

LOS ORÍGENES DE LA NORMATIVA Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO EN ESPAÑA*

OMAR BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

Revista Española de Derecho Administrativo 182
Enero – Marzo 2017
Págs. 355-373

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA COMISIÓN NACIONAL DE TURISMO (1905-1911). 1. *Objetivos de la Comisión Nacional.* 2. *Iniciativas desarrolladas durante la vigencia de la Comisión Nacional.* 2.1. Las Sociedades de Fomento del Turismo. 2.2. Los Congresos Internacionales de Turismo. 2.3. La Real Orden de 17 de marzo de 1909. III. LA COMISARÍA REGIA (1905-1928). IV. EL PATRONATO NACIONAL DE TURISMO. V. FINAL. VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El objeto de este trabajo consiste en el estudio y análisis de la primera administración y legislación turística española, en la que se muestran las primeras formas de intervención administrativa en el sector, tendentes a la promoción de un producto cuidado. Se opta por una decidida apuesta por la ordenación del sector con la finalidad de ofrecer seguridad y protección al visitante, tomando como recursos turísticos principales los referidos a la riqueza histórica y patrimonial así como la belleza de nuestro territorio.

ABSTRACT: The aim of this paper is the study and analysis of the first administration and regulation of tourism in Spain, in which we find the first forms of intervention in the sector, aimed at the promotion of a care product. It opts for a firm commitment by the management of the sector in order to provide security and protection for the visitor taking the history and heritage richness and beauty of our territory as the main tourist attractions.

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad/FEDER, «El reto de la reafirmación del Estado del Bienestar en la protección de los derechos humanos» (DER2015-65524-R).

PALABRAS CLAVE: Administración Pública – turismo – orígenes – intervención administrativa – Comisión Nacional – Comisaría Regia – Patronato Nacional. **KEY WORDS:** Public Administration – tourism – origins – administrative intervention – National Commission – Regia Commission – National Patronage.

I. INTRODUCCIÓN

Puede decirse que el origen del turismo en España tal y como lo conocemos hoy, es decir, como industria que favorece el desarrollo económico y social, tiene su punto de partida en 1908, con la celebración del Primer Congreso del Turismo Español de Zaragoza, con motivo de la Exposición Hispano-Francesa. Antes, si bien ya se habían aprobado algunas normas que afectaban a lo que hoy denominamos «sector turístico» –como, por ejemplo, normas en materia de hospedajes o, incluso, mediante la creación del primer organismo de turismo– realmente no se empieza a tener conciencia de lo que puede significar el turismo sino a partir del primer Congreso citado, que tendría una notable propaganda, como se desprende de la prensa de la época¹. Antes de esta primera reunión de congresistas en realidad debe hablarse de «industria del viaje» y las normas elaboradas en relación con los paradores, mesones y demás casas de dormir, la normativa propia para regular el sector y proteger a los viajeros². En cualquier caso, el advenimiento de

1. El diario francés «L'Auto», en referencia al Congreso de Zaragoza, dijo: «L'Espagne serait un paradis pour les touristes». Y no se equivocó. Hoy es un destino de primer orden. Junto a Francia y los Estados Unidos de América, es una de las grandes potencias mundiales y en ello juega un papel importante su generalizada consideración como destino seguro, fraguada en una democracia que ha madurado afrontando adversidades nada fáciles en un relativo breve espacio de tiempo.
2. Carlos ARCOS Y CUADRA, conde de Bailén y viajero de la época, escribió el libro *De las grandes ventajas económicas que produciría el desarrollo del turismo en España (1909)*, seguido de *La industria del turismo en España (1918)*, Reimpresión del Servicio de Estudios de Banca Mas Sardà, Barcelona, 1974, 102 p. Señalaba la importancia económica que podía tener el turismo en España, tras la comprobación de los buenos resultados que esta actividad daba en países de nuestro entorno, como Suiza, Francia, Italia, Inglaterra y Alemania. Refiriéndose al Primer Congreso, diría, de una manera muy significativa: «Es el turismo, a la vez que un bien material y moral, una industria nueva, desconocida en general en España, hasta que se oyó por primera vez hablar del Primer Congreso del Turismo Español celebrado en Zaragoza en noviembre de 1908. Cuando digo desconocida, me refiero a la multitud, pues existían unos cuantos espíritus que, anhelando ver a su patria convertida en próspero centro de turismo, estudiaban ya esta cuestión separadamente. Entre éstos figuran los señores Congresistas de Zaragoza (...) Pero faltaba unión, faltaba dirección, iniciativa, faltaba un Congreso, y lo reunieron. Pueden, pues, considerarse como los que dieron el primer paso para el desarrollo de esta fuente de prosperidad material, que se halla enteramente por explotar en nuestros suelos, estos señores que se reunieron en Zaragoza en noviembre de 1908. A éstos se les puede conceder el título de Padres del Turismo Español, calificativo no apreciado aún, pero que, cuando España, abriendo a los extranjeros su tesoro incomparable de bellezas naturales y artísticas, y su clima variado y saludable, llegue a ser el centro del Turismo Europeo (cosa muy probable como demostraré), entonces se reconocerá el inmenso servicio que han prestado esos promotores, iniciando este movimiento». ARCOS Y CUADRA también cita a don Narciso MASFERRER, Presidente del *Touring-Club* de España, que estableció lo siguiente en una circular a los turistas: «Necesitamos llevar el convencimiento a todas partes de que son muy pocos, contadísimos, los que conocen los tesoros de belleza que encierra nuestro país. Necesitamos estimular a los más indecisos a que se apresten a recorrer la Península, para gozar de la soberbia naturaleza, de sus riquezas arquitectónicas, de su tesoro agrícola, de su importancia industrial, de sus usos y costumbres, que (vergüenza da decirlo) casi todos desconocemos». Y

la primera Administración turística en España viene dado en un marco más global de reconocimiento y ampliación de derechos que tienen que ver con el trabajo. Me refiero al derecho al descanso y al derecho al ocio o a una libre utilización del tiempo libre. En este contexto me da la sensación de que cabe encajar la Ley del Descanso Dominical, de 3 de marzo de 1904 (*Gaceta de Madrid*, de 4 de marzo de 1904), que sin ningún género de dudas y de un modo concreto y específico, consagró en su artículo 1, el derecho al descanso laboral, en los siguientes términos:

«Queda prohibido en domingo el trabajo material por cuenta ajena y, el que se efectúe con publicidad por cuenta propia, en fábricas, talleres, almacenes, tiendas, comercios fijos o ambulantes, minas, canteras, puertos, transportes, explotaciones de obras públicas, construcciones, reparaciones, demoliciones, faenas agrícolas o forestales, establecimientos o servicios dependientes del Estado, la Provincia o el Municipio y demás ocupaciones análogas á las mencionadas, sin más excepciones que las expresadas en esta Ley y el Reglamento que se dictará para cumplirla.

Los obreros que se empleen en trabajos continuos o eventuales, permitidos en domingos por excepción, serán los estrictamente necesarios; trabajarán tan sólo durante las horas que señale el Reglamento como indispensables para salvar el motivo de la excepción, y no podrán ser empleados por toda la jornada dos domingos consecutivos. La jornada, entera que cada cual de ellos hubiere trabajado en domingo, se le restituirá durante la semana».

Para asegurar el cumplimiento de la norma, se establecía un régimen de imputación de las infracciones de la misma a los empleadores. Llama la atención que los reglamentos sucesivos de desarrollo de la Ley contemplan, de entre las excepciones a la regla general, no pocas referidas al sector del turismo y la hostelería. Me refiero al Real Decreto de 19 de abril de 1905, para la aplicación de la ley de 3 de marzo de 1904, sobre el descanso en domingo, en cuyo artículo 4º incluía actividades como los casinos, billares y lugares de recreo en general y los espectáculos públicos de todas clases. Y en el art. 7º, las actividades referidas a los transportes, tan decisivas si se quería atraer visitantes, como, por

añade en nota al pie de página: «El representante de Aragón en el Congreso de Zaragoza dice que los valles de Broto y Boltaña son más conocidos de los turistas franceses que de los españoles. Es preciso que salgamos de esta atonía incomprensible, que laboremos surcando nuestra tierra, que nos hagamos cargo del país en que vivimos y que pregonemos “urbi et orbi” esas bellezas, esa importancia y esas costumbres. Es un fin patriótico, altamente patriótico, al que os excitamos. ¡Ay! Si conociéramos palmo a palmo el suelo de nuestra patria, quizá no renegaríamos tanto de ella. Y es que más pronto nos hacemos eco de las bellezas que otros cantan de puertas a fuera, que las que debiéramos pregonar dentro de nuestra propia casa». El autor también planteará los motivos de la escasa afluencia de turistas hasta la época: 1. Porque muy contadas personas saben en el extranjero lo que es nuestra patria, e ignoran las maravillas que contiene; 2. Por el mal estado de sus carreteras y de sus ferrocarriles y por la exageración de su deficiencia; 3. Por la mala condición de sus hoteles, salvo rarísimas excepciones. Para remediar estos males, dice el autor, se ha reunido el Congreso del Turismo de Zaragoza. (pp. 13 y ss). Si enmarcamos este movimiento en el contexto histórico, podemos decir que nos encontramos ante un auténtico grupo de optimistas frente a la tendencia de la época hacia el pesimismo por la reciente pérdida de las colonias, que tanto reflejan y lamentan los escritores de la Generación del 98. Por otro lado, comprobamos que la moda en lo que a la motivación del turismo se refiere, está centrada en el patrimonio natural, paisajístico y cultural como recurso turístico.

ejemplo, las comunicaciones terrestres por ferrocarril, tranvías y carruajes de servicio público, las comunicaciones fluviales y marítimas. En la misma línea, la Real Orden de 7 de mayo de 1913, excluía expresamente de la aplicación de la Ley del descanso dominical a los trabajadores de la hotelería y hostelería (*Gaceta de Madrid*, de 9 de mayo del mismo año). Si se piensa desde una perspectiva objetiva, son lógicas estas excepciones pues los viajeros y turistas aprovecharán precisamente a desplazarse con fines lúdicos y a disfrutar su tiempo de ocio los días festivos y en vacaciones.

II. LA COMISIÓN NACIONAL DE TURISMO (1905-1911)

El Real Decreto de 6 de octubre de 1905, por el que se crea la Comisión Nacional de fomento de las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero³ es la primera norma por la que se procura el fomento del turismo en España⁴. Se trató de un órgano creado bajo el paraguas del Ministerio de Fomento, en aquel entonces un macro-ministerio encargado de cuestiones tan cruciales para la vida de los ciudadanos como las obras públicas y transportes, agricultura, industria y comercio así como cuestiones de otros ministerios, como enseñanza, vivienda y trabajo, esencialmente. Vino acompañada de toda una serie de normas que completaban el objetivo de atraer el mayor número de excursionistas posible y facilitar, por ende, las excursiones⁵. Me refiero al Real Decreto sobre la construcción y conservación de carreteras, de 13 de octubre de 1905 y el Real Decreto de 1 de diciembre de 1905, por el que se nombra una Comisión Permanente de Ferrocarriles. Así, en la Exposición de este último Real Decreto, desde una perspectiva de conjunto, se dirá que «(...) el transporte por ferrocarril tiene en otro orden un aspecto mercantil é industrial de extraordinaria importancia, tanto por ser una industria regulada en nuestro Código de comercio, cuanto por ser elemento de desarrollo y de progreso para todas las industrias, desde la agrícola á la mercantil. De este último carácter del transporte ferroviario nacen muchísimas cuestiones extrañas por completo á la Ingeniería, en las cuales conviene oír á los productores é industriales y á las propias Compañías. La Comisión permanente que en este Real Decreto se propone responderá á esta necesidad de la Administración, y es seguro que, conocedora más directamente de las necesidades del país y de la relación de la industria ferroviaria, ha de contribuir activamente á armonizar intereses, al parecer encontrados y opuestos, en beneficio general para la riqueza de la nación». Concretará y especificará esta idea el Real Decreto por el que se crea la Comisión Nacional que integra entre sus tareas la de «estudio y gestiones con las Compañías de Ferrocarriles para organizar y establecer tarifas especiales y trenes rápidos y confortables que partiendo de las fronteras, y si fuese posible de los puertos, conduzcan a los viajeros en estas excursiones, haciendo el viaje atractivo y cómodo». En

3. *Gaceta de Madrid*, de 7 de octubre del mismo año.

4. Antes de esta norma observamos la presencia de la Administración en otros ámbitos de intervención, como en el de la inspección. Así, la Instrucción General de Sanidad Pública, de 12 de enero de 1904 (*Gaceta de Madrid*, de 23 de enero del mismo año), contemplaba en su Título IV, «Régimen sanitario interior», la competencia municipal en la inspección de la higiene de fondas, hoteles, casas de huéspedes o de dormir, posadas y tabernas [art. 109 m)].

5. Aurelio GUAITA MARTORELL, «Organización administrativa del Turismo en España», *Revista de Ciencia y Técnica Jurídicas* 24, TEMIS, 1968, p. 42.

base a esta competencia se justificará la norma relativa a los ferrocarriles⁶. Igualmente es expresiva del dilema que se planteaba España en la época: mantener la seguridad militar o abrir nuestras fronteras mediante la accesibilidad⁷.

1. OBJETIVOS DE LA COMISIÓN NACIONAL

La Comisión Nacional tenía como objetivo general el fomento del turismo, intentando trasladar la experiencia de los modelos de países de nuestro entorno como Francia, Italia o Suiza. Se refería al fomento del turismo «entre el público extranjero», objetivo ampliado posteriormente en 1911 con la Comisaría Regia, como se comentará más adelante, prestando también atención al turismo entre los nacionales.

Para alcanzar dicho objetivo general, el Real Decreto planteaba una serie de objetivos específicos que se añadían al antes mencionado de mejora de las infraestructuras ferroviarias (art. 3): la formación y divulgación en el extranjero de itinerarios de viajes para visitar lo más fácil y provechosamente posible los principales monumentos artísticos nacionales, paisajes, etc.; la concertación con Diputaciones, Ayuntamientos u otras entidades que fuese conveniente la mejora de los alojamientos, de los servicios todos relacionados con los viajeros, y cuanto pueda ser motivo lícito de atraer y retener a los súbditos de otras naciones; la publicación y difusión en el extranjero, en los idiomas que se estimaran convenientes, de datos históricos, descripciones de nuestros monumentos y cuanto se considerase útil para la mejor apreciación de las bellezas artísticas y naturales, para el conocimiento de nuestra historia y para despertar la curiosidad de los extranjeros; y cualesquiera otros trabajos o gestiones que, a juicio de la Comisión nombrada, y con aprobación del Gobierno si fuese preciso, se considerasen conducentes al propósito de favorecer la excursión a España de público extranjero.

Es llamativa la decidida apuesta por la promoción turística realizada por esta norma y, a tal efecto, la previsión, incluso, de los mecanismos de cooperación interadministrativa para alcanzar un fin común a las diferentes Administraciones: la atracción de visitantes mediante la puesta en valor de la riqueza artística y el patrimonio natural y generar el tan ansiado desarrollo económico. Como se verá en sucesivas normas de esta primera época del turismo español, la previsión de la concertación de esfuerzos entre agentes públicos y también privados suele ser una constante.

2. INICIATIVAS DESARROLLADAS DURANTE LA VIGENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL

Aunque suele decirse que la labor de la Comisión Nacional de Turismo no fue muy destacada, señalándose incluso por algunos, que su importancia fue más simbólica que

-
6. Sobre este tema, me remito al trabajo de Ana CABANES MARTÍN y Raúl GONZÁLEZ SANZ, «El ferrocarril como pieza clave del turismo en España (1905-1960): fuentes documentales para su estudio», V *Congreso Historia Ferroviaria*, Palma 14-16 de octubre 2009, 26 pp. Tomado de la página web: http://www.docutren.com/HistoriaFerroviaria/PalmaMallorca2009/pdf/050114_Cabanes-González.pdf (últ. cons. 24 oct. 2016).
 7. LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Tipología y clasificación de los caminos en el Derecho español», *Revista de la Universidad de Buenos Aires Volumen Segundo*, 1979, p. 129. En el Franquismo, con el *boom* turístico, se optó decididamente por lo segundo.

por los logros obtenidos, lo cierto es que durante su periodo de vida (1905-1911) se llevaron a cabo toda una serie de iniciativas muy destacadas: se crean las sociedades de promoción turística algunas de las cuales hoy aún subsisten, a semejanza de las asociaciones de fomento del turismo creadas con anterioridad en otros países europeos; se empezaron a celebrar Congresos Internacionales de Turismo (hispano-franco-portugueses), como he adelantado antes, foros de discusión sobre las líneas que debía seguir la promoción y el desarrollo del turismo⁸; se dictó una norma muy destacada sobre la ordenación del sector hostelero, en la que entraría de lleno la actividad de limitación. Me refiero a la Real Orden de 17 de marzo de 1909, por la que se aprueban las reglas por las que, en lo sucesivo, debían de regirse los hoteles, fondas, casas de viajeros, de huéspedes, de dormir y posadas de la industria de hospedaje. Esta norma surge tras la petición, elevada a Cortes en forma de ruego, del senador Francisco Lastres de tomar en consideración la solicitud de la Asociación de Fondistas y Similares de España para realizar una Ley sobre el contrato de hospedaje, dado el vacío legal existente, que no sólo implicara protección al visitante, sino también al empresario (*Diario de las Sesiones de Cortes-Senado*, de 5 de febrero de 1908, p. 3144).

2.1. *Las Sociedades de Fomento del Turismo*

Si bien en los inicios del desarrollo de la promoción turística la iniciativa pública se imponía, también se dieron destacadas iniciativas privadas. Surgen desde finales del siglo XIX en España y los países del entorno las denominadas Sociedades de Fomento del Turismo, que se dedicaron, sobretodo, a la mejora de las condiciones de acceso y de estancia; el inventario de recursos turísticos; información turística, publicación de listados de establecimientos turísticos; edición de guías y anuarios; reclamo de mejora en las instalaciones turísticas así como la promoción de actividades de ocio que pudieran mejorar la actividad turística. Las diversas iniciativas que se fueron creando progresivamente se unieron en 1932 en la Federación Española de Sindicatos de Iniciativas de Turismo con la finalidad de optimizar sus esfuerzos mediante una acción mancomunada⁹.

8. Precisamente, sería una de las sociedades de fomento del turismo, la *Societat d'Atracció de Forasters de Barcelona*, la que propondría en el Congreso Internacional de Lisboa (1911) la sustitución de la Comisión por otro organismo mejor dotado económicamente y con unos objetivos más ambiciosos.
9. Incluso, la Federación sería declarada «asociación de utilidad pública» por Orden Circular de 21 de noviembre de 1935 (*Gaceta de Madrid* de 26 de noviembre del mismo año). Se justifica en su breve exposición de motivos en la especial modalidad que constituyen tanto los sindicatos como la Federación y el desinterés generalizado por sus actividades, lo que contrastaba con la consideración que tenían asociaciones del mismo tiempo en otros países, en la debida organización local y regional del turismo. Contemplaba asimismo la posibilidad de declarar de utilidad pública cada uno de los sindicatos que integraban la Federación a iniciativa de ella misma, siempre que cumpliesen una serie de requisitos (arts. 2 y 3). A cambio de la declaración, los sindicatos se comprometían a: realizar el inventario turístico de su zona de actuación; organizar para su fácil y agradable visita, así como para una completa y adecuada explotación económica-turística; facilitar de ella toda clase de informes y datos útiles, con carácter gratuito; darla a conocer por una propaganda práctica, productiva y lo menos costosa posible (art. 4).

Una de las iniciativas locales de promoción turística más destacadas es el «Fomento del Turismo de Mallorca». Tras la creación de la Comisión Nacional, seguidamente apareció en Mallorca esta Asociación con el fin de atraer forasteros a la Isla. A finales del siglo XIX y principios del XX destacados escritores mallorquines, hoy clásicos de la literatura catalana, como Miguel de los Santos Oliver o Joan Alcover, prestan atención a este nuevo fenómeno –el turismo– y destacan las ventajas que puede conllevar. Fruto de los artículos que solían publicar en la prensa local, nacerá primero el Gran Hotel (1903)¹⁰, para atender la demanda creciente de visitantes, y después una asociación destinada a promocionar la atracción de forasteros. Sería el Presidente de la Cámara de Comercio de Palma de Mallorca quien, en un ciclo de conferencias sobre la economía de la provincia, recogiendo el contenido de los trabajos de Miguel de los Santos Oliver y de los estudios económicos de Bartolomé Amengual, crearía la Sociedad «Fomento del Turismo de Mallorca», el 3 de diciembre de 1905¹¹. Los primeros estatutos, darían fiel reflejo de ello, en los siguientes términos:

«El Fomento del Turismo se funda en Palma de Mallorca, con el fin de estudiar y poner en práctica todos aquellos medios que tiendan, en general, a la prosperidad de Baleares y, en particular, a facilitar la venida de forasteros y hacerles agradable e interesante su permanencia en las Islas».

Para atender a estas finalidades, tendrá especial atención a los siguientes aspectos:

«Primero: A obtener la realización de cuantas mejoras sean conducentes al embellecimiento, higiene y comodidad de Palma y, en general, de toda la región.

Segundo: A proteger a los forasteros de los abusos de que pudieran ser víctimas, y a procurar por medio de tarifas, itinerarios, guías, y oficinas de información gratuita, todas las noticias que puedan interesarles.

Tercero: A desarrollar un plan de publicidad, tan vasto como sea posible, para dar a conocer las bellezas y ventajas del Archipiélago, por medio de conferencias, publicaciones, anuncios, carteles, reclamos, etc.

Cuarto: A facilitar prácticamente todo género de excursiones, mediante caminos o senderos, postes indicadores, guías prácticos, medios de albergue y locomoción y obras de seguridad en los puntos peligrosos.

Quinto: A organizar fiestas, espectáculos y distracciones que puedan entretener a los forasteros y prolongar su estancia en las Baleares».

2.2. *Los Congresos Internacionales de Turismo*

La celebración de los congresos internacionales fue decisiva en la tarea de promoción de la Comisión. Así, se celebraron congresos hispano-franco-portugueses en los que

10. Es un establecimiento modernista del arquitecto Lluís Domènech i Montaner que sigue abierto en la actualidad como centro cultural, en la Plaza Weyler, en el centro histórico de Palma. Por Orden de 3 de octubre de 1979, fue declarado monumento histórico-artístico de interés local (BOE de 27 de octubre del mismo año).
11. Rafael ALCOVER GONZÁLEZ, «Evolución del turismo en Mallorca desde el siglo XVIII», en *Historia de Mallorca*, s.n., Palma de Mallorca, 1970, pp. 614-701.

las delegaciones de los tres países promocionaban sus recursos y atractivos turísticos y discutían sobre las medidas a adoptar para la mejora del sector, en materia de infraestructuras, oferta y seguridad, entre otros asuntos. Se celebraron en Zaragoza (1908), San Sebastián (1909), Toulouse (1910) y Lisboa (1911).

2.3. La Real Orden de 17 de marzo de 1909

La Real Orden de 17 de marzo de 1909¹², sobre hoteles, fondas, casas de viajeros, de huéspedes, de dormir y posadas que se dediquen a la industria del hospedaje, fue una norma muy destacada pues complementaba la actividad de fomento que la Administración venía desarrollando con la potestad de control de la oferta turística. Esta actividad de limitación se centró en el establecimiento de un régimen de autorizaciones para la apertura de todo establecimiento que se dedicase a la industria del hospedaje, como hoteles, fondas, casas de viajeros, de huéspedes, de dormir y posadas (art. 1º).

Se trata de una auténtica norma de control, de limitación, que tenía como finalidad poner orden y concierto en un sector creciente que estaba regido por normas dispersas poco claras. La finalidad, por consiguiente, consistió en la mejora de la calidad, mediante el control del servicio prestado por los visitantes. Hoy, tras la Directiva Servicios, como se sabe, se han flexibilizado los controles, en el bien entendido de que se parte de la responsabilidad del empresario que, en todo caso, deberá responder si, realizada una comprobación posterior, se detecta que no cumple con los requisitos legales exigidos, lo cual sitúa no sólo en una posición potencial de debilidad al turista, sino que también de inseguridad al empresario¹³.

Igualmente, establece la primera reglamentación para los Intérpretes y Guías. Destaca una norma que es un claro antecedente del derecho a la tranquilidad e intimidad que recogen buena parte de nuestras normas autonómicas. Me refiero al artículo 4º, que disponía:

«Los Intérpretes y los guías podrán permanecer en los andenes e interior de las estaciones, si fuesen autorizados a ello por las Compañías de los ferrocarriles. En otro caso, deberán situarse en las salidas, al lado de los carruajes de los establecimientos a que estén afectos, pero ni dentro ni fuera de los andenes, ninguno de dichos servicios, ni los dependientes de los repetidos establecimientos, cocheros o mozos, podrán vocear ó pregonar los nombres de aquellos, y menos solicitar ó molestar a los viajeros pidiéndoles equipajes, ni requerirlos en ninguna forma, limitándose a aguardar a que demanden sus servicios».

12. *Gaceta de Madrid*, de 18 de marzo del mismo año.

13. Sobre este tema, será de interés la consulta del trabajo de José María BAÑO LEÓN, «Declaración responsable y derechos de terceros. El lado oscuro de la llamada *better regulation*», *Revista Española de Derecho Administrativo* 167, 2014, pp. 23-44; Alejandro CORRAL SASTRE, *Libre prestación de servicios y calidad turística*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2013, p. 627; José Manuel PÉREZ FERNÁNDEZ, «Directiva Servicios y turismo: el nuevo régimen de acceso y prestación de los servicios turísticos y su contribución al incremento de la calidad turística», *Revista de Derecho de la Unión Europea* 24, 2013, pp. 257-318; José Antonio RAZQUÍN LIZÁRRAGA, «El impacto de la directiva de servicios en el procedimiento administrativo: autorización, declaración responsable y comunicación», *Revista Jurídica de Navarra* 49, 2010, pp. 85-136; y el emblemático trabajo en la materia de Mariola RODRÍGUEZ FONT, *Régimen de comunicación e intervención ambiental: entre la simplificación administrativa y la autorregulación*, Atelier, Barcelona, 2003.

Un claro reflejo de esta norma en la legislación actual lo encontramos en el art. 15 f) de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de las Islas Baleares (BOE 8 de agosto del mismo año), que contempla como derecho de los usuarios turísticos, «Disfrutar de la tranquilidad y la intimidad en los términos establecidos en la legislación vigente y ser informados de cualquier inconveniente coyuntural que pueda alterar la tranquilidad y el descanso», así como a no ser perturbados por prácticas publicitarias contrarias a la normativa vigente¹⁴.

III. LA COMISARÍA REGIA (1905-1928)

La labor de la Comisión Nacional, normalmente subestimada entre la doctrina, tendrá sus frutos. Y es que permitió comprobar la admiración que el público extranjero sentía sobre la España artística, lo que motivó la creación de un nuevo órgano, la Comisaría Regia del Turismo (RD de 19 de junio de 1911; *Gaceta de Madrid*, 20.VI.1911), destinada no sólo a la promoción del turismo español entre el público extranjero, sino también entre el nacional. Nótese que este nuevo órgano ya no sería dependiente de Fomento, sino directamente de Presidencia, con lo que, al menos, hay que reconocer las buenas intenciones del Gobierno en el desarrollo y promoción de la empresa turística.

Las principales novedades que presentaba este nuevo organismo eran favorecer y promover la llegada a nuestro país de viajeros extranjeros y **conservar** de manera eficaz la riqueza artística, monumental y pintoresca de España. Puede decirse, de hecho, que erige el monumento y, en general, la España artística en el principal recurso turístico, dando una espacial atención a los turistas norteamericanos de la época, más prestados a la contemplación de los monumentos, la tradición y las riquezas artísticas y bellezas pintorescas.

Para ello, la Administración se planteó varias metas fundamentales: a) Prestar mayor atención al cuidado y divulgación de nuestra riqueza; b) Procurar que su contemplación fuera lo más cómoda posible para el forastero, para lo que era necesario incentivar la infraestructura necesaria, esto es, alojamiento y accesibilidad (carreteras y ferrocarriles); c) Promover y sostener las relaciones internacionales indispensables para la difusión de nuestra riqueza artística y patrimonial; d) un objetivo trascendental, antecedente directo de lo que hoy denominamos «educación ambiental», la preocupación de promover en la población una cierta educación y cultura artística e histórica. Para todo ello, la Comisaría Regia realizaba una destacada labor de coordinación de la acción de los diferentes ministerios para conseguir los objetivos planteados huyendo de la dispersión y superposición de la acción administrativa.

14. La primera Ley turística balear, la Ley 2/1999, en su artículo 42, contemplaba a modo de prohibición «los sistemas de publicidad o venta agresivos que perturben la tranquilidad de los usuarios de servicios turísticos mediante el uso de medios de megafonía, la incitación personal u otros análogos». En otro orden de consideraciones, la referencia generalizada al derecho de los turistas a la intimidad y a la tranquilidad es una clara manifestación del fenómeno de la interconexión de los ordenamientos jurídicos, como lo denomina el profesor LORENZO MARTÍN-RETORTILLO. Procede, en concreto, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, según la cual, determinadas lesiones al medio ambiente, como el ruido, pueden afectar al disfrute pacífico del domicilio (Sentencia *López Ostra c. España*, de 9 de diciembre de 1994, consolidada en toda una serie de sentencias posteriores). Al respecto, me remito a mi colaboración anual al *Observatorio de Políticas Ambientales* que dirige el profesor de la Universidad de Zaragoza, Fernando LÓPEZ RAMÓN.

Al frente de la Comisaría se designó al que se convertiría en nuestro primer y principal propulsor y promotor del turismo en España: Don Benigno de la Vega Inclán y Flaquer, marqués del mismo nombre. Hombre de gran cultura y personalidad, sensible ante la decadencia de España, contribuyó incomparablemente al descubrimiento de los atractivos de España. Destaca su trabajo en la adaptación y presentación de la Casa y Museo del Greco (Toledo); la creación de los jardines del Alcázar de Sevilla, con la puerta de Marchena; el descubrimiento del Patio del Yeso, en el mismo Alcázar; las excavaciones en el Baño de Doña María de Padilla; la restauración del Museo, Biblioteca y Jardines de la Casa de Cervantes (Valladolid); la fundación del Museo Romántico de Madrid, así como las obras de consolidación, conservación y restauración de la Alhambra¹⁵. Además, fruto de su labor de promoción de la España artística, idearía los Paradores de Turismo, situados estratégicamente a lo largo de nuestra geografía¹⁶. Un estudio sobre turismo no puede eludir tan importante figura de nuestra historia, cuyo legado debe informar la política turística española actual¹⁷, aportando el punto de vista humanista, cultural y natural, tal y como se refleja actualmente en algún texto autonómico de turismo –me refiero a la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón, hoy refundida tras sucesivas modificaciones en el Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio– así como en las publicaciones de algunos de los autores actuales como, por ejemplo, Fernando LÓPEZ RAMÓN, «Contrastes y conexiones de la moderna consideración del medio ambiente en la legislación turística», trabajo publicado en el número especial de la *Revista Aragonesa de Administración Pública, Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Monografías III, 1999, pp. 229-237.

El Marqués de la Vega-Inclán iniciaría una intensa labor de propaganda por América del Norte para despertar por el mundo el deseo de visitar España. Daba gran importancia al fomento de la cultura artística popular, al mantenimiento y conservación en buen estado de los monumentos y ciudades, a la presentación de la gran riqueza artística de España y que fuese ésta debidamente apreciada por los propios españoles, labor que puede considerarse, la de exaltación de la riqueza cultural, prioritaria con respecto de la meramente turística. Concebía al turista como un buscador de obras de arte y de riqueza patrimonial, con la que enriquecer su espíritu.

15. En torno a la labor del Marqués de la Vega Inclán en uno de nuestros recursos turísticos culturales más conocidos, véase el libro, *La Comisaría Regia del Turismo en la Alhambra de Granada*, Artes Gráficas Mateu, Madrid, 1915, p. 18.
16. Con ello, el Estado se convertía en empresario turístico, algo completamente original a nivel internacional. Debe señalarse que antes de esta idea del Marqués de la Vega Inclán, los paradores eran establecimientos de hostelería, concretamente, mesones, acepción que hoy sigue manteniendo nuestro Diccionario de la RAE. En efecto, el término «parador» ingresa en nuestro Diccionario en el año 1737 con tres acepciones. La tercera de ellas indicaba que «se llama también el mesón en que se admiten carros o galeras y otros carruajes, que regularmente tiene un gran corral o patio con soportales». Aunque el primer Parador de Turismo, entendido como establecimiento de turismo dependiente de organismos oficiales, fue inaugurado en 1928, como se verá a continuación, no ingresará esta acepción en el Diccionario hasta 1984.
17. Una muestra del importante trabajo desarrollado desde la Comisaría Regia se refleja en el V Congreso Internacional de Turismo, de la Federación de los Sindicatos de Iniciativas Franco-Hispano-Portugués, celebrado en Madrid del 24 al 30 de octubre de 1912, bajo la Presidencia del Marqués de la Vega-Inclán.

Durante la Dictadura de Primo de Rivera una de las principales preocupaciones de la Comisaría era hacer comprender a las autoridades la necesidad de mejorar las comunicaciones, la accesibilidad, para convertirnos en un país próspero, receptor de turistas.

Si bien en un principio la labor del Comisario Regio fue alabada unánimemente, a finales de la década de los 20 se comprobó que la escasez de medios y la excesiva personalización del órgano, impedía atender con eficacia a todo lo relacionado con el turismo: carreteras, ferrocarriles, hoteles, navegación, balnearios, propaganda, etc. Por ello, se plantearía que todos los sectores interesados en el turismo debían coordinar sus esfuerzos en un Consejo Nacional de Turismo: la Comisaría Regia, las compañías de ferrocarriles, las de navegación, las de aviación, la industria hotelera, los establecimientos termales, las Cámaras de Comercio, el Real Automóvil Club, los sindicatos de iniciativa, la Dirección General de Obras Públicas, la Dirección de Bellas Artes, etc.

La Comisaría Regia se prolongará durante 17 años, a pesar de la escasez de medios con los que contaba. De hecho, como solía subrayar el Marqués, su puesto no era remunerado. La Dictadura de Primo de Rivera, si bien significa un relanzamiento de la política turística, un aumento de las inversiones públicas para la mejora de las carreteras y los ferrocarriles, la construcción de nuevos hoteles y, en general, un incremento de la intervención administrativa en la materia, la Comisaría Regia seguía sin recibir ayudas. Desde otro punto de vista, la política turística que se pretendió realizar desde el Directorio Militar de Primo de Rivera era más amplia que la que tenía el Marqués de la Vega-Inclán centrada exclusivamente en lo cultural. Por ello, se sustituiría la Comisaría por un órgano que atendiese a incidir más en otros aspectos como la expansión de la red de establecimientos turísticos, los Paradores y albergues, idea del Marqués surgida de su visita al «Camino Real» en California¹⁸.

Paralelamente a la acción desarrollada por el Marqués de la Vega-Inclán, surgiría alguna iniciativa legislativa de gran interés. Me refiero a la Proposición de Ley del Senador García Molinas sobre construcción de hoteles (*Diario de las Sesiones de Cortes– Senado*, Apéndice 5º al núm. 23, 2 de junio de 1916). En ella se dice que España ha desarrollado desde la Comisaría Regia la promoción cultural, realizando un importante trabajo mediante la restauración y exaltación del patrimonio. También constata que se ha mejorado la red de carreteras y ferrocarriles, medios necesarios para hacer accesibles nuestras bellezas artísticas y naturales. Sin embargo, subrayaba que quedaba una asignatura pendiente: no se había construido hoteles. Por ello, preveía, entre otras medidas, la exención del pago de impuestos a quienes quisieran invertir en la empresa. Este constituye, sin duda, el primer antecedente del turismo de sol y playa que no debe dejarse de tener en consideración.

Hay que hacer referencia sin falta a una norma muy significativa de esta etapa, que supone el precedente más antiguo en España de los impuestos turísticos finalistas. Me refiero al Real Decreto de 30 de septiembre de 1924, por el que se aprueba la cuota turística benéfica (*Gaceta de Madrid*, de 1 de octubre de 1924). Dadas las dificultades del Gobierno de atender a las necesidades socio-sanitarias más acuciantes del momento, se decidió gravar las estancias en hoteles, fondas, casas de huéspedes, pensiones, hosterías

18. Juan Carlos GONZÁLEZ MORALES, *Turismo en España (1905-1931)*, Universidad Carlos III, Getafe (Madrid), 2003, p. 76.

y establecimientos similares. Sería la versión española de la *taxe de séjour* francesa destinada a la mejora de los destinos turísticos locales. En el caso de la cuota española, sería exigida por el Ministerio de la Gobernación a petición de los Gobernadores civiles. Se justificaba su aprobación en la exposición de motivos de la siguiente manera:

«Acordadas por el Gobierno, que las considera inaplazables, ciertas medidas de saneamiento moral ha largo tiempo demandadas por la opinión pública, no puede vacilar en la adopción de aquellas otras que permitan garantizar el normal funcionamiento de las Instituciones de Beneficencia que hasta ahora habían encontrado su base de vida en determinados recursos. A esta convicción responden diversas iniciativas que sin demora alguna han de irse aplicando en España, y entre ellas la que se propone gravar con una cuota insignificante la entrada de viajeros en cualquier localidad.

Por el modesto límite que se asigna a la percepción y por facilitar la recaudación, sin gasto alguno, el servicio que el personal de la Dirección General de Seguridad tiene montado para fiscalizar el movimiento de viajeros, este arbitrio se presta a considerables rendimientos y jugará papel decisivo en la solución del problema planteado a la Beneficencia en general».

En su artículo 2º regulaba la cantidad que supondría la cuota, que como indica en la exposición de motivos, sería muy reducida. En concreto, se preveía un importe proporcionado al precio asignado a la habitación ocupada por el viajero, acomodándose a la siguiente escala: las habitaciones que oscilaran de una a tres pesetas por día, tendría una cuota benéfica de 0,23 pesetas por viajero; las de tres a cinco pesetas, de 0,50, y así sucesivamente. Es decir, como en los impuestos turísticos vigentes en las Islas Baleares y Cataluña, la cuota depende de la calidad de la habitación. Sin embargo, hay que notar como diferencia que en este caso se pagaba de una sola vez –y no por noche, como en los actuales impuestos, como se indicaba en el art. 2º b), en los siguientes términos: «La cuota benéfica se devengará por el simple hecho de tomar habitación en uno cualquiera de los establecimientos que enumera el artículo 1º, con independencia del tiempo que dure el hospedaje, y una sola vez por cada estancia ininterrumpida de un viajero».

Como vemos, la idea de obtener un rendimiento fiscal de la actividad turística con la finalidad de redistribuir la riqueza, no es nueva. En la actualidad, se destina a finalidad de promoción, medioambientales, de protección del patrimonio o de protección de los trabajadores, mientras que en aquella época había otras necesidades más acuciantes, por lo que la manifestación de riqueza que presentaban los turistas, se reinvertía para aliviar las condiciones de vida de las personas más vulnerables^{19 20}.

19. Sobre el primer impuesto turístico balear, me remito a mi trabajo: «Protección del medio ambiente, fiscalidad ambiental y turismo (A propósito del Auto del Tribunal Constitucional de 15 de enero de 2002, de levantamiento de la suspensión de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento)», *Revista Española de Derecho Administrativo* 113, 2002, 119-135. Derogado este impuesto, ha resurgido nuevamente en la Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible, del que he dado cuenta en mi Crónica en la *Revista Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, núm. 189 (2016).
20. Encontramos también un precedente en aquella época del arbitraje turístico. Me refiero a la Real Orden de 8 de junio de 1925, por el que la Delegación Regional del Ministerio de Trabajo,

IV. EL PATRONATO NACIONAL DE TURISMO

El Patronato fue creado, en el seno de la Presidencia del Consejo de Ministros, por Real Decreto de 25 de abril de 1928 (*Gaceta de Madrid* de 26 de abril del mismo año). En él queda refundida la Comisaría Regia (art. 1). Se crea este nuevo órgano para dar un nuevo impulso al sector, atendiendo a las nuevas necesidades que van surgiendo con la evolución de los tiempos y del fenómeno creciente. Llama la atención la referencia que se hace en la Exposición al valor de la seguridad en el desarrollo de esta industria, así como la mejora de las infraestructuras. Atendiendo a la labor realizada en los años anteriores por la Comisaría Regia, bien que con pocos recursos, reconoce que, «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 inestimable en este aspecto en los tres años últimos». A continuación, se refiere a la potencialidad de los recursos turísticos de nuestro país, centrados en el Arte, la belleza del territorio así como «el interés vivísimo por su Historia».

De interés también será resaltar que este Real Decreto crea otra Administración con fines más específicos. Me refiero al Patronato de la Casa del Greco en Toledo; Casa de Cervantes, en Valladolid; Museo Romántico, en Madrid y Casa de los Tiros, en Granada, «el cual, por sus especiales objetivos (...), conviene mantener segregado del primero, sin que esta independencia implique aislamiento, pues ha de procurar siempre, ya que la finalidad es la misma, servir la que concretamente se señale al Patronato Nacional» (Exposición del Real Decreto). Observamos, por consiguiente, la impronta de la creación de administraciones con la finalidad de desconcentrar funciones y ofrecer agilidad a la labor de la Administración en las tareas turísticas desde bien temprano.

En otro orden de consideraciones, se planteó un nuevo mecanismo de financiación del organismo: el seguro obligatorio de los viajeros y del ganado vivo que se transportara por ferrocarril (art. 13), que sería regulado con carácter específico por el Real Decreto de 13 de octubre de 1928 (*Gaceta de Madrid* de 16 de octubre del mismo año). Nótese, por tanto, la celeridad con la que quedó aprobado este instrumento de financiación, con la finalidad, según se indica en la Exposición, de tomar las riendas de la intervención administrativa en el fomento del turismo, «por ser notorio que el turismo es fuente nacional de riqueza, y contribuye, mediante la difusión de las grandezas de las naciones, a fortalecer el prestigio de los pueblos». En el seno del Patronato apareció la Dirección General de Turismo por vez primera en la historia de la Administración turística española.

Si bien la Comisaría Regia centró su atención en la promoción de la cultura, no observó suficientemente el fomento de la infraestructura hotelera necesaria para retener a los turistas atraídos por nuestro patrimonio, si no tenemos en cuenta, claro está, la idea del Marqués en torno a los Paradores. A las finalidades de la Comisaría Regia se añadirá la necesidad de crear alojamiento suficiente con unas mínimas condiciones de calidad. Para propiciarlo, se crea el denominado Crédito Hotelero. De hecho se permitía la subida

Comercio e Industria constituye un comité paritario independiente, solicitado por la Asociación profesional de camareros, de hoteles y de cafés-restaurantes de Barcelona (*Gaceta de Madrid* de 15 de junio del mismo año).

de los precios si se realizaban obras de mejora de las instalaciones (Real Orden Circular núm. 233, de la Presidencia del Consejo de Ministros, *Gaceta de Madrid* de 17 de julio de 1929), con lo que se observa desde bien temprano la preocupación por la Administración Turística española por ofrecer un producto de calidad. También, como nueva misión a acometer, se contempla por primera vez la creación de Escuelas de Turismo «que faciliten personal titulado en el número que se estime preciso, con dominio de los idiomas extranjeros más extendidos y con la debida cultura artística para servir de guías a los turistas». Se trató, sin duda, de una medida esencial para la mejora de la calidad del producto turístico, mediante la promoción de profesionales cualificados para atender a los turistas. Llama la atención, por tanto, la importancia que se dio desde bien temprano a la labor de los guías e informadores turísticos, es decir, las personas encargadas de transmitir los valores del arte y la historia de nuestro país, aspecto esencial que puede ser decisivo en la experiencia de un visitante a un territorio dado.

La primera organización administrativa del Patronato estaba compuesta de un Comité Directivo y Ejecutivo y un Consejo General de Turismo de carácter consultivo anejo al Comité Directivo y Ejecutivo. Integraba el Comité Directivo y Ejecutivo el Presidente, 3 vicepresidentes-delegados generales, 5 subdelegados regionales y un secretario general. De esta composición destacan los 5 subdelegados regionales. Esto implicaba una regionalización del turismo (arts. 10 y 12). A los efectos de expandir la vasta materia del turismo, se dividió España en cinco grupos regionales, al frente de los cuales había un subdelegado: Región central (sede en Madrid); Región cantábrica (sede en Santander); Aragón, Cataluña y Baleares (sede en Barcelona); Levante (sede en Valencia); Andalucía, Canarias y Protectorado español de Marruecos (sede en Sevilla). El Real Decreto de 25 de julio de 1929 crearía una nueva subdelegación, la denominada Occidental²¹. Esta *Administración Regional* dependía de una *Administración Central* con sede en Madrid.

La norma también previó la creación de representaciones provinciales y locales, por lo que se pondrían en marcha las Juntas Provinciales y Locales de Turismo, designando el Patronato un representante y un secretario para cada provincia. Asimismo surgieron las denominadas *Delegaciones Temáticas* que se encargarían de los diferentes asuntos que tenía que atender el sector. Así se creó la *Delegación de Viajes*, la *Delegación de Arte* y la *Delegación de Propaganda*. Entre los cometidos de la Delegación de Arte destacaba la realización de inventarios de las bellezas naturales así como de costumbres regionales, provinciales y locales, indumentaria, fiestas y romerías, catalogándolas desde el punto

21. Esta división tenía un carácter meramente desconcentrador, como señala Alfonso PÉREZ MORENO, «La regionalización del turismo (solución a un problema de competencia)», en *I Congreso Ítalo-español de Profesores de Derecho Administrativo, Sevilla 1966*, Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, 53-67. No obstante, es un claro antecedente de la configuración constitucional del turismo en la Constitución de 1978, que lo contempla como competencia susceptible de ser asumida por los entes descentralizados, con la ambigua fórmula «ordenación y promoción del turismo en su ámbito territorial», pues hoy está normalizada la promoción del turismo por Comunidades Autónomas e incluso municipios más allá de nuestras fronteras. Un segundo precedente de la consideración del turismo como algo regional y local vendría dado por las actividades de promoción y acondicionamiento que realizaban desde el ámbito de lo privado los sindicatos de iniciativas, antes referidos.

de vista turístico, y posteriormente realizar su divulgación. Encontramos aquí el antecedente de los actuales inventarios y catálogos turísticos que sirven, en ocasiones, como instrumento previo a la ordenación de los recursos turísticos.

No será la primera vez que se quiere articular la promoción del turismo español con una estructura descentralizada. En efecto, en 1910, Faustino Prieto Mera, en su proposición de ley sobre Fomento del Turismo extranjero e interior centrada en la mejora de las condiciones de higiene, comodidad de los alojamientos y en la mejora de la infraestructura que da acceso a las bellezas naturales y el paisaje pintoresco de nuestro país, propuso la creación de unas *Juntas de Fomento del turismo* en cada provincia, lo cual sería el primer paso para la gestión y articulación estatal de la empresa²².

El Patronato destacó por su labor en relación con la inauguración de los Paradores de Turismo (y otros establecimientos) que se iniciaran bajo el mandato del Marqués de la Vega Inclán, como he señalado antes. Los Paradores hoy son un referente de calidad del turismo español frente al turismo de masas del «todo incluido». Unos meses después de la creación de este nuevo organismo, se terminaron las obras del primer Parador de Turismo: el Parador Nacional de Gredos, inaugurado por el Rey Alfonso XIII el 9 de octubre de 1928²³. Tras ello se crearía la Junta de Paradores y Hosterías del Reino, destinada a profundizar en el concepto de los Paradores. Obra de la Junta de Paradores sería la construcción del Hotel Atlántico en Cádiz (1929); los paradores de Oropesa (Toledo) y Úbeda (Jaén), los de Mérida y Ciudad Rodrigo, la Hostería del Estudiante y el de Alcalá de Henares, por poner algunos ejemplos, todos ellos también promovidos por el Marqués de la Vega Inclán.

Por otro lado, para atender a la creciente demanda viajera, se elaboró un plan para la construcción de albergues de carretera situados en sitios estratégicos y por todo el país.

-
22. Juan Carlos GARCÍA MORALES, *Turismo en España*, cit., p. 67. No sería aprobada por el Dictamen del Congreso por la crisis del Partido Liberal y la rápida clausura del Parlamento. Proposición de Ley del Sr. Prieto Mera al Senado, de 30 de Noviembre de 1910, para el fomento del turismo. Archivo del Congreso de los Diputados – Diario de Sesiones: Apéndice 13º al núm. 81, 5 de diciembre de 1910. En 1914 volverá a presentar una Proposición de Ley semejante como consecuencia de las críticas que emergían a la gestión del Marqués de la Vega-Inclán, ante el fracaso de la Exposición del Turismo de Londres en 1914 (consecuencia, por otro lado, del estallido de la 1ª Guerra Mundial).
23. ABC 10.X.1928, p. 16. La historia del Parador de Gredos se remonta a 1905, cuando una comisión de propietarios de la Sierra de Gredos, presidida por Francisco Silvela, conociendo la afición cinegética del Monarca, le cedieron de por vida sus terrenos para crear un coto de cabra hispánica, para impedir la total desaparición de esa especie de cabra montés y, por consiguiente, el deterioro del entorno. Sin embargo, la zona no sólo era atractiva para la caza, sino también para el excursionismo, con lo que, al amparo de la Comisaría Regia, se constituyeron cinco sociedades con la finalidad de promover el excursionismo y alpinismo en la zona. Para atender ambas necesidades, la de los cazadores y la de los excursionistas, era necesario crear refugios. El primero en Gredos fue la Cabaña o Chalet Real, que servía de alojamiento al Rey en sus cacerías. Alrededor de él se instaló un campamento, pues el edificio era demasiado reducido para alojar a todos los invitados, criados y guardas. Se dice que este refugio es el antecedente inmediato del Parador. Sin embargo, la Comisaría Regia emplazaría el actual Parador de Gredos en otro lugar en la misma Sierra, que serviría de alojamiento de excursionistas y alpinistas. Por lo tanto, si bien el Parador de Gredos fue inaugurado una vez extinguida la Comisaría Regia, la idea original así como su construcción, se atribuye a ésta y, en concreto, al Marqués de la Vega-Inclán, como vengo argumentando.

El plan previó un total de doce albergues. Sin embargo, las dificultades económicas no permitirían la construcción de todos los previstos²⁴.

La supresión del Patronato se debió, según el Decreto de 23 de abril de 1931, a que ni la organización del Patronato Nacional de Turismo ni la recaudación ni el destino de los fondos, ni habían respondido siempre a los fines naturales del organismo administrativo creado, ni su gestión había dejado satisfecha en todo caso la seguridad de acierto, orden y apartamiento de otros impulsos y resortes de carácter político. En el mismo sentido, se refería el Decreto de 9 de mayo de 1931 así como el Decreto de 4 de diciembre de 1931. La situación del Patronato empeoraría por la escasa cuantía que se le dedicaba procedente del seguro, tras los sucesivos incrementos de los porcentajes destinados al personal encargado de la gestión del seguro. De hecho, el Gobierno de la II República otorgaría a la Dirección General de Turismo la tarea de depuración y reordenación de las actividades del Patronato. Da buena cuenta de ello, el Decreto disponiendo que la Dirección General de Turismo revise todos los nombramientos de personal afecto a su servicio y reduzca éste en armonía con lo que las necesidades y circunstancias de dicha Institución aconsejen (*Gaceta* de 12 de mayo de 1931), en los siguientes términos:

«El Patronato Nacional de Turismo, constituido por la Dictadura, creó para su servicio, pero con exceso, cargos, muchos de ellos sin otros estímulos que los del favor, y otorgó asimismo con análogo criterio de prodigalidad otras varias mercedes que no pueden ni deben subsistir en un régimen atento a normas de la mayor justicia y previsión.

Bajo el influjo del mismo criterio y estableciendo un precedente peligroso y sin amparo en las leyes de Presupuesto y Contabilidad, se fijaron indemnizaciones importantes por cesantías en las mudanzas o renovaciones inspiradas por la variación de criterio o favor ministerial.

Es preciso que la Dirección General de Turismo, en el ejercicio de la gestión depuradora que el Gobierno provisional de la República le confió, y al ocuparse de la reorganización de servicios que al Patronato Nacional de Turismo están encomendados, proceda con la máxima libertad a la revisión de expedientes afectos a su personal, eliminando obstáculos y contradicciones y procurando a su vez, con la acción más eficaz y expedita, conciliar el cumplimiento de los más esenciales fines de dicha institución, con aquellas otras determinaciones y medidas que impone un espíritu de discreta economía y cuidado».

V. FINAL

Con el estallido de la Guerra Civil se puede dar por concluida la primera etapa del turismo español, caracterizado, como se ha visto, por su marcado carácter humanista.

Antes de la conclusión del conflicto bélico, se creó el Servicio Nacional de Turismo, en el marco del cual se desarrollaron las denominadas Rutas de Guerra. Destaca también en esta época la política de intervención administrativa de precios en el sector.

24. En torno a las tareas que desempeñó el Patronato Nacional de Turismo, véase con más amplitud, José FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, tomo I, cit., pp. 106 y ss.

Concluida la Guerra y entrada ya la Dictadura, el Servicio Nacional de Turismo se transformó en la Dirección General de Turismo, que había sido suprimida por la II República, por Decreto de 4 de diciembre de 1931. Tenía competencias nada desdeñables, como la construcción de Paradores, como queda reflejado en la Orden de 26 de noviembre de 1942, por la que se cede a la Dirección General de Turismo la residencia de Pintores de la Alhambra (Granada), BOE de 1 de diciembre de 1942; así como en la Orden por la que se cede al Ministerio de la Gobernación el terreno necesario para la construcción de un Parador por la Dirección General de Turismo, dentro del recinto del Monasterio del Paular, BOE 11 de marzo de 1944.

En conclusión, es interesante echar la vista atrás y comprobar que en los orígenes de la normativa y organización turística se daban preocupaciones similares a las actuales: con vistas a obtener un beneficio económico indudable, se promocionaba un turismo cuidado asumiendo la necesidad de acomodar nuestras infraestructuras y facilitar los viajes, para que los visitantes disfrutaran de nuestros recursos turísticos, que se referían a lo patrimonial y a lo natural, pues la moda del turismo de sol y playa, a pesar de los intentos, no vendría hasta los años 50. E incluso la consideración del turismo como un instrumento adecuado para favorecer una mejor redistribución de la riqueza, como mostró la aprobación de la cuota turística benéfica, antecedente de los actuales impuestos turísticos destinados a finalidades de promoción turística y protección del patrimonio, la naturaleza y de las actividades primarias. Hoy nos encontramos ante el reto de la conservación de los recursos naturales y territoriales, para evitar que la saturación pueda menoscabar precisamente los atractivos que desde tan temprano se han valorado tanto dentro como más allá de nuestras fronteras. Habrá que estar a la espera de si la relajación en los mecanismos de intervención en el sector (la sustitución generalizada del régimen de la autorización por el de la declaración responsable, fundamentalmente), es óptima a tal fin.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALCOVER GONZÁLEZ, Rafael, «Evolución del turismo en Mallorca desde el siglo XVIII», *Historia de Mallorca*, s.n., Palma de Mallorca, 1970, pp. 614-701.
- ARCOS Y CUADRA, Carlos, *De las grandes ventajas económicas que produciría el desarrollo del turismo en España (1909); La industria del turismo en España (1918)*, Reimpresión del Servicio de Estudios de Banca Mas Sardà, Barcelona, 1974, 102 pp.
- BAÑO LEÓN, José María, «Declaración responsable y derechos de terceros. El lado oscuro de la llamada *better regulation*», *Revista Española de Derecho Administrativo* 167, 2014, pp. 23-44.
- BOUAZZA ARIÑO, Omar, «Crónica Jurídica», *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales (CYTET)* 189, 2016, pp. 531-533.
- BOUAZZA ARIÑO, Omar, «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006* (Fernando LÓPEZ RAMÓN [Dir.]), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, pp. 123-144.

- BOUAZZA ARIÑO, Omar, «Protección del medio ambiente, fiscalidad ambiental y turismo (A propósito del Auto del Tribunal Constitucional de 15 de enero de 2002, de levantamiento de la suspensión de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento)», *Revista Española de Derecho Administrativo* 113, 2002, pp. 119-135.
- CABANES MARTÍN, Ana y GONZÁLEZ SANZ, Raúl, «El ferrocarril como pieza clave del turismo en España (1905-1960): fuentes documentales para su estudio», *V Congreso Historia Ferroviaria*, Palma 14-16 de octubre 2009, 26 pp. (http://www.docutren.com/HistoriaFerroviaria/PalmaMallorca2009/pdf/050114_Cabanes-González.pdf [últ. cons. 24 oct. 2016]).
- COMISARÍA REGIA DEL TURISMO Y CULTURA ARTÍSTICA, PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, *La Comisaría Regia del Turismo en la Alhambra de Granada*, Artes Gráficas Mateu, Madrid, 1915, p. 18.
- CORRAL SASTRE, Alejandro, *Libre prestación de servicios y calidad turística*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2013, p. 627.
- FARALDO, José M. y RODRÍGUEZ-LÓPEZ, Carolina, *Introducción a la historia del turismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2013, p. 214.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, José, *Curso de Derecho Administrativo Turístico Tomo I*, Editora Nacional, Madrid, 1974.
- FERNÁNDEZ FUSTER, Luis, *Historia general del turismo de masas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 1076.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, *Derecho administrativo del turismo* 7ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 260.
- GONZÁLEZ MORALES, Juan Carlos, *Turismo en España (1905-1931)*, Universidad Carlos III, Getafe (Madrid), 2003, p. 207.
- GUAITA MARTORELL, Aurelio, «Organización administrativa del Turismo en España», *TEMIS, Revista de Ciencia y Técnica Jurídicas* 24, 1968, pp. 41-54.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Contrastes y conexiones de la moderna consideración del medio ambiente en la legislación turística», trabajo publicado en el número especial de la *Revista Aragonesa de Administración Pública, Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Monografías III, 1999, pp. 229-237.
- MARTÍN MATEO, Ramón; MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo y VILLAR PALASÍ, José Luis, «Aspectos jurídico-administrativos del turismo», *Primer Congreso Ítalo-Español de profesores de Derecho Administrativo Sevilla 1966*, Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, pp. 29-51.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Civitas, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 2004, p. 129.

- «Tipología y clasificación de los caminos en el Derecho español», *Revista de la Universidad de Buenos Aires* Volumen Segundo, 1979, p. 129.
- PELLEJERO MARTÍNEZ, Carmelo, «Antecedentes históricos del turismo en España: de la Comisión Nacional al Ministerio de Información y Turismo 1900-1950», en *Historia económica del turismo en España* (Carmelo PELLEJERO MARTÍNEZ [Dir.]), Civitas, Madrid, 1999, pp. 21 y ss.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel, «Directiva Servicios y turismo: el nuevo régimen de acceso y prestación de los servicios turísticos y su contribución al incremento de la calidad turística», *Revista de Derecho de la Unión Europea* 24, 2013, pp. 257-318.
- PÉREZ MORENO, Alfonso, «La regionalización del turismo (solución a un problema de competencia)», en *I Congreso Ítalo-español de Profesores de Derecho Administrativo, Sevilla 1966*, Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, pp. 53-67.
- RAZQUÍN LIZÁRRAGA, José Antonio, «El impacto de la directiva de servicios en el procedimiento administrativo: autorización, declaración responsable y comunicación», *Revista Jurídica de Navarra* 49, 2010, pp. 85-136.
- RODRÍGUEZ FONT, Mariola: *Régimen de comunicación e intervención ambiental: entre la simplificación administrativa y la autorregulación*, Atelier, Barcelona, 2003.
- TUDELA ARANDA, José, «La organización administrativa del turismo», en *Lecciones de Derecho del Turismo* (Ricardo GARCÍA MACHO [Dir.] y Andrés RECALDE CASTELLS), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 41-80.
- TUDELA ARANDA, José, «La problemática jurídica de la calidad turística», *Revista Aragonesa de Administración Pública* 23, 2003, pp. 131-154.