claro de la expansión de la renta a

⁷ Hoy día sigue abierto y se denomina Parador de Gredos.

través del efecto multiplicador en la economía de las obras públicas (construcción de carreteras, ampliación de la red de ferrocarriles, avances en el transporte aéreo, etc.). De esta manera, se construyeron determinadas infraestructuras públicas que potenciaban de manera directa la actividad turística. Por esta razón surgió lo que Pellerejo (2002: 278) denomina: *“una creciente corriente de opinión que preconizaba la creación de un nuevo organismo estatal que, dotado de mayores recursos, fuera capaz de atender eficazmente a los variados aspectos que se relacionaban con el turismo: carreteras, ferrocarriles, navegación, hoteles y propaganda, entre otros”*. En esta línea, se crea, mediante el Real Decreto 745/1928 de 25 de abril, el *Patronato Nacional de Turismo*, en cuya exposición de motivos se dice textualmente: *“En todas las naciones merece cada día mayor atención la organización del turismo, considerado como fuente de riqueza y prestigio nacional. En España, un esfuerzo mínimo por los recursos de que ha dispuesto, máximo por la inteligencia y celo que lo ha presidido por parte de la Comisaría Regia de Turismo, ha puesto de relieve, estimulado por la tranquilidad pública y la indudable mejora de las comunicaciones, un progreso muy estimable en este aspecto, en los últimos años”*.

Como podemos observar en la cita anterior, el turismo se convierte en una cuestión de interés institucional y económico para el Gobierno, con un valor que podemos fundamentar en las palabras *“fuente de riqueza”*, así como por su coherencia y conexión con el desarrollo emprendido en materia de infraestructuras. Es más, el economista, periodista y político conservador de la CEDA, Antonio Bermúdez Cañete, defendió en 1926 en la revista *el Peregrino y el Turista* la idea de que había que industrializar el turismo para que *“aportase a nuestro país la riqueza necesaria para compensar nuestro déficit comercial”* (Sánchez, 2008: 272), siendo la primera vez que un economista español hacía esta afirmación.

El nuevo organismo estaría claramente influenciado por la alta aristocracia española, cercana al Gobierno de Primo de Rivera y a la figura de Alfonso XIII, ya que se realizan nombramientos destacados sobre distintos miembros de la nobleza, como fueron los casos del Conde Güell y el Marqués de Santa María del Villar, y recayendo la presidencia del Patronato Nacional de Turismo en Alberto de Borbón, Duque de Santa Elena, como nos indica Moreno (2010).

El nuevo organismo, que contará con mayores medios humanos, adoptó una estructura sin parangón en la materia hasta el momento. Sí anteriormente la Comisaría estaba formada fundamentalmente por ocho funcionarios y una dirección, ahora se organizaría de la siguiente manera:

- Comité Directivo y Ejecutivos:
 - Presidencia del Patronato:
 - Vicepresidencias: Arte, Propaganda y Viajes.
 - Subdelegaciones Regionales: Central (13 representantes); Cantábrica (9 representantes); Aragón, Cataluña y Baleares (7 representantes); Levante (5 representantes); Andalucía, Canarias y Marruecos (11 representantes); y Occidental (8 representantes).
 - Secretaría General: de la que dependían las Oficinas Centrales, el cajero y la red de oficinas en el Exterior.

- Consejo General del Turismo (Carácter Consultivo):
 - Cuatro vocales ciudadanos (Nombrados por la Presidencia del Consejo de Ministros).
 - Cuatro vocales natos: Director General de Bellas Artes, de Ferrocarriles y Tranvías, de Obras Públicas y de Comercio e Industria.
 - Nueve vocales representativos del Ministerio de Instrucción Pública.

Resalta el carácter institucional del organismo, al mezclar transversalmente muchas materias que indudablemente afectaban a las actividades turísticas. Se debe destacar también, cómo se realizó por primera vez una división geográfica del turismo español, algo que vendría a segmentar el sector turístico existente, ya que no podían ser iguales las acciones en el litoral cantábrico que en el norte de Marruecos o en el interior de la meseta.

8 Conviene aclarar que el Presidente era nombrado por Real Decreto, mientras que los representantes de las Subdelegaciones Regionales y el Secretario General eran nombrados por la Presidencia del Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros estableció en el artículo 13º del Real Decreto de 1928, una financiación un tanto peculiar, ya que se crea un seguro obligatorio que se añadiría tanto al precio del billete de las personas que viajaran por ferrocarril y barco⁹, como al precio por el transporte del ganado vivo por ferrocarril, destinándose la recaudación neta que se obtuviera a sufragar el mantenimiento del Patronato. Cabe destacar que se estipuló, hasta que dicho seguro no entrara en funcionamiento, que el Tesoro anticiparía al Patronato la cantidad máxima de 250.000 Ptas., es decir, aproximadamente la mitad de todo el dinero que había recibido la Comisaría Regia durante el periodo 1924-1927 según datos de Melguizo (1986: 232). Este autor también expone que el presupuesto para 1929 de la recaudación de dicho seguro equivalía a 6 millones de Ptas., una cantidad que suponía el 1% del presupuesto del Ministerio de Fomento para ese mismo año, es decir, “*una cifra nada irrisoria*” (Melguizo, 1986: 233).

No obstante, no durarían mucho estas dotaciones, ya que al poco tiempo comenzaron a hacerse detracciones de la recaudación para otros fines como el Instituto de Reeducción Profesional y el Sindicato de Empleados y Obreros Ferroviarios, pasando el presupuesto de 6,5 millones de Ptas. en 1930 a 3,8 millones de Ptas. en 1931. El notable aumento del interés por el desarrollo de la actividad turística y su dotación económica, se realizó a tenor de las esperadas Exposiciones Internacionales de Sevilla y Barcelona en 1929. Por tanto, una vez concluidas, el interés institucional por impulsar las cuestiones turísticas pierde notoriedad, y los recursos, antes recabados, pasan a dedicarse a otros asuntos, como acabamos de apuntar.

A pesar de las dificultades políticas que se sucedían al final del Reinado de Alfonso XIII, con la caída de la Dictadura de Primo de Rivera y la cercana llegada de la República, podríamos decir que el Patronato tuvo una vida corta pero intensa, ya que se realizaron importantes avances en materia turística, de los cuales destacamos los más importantes:

⁹ Según señala Moreno (2010) el seguro para los viajes marítimos no llegó a prosperar por desavenencias entre el presidente del Patronato y su delegado para la región de Aragón, Cataluña y Baleares, Juan Antonio Güell, Conde de Güell, empresario naviero. Ello provocó la salida del Patronato en Noviembre de 1928, del Duque de Santa Elena y el ascenso a la Presidencia del Conde de Güell, quien nombra en su lugar como Delegado de dicha región a su hijo Juan Claudio Güell, Conde de San Pedro de la Ruisenada.

- Creación del Servicio de Crédito Hotelero, a través de la Real Orden de 2 de agosto de 1929 del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, con la finalidad de estimular y auxiliar la construcción de hoteles por parte de la iniciativa privada (el tipo de interés de los préstamos no superaba el 5% anual).
- Edición del título de “*Establecimiento Recomendado*”, como estímulo para la mejora de las industrias relacionadas con el turismo, especialmente la hotelera, lo que suponía además una garantía para el viajero.
- Realización de la primera categorización del sector hotelero, dividiéndolo en grandes hoteles, medios o pequeños, en función del número de habitaciones e importancia de los servicios prestados. Asimismo, se publican las normas de construcción de los nuevos establecimientos.
- Fundación de la Cámara Oficial Hotelera, con la misión de perseguir la clandestinidad, evitar los abusos y organizar la industria del hospedaje.
- Edición en 1929 de una Guía Oficial, con el objetivo de proporcionar a los viajeros una relación de alojamientos y de sus precios, así como del Libro Oficial de Reclamaciones.
- Creación de siete agencias informativas en el extranjero (París, Londres, Roma, Múnich, Gibraltar, Nueva York y Buenos Aires) y alrededor de medio centenar en el territorio español, como señalamos en el nuevo organigrama.
- Negociación con algunas compañías de transportes terrestre y marítimo para que contribuyeran y mejorasen, mediante la concesión de determinadas facilidades a sus clientes, el movimiento de viajeros. Podemos destacar la mejora del servicio de reservas ferroviarias o la supresión del impuesto de tonelaje a los navíos que desembarcaran turistas.

- Aprobación del Reglamento del Servicio de Guías, Intérpretes y Correos.
- Creación de un servicio propio de estadísticas, que midiese la evolución de las iniciativas que se estaban poniendo en marcha, con objeto de hacer estudios sobre las necesidades hoteleras de las regiones.
- Por último, resaltamos la iniciativa, sin duda más importante por su trascendencia hasta nuestros días, la creación de la Red de Paradores y Albergues de Carretera, cuyas bases ya habían sido establecidas por el Marqués de la Vega-Inclán, pero que se amplían sustancialmente durante este periodo. Además de inaugurar el Parador de la Sierra de Gredos, se ponen en funcionamiento otros cuatro más (Oropesa, Úbeda, Ciudad Rodrigo y Mérida), dos hosterías, un albergue de montaña y dos de carretera.

Como se ha señalado anteriormente, las funciones del Patronato continuarían profundizando en los objetivos perseguidos en la etapa anterior, ampliándose incluso con la meta de convertir a España en un país receptor de turismo, y sobre todo para las inminentes citas turísticas que tendrían lugar durante su vigencia. Se marcan dos líneas de actuación fundamentales: mejorar la publicidad, así como el fomento del turismo tanto interior como extranjero. No obstante, existieron otros objetivos de carácter estructural que por su envergadura económica eran difíciles de alcanzar, como la ampliación y mejora de la infraestructura hotelera, la creación de un servicio de información más actualizada sobre los aspectos turísticos de España, el incremento de los sistemas de transporte y la calidad de los mismos, así como el fomento de las actividades artísticas (exposiciones), deportivas (golf, regatas, hípicas y motorismo), festivas (Valencia, Castellón, Alicante y San Sebastián) y congresuales.

Conclusiones

El turismo se ha convertido en una de las principales actividades económicas en España por su capacidad para la creación de empleo y valor añadido. Esta circunstancia ha sido fundamentalmente el resultado de la confluencia entre la existencia de un patrimonio medioambiental, cultural y litoral, atractivo para los turistas no residentes, y la gestión política para dar forma estructural al sector turístico mediante normativas, instalaciones, categorización laboral, publicidad institucional, dirección estratégica, o la protección de los recursos patrimoniales, cuyos *inputs* fundamentales han sido precisamente ese patrimonio.

El nacimiento y desarrollo del sector turístico en España ha obedecido en buena medida al interés de los gobiernos para salvar el enorme déficit comercial que de manera histórica ha tenido nuestro país. Con el decidido apoyo de una serie de personajes políticos, así como de funcionarios, se ha ido configurando en España un sector turístico que ha ido adaptándose a las condiciones de mercado existentes en cada momento, para consolidarse como una creciente fuente de riqueza y empleo que llega hasta nuestros días. En este sentido, hay que enfatizar *La creación de la Comisaría Regia de Turismo en 1911* como una de las instituciones con mayor importancia histórica por su trascendencia posterior.

Hay que destacar al Marqués de la Vega-Inclán como uno de los principales artífices de la creación y desarrollo del sector turístico en España durante el periodo 1904-2004, cuyas gestiones políticas se transformaron en importantes cifras económicas.

Relacionado con ello, cabe señalar que el sector turístico español ha estado sujeto al contexto político y económico internacional. Esta nota característica debe tenerse en cuenta para destacar la capacidad e ingenio, en la mayoría de los casos, de los gestores políticos para adaptar estructuralmente el sector a las circunstancias que iban acaeciendo.

Hay que valorar que el nacimiento y la expansión de la actividad turística, propició una mayor concienciación de los gobiernos por la protección y conservación de los recursos propios o *heredados* (patrimonio medioambiental, cultural y litoral) del país, coincidiendo en el tiempo, aproximadamente, el desarrollo normativo protector de los recursos medioambientales o culturales con el desarrollo normativo del sector turístico,

ya que al asegurar la conservación de estos recursos, se mantendría la atracción turística internacional.

Bibliografía

Bordonaba, M.C. (2012). Descripción y narración en las primeras guías turísticas de Navarra (1904-1929). *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10(4), 25-37.

Carreras, A. y Tafunell, X. (Coords.) (2005). *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX*. Tomo II. Fundación BBVA: Bilbao.

Esteve, R. y Fuentes, R. (2000). *Economía, historia e instituciones del turismo en España*. Pirámide: Madrid.

Fernández, J. (1974). *Curso de Derecho Administrativo Turístico*. Nacional: Madrid.

García, J.A. (2004). Prensa y Turismo en España. Málaga 1872-1936. Presse, Imprimés, Lecture dans l'Aire Romane (PILAR). Encuentro anual. París, 169-178.

García-Sanchiz, F. (1944). *Adiós, Madrid*. Rústica: Zaragoza.

Laffitte, A. (1914). El turismo y los Sindicatos de Iniciativa. *El Pueblo Vasco*, 16 de abril.

Lavour, L. (1967). Glosario histórico del término turismo. *Revista de Estudios Turísticos*, 15, 33-82.

Melguizo, A. (1986). Los Presupuestos de la Restauración. España entre la Primera Guerra Mundial y la II República. García Delgado, J.L. (Coord.) *La crisis de la Restauración. España, entre la primera Guerra Mundial y la Segunda República*. Siglo XXI: Madrid, 225-252.

Journal of Tourism and Heritage Research (2020), vol, nº 3, nº 3 pp. 381-400, Crespo Morán, I; Sánchez-Rivas García, J; Pablo-Romero, M.P & Solórzano Gil, M. “The first public bodies for the management of economic policy in tourism in Spain (1904-1931)”

Menéndez, M.L. (2006). *El Marqués de la Vega-Inclán y los orígenes del turismo en España*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: Madrid.

Moreno, A.M. (2007). *Historia del Turismo en España en el Siglo XX*. Síntesis: Madrid.

Moreno, A.M. (2010). La estrategia atlántica. Élités económicas e intereses turísticos en la España de Primo de Rivera. *Revista de Historia Contemporánea*, 41, 481-597.

Pellejero, C. (2002). La política turística en la España del siglo XX: una visión general. *Revista de Historia Contemporánea*, 25, 233-265.

Pellejero, C. (2004). Las nuevas formas del turismo. *Colección Mediterráneo Económico*, 5, 268-284.

Sabaté, M. (1995). La impronta industrial de la reforma Arancelaria de 1906. *Revista de historia Industrial*, 7, 81-107.

Sánchez, R. (2008). La preocupación por la economía española de Bermúdez Cañete. La cuestión del turismo. Velarde, J. (Coord.). *Antonio Bermúdez Cañete: periodista, economista y político*. Actas: Madrid, 271-273.

Stewart, J. (1968). *Gibraltar, Piedra Clave*. Trad. García-Puente. Aguilar: Madrid.

Velasco, M. (2001). *La política turística: objeto, contenidos e instrumentos. Evolución de la política turística en la organización central del Estado (1951-2000)*. Tesis Doctoral Inédita. Universidad Complutense: Madrid.

Velasco, M. (2004). *La política turística. Gobierno y administración turística en España (1952-2004)*. Tirant Lo Blanch: Madrid.