

El Patronato Nacional de Turismo (1928-1932). Balance económico de una política turística

The National Tourist Board (1928-1932). An economic Assessment of Tourism Policy

ANA MORENO GARRIDO
UNED

RESUMEN

La creación del Patronato Nacional del Turismo en 1928 supuso la primera intervención del Estado en materia turística.

El objetivo principal era preparar turísticamente al país de cara a las exposiciones de 1929, pero también crear un necesario organismo turístico estatal a imitación de otras naciones europeas. Hasta la Guerra Civil y pasando por dos momentos muy distintos marcados por el cambio de régimen, se especializó, sobre todo, en fomento, difusión e impulso hotelero. Si bien las líneas maestras de su política turística fueron acertadas, una pésima financiación (se le hizo depender de un recién creado Seguro Obligatorio de Viajeros por ferrocarril) casi lo lleva a la ruina. De esa manera, la crisis ferroviaria en los años treinta arrastró al turismo estatal con la consecuente paralización de proyectos e inversiones.

PALABRAS CLAVE: Historia del turismo, Política turística, Financiación, Inversión Estatal

Códigos JEL: G28, H81, N74, O21

ABSTRACT

The National Tourist Board, which was set up in 1928, marked the beginning of the State's participation in tourism. The main goal was to prepare the country for tourism for the 1929 exhibitions as well as to create the necessary national tourist board, imitating other European countries. Up to the time of the Civil War and during two distinct periods marked by a change in government, it focused on promoting tourism and the hotel industry. If the main lines of its tourism policy were correct, poor financing (it depended on a recently created compulsory insurance for rail travel) almost bankrupted it. Thus, the railway crisis in the thirties dragged national tourism down, subsequently stalling projects and investments.

KEY WORDS: History of Tourism, Tourism Policy, Financing, State Investment

JEL Codes: G28, H81, N74, O21

1. Introducción

La gestión del turismo es un asunto complejo por lo transversal de su naturaleza. Promoción, infraestructuras tanto de transporte como de acogida, regulación, ordenación territorial o políticas económicas son algunas de las cuestiones que debe contemplar una administración turística y a las que se ha atendido, con mayor o menor fortuna, desde los años cuarenta. Hasta ese momento, la intervención estatal en lo turístico fue escasa (apenas promoción o impulso hotelero) pero reveladora de lo que el turismo significaba para la nación y, desde luego, una referencia que inspiró algunas de las líneas maestras de la política turística española durante décadas. Ese fue el caso del nacimiento del Estado como empresario hotelero, un caso atípico en el contexto europeo y que arranca, precisamente de la etapa inmediatamente anterior a la guerra civil. El Estado se vio abocado a ello al no interesarse el capital privado por la construcción de hoteles. Algo parecido pasó con la difusión de los atractivos del país, responsabilidad estatal al no existir apenas editoriales o esfuerzos promocionales privados. Inventariar España, darla a conocer y facilitar el viaje a través de guías, itinerarios u oficinas de información era indispensable en la socialización del turismo, y fundamental si se pretendía atraer al turismo internacional a una, todavía desconocida, España. Cuestiones mucho más complejas en la regulación del sector (políticas sectoriales u ordenación territorial) no fueron abordadas hasta décadas después, cuando España se convirtió en un destino masivo de vacaciones estivales en plena expansión económica de los sesenta.

Probablemente sea esta pequeña intervención estatal en el turismo lo que ha hecho que desconozcamos tanto de su pasado y que no haya despertado el interés de historiadores o economistas. Muy escasas obras han rastreado el tema y, el propio Patronato Nacional de Turismo, primera administración turística española, carece, hasta la fecha, de un estudio en profundidad¹. Sin embargo, los años de entreguerras fueron fundamentales en el desarrollo histórico del turismo. En esas décadas dejó de ser algo exclusivo de las élites, se convirtió en una moda socializada, apareció la actual geografía turística (sobre todo, el Mediterráneo como estación veraniega) y empezó a interesar a las administraciones. Regímenes totalitarios como los fascistas fueron verdaderos maestros en su utilización como instrumento para adoctrinar a las masas, pero otras administraciones como la norteamericana o la socialdemocracia sueca no se quedaron atrás en su desarrollo e inversión pública².

[Fecha de recepción del original, 20 de diciembre de 2008. Versión definitiva, 5 de enero de 2010].

¹ Pellejero (2002).

² Baranowski y Furlough (2001), pp. 137-236.

En España, la situación era muy distinta. A la altura de 1928 la industria turística estaba en un estado precario porque la iniciativa privada no se sentía atraída por un sector todavía muy joven, y el desinterés gubernamental (a pesar de existir un clamor generalizado entre los profesionales del sector) era alarmante. Por desgracia, la dictadura de Primo de Rivera pareció interesarse por el turismo en la inminencia de una crisis económica. Como ha señalado un autor, el techo económico de las posibilidades del régimen primorriverista estaba alcanzándose en los últimos años veinte, justo cuando nacía el primer organismo público de gestión turística: el Patronato Nacional de Turismo³.

2. La aparición del Estado en el turismo: el PNT

Existía, no obstante, un embrión de administración turística española, la Comisaría Regia de Turismo, creada en 1911 y todavía en vigor en 1928, que hacía años que daba síntomas de agotamiento. A las especiales características del Comisario de Turismo (apasionado del arte y la cultura, pero no tanto de la industria turística) había que añadir una absoluta falta de apoyo institucional y financiero, que si no le exculpan en algunos aspectos de su gestión, sí nos hacen entender con claridad las dificultades por las que tuvo que pasar y la incomprensible inactividad de la Comisaría durante largos años⁴.

Sin embargo, terminando la década de los veinte, y aun reconociendo lo modesto del fenómeno turístico en España (en comparación con las grandes naciones turísticas europeas) hay que destacar un llamativo aumento del mismo y unos síntomas esperanzadores que nos permiten hablar de un primer *boom* turístico (empleado este término con todas sus limitaciones) asociado a manifestaciones como el veraneo (tanto litoral como rural), el excursionismo y los depor-

³ García Delgado (2002).

⁴ La Comisaría Regia de Turismo no dispuso de presupuesto asignado durante los dos primeros años de su existencia, entre 1911 y 1913. Cuando finalmente se la dotó de presupuesto fue de unas escasas 75.000 pesetas anuales que se distribuían en tres conceptos:

Infraestructuras, investigación, albergues y refugios	25.000
Propaganda, adquisición de libros y comunicación	25.000
Sueldos, gratificaciones y viajes	25.000

Estaba sujeta al número 1, artículo 56 de la Ley de Contabilidad de 1 de julio de 1911 y cualquier auxilio o subvención debía ser autorizado por orden del Comisario si no excedía de 1.250 pesetas y por R.D si excedía de tal cantidad. *Reglamento de Administración económica de la Comisaría Regia de Turismo (9 de junio de 1913)* en Archivo General de la Administración (AGA en adelante) (03) 49 02 12.068 y C^a 15.592/1 en Archivo General de Palacio (AGP en adelante).

tes o el balnearismo⁵. La Dictadura de Primo de Rivera y sus millonarias inversiones estatales en infraestructuras (básicamente viarias y ferroviarias) así como una cierta bonanza económica y los ecos de modas y gustos de la *Belle Époque* explican el crecimiento del número de turistas y aficionados. Los efectos, sin embargo, fueron indirectos. La inversión estatal en turismo, como tal, seguía sin existir.

Tuvo que ser la celebración de las exposiciones de 1929 en Sevilla y Barcelona lo que precipitó, por fin, la demandada aparición estatal en el turismo. La exposición sevillana era una ocasión inmejorable de propaganda de la dictadura primorriverista. Para el floreciente lobby turístico catalán idéntico papel jugaba la Exposición Internacional de Barcelona, de ahí la implicación de poderosos navieros como el conde Güell en el Patronato Nacional de Turismo, quien, por otro lado, y más allá de las exposiciones de 1929, llevaba ya un tiempo viendo en el turismo una posibilidad de sobrevivir a la crisis de la Traslántica. Por eso la gestación del PNT nació en el ambiente de las navieras, concretamente, en el entorno de Güell quien aprovechó sus contactos con los poderosos (Primo de Rivera y el mismo Alfonso XIII) para dar a conocer un libro escrito por un consignatario de buques, José Herrero Anguita, vocal de turismo de la Exposición de Barcelona que llevaba años reflexionando sobre el atraso turístico de España en comparación con otras naciones europeas⁶. Herrero Anguita conocedor del funcionamiento turístico de las grandes naciones turísticas europeas planteaba, por contraste, el atraso administrativo español. El propio modelo francés, organizado en tres niveles (agrupaciones de tipo oficial, de turismo activo y de turismo receptivo) se fusionaba en una Confederación del Turismo Francés con sede en París, en la Oficina Nacional de Turismo. En España, sugería Herrero:

“es preciso una absoluta coordinación de esfuerzos de todos los elementos, un plan madurado y completo, con recursos económicos bastantes, una acción vigorosa, tenaz, vasta e intensa, amparada y patrocinada por los Poderes Públicos”⁷.

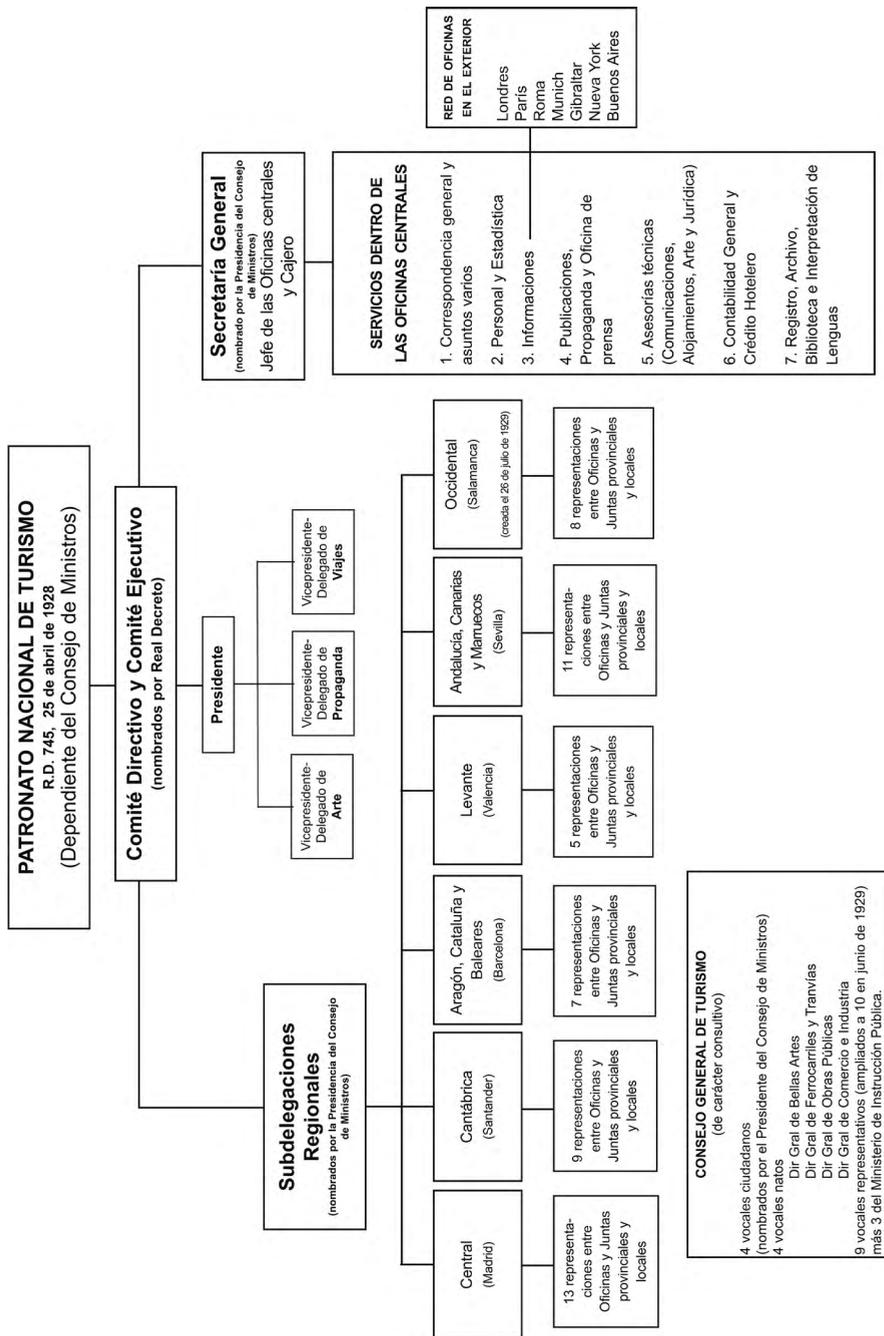
Esta “acción vigorosa” llegó dos años después, pero con un modelo mucho menos abierto y, en cualquier caso, alejado de las células base del turismo preexistentes (Sindicatos de Iniciativa Turística) aunque, eso sí, aspiraba a atender todas las demandas de la industria turística, desmarcándose radicalmente de la inoperante Comisaría Regia y su obsesión por el arte y las antigüedades. De esa manera, en abril de 1928 quedaba constituido el PNT, dependiente del Consejo de Ministros

⁵ Para ampliar consultar *Parte II: La primera socialización 1919-1936*, en Moreno Garrido (2007 a), pp. 83-132.

⁶ Herrero Anguita (1926).

⁷ Herrero Anguita (1926), p. 37.

ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA ESPAÑOLA. 1928-JULIO 1930



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Memoria de los trabajos realizados por el PNT desde julio de 1928 a 31 de diciembre de 1929 y PNT. R.D. de creación. Reglamento General y Reglamento de Régimen Interior. Imprenta Zola Ascasibar, 1929.

estructurado a partir de un complejo organigrama que giraba en torno a un comité directivo y ejecutivo (nombrado por Real Decreto) compuesto por un presidente y tres vicepresidentes-delegados: de Arte, de Propaganda y de Viajes⁸. El comité se completaba con una secretaría general, que era al mismo tiempo la jefatura de las oficinas centrales y la caja. Se convirtió, en realidad, el verdadero motor del PNT puesto que, además de ser el responsable de los servicios centralizados en Madrid, coordinaba la labor de las delegaciones regionales.

La organización regional se estableció a través de delegaciones que, en el momento de la creación fueron cinco: Central (con sede en Madrid), la Cantábrica (sede en Santander), Aragón, Cataluña y Baleares (Barcelona) Levante (Valencia) y Andalucía, Canarias y Marruecos (Sevilla). En julio de 1929 y, de forma inesperada, se creó una sexta, la occidental con capital en Salamanca⁹. De ellas dependían tanto las Juntas provinciales y locales de turismo, como las oficinas de información turística que se fueron abriendo por España.

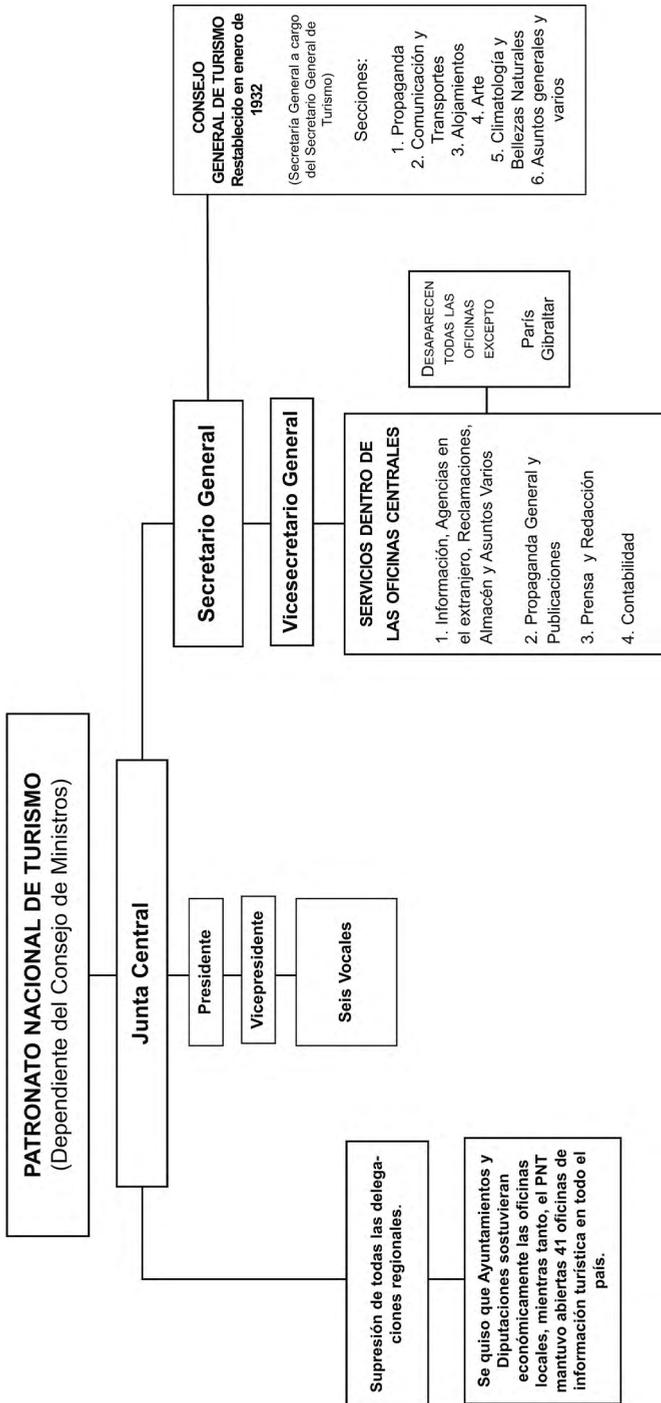
Este organigrama permanecerá sin modificaciones hasta la llegada de la República, aunque una importante crisis interna durante el verano de 1930 estuvo a punto de reestructurarlo. El verano del 30 fue el principio del fin de las realizaciones del PNT. Su época más intensa finalizaba bruscamente, frenada por la preocupación en torno a sus ingresos y por el ambiente general. En enero había caído Primo de Rivera y la situación del país era cada vez más imprevisible. En el exterior, la crisis bursátil tenía relación directa con la contracción de los flujos turísticos internacionales. En el seno del PNT, la crisis supuso la salida de Güell y la evidencia de que los problemas de financiación parecían exigir un recorte de tan abultado organigrama. Los planes de reforma, no obstante, quedaron en nada y el PNT tal cual estaba concebido sobrevivió hasta la llegada de la República en abril de 1931. A partir de ese momento, y por Decreto, quedó en suspenso. Entre abril y diciembre de 1931, un régimen transitorio —Dirección General de Turismo— sustituía al PNT. Tras una investigación a fondo de su actuación y finanzas, fue restablecido finalmente con idéntico nombre pero un organigrama mucho más sencillo en el que se suprimían tanto las delegaciones regionales como las tres vicepresidencias para dejarla en una única, de la que dependían seis vocales¹⁰.

⁸ RD 745, de 25 de abril de 1928, por el que se crea el Patronato Nacional de Turismo.

⁹ AGA (3) 49. 02. 12.676.

¹⁰ Decretos de 4 de diciembre de 1931 y 12 de enero de 1932. AGA (9) 02.01 51/10.385.

RESTABLECIMIENTO DEL PATRONATO NACIONAL DE TURISMO
(DECRETOS DE 4 DE DICIEMBRE DE 1931 Y 12 DE ENERO DE 1932)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en *Memoria correspondiente a la liquidación, revisión y transformación del PNT ordenada por el Gobierno provisional de la República en su Decreto de 23 de abril de 1931* y Archivo General de la Administración (9) 02.01 51/10.385.

3. El diseño de una política turística

Los primeros pasos que dio el PNT fueron encaminados a encauzar la cuestión de las exposiciones, sobre todo la sevillana, definiéndose en ese momento las dos grandes carencias que habría que combatir: información y propaganda, junto con la, indispensable, cuestión hotelera. La puesta al día de España en propaganda e información turística no se entiende sin las inversiones del PNT, ya que la iniciativa privada resultó muy escasa en esos años. Muy bien planteada, mirándose en productos extranjeros de gran calidad, produjo éxitos notables. Las publicaciones, folletos, carteles, guías y promoción turística del PNT se convirtieron en el primer esfuerzo nacional dirigido a la difusión de España como destino y, casi con seguridad, llegaron a muchos rincones de Europa, donde todavía hoy, en librerías de viejo, uno puede encontrarse con algunos de estos folletos o carteles. Dentro del país, fue el mejor estímulo para socializar las prácticas turísticas. De hecho, en el servicio de publicaciones y propaganda del PNT tenemos el mejor retrato de la España turística de los años treinta.

A través de la creación de oficinas de información turística, tanto en el interior como en el extranjero, y de la reglamentación de la profesión de guías-intérpretes, el país modernizaba sus anticuadas (o inexistentes) fórmulas de captación e información de turistas. Este servicio, a la altura de los años treinta era fundamental como pieza angular en un mundo de masas. Hasta el período de entreguerras esa función, ni era necesaria (eran pocos y muy ricos los que viajaban) ni la asumían los Estados, más bien, los agentes privados, que, en parte, nacieron con la misión de asesoramiento y organización. Ahora, cuando clases medias se incorporaban a la moda del viaje y las vacaciones, las administraciones estatales se plantearon la información gratuita como paso previo y fundamental para la captación de flujos turísticos hacia los principales destinos. Así surgió la primera red de oficinas turísticas situadas en los principales puertos, fronteras y localidades donde el tráfico turístico era notable. En edificios arrendados o construidos a tal efecto y con personal cualificado, la red nacional, finalizando 1929, rondaba el medio centenar de centros.

En el exterior se crearon, en primer lugar, oficinas en París (12, Boulevard de la Madeleine) y Londres (173, Picadilly Street). Muy poco después otras cinco, aunque algunas de rentabilidad e interés dudoso. La oficina de Roma abierta en abril de 1929 estuvo situada en la Vía Condotti, 9. La de Gibraltar en los números 63-65-67 de Main Street. La de Buenos Aires, en la Avenida 25 de Mayo, 158. En Munich (creada en septiembre de 1929) estuvo en la calle Resindenztrasse, 6 y, finalmente la de Nueva York (alquilada desde febrero de 1929) en el n.º 695 de la Quinta Avenida.

Si la cuestión de difusión y propaganda resultó fundamental, no menos lo fue la atención a la industria hotelera. Ante el desinterés de la iniciativa privada parecía urgente que el Estado acometiese de lleno la cuestión hotelera, prioritaria de

cara a la celebración de las exposiciones de 1929. El PNT actuó sobre los hoteles de tres maneras. En primer lugar, intentando homogeneizar y cuidar la calidad de los establecimientos hoteleros¹¹; en segundo lugar, incentivando su construcción a través de ayudas estatales en forma de créditos (Crédito Hotelero); y, en tercero, construyendo él mismo los hoteles que el capital privado no construía. Las dos últimas fueron las más importantes porque definirían una política que se mantendría durante décadas.

3.1. El Estado, empresario hotelero

El Estado partía de una situación particular ya que, aunque no hubiese querido implicarse en la construcción o gestión de hoteles, no tuvo más elección. En primer lugar porque heredó un establecimiento (Gredos, diseñado por el Comisario de Turismo e inaugurado en abril de 1928) y, en segundo lugar, porque, ya siendo PNT, asumió compromisos como el del conde Güell, quien presionó para que se construyese el Hotel Atlántico de Cádiz con dinero público. Aún así, en abril de 1929 el PNT se planteó que fuese una compañía privada (y además extranjera) la que explotase los hoteles que se construyesen¹². Sin embargo, y tras un estudio previo de viabilidad que no satisfizo a las autoridades del PNT, se decidió descartar esta opción y el Estado derivó, muy a su pesar, en empresario hotelero. La presencia estatal en el sector se completó, el 23 de junio de 1929, con la publicación del anuncio del concurso para la construcción de una modalidad hotelera destinada a automovilistas: los albergues de carretera.

Más urgente era el animar al capital privado para que construyese hoteles. Para ello, en septiembre de 1928 se planteó la necesidad de crear una caja de Crédito Hotelero semejante a las que existían en otros países¹³. Dicho Crédito, cuya negociación fue compleja, fue aprobado finalmente el 6 de agosto de 1929, para iniciarse pocos días después los trámites de los primeros expedientes de concesión aprobados por el PNT: el Hotel de Salamanca, Hoteles de Sitges y Caldetas, o el Hotel Oromana de Alcalá de Guadaíra. Sin embargo, el Crédito Hotelero aprobado por el gobierno y fijado en un presupuesto anual de diez millones de pesetas no satisfizo a las autoridades turísticas. Recién aprobado, el Secretario General se quejaba a uno de los delegados regionales porque “no son prácticas ni eficaces las garantías que se

¹¹ Fueron actuaciones en materia de regulación (implantación del Libro de reclamaciones, creación de la placa “Hotel recomendado”, gestiones en el gobierno para evitar la subida de los precios hoteleros en temporadas altas) y promoción (publicación de la Guía Hotelera de España). Para ampliar consultar PNT (1931 a), pp. 76-96.

¹² AGA (3) 49 02 12 676.

¹³ AGA (3) 49 02 12 110.

exigen a los dueños de los hoteles por no suponerles ventajas sobre lo que pudieran obtener en bancos"¹⁴. Un año después, uno de los delegados regionales volvía sobre lo inconveniente del Crédito Hotelero, cuya orientación juzgaba:

“muy desacertada porque la mayor parte de los hoteleros no son dueños de sus casas, sino que son únicamente arrendatarios, por lo que cae por su propio peso el Crédito Hotelero que exige, para dar un préstamo, la garantía hipotecaria del inmueble del hotel”.

Junto con lo que se consideraba una mala concepción del Crédito Hotelero estaba el tema de las irregularidades en torno al cobro de garantías, subvenciones y avales que concedió el PNT. Tantas que, alarmados, en diciembre de 1930 se presentaba un proyecto para modificar su Reglamento Regulador intentando que el PNT tuviera las máximas garantías en todas las operaciones de préstamo de dinero.

En la política hotelera se puede observar un ciclo similar a las otras acciones del PNT: euforia inicial que se tradujo en grandes proyectos, anuncio de crisis económica y súbito recorte. Un análisis de su gestión debe empezar, en primer lugar, por la ampliación de la red estatal de alojamientos. El planteamiento era el acertado, sin duda. La idea era disponer de una serie heterogénea de establecimientos para atender necesidades distintas. El proyecto de los Paradores se diseñó para un turista con mayor nivel adquisitivo; los refugios se pensaron para deportistas y cazadores; las hosterías sólo cubrían servicios de restauración. Un caso aparte fue siempre el Hotel Atlántico de Cádiz que estaba pensando para atender a los turistas que desembarcasen en los grandes trasatlánticos que venían de América. Hasta la crisis del verano de 1930 cuando se suprimió la Junta de Paradores, del Estado dependían: el heredado Parador de Gredos, el Parador de Úbeda, montado en el Palacio de Donadio, cedido por el Ayuntamiento en julio de 1929 e inaugurado en noviembre de 1930; el Parador de Ciudad Rodrigo, también ofrecido al Estado por el Ayuntamiento de la ciudad en enero de 1930; el de Mérida, vendido finalmente por el marqués de la Vega-Inclán, y el Hotel Atlántico de Cádiz. Las Hosterías de la Rábida y Alcalá, así como el Parador de Oropesa y el Refugio de Áliva se montaron a partir del verano de 1930 y, ante la situación de crisis, fueron cedidos en arrendamiento. El aumento de la red estatal en un tiempo tan corto fue, por tanto, notable.

Un segundo grupo lo constituían los albergues de carretera. Estaban pensados para automovilistas y su construcción, mucho más económica (eran establecimientos estandarizados y contruidos con material de la zona) estaba muy justificada como complemento necesario al Circuito de Firms Especiales en el que Primo de Rivera había hecho una importante inversión. Aunque el concurso para su adjudici-

¹⁴ AGA (3) 49 02 12 083.

cación fue en junio de 1929, el gran esfuerzo constructivo de albergues lo hicieron los republicanos. De hecho, en vísperas de la guerra, la red se componía de doce, situados en puntos estratégicos de las principales carreteras españolas.

Y, por último, debemos considerar el grupo de hoteles a los que el Estado había beneficiado con el Crédito Hotelero. Ahí el panorama era muy preocupante. La inversión estatal había sido de cinco millones de pesetas y, en aquellos sobre los cuales tenía el PNT una garantía de carácter hipotecario, el incumplimiento de obligaciones para con el Estado fue sistemático. Los hoteles a los que el PNT había avalado, presentaban una situación similar. Si en total se había avalado por algo más de un millón y medio de pesetas, en diciembre de 1930, apenas se habían satisfecho 17.988 pesetas¹⁵. Ante ese panorama, se hizo urgente intentar blindar las garantías estatales del Crédito Hotelero.

La República se encontró con un instrumento insuficiente, en números rojos y una red estatal de alojamientos que había que mantener, sin dinero para ello. Al haberse paralizado la construcción de Paradores, Refugios y Hosterías (desde el verano de 1930) se concentró en mantener la política de albergues. Aun así, en noviembre de 1932, de cara a la apertura de algunos de ellos, se elaboró un informe que concluía con la firme decisión de estudiar cuidadosamente la política hotelera estatal ante la evidencia de que la falta de personal impedía asumir la explotación directa de establecimientos. El Estado, venían a decir, “ni es, ni sabe ser hotelero”.

Dicho informe también sintetizaba las inversiones hasta la fecha. Hasta noviembre de 1932, el PNT había pagado por edificios en pleno dominio o usufructo (Paradores, Refugios, Hosterías y Albergues) tanto en obras como muebles y enseres casi tres millones de pesetas a los que había que añadir otras 470.675 de los albergues que estaban en construcción (Antequera, Medinaceli y Triste) que “no se abrirán por no considerarse interesantes turísticamente”. También estaba pendiente la apertura del Parador de Mérida (en obras desde 1930 e inaugurado el 29 de mayo de 1933) y el de Villacastín, inaugurado en abril de 1935.

Ante esa situación, se sugirió convocar un concurso para que una sociedad, constituida para ese fin, se encargase de la explotación de los establecimientos estatales (Paradores, Albergues, Hosterías y Refugios y Hotel Atlántico) e incluso sobre los que tenía una garantía de carácter hipotecario. Las altas exigencias que planteaba el PNT (constituida con capital español, prohibición de dedicarse a otros servicios, una elevadísima fianza, aseguramiento para el Estado de un canon mínimo y una participación, permitir la intervención del Estado a través de consejeros y representantes y aceptar los precios y régimen que señalase el PNT) lo impidieron. Por tanto, una vez más, y como ya ocurriera en la primavera de 1929, el Estado vio frustrados sus intentos de desembarazarse de su condición de empresario hotelero.

¹⁵ AGA (3) 49 02 12 108.

CUADRO 1

LA ACTIVIDAD HOTELERA DEL ESTADO ENTRE 1928-1935

Establecimientos explotados directamente por el Estado

Parador de Gredos
 Albergue de Manzanares
 Parador de Ciudad Rodrigo
 Parador de Úbeda

Establecimientos cedidos en arrendamiento con subvención o de forma análoga

Hostería del Estudiante (Alcalá de Henares)
 Parador de Oropesa
 Refugio de Áliva
 Hostería de la Rábida (Huelva)

Hoteles sobre los cuales tenía una garantía de carácter hipotecario

Hotel Infanta Luisa de Aracena
 Hotel Compostela en Santiago
 Gran Hotel de Salamanca
 Gran Hotel Atlántico de Cádiz
 Hotel París de Ávila

Hoteles a los que concedió aval

Hotel Terramar de Sitges
 Hotel Caldetas (Barcelona)
 Hotel Oromana en Alcalá de Guadaira

Albergues y paradores cuya apertura se produjo entre los años 1933-35

Albergue de Almazán
 Albergue de Aranda de Duero
 Albergue de Bailén
 Albergue de Benicarló
 Albergue de La Bañeza
 Albergue de Lorca (Puerto Lumbreras)
 Albergue de Puebla de Sanabria
 Albergue de Quintanar de la Orden
 Parador de Mérida

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en AGA (3) 49.02 12108.

4. Cómo financiar el turismo

El cómo financiar el turismo preocupó al Gobierno porque la posibilidad de crear una partida presupuestaria era impensable y la clásica fórmula de la época, las cajas especiales (especializadas en financiar actividades y sectores específicos y que, además, planteadas como organismos autónomos, evitaban el rígido control presupuestario) fue descartada, probablemente para no seguir inflando de forma alarmante el sistema. De esta manera, se decidió que el recién creado PNT se autofinanciaría a través de un seguro obligatorio de viajeros creado a tal efecto.

Pero tampoco hubo unanimidad en torno a ese seguro. Lo tenemos por primera vez definido en el Decreto de fundación del PNT (abril de 1928) donde se especifica en dos de sus artículos que nació con el objetivo de ser la fórmula de financiación del nuevo organismo:

“Art 13. Para el sostenimiento del PNT, se conceden a éste los recursos que provengan de la creación del Seguro Obligatorio de los Viajeros transportados por ferrocarril y compañías de navegación y del Seguro Obligatorio de ganado vivo que por ferrocarril se transporte. Estos seguros se implantarán a partir del 1 de julio.

Art 15. En la fijación del importe de las primas y de las indemnizaciones se procurará que, en todo caso, quede el 50% como mínimo de la recaudación de los impuestos especiales, disponible para ser dedicado a los fines del PNT”¹⁶.

Sin embargo, finalmente sólo se aplicó a viajeros por ferrocarril, descartándose otros medios de transporte y el ganado vivo transportado por ferrocarril. El porqué está en la oposición de los sectores marítimo y ganadero. El 5 de junio de 1928, en una reunión del comité directivo del PNT, el entonces presidente del mismo (Alberto de Borbón, duque de Santa Elena) “expuso la conveniencia de que el seguro de transporte de viajeros y ganado sea aplicable también a las compañías de navegación” pero, probablemente, el conde Güell, como poderoso naviero, evitó la creación de dicho seguro en el tráfico marítimo al ir contra sus propios intereses¹⁷. Meses después, en 1929 y en 1930, todavía había quien se preguntaba, con incredulidad, por qué no ampliar el seguro a otros transportes.

Por su parte, el seguro sobre el transporte de ganado se suprimió por la resistencia de las compañías ferroviarias. Alegaron que los ganaderos, para evitar pagar, transportarían al ganado destinado a ser sacrificado por cañadas y cordeles, lo cual

¹⁶ RD 745, de 25 de abril, de 1928.

¹⁷ AGA (3) 49 02 12 110.

tendría consecuencias muy negativas para las compañías de ferrocarril¹⁸. Lo mismo ocurriría con el ganado vivo, que se movía, sobre todo, en época de trashumancia. Por tanto, aunque aparecía en el Real Decreto fundacional del PNT, la negativa de unos y otros, así como la poca fuerza que tuvo el recién nacido PNT para negociar, dejó en suspenso la implantación de otra prima que no fuera la de viajeros por ferrocarril, con las consecuencias que eso tendría en el futuro.

4.1. Un Seguro Obligatorio de Viajeros, la fórmula elegida

No era la primera vez que en España se planteaba la necesidad de establecer un seguro de viaje, y aunque las tentativas anteriores (como la de 1886, que fue anulada por RD de 21 de agosto de 1889, prohibiendo la expedición de pólizas de seguros en los despachos ferroviarios) habían resultado un fracaso, en este momento, las previsiones eran buenas¹⁹. Según el Anuario Estadístico de España, en 1926 se habían producido 119 millones de desplazamientos por ferrocarril a nivel nacional (poco más de 93 millones de ellos por vía ancha y algo más de 25 millones por vía estrecha), lo que suponía una recaudación de 231 millones de pesetas. Para 1928 se calculaba que el número de viajeros había aumentado hasta 120 millones, lo que, calculado a razón de dos pesetas, presentaría un producto de 240 millones de pesetas, cuyo 5% de seguro ascendería a doce millones de pesetas. A estos podría añadirse el importe de los billetes gratuitos que tendrían que tributar también por seguro. Además, existía un impuesto del Tesoro cuyo 5% del seguro supondría casi dos millones más, con lo que las predicciones más optimistas calculaban que ascendería a catorce millones de pesetas.

Para su gestión y cobro se creó una comisaría específica (dependiente de la Inspección de Seguros, creada como sección, dentro del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria) que, paradójicamente, terminó teniendo unas relaciones muy difíciles con el PNT, al acusarla éste de retrasos deliberados y ocultación de datos. Como el cobro del SOV tardaría unos meses en llegar (no entraba en vigor hasta octubre) y la celebración de las exposiciones era inminente, se inyectaron al PNT 250.000 pesetas para empezar a trabajar. El 18 de agosto de 1928 se recibió del Tesoro un anticipo de 150.000 pesetas, que se completaron con las 100.000 pesetas restantes el 19 de octubre³.

¹⁸ Observaciones al RD de la Presidencia del Consejo de Ministros creando el Seguro Obligatorio de Viajeros y Ganado hecha por la Compañía de Explotación de los ffcc de Madrid a Cáceres y Portugal y el Oeste de España. AGA (3) 49 02 12 539.

¹⁹ Proyecto para la organización y explotación del seguro contra accidentes ocasionados a las personas o animales vivos por causa de su transporte (s/f) AGA (3) 49 02 12 539.

²⁰ RD 1.382 de 25 de julio de 1928. PNT (1931 a), p. 15.

4.2. La contratación de un empréstito estatal

Sin embargo, mucho más importante que esa escasísima ayuda inicial fue la decisión por RD 2204, de 27 de noviembre de 1928, de facultar al PNT a concertar un empréstito con la Banca Nacional de veinticinco millones de pesetas nominales:

“afectando al servicio de intereses y amortización los ingresos que le correspondían en el Seguro Obligatorio de Viajeros y ganado que circulen por ferrocarril, conforme a los términos del artículo 49 del RD de 13 de octubre de 1928”.

En el artículo primero se establecía que si la garantía fuera suficiente para cubrir el servicio anual de intereses y amortización, o si quedase suspendido o anulado el SOV y Ganado, el Estado tomaría a su cargo el servicio de intereses y amortización, abonando lo que faltase hasta dejar extinguida la suma avalada. Este empréstito de veinticinco millones de pesetas, era amortizable en veinticinco años, lo que suponía anualmente un pago de 1.550.000 pesetas. Pero:

“del producto de la negociación del empréstito de títulos amortizables en 25 años al 5% emitidos por el PNT se dedicará una partida de diez millones de pesetas para invertirla en operaciones de préstamos cuya partida se incrementará anualmente con el 60% del beneficio líquido que se obtenga, pudiendo el Patronato disponer libremente del 40% restante para sus demás fines”²¹.

4.3. La crisis ferroviaria arrastra al turismo

A pesar de contratar el empréstito, se esperaba que el PNT se financiase gracias al SOV y, sin embargo, esto nunca ocurrió porque la crisis ferroviaria hizo imposible el propósito. De hecho, desde muy pronto se empezó a evidenciar que cobrar dicho seguro no iba a ser tarea fácil. Aunque el RD que creó el PNT en mayo asumía la implantación, el 1 de octubre de 1928, del SOV, pocos meses después (RD 1562, de 30 de agosto de 1928) quedaba en suspenso por no haber sido posible en el plazo de tiempo transcurrido hasta entonces “llenar todos los requisitos y trámites de orden material necesarios para su implantación”.

La razón dada, puramente técnica, quedó en evidencia cuando el 1 de octubre de 1928, el día de su implantación definitiva, un nuevo RD suspendía su aplicación. Para el PNT era un nuevo contrat tiempo. El Secretario General, José Antonio de

²¹ Reglamento Regulator del Crédito Hotelero R O de 3 de agosto de 1929.

Sangróniz, se entrevistó con el ministro de Trabajo y el Director General de Comercio, responsabilizándolos de haber intervenido sobre el monarca. Sin ese seguro, el PNT no podría empezar a trabajar. Las razones que se le dieron entonces volvieron a ser técnicas. Primo de Rivera tenía previsto modificar el RD para acceder a algunas presiones de las compañías de ferrocarriles, no tanto por la cuota sino por el procedimiento de hacerla efectiva. Se les aseguró que se estaba pensando en ampliar el seguro obligatorio a los transportes por automóvil, lo que podría resultar muy interesante. En el PNT, ingenuamente, calcularon unos ingresos anuales de diez millones de pesetas²².

Pero esto no ocurrió, sino algo peor. Cuando, finalmente el 13 de octubre de 1928 se restableció el Seguro Obligatorio de Viajeros lo hizo en un 2% menos de lo previsto, puesto que se destinó el 1% para bonificaciones al personal de la Administración Pública, encargado de la del Seguro, y otro 1% para el Instituto de Reeducación Profesional. Las presiones de las compañías ferroviarias, la situación de sus trabajadores y la crisis del ferrocarril empezaban a lastrar al turismo.

Aún mermado en un 2%, el SOV ya estaba en marcha. El procedimiento establecido obligaba a la recaudación del seguro por las compañías ferroviarias, quienes lo remitían a la Comisaría del Seguro Obligatorio. El ingreso se hacía por trimestres naturales dentro de los treinta días siguientes a cada una de las liquidaciones con las compañías ferroviarias, reservando un 25% del líquido hasta el cierre del ejercicio anual. Las delegaciones de Hacienda ingresaban las cantidades recibidas en una cuenta especial de efectivo, sin interés, a disposición de la Comisaría, que abrió una Caja General de Depósitos en Madrid. La Comisaría entregaba a cada empresa ferroviaria, contra los ingresos realizados por cada una y como compensación de gastos de administración, el 4% de la recaudación efectuada. El sistema quedó así establecido y aunque hubo en los meses siguientes nuevas modificaciones técnicas (15 de noviembre se aclara y modifica el Decreto de 13 de octubre de 1928 y el RD 2204 de 27 de noviembre de 1928), éstas no alteraron el cobro de la prima.

Los años 1929 y 1930 transcurrieron sin grandes cambios, ya que una nueva norma, el RD de 26 de julio de 1929, aprobando el texto desglosado y refundido para la aplicación del RD de 13 de octubre de 1928 en lo referente el SOV, apenas volvía a incidir en aspectos técnicos²³. Se venía observando, no obstante, a lo largo de ese período, algunos trucos para evitar pagar al PNT todo lo que la Ley le aseguraba. De hecho, los fondos de la Comisaría no estaban colocados en cuenta corriente, sino en valores, lo que, a la larga significaba que la Comisaría disfrutaba íntegramente

²² AGA (3) 49 02 12 676.

²³ El impuesto-prima se calculaba sobre el precio del billete (compañía, recargo del 15% y Tesoro) pero sin computar el sello de recibo (Timbre del Estado), es decir, deduciendo este último si estuviese incluido en el precio total del billete.

de los intereses de estos valores que nunca llegaban al PNT; que, además, retenía el 25% sobre el producto líquido en concepto de reserva especial, que los billetes de sus trabajadores no pagaban primas o que no facilitaba datos sobre los ingresos de las compañías a la Comisaría²⁴. En definitiva, de poco más de diez millones, al PNT apenas llegarían seis millones y medio.

Terminando el año, un RD de 26 y 27 de noviembre de 1930 volvía a asestar un duro golpe a las arcas del PNT. En ese momento se le desproveía del 10% de la recaudación de la prima, destinada a la asistencia social de los trabajadores del ferrocarril²⁵. Esa fue la primera batalla ganada por el sector ferroviario al Estado y evidenció que no estaban dispuestos a aceptar que tuviera que ser el ferrocarril quien financiase la administración turística oficial.

En el PNT estaban asimilándolo cuando, pocos meses después, se le volvía a recortar los ingresos. A primeros de marzo de 1931 (RD de 26 de febrero, desarrollado en la RO de 21 de marzo) se modificaba la distribución del seguro ferroviario de manera que “según cálculo aproximado, supuso una merma de dos millones de pesetas para el año en curso y más de tres millones para ejercicios ulteriores”. Era un nuevo Decreto que pretendía resolver parte del problema de los haberes de los empleados del ferrocarril con el dinero del SOV.

El PNT, exigió del ministro de Fomento (para ellos el sugeridor de la medida) que arbitrarse una compensación económica que indemnizara al turismo del importante quebranto económico que se le había causado²⁶. Si la cifra anual de ingresos no superara los cinco millones y teniendo en cuenta que había que pagar una anualidad (de pagos e intereses de amortización) de 1.800.000, la disponibilidad anual del PNT quedaba reducida a poco más de tres millones.

La crisis del ferrocarril se había hecho evidente, y éste se estaba devorando a sí mismo para sobrevivir. A mediados de 1930, la posibilidad de que se iniciaran importantes movilizaciones en el sector ferroviario obligó al Ministerio de Fomento a negociar para consensuar acuerdos²⁷. Bajo presión, en febrero de 1931, el gobierno decretó un jornal mínimo, determinando, al mismo tiempo, una subida de las primas del SOV del 33% con el propósito de que las compañías pudieran obtener parte de los fondos necesarios para atender estos gastos. El RD de 26 de febrero, suponía, en la práctica, que, desde ese momento las compañías ferroviarias serían las principales beneficiarias de la prima del SOV.

²⁴ AGA (9) 49 02 12 541.

²⁵ RD n.º 2.662 de 27 de noviembre de 1930 destinando el 10% de la recaudación a la Asociación General de los Empleados y Obreros de los Ferrocarriles de España y modificando el artículo 49 del RD de 13 de octubre de 1928 y su concordante el 74 del de 26 de julio de 1929.

²⁶ AGA (9) 2.01 51/4056.

²⁷ Artola (1978).

CUADRO 2
LEGISLACIÓN SOBRE EL SOV Y SU INCIDENCIA EN EL TURISMO

-
- Real Decreto n.º 745 de 25 de abril de 1928. Creación del PNT.
 - Real Decreto n.º 1562 de 30 de agosto de 1928. Proyectos para enlazar el PNT con el Seguro Obligatorio de Viajeros.
 - 30 de septiembre de 1928. Se deja en suspenso la implantación del Seguro.
 - Real Decreto n.º 1736 de 13 de octubre de 1928. Se establece el Seguro Obligatorio de Viajeros.
 - Real Decreto n.º 2204 de 27 de noviembre de 1928. Se aclara y modifica el Decreto de 13 de octubre.
 - Real Decreto de 26 de julio de 1929 aprobando el texto desglosado y refundido para la aplicación del RD de 13 de octubre de 1928 en lo referente al Seguro de Viajeros por Ferrocarril.
 - Real Decreto n.º 2662 de 27 de noviembre de 1930 destinando el 10% de la recaudación a la Asociación General de los Empleados y Obreros de los Ferrocarriles de España y modificando el artículo 49 del RD de 13 de octubre de 1928 y su concordante el 74 del de 26 de julio de 1929.
 - Real Decreto n.º 787 de 26 de febrero de 1931 (desarrollado en la RO de 21 de marzo) se modifica la distribución del seguro ferroviario y aumenta la participación de las compañías ferroviarias en el producto de dicho seguro.
-

El 4 de diciembre de 1931 se decreta que el PNT deje de tener participación en el Seguro Obligatorio de Viajeros.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Chacón (1933) y Díez de las Fuentes (1943).

La estrategia de los ferrocarriles fue un doble triunfo, al menos de momento. En primer lugar porque habían conseguido, y no era la primera vez, doblegar al gobierno. En segundo lugar porque habían conseguido librarse de la carga del PNT, lo que, en el fondo, llevaban intentando desde la polémica creación del seguro en abril de 1928.

En el PNT, sin embargo, la indignación y preocupación fueron máximas. En un oficio del 11 de abril de 1931 del conde de la Cimera (Presidente del PNT) al Presidente del Consejo de Ministros, le reclamaba una transferencia urgente de dos millones de pesetas y una compensación por los ingresos arrebatados²⁸. Compensación que pretendía, en primer lugar, poner en vigor el SOV en los servicios de transportes por carretera; en segundo lugar, el establecimiento de una pequeña prima sobre el consumo de gasolina y, por último, autorizar una tasa de estancia, sobre todo en pueblos y ciudades de importancia turística.

En definitiva, aquello que, en el ya lejano 1928, había estado planteando Herre-ro Anguita: implicar en la financiación del turismo a todos los sectores que tuvieran

²⁸ AGA (9) 2.01 51/4056.

participación en él, tal y como venía haciéndose en “las grandes naciones turísticas del mundo”.

5. Un presupuesto al servicio de una política turística (hasta 1931)

Hasta ahora se ha analizado cómo la principal fuente de financiación del PNT fue mermando de 1928 a 1931 de forma alarmante, hasta el punto de hacer peligrar la estructura y supervivencia del turismo oficial. Si se le fue despojando del SOV, se deduce que se financió gracias al empréstito estatal, pero ¿cómo invirtió esos recursos?

5.1. Hasta 1930

Si entre abril y noviembre de 1928, el PNT apenas dispuso de un adelanto de dinero de 250.000 pesetas, el presupuesto del año siguiente mejoraba sustancialmente la situación. De hecho, para 1929 se calculaban unos ingresos de 31.500.000 de pesetas²⁹. De esta cantidad, 7.395.372 de pesetas (aunque en 1929 sólo se cobraron 3.361.016) eran ingresos por el SOV que, aunque no llegaba a los diez millones de pesetas que habían calculado, fue lo máximo que se ingresó nunca; y el resto, 23 millones y medio, el producto de la negociación del empréstito. Lo eufórico del presupuesto hizo que se montase el complejo organigrama de administración turística estatal basado en oficinas centrales, delegaciones regionales, oficinas dentro y fuera del país, así como una plantilla abultada de personal, que superaba las cien personas, además de importantes partidas destinadas tanto a la cuestión hotelera, como a la promocional. En junio de 1929 se publicó el anuncio del concurso para la construcción de los albergues de carretera y en agosto (RO de 3 de agosto de 1929) se aprobaba el reglamento regulador del Crédito Hotelero. A lo largo del año empezaron a trabajar las cinco delegaciones regionales (que se ampliaron a seis en julio de 1929), se montaron las oficinas de turismo en el exterior (algunas de ellas muy costosas y ambiciosas) y las oficinas dentro de España, se dieron subvenciones a arte y deporte, se invirtió en las exposiciones de 1929 y comenzaron las obras para la sede oficial del PNT en Madrid, que se inauguró finalmente en enero de 1930³⁰.

A pesar de los importantes gastos de la primavera y el verano, el arqueo de caja el 30 de octubre de 1929 arrojaba un total a favor del PNT de poco más de doce millones y medio, más los cinco millones que tenía en depósito en cuentas a un año,

²⁹ AGA (3) 49 02 12 077.

³⁰ Moreno Garrido (2007b), pp. 199-218.

a razón de un millón depositado en cinco grandes bancos españoles. Fue eso lo que animó a sus responsables a acometer, a partir de noviembre, una gran inversión en propaganda. Aunque la situación era buena, lo elevado del presupuesto generó un debate interno. Los partidarios lo veían claro porque, a los 17.600.000 pesetas de disponibilidad había que añadir como producto del SOV (según informes de la Comisaría) cinco millones de pesetas. Calculando que entre noviembre y diciembre se gastasen o invirtiesen 1.600.000, el saldo probable del PNT a 31 de diciembre de 1929 sería de 21 millones, a los que habría que añadir siete millones de ingresos por todos los conceptos, lo que hacía un total de 28 millones. Aunque de esos había que deducir diez millones destinados al Crédito Hotelero, de los 18 millones restantes podían quedar dos millones como fondo de reserva extraordinario para ejercicios ulteriores. Aun así quedaban 16 millones que se distribuirían: siete de ellos para presupuesto ordinario y nueve millones para presupuesto extraordinario.

Se planteó entonces destinar cuatro millones de pesetas a propaganda. La inversión se distribuiría en prensa española y extranjera, cinematógrafo, carteles, conferencias, fotos y distribución. El Secretario General, que también era el responsable de la Caja Central, no era partidario, teniendo en cuenta lo elevado de la inversión. Creía que sería contraproducente gastar tanto dinero porque en años posteriores sería difícil mantener el nivel de inversión, pero los vicepresidentes de Arte y Propaganda, sin embargo, se mostraron muy decididos. Eran los años en los que todavía, ilusamente, pensaban que los ingresos del PNT aumentarían con el importe del seguro por carretera y, finalmente se decidió aprobar el elevado presupuesto, que dio como resultado una magnífica campaña promocional, la más intensa que se había hecho hasta entonces en España.

5.2. Los primeros problemas de financiación

Por tanto, las previsiones para 1930 eran buenas³¹. De hecho, ese año todavía estarían exentos de pagar la primera amortización del empréstito, ya que el Banco de

³¹ Presupuesto aprobado el 19 de mayo de 1930. Total: 8.881.713 pesetas
 Presupuesto ordinario de gastos (desglosado en 15 capítulos): 3.725.585
 Presupuesto extraordinario (desglosado en 8 capítulos): 5.156.128
 Total pagado hasta mayo de 1930 con cargo al presupuesto extraordinario: 2.189.459
 Total de gastos pendientes del presupuesto extraordinario: 2.966.668
Total presupuesto extraordinario
 Anejo: Suma total de créditos que se solicitan para julio de 1930: 845.949 a 27 de junio de 1930
 Intereses de bonos para pagar el tercer cupón del año actual vencimiento 1 de julio correspondiente a los intereses de bonos amortizables: 312.500
 Para agencias en el extranjero: 247.500
 AGA (3) 49 02 12 083.

España comunicó al PNT que dicha amortización se debería realizar a los dos años de la fecha de la emisión y, por consiguiente, quedaba retrasado un año dicho reembolso. El Banco de España prefería incluir las sumas necesarias para el pago de todos los cupones de 1930 sobre la totalidad de los títulos emitidos y luego las sumas adecuadas para pagárselas a los no amortizados, con su disminución progresiva hasta el último año en cómputo ajustado al comienzo en 1931, por lo que se consideraba indudable que el primer sorteo habría de tener lugar el 1 de diciembre de 1930, para pagar el capital de los títulos que se amortizasen en enero de 1931. Para el PNT el no retrasar las amortizaciones suponía una economía equivalente al interés que devengasen en cada año los títulos que se amortizasen, “lo que no era despreciable”³². Además, no fue hasta 1930 cuando se cobraron cuatro millones de pesetas de devengo de la participación en el SOV.

Pero si bien tenían un año más de plazo para pagar el préstamo, en enero una RO de la Presidencia del Consejo de Ministros modificaba la organización provincial del PNT y suprimía el cargo de representante provincial, para que fuesen las corporaciones provinciales las que ostentasen la representación del PNT³³. Un mes después, otro Real Decreto recortaba al PNT la libertad para colocar sus fondos y entrega de los mismos en cuenta con el Tesoro³⁴. Se privaba, de esa manera, al PNT de la liquidación de los intereses a su favor entre abril y diciembre de 1930. Eran los primeros signos que indican un recorte de su economía. En plena crisis nacional, los gastos del PNT eran excesivos.

Los problemas se hicieron evidentes durante el verano, cuando en el PNT reconocían abiertamente “el régimen de economías que se ha impuesto”³⁵. Ajustes que supusieron paralizar toda actividad del plan de construcción de Paradores y Hostelerías, y la supresión de la Junta del mismo nombre; también la reducción del capítulo de presupuestos extraordinarios para exhibición del Tesoro Artístico nacional; la eliminación de la plaza de delegado marítimo del PNT; la finalización del contrato con Arturo Abegglen (asesor técnico de explotación de hoteles); o fijar una cuantía mínima y máxima de dietas de funcionarios en comisión de servicios. Algunos cambios eran más radicales, ya que en la Junta del 8 de agosto se decidió liquidar la Región Central y meses después, el 3 de diciembre de 1930, se planteaba la inmediata liquidación de la Delegación de Cataluña, Aragón y Baleares, que pasaría a una sociedad local de atracción de forasteros. Los ajustes del verano de 1930 no fueron sólo económicos. Ese verano el organismo vivía una renovación interna profunda que dio como resultado la salida del conde Güell de la presidencia y, por tanto, el

³² Carta de 7 de abril de 1930. AGA (3) 49 02 12 673.

³³ Junta de 15 de enero de 1930. AGA (3) 49 02 12 111.

³⁴ Por RD 599 de 25 de febrero de 1930.

³⁵ AGA (3) 49 02 12 077.

fin de una primera etapa en el Patronato monárquico caracterizada por planes muy ambiciosos y gastos millonarios.

Pero lo peor estaba por llegar ya que, terminando el año, el RD de 26 y 27 de noviembre de 1930³⁶ desproveía al PNT del 10% de la recaudación de la prima del SOV³⁷. Hasta ese momento, lo cobrado ese año por el PNT de la liquidación del Seguro, en efectivo, fue de poco más de seis millones y medio de pesetas³⁸. La situación empezó a ser preocupante, pero aún lo fue más cuando en marzo de 1931, apenas pasados cuatro meses de la anterior rebaja, un nuevo Real Decreto (RD de 26 de febrero) le arrebató de golpe dos millones de pesetas, con lo que los ingresos del SOV sólo supondrían 3.800.000 de pesetas.

El 21 de marzo se decidía que los fondos entregados por la Tesorería de Hacienda se situasen en cuenta corriente a la vista en el Banco de Bilbao, con el fin de que en la Caja hubiese siempre el menor dinero posible en efectivo, realizando los pagos de importancia mediante talón-cheque. El 11 de abril de 1931 se pedía al Consejo de Ministros una transferencia de dos millones de pesetas a la caja de Crédito Hotelero para poder hacer frente a las necesidades más inminentes. Entre enero y mayo apenas se ingresaron dos millones y medio de pesetas.

5.3. El control presupuestario de la República

En diciembre de 1931, ocho meses después de la instauración de la República, al PNT todavía le quedaban por amortizar 24 millones y medio de pesetas de un crédito de veinticinco millones. Es decir, no se había pagado prácticamente nada de lo que el Estado había prestado al turismo oficial en enero de 1929. Además, era imposible pagarlo porque, desde el RD de 26 de febrero, el PNT se había quedado prácticamente sin fuente de ingresos, ya que la rebaja de dos millones de pesetas suponía en la práctica que la financiación anual del PNT sería de poco menos de cuatro millones de pesetas (3.800.000). Si con ese dinero ni siquiera podía sobrevivir, difícilmente podría amortizar la deuda.

La República actuó, y no podía ser de otra forma, con rapidez³⁹. Sólo días después de ganar las elecciones, el 23 de abril, el gobierno provisional liquidaba el PNT e iniciaba una investigación sobre la actividad, gastos e inversiones del PNT monárquico.

³⁶ AGA (9) 2.01 51/10383.

³⁷ Por RD 599 de 25 de febrero de 1930.

³⁸ En concreto 6.569.900,17 de pesetas.

³⁹ Consultar el informe detallado que publicó el gobierno republicano a propósito de las investigaciones sobre el PNT en PNT (1931 b).

CUADRO 5

RESUMEN (POR AÑOS) DE LOS RECURSOS E INVERSIONES OBTENIDOS Y REALIZADOS
POR EL PNT DESDE SU CREACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1931

1. RECURSOS					
CONCEPTOS	1928	1929	1930	1931	TOTALES
Anticipo reintegrable del Tesoro	250.000				250.000
Cuenta de crédito en el Banco Español de Crédito	78.392	266.560			344.952,95
Producto del empréstito de 25 millones		23.500.000			23.500.000
Producto de la participación del PNT en el SOV		3.361.016	8.089.189	4.084.414	15.534.620
Venta de publicaciones		24.990	26.971	14.869	66.831
Rentas y beneficios de explotación de bienes		2.027	8.139	47.342	57.509
Otros recursos propios	3.762	132.513	174.016	224.791	535.089
Intereses de cuentas corrientes		292.538	254.487		547.026
Total	332.155	27.579.645	8.552.804	4.371.417	40.836.029
FINANZAS		29.075	9.250	29.957	68.276
Total	332.155	27.608.720	8.562.054	4.401.375	40.904.305
2. INVERSIONES					
Devolución del anticipo del Tesoro		250.000			250.000
Liquidación de cuenta de crédito		344.952			344.952
Obras e instalaciones	116.622	1.341.445	1.606.679	477.000	3.541.748
Personal	73.847	880.660	1.395.250	1.123.089	3.472.848
Material y alquileres	55.205	864.762	646.191	368.237	1.934.395
Gestión	84.825	4.378.800	4.558.499	4.973.545	13.995.671
Impuestos del Tesoro		110.869	191.877	208.210	510.956
Cargas financieras		2.676.768	5.208.921	1.751.702	9.637.393
Total	330.500	10.848.260	13.607.420	8.901.785	33.687.967
FINANZAS	75	45.476	4.700	1.540	51.791
Total	330.575	10.893.736	13.612.120	8.903.325	33.739.758
3. RESUMEN					
Importe de los recursos efectivos hasta el 31 de diciembre de 1931:					40.904.305
Importe de las inversiones realizadas hasta el 31 de diciembre:					33.739.758
Diferencia o fondos existentes en 31 de diciembre de 1931 según detalle:					7.164.547
En caja:	601.177				
En c/c Banco de España	53.700				
En Tesoro Público	6.509.669				
Total igual	7.164.547				

Fuente: AGA (3) 49 02 12 541

Hasta la fecha, en lo poco que se ha escrito sobre el tema, se ha sugerido que se actuó tan rápidamente sobre el turismo oficial porque había sospechas sobre el destino final de los fondos, por la desconfianza que generaron sus decisiones o el “elevado tono social” de sus miembros. Esto ya se sugirió en su momento cuando las autoridades republicanas afirmaron que:

“quizá nadie ponga en duda que la organización dada al servicio respectivo, así como la recaudación y el destino de los fondos que constituyen su caja especial, y en cierto modo autónoma, no respondieron siempre a los fines naturales del organismo administrativo creado”⁴⁰.

Pero lo cierto es que en ningún momento se detalló dónde podían haber ido esos fondos que “no respondieron siempre a sus fines naturales”.

Hace unos años, a propósito de cuestiones totalmente distintas, el historiador estadounidense Stanley Payne, investigando los inicios del fascismo español afirmaba que *La Conquista del Estado*, el órgano informativo de Ramiro Ledesma (padre intelectual del nacional-sindicalismo español), aparecida el 14 de marzo de 1931, tuvo en sus comienzos un problema desesperante de dinero “y el primer subsidio que recibieron les fue ofrecido por José Antonio de Sangróniz procedente de los fondos de la Comisaría Regia de Turismo”⁴¹. Aunque hubiera sido así, Payne indirectamente reconoce que los fondos no debían haber sido muchos, porque Ledesma tuvo que abandonar su primera oficina en mayo de 1931 por falta de dinero⁴². Es decir, dos meses después de esa “subvención”, volvía a estar sin fondos. Rastreado el origen de ese dinero, la única conexión posible es a través de Ricardo de Jaspe Santomá, (miembro del PNT desde el 1 de febrero de 1929), uno de los primeros colaboradores de *La Conquista del Estado*. Su presencia entre el grupo de Ledesma fue casi simbólica y brevísima. Enseguida abandonó la causa fascista para abrazar la republicana y tan bien le fue que llegó a ser vicesecretario del PNT republicano en agosto de 1932. Por tanto, muy poco dinero desviado a causas políticas, de forma esporádica y a través del que luego ocupara un cargo de cierta importancia en el PNT republicano, lo que hace poco probable que las autoridades republicanas conocieran ese incidente y luego nombrasen a Jaspe para un cargo en el PNT.

Una investigación reciente volvía sobre el tema al señalar:

“una delicada sospecha relacionada con el destino de los fondos que recibe del Estado y que se convierten en partidas de reserva que el Patronato dispone a través de la Caja

⁴⁰ Decreto de 23 de abril de 1931 de la Presidencia del Gobierno Provisional de la República.

⁴¹ Payne (1997), p. 139.

⁴² Payne (1997), p. 145 y Lanzas (1935), pp. 54-55.

Autónoma, la probable utilización de parte de éstos como recursos económicos destinados a financiar la campaña electoral de los partidos monárquicos en las elecciones municipales de 1931. Esta peliaguda acusación es difícil de demostrar al haber desaparecido los documentos administrativos del Tribunal de Cuentas relacionados con el PNT⁴³.

De nuevo no se concreta nada ni se aporta documentación. Esto, unido a los consabidos problemas económicos por los que pasaba el PNT en la primavera de 1931, hace muy difícil, casi imposible, creer que llegara a financiar campañas políticas un organismo que ni siquiera podía pagar sus deudas.

Por tanto, casi con toda seguridad, la República intervino tan rápidamente el PNT porque éste estaba en números rojos, amenazaba ruina inminente y de esa ruina respondería el Estado. Desde un punto de vista económico se tomaron dos medidas: la primera, investigar las cuentas del pasado, cancelar compromisos y recortar gastos de forma radical (supresión de oficinas en el exterior, despidos e importantes recortes en el organigrama que quedó reducido a menos de la mitad); en segundo lugar, vincular el presupuesto del PNT a los presupuestos generales del Estado. El Decreto de 4 de diciembre de 1931 reorganizaba el PNT (tras el paréntesis de la Dirección General de Turismo surgida en abril) disponiendo que el presupuesto del PNT formase parte de la Presidencia del Consejo de Ministros⁴⁴.

Como la investigación económica no ofrecía dudas sobre la deuda acumulada por el PNT, el Estado tenía que asumir la obligación que tomó a su cargo respecto del aval que subsidiariamente otorgó al empréstito de obligaciones que el PNT emitió en 1929, así como la derivada de los avales concedidos por el PNT del 5% sobre un capital de tres millones de pesetas invertido en construcción de hoteles⁴⁵. El Ministerio de Hacienda tendría, por tanto, al confeccionar los presupuestos, la obligación de atender esas cargas financieras que, en ese momento, suponían 24 millones y medio de pesetas que quedaban por amortizar. Se consignaba, al efecto, los

⁴³ González Morales (2003), p. 117.

⁴⁴ AGA (9) 2.01 51/4056.

⁴⁵ Gaceta del 5 de diciembre de 1931. *Decreto por el cual el PNT convoca a licitación pública entre tenedores de sus obligaciones para amortizar de las mismas hasta la suma de 7.500.000 pesetas.* "El RD de 27 de noviembre de 1928 autorizaba al PNT a emitir 25 millones de pesetas habiéndose hecho una sola vez la emisión, en enero de 1929. A pesar del tiempo transcurrido existen en las Cajas del Tesoro cerca de 7,5 millones de pesetas procedentes de ese empréstito, lo que prueba que la emisión fue de cuantía excesiva o que la colocación de los títulos debió hacerse gradualmente.

En todo caso, la Administración ha pagado intereses de tres años sobre un capital que tiene inactivo en sus cajas, con grave e innecesario aumento de sus gastos. Decidido el gobierno a poner orden en las Cajas Especiales y los organismos autónomos creados en contra de la Ley de Contabilidad hará frente, si así lo acuerda, y mediante la precisa consignación en sus Presupuestos Generales, a las necesidades del Crédito Hotelero a que estaban adscritas las sumas existentes producidas por el empréstito, y siempre con la cautela y moderación que anduvieron tan ausentes de este servicio en épocas anteriores". AGA (3) 49 02 12 504.

créditos correspondientes para el pago de intereses y amortización desde el primero de enero de 1932.

En enero de 1931, el jefe de contabilidad sometía a la Junta un informe con dos procedimientos para llevar a efecto la amortización extraordinaria de la Deuda: o un sorteo o la adquisición por el propio PNT de bonos de dicho empréstito en Bolsa. Se decidieron por el segundo. De esta forma, y a través de Decreto, se convocaba la licitación voluntaria para la amortización de los títulos emitidos por el PNT con cargo a las disponibilidades en cuenta con el Tesoro. El resultado de esta licitación había sido la amortización de títulos, sólo por un capital de 365.000 pesetas nominales. Considerando que el PNT tenía recursos que podían dar lugar a ingresos que debían estar verificados en el Tesoro Público (al desaparecer las Cajas especiales), se sugería entonces la conveniencia de que, por parte del Ministerio de Hacienda, se consignase entre los ingresos del Estado un concepto que podría denominarse "Producto de Bienes y Recursos del PNT". Se calculaba que esos ingresos podían ser para 1932 de unas 250.000 pesetas. Una vez rescatadas, por licitación pública, las obligaciones emitidas por el PNT, hasta la suma de 7.500.000 pesetas efectivas, se procedería a la formación de un nuevo cuadro de amortización de lo restante desde el 1 de enero de 1932. En realidad se estaba autorizando la prórroga de la cuarta parte del presupuesto del PNT correspondiente al año 1931 y estableciendo que, para cubrir las atenciones de este trimestre y de la liquidación de la gestión anterior, se pudiese disponer de los productos del Seguro Ferroviario que le correspondían y de los fondos que poseía en cuenta corriente con el Tesoro Público. Esta era la situación prevista para los tres últimos trimestres de 1932. Se sugería, por tanto, "no abandonar las gestiones para que la Comisaría del Seguro haga entrega de fondos para el PNT"⁴⁶. Aunque ésta siempre encontraba justificación en la actitud de rebeldía de las compañías ferroviarias, el gobierno no desistía de intentar cobrar algo más de dinero, ya que todo lo atrasado se perdería casi con seguridad.

Aún así, en la sesión de la Junta del PNT de 28 de marzo de 1932 se "suplica al gobierno tenga a bien dictar una disposición que regule la situación económica del PNT creando en cuanto a esos fondos y esas operaciones y gestiones un régimen transitorio a partir del 1 de abril"⁴⁷. El motivo era el retraso con el que las compañías ferroviarias seguían presentando la liquidación del SOV. Terminando el primer cuatrimestre de 1932 no se había recibido nada, y todavía quedaban pendientes algunos pagos de 1931.

No fue hasta el 1 de abril de 1932 cuando apareció en *La Gaceta de Madrid*, por primera vez, el turismo consignado como un servicio incorporado a los presupuestos generales del Estado. Su asignación para ese año era de 6.763.064 de pesetas. Un

⁴⁶ AGA (3) 49 02 12 541.

⁴⁷ AGA (3) 49 02 12 112.

presupuesto muy alejado de aquellos 31 millones y medio que se manejaron en 1929. La modestia de los números reflejaba la necesaria política de austeridad que se impuso la República a su llegada al gobierno, pero también tuvo como resultado una parálisis importante en materia turística. Un año después, la asignación se elevaba hasta los 7.362.802 de pesetas. El anteproyecto de presupuestos para 1934⁴⁸, lo reducía ligeramente a un total de siete millones de pesetas. De hecho, desde la llegada de la República y hasta el estallido de la guerra, el presupuesto destinado a turismo se movió en torno a esa cantidad.

6. Conclusión

La aparición del Estado en el turismo era inaplazable a la altura de 1928 porque la celebración de las exposiciones de 1929 acabaría en desastre si el país no contaba con establecimientos hoteleros, si no se promocionaba y si no disponía de personal debidamente formado. Sin embargo, la creación del Patronato Nacional de Turismo no podía llegar en peor momento. Sin posibilidad de integrarlo en los presupuestos estatales, ni siendo prudente crear una nueva caja especial de financiación, se recurrió a una fórmula de autofinanciación tan polémica como, a la larga, imposible. Polémica porque ningún sector (ni hoteleros, ni armadores, ni compañías ferroviarias) querían financiar el turismo (y esto sería también objeto de estudio); imposible porque hacer depender del ferrocarril la financiación de la administración turística estatal fue desastroso al encontrarse las compañías ferroviarias en plena crisis financiera. El ferrocarril luchó, sin tregua, durante tres años para conseguir que la prima del SOV se quedase en sus arcas y terminó ganando la guerra.

Al final, y a pesar de no querer consignarlo oficialmente, fue el Estado el que tuvo que asumir el gasto turístico estatal. Lo hizo desde enero de 1929 y hasta la llegada de la República a través de un empréstito de 25 millones de pesetas; con el cambio de régimen, vinculándolo a los presupuestos generales del Estado. Finalmente, lo que se ingresó gracias al SOV fue muy inferior a lo proyectado⁴⁹.

La República intervino rápidamente el PNT por el nepotismo y el tono marcadamente aristocrático que tuvo (sobre todo el consejo directivo entre abril de 1928 y

⁴⁸ AGA (3) 49 02 12 113.

⁴⁹ Los devengos a favor del PNT por su participación en el Seguro desde el 1 de noviembre de 1928 a 31 de diciembre de 1929 ascendieron a 7.395.372,04 de los cuales se cobraron (en 1929) 3.361.016,62 y el resto (4.034.355,42) dentro ya del ejercicio de 1930. En 1930 lo cobrado en efectivo por el PNT por parte de la Comisaría fue de 6.569.900,17 (4.034.355,42 recibidas de la liquidación definitiva por recaudación habida en 1929; 841.222,50 por entrega como resultado de la liquidación provisional correspondiente al primer trimestre de 1930; 1.694.322,25 por entrega como resultado de la liquidación provisional correspondiente al segundo trimestre de 1930) AGA (3) 49 02 12 08.

julio de 1929) y porque juzgó desmesurado el organigrama y escandaloso el dinero destinado a gastos superfluos⁵⁰. La situación era preocupante ya que en sus últimos seis meses de vida se había quedado sin el 30% de sus ingresos. Además de recaudar menos de cinco millones de pesetas, la baja constante de las liquidaciones de las compañías ferroviarias hacía imposible su supervivencia si mantenía ese nivel de gastos. Una de las medidas más acertadas del gobierno republicano fue evitar la duplicidad de funciones y, teniendo en cuenta que ya existían organizaciones locales de acogida y promoción, anuló tanto la red regional como la local, dejando al turismo estatal convertido, casi, en una mínima organización central de coordinación. La otra fue asumirlo como partida presupuestaria. Sin duda y mientras no aparezcan documentos que indiquen lo contrario, no parece probable que el PNT monárquico se dedicase, ni a financiar ilegalmente partidos políticos, ni a desviar fondos a destinos secretos.

Respecto a si la gestión económica del turismo entre 1928-1931 fue tan irresponsable como luego denunció la República, habría que considerar varias cuestiones. Es cierto que el entramado que se montó en 1928 fue excesivamente abultado y costoso, que por parte de algunos responsables del PNT se cometieron abusos sobre el dinero público (costeando los intereses personales de algunos de sus directivos e incluso destinando fondos —aunque fuese muy poco— a partidas no turísticas); parece cierto que no se controló debidamente el Crédito Hotelero, financiando establecimientos sin garantías de devolución, o que no se valoraron aspectos esenciales de un organismo oficial como es la viabilidad de sus inversiones o las necesidades reales del mercado. Otras circunstancias concurrentes que no ayudaron fueron el fracaso de las exposiciones del 29 en términos de público (lo que, sin duda, no es achacable al PNT) o la caída de Primo de Rivera que, probablemente, salpicó al organismo turístico estatal.

En su defensa habría que alegar que el PNT monárquico hizo una excelente labor en cuestión promocional, que sus líneas de trabajo (promoción, formación de profesionales, red de oficinas, construcción hotelera, subvenciones, estadísticas) eran las correctas (de hecho, el nuevo PNT republicano mantuvo lo que pudo) y que, a partir del verano de 1930, adelantó un intento de reorganización interna y de recorte de gastos que, en definitiva, fue el que luego acometió la República. Los gastos entre 1928 y 1930 tenían que ser necesariamente mayores que los de años posteriores

⁵⁰ En el primer organigrama del PNT abundaron nombres aristocráticos como el propio conde Güell, los marqueses de Hoyos, Pons, Laconi, Quintanar o Ruiseñada, todos ellos delegados o subdelegados regionales; además, muchos puestos fueron ocupados por personas del entorno de Güell y la Trasatlántica, como el propio sobrino de Güell, arquitecto del Hotel Atlántico de Cádiz; Santiago Ugarte, agente marítimo del PNT para las relaciones con las navieras europeas que era empleado de Güell o los directores de las oficinas en el exterior, relacionados directamente con Güell. Todo esto fue denunciado por las autoridades republicanas cuando, en abril de 1931, investigaron las cuentas y los expedientes del PNT monárquico. PNT (1931b).

puesto que todo estaba por hacerse y el organismo tenía que empezar a rodar, pero en su primer año de existencia gastó una cantidad demasiado elevada de dinero que no se pudo mantener por el contexto económico general. Ese vaivén presupuestario fue el que hizo daño al turismo, no tanto un exagerado gasto inicial. El problema es que toda esa inversión quedó en nada porque las oficinas se desmontaron sin esperar a ver resultados, porque la enorme inversión en promoción no tenía salida y porque la cuestión hotelera seguía sin resolverse, arrastrando incluso al Crédito Hotelero, que quedó muy cuestionado.

En cualquier caso, sólo en las últimas décadas tenemos un panorama que mejore al del cambio de década de los años 20 y 30. El Estado, aún con todas sus limitaciones, había hecho por fin su entrada en lo turístico; la política que siguió (fomento y coordinación) era la correcta en ese momento, y el discurso turístico, de una gran modernidad. La calidad de la acción estatal (material promocional o diseño de hotelería) no ha tenido rival en el pasado y hubiese sido muy necesaria en otros momentos de nuestra historia turística. Sin duda, como alguno de sus responsables reconoció en su momento, por primera vez en nuestra historia se había creado un “verdadero ambiente turístico, convirtiendo en temas de actualidad los relacionados con la preparación de nuestro país en un país de turismo”⁵¹.

Fuentes

Archivo General de la Administración (AGA)

Patronato Nacional de Turismo (PNT)

Sección 3. Cultura. Fondo 49. 02

Sección 9. Presidencia. Fondo 2.01 Directorio Militar. Reales Decretos y Órdenes

Bibliografía

ARTOLA, Miguel (1978) (dir.): *Los ferrocarriles en España 1844-1943*. I: *El Estado y los ferrocarriles*. II: *Los ferrocarriles y la economía*, Madrid, Servicio de Estudios del Banco de España.

BARANOWSKI, Shelley y FURLOUGH, Ellen (2001) (eds.): *Being elsewhere. Tourism, Consumer Culture and Identity in Modern Europe and North America*, The University of Michigan Press.

CHACÓN, Juan Antonio (1933): *El Seguro Obligatorio de Viajeros por ferrocarril. Comentarios y resumen de la legislación vigente*, Madrid.

⁵¹ PNT (1931a), p. 5.

- DÍEZ DE LAS FUENTES, Francisco (1943): *Legislación y jurisprudencia del Seguro Obligatorio de Viajeros*, Madrid, Góngora.
- ESTEVE, Rafael y FUENTES, Rafael (2000): *Economía, historia e instituciones del turismo en España*, Madrid, Pirámide.
- GARCÍA DELGADO, José Luis (2002): *La modernización económica de la España de Alfonso XIII*, Madrid, Espasa Calpe.
- GONZÁLEZ MORALES, Juan Carlos (2003): *Turismo en España 1905-1931*. Tesis doctoral inédita (Facultad de Humanidades de la Universidad Carlos III de Madrid), Madrid.
- HERRERO ANGUITA, José (1926): *Estudio del turismo y proyecto para su desarrollo en España mediante la creación de un Consejo Nacional y constitución de la Compañía Hispano-americana de turismo*, Barcelona, Requesens.
- LANZAS, Roberto (1935): *¿Fascismo en España? Sus orígenes, su desarrollo, sus hombres*, Madrid, Ediciones La Conquista del Estado.
- MORENO GARRIDO, Ana (2007a): *Historia del turismo en España en el siglo xx*, Madrid, Síntesis.
- (2007b): “L’Office de Tourisme Espagnol de París (1929-1939). Política y turismo en los años treinta”, *Cuadernos de Historia Contemporánea, Revista del Departamento de Historia Contemporánea de la UCM*, Vol. 29, pp. 199-218.
- PAYNE, Stanley (1997): *Franco y José Antonio. El extraño caso del fascismo español*, Barcelona, Planeta.
- PATRONATO NACIONAL DE TURISMO (1931a): *Memoria de los trabajos realizados por el PNT desde julio de 1928 a 31 de diciembre de 1929*, Madrid, Talleres Voluntad.
- (1931b): *Memoria correspondiente a la liquidación, revisión y transformación del PNT, ordenada por el gobierno provisional de la República en su Decreto de 23 de abril de 1931*, Madrid, Talleres Voluntad.
- PELLEJERO, Carmelo (1999): *Historia de la economía del turismo en España*, Madrid, Civitas.
- (2002): “La actuación del Estado en materia turística durante la Dictadura de Primo de Rivera”, *Revista de Historia Económica*, XX, 1, pp. 149-158.