

ACCIÓN EXTERIOR DEL TURISMO EN ESPAÑA

Juan José Prieto Gutiérrez¹

Alicia Moreno Cámara²

Resumen:

El artículo aborda la evolución de la Acción Exterior en materia de turismo. El estudio abarca un amplio periodo cronológico, desde inicios del siglo XX hasta la actualidad, permitiendo apreciar la evolución de cada etapa histórica ocurrida en España.

En la primera parte del estudio se analizan los pasos iniciales de la Acción Exterior en materia de turismo. La parte segunda se centra en el crecimiento del turismo extranjero. Por último se examina la adecuación de la Acción Exterior al periodo de la democracia y se proponen algunas líneas de actuación de cara a la consecución de unos objetivos además de señalar los retos para un futuro que debe marcarse el turismo extranjero en España.

Palabras Clave: Acción Exterior, Turismo, Diplomacia pública, Turistas extranjeros, Servicio exterior.

Abstract:

The article discusses the evolution of External Action on tourism. The study covers a wide chronological period, from the beginning of the 20th century to the present, allowing us to appreciate the evolution of each historical stage in Spain.

The first part of the paper analyzes the initial steps of the External Action in the field of tourism. The second part focuses on the growth of foreign tourism. Finally, it examines the appropriateness of the Foreign Action to the period of democracy and proposes some lines of action with a view to the achievement the objectives in addition to setting new challenges for the future that must be adopted in Spanish foreign tourism.

Key words: Foreign Affairs, Tourism, Public diplomacy, Foreign tourist, External action service.

¹ Universidad Complutense de Madrid. E-mail jujpriet@ucm.es

² Universidad Internacional de La Rioja. E-mail alicia.moreno@unir.net

1. Introducción

El artículo busca ofrecer la evolución que han mantenido las políticas turísticas de España en el ámbito de la Acción Exterior, a través de las diferentes administraciones públicas, en los últimos cien años. Concretamente desde inicios del siglo XX.

Se hace hincapié en las estrategias de Acción Exterior más adecuadas para captar y atraer a turistas extranjeros hacia España.

Durante estos últimos cien años, España ha pasado de ser un país de segunda, en materia turística, a ser reconocido como una primera potencia mundial. De recibir unos pocos miles de turistas extranjeros al año, a absorber más de sesenta millones de turistas extranjeros cada año.

Según el Instituto Nacional de Estadística, el peso del turismo en el PIB se ha ido incrementando ejercicio tras ejercicio, hasta representar cerca del 12% del PIB nacional y, a pesar de que el empleo vinculado al sector, aun siendo estacional en algunas comarcas, sigue creciendo progresivamente año a año.

Se puede afirmar que la industria turística representa uno de los sectores más importantes para la economía del país. Ciertamente es que los datos ofrecidos no solo se generan con los turistas extranjeros, ya que el turismo nacional representa un alto porcentaje, pero este documento se centrará en aquellas divisas que generan los extranjeros que llegan a España. Para que los citados turistas sigan interesados en las riquezas culturales y artísticas, en las playas, en la gastronomía, etc. y que además su número continúe aumentando año tras año, son de vital importancia unas estrategias de Acción Exterior fijadas, fundamentalmente, por el Gobierno.

España lleva proyectándose al mundo desde hace siglos, pero en materia de turismo es, a inicios del siglo XX, cuando comienza a forjarse una estrategia global con las primeras Oficinas de Información situadas en capitales europeas. A través de ellas se ofrece una imagen del país en donde el turista encontrará infinidad de espacios que le reportarán indudables satisfacciones. A lo largo de los años, las Oficinas en el Exterior han establecido objetivos consensuados con la Administración central, destinados a fortalecer la imagen y el posicionamiento del sector, en el exterior.

El despliegue de oficinas de turismo a mediados del siglo XX consolidaría la fijación de una red de oficinas que trabajaría de forma conjunta y coordinada desde Madrid, examinando las acciones que, en cada momento, España necesita.

El estudio aporta una descripción del poder que las instituciones públicas han mantenido a lo largo del periodo. Tal intervención ha sido llevada a cabo junto al sector privado, fundamentalmente a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

El estudio se ha dividido en tres grandes periodos con el fin de ofrecer, de una forma coherente y ordenada, los avances en materia de Acción Exterior.

1900-1950	1951-1975	1976-2016
Inicio	Desarrollo	Afianzamiento

Este trabajo no pretende realizar solo un análisis histórico de la Acción Exterior en materia turística, si no ofrecer, a partir de las situaciones acontecidas, una serie de recomendaciones en esta materia para el futuro de España.

2. Inicios de la Acción Exterior

Hasta los comienzos del siglo XX, el turismo fue una actividad minoritaria, donde mayoritariamente las familias con rentas altas accedían a disfrutar de estancias vacacionales fuera de su país de origen.

En los inicios del siglo XX el turismo comienza a ser una actividad relevante en algunos países de centro Europa, como Gran Bretaña, Francia, Italia y Suiza.

En el caso español, algo más tardío que sus vecinos franceses, británicos o italianos, esta situación comienza a percibirse a principios del siglo XX. La importante fuente de divisas que ofrece el turismo a las arcas públicas proporcionó que el Estado modificase sus métodos y se ocupase del sector turístico (Cal, 1997). En este sentido, se iniciaron procesos de planificación, programas y medidas legislativas, promovidas por la Administración con el principal objetivo de atraer y captar el mayor número de forasteros.

El primer paso en materia de turismo dado por los poderes públicos, fue la aprobación de un Real Decreto, de 6 de octubre, de 1905, firmado por el Ministro de Fomento Álvaro Figueroa, creando la Comisión Nacional para Fomentar las Excursiones Turísticas y de Recreo del Público Extranjero.

Esta norma situó las bases de la Acción Exterior de España en materia de turismo, en la cual se comienza a valorar al sector, recogiendo que *<<El turismo, al ser una herramienta para el mantenimiento de una balanza económica favorable, debe ser tenido en cuenta por el Estado español. Las riquezas artísticas, el clima y topografía son condiciones perfectas para que excursionistas extranjeros los visiten. Pero la falta de iniciativa privada origina que el Estado de ejemplo y estimule con el objetivo de favorecer la entrada de extranjeros>>*

El citado Decreto, marcó un punto de inflexión en los procedimientos de la promoción del turismo, apostando por la mejora de la imagen, la conservación de monumentos y patrimoniales, aumento y saneamiento de vías terrestres, etc. para que aquellos extranjeros que accedían, vía Francia, fundamentalmente lo realizasen de la mejor forma posible. En su artículo 3 dicta la recomendación de divulgar en el extranjero las riquezas artísticas, históricas y naturales y la forma de visitarlas a través los itinerarios más destacados y, para facilitar esta actividad, las compañías de ferrocarriles apostaron por unos servicios más confortables.

Una de las pocas actividades que se acometieron fueron tanto la asistencia a congresos internacionales, destacando Toulouse en 1910, Lisboa en 1912, así como la celebración de eventos en diferentes ciudades de España, Zaragoza en 1908, etc. Estas reuniones sirvieron para identificar la cuestión turística.

En 1911, en virtud del Real Decreto de 19 de junio del citado año, se crea una nueva institución, la Comisaría Regia, la cual gestionó las inversiones enfocadas a la promoción del turismo en el exterior. Para esta tarea, se nombró Comisario a Benigno Vega Inclán y Flaquer, Marqués de Vega Inclán, permaneciendo diecisiete años al frente del organismo, hasta su desaparición, en 1928.

En el RD se sugiere la necesidad de estimular la curiosidad del forastero y facilitarle la contemplación de las bellezas naturales y artísticas del país, y para ello, como indica la Gaceta de Madrid en el artículo 1 del RD, el principal objetivo de la Comisaría fue: *"procurar el desarrollo del turismo y la divulgación de la cultura artística popular"*. Igualmente, se le atribuye a la Comisaría, entre otras funciones, la Acción Exterior, esto es la difusión del patrimonio nacional y su promoción internacional.

La Comisaría Regia inicia diversas maniobras hacia el exterior, buscando atraer visitantes extranjeros. Para ello, inicialmente se centran en la publicación de guías de ciudades, itinerarios populares (estos últimos elaborados por personalidades de la altura de Ortega y Gasset y Bartolomé Cossío, entre otros), revistas, publicaciones, fotografías, organización y asistencia a congresos y exposiciones, como la de Londres de 1914. (Rivera, 2014).

Otras intervenciones destacadas de cara a mejorar las infraestructuras turísticas nacionales fueron el proyecto de los Paradores de Turismo, la inauguración de museos como la Casa de El Greco en Toledo, La Casa de Cervantes y el Museo Romántico.

El Protectorado Español de Marruecos también atrajo el interés a la Comisaría Regia y, en 1919, se crea una Sociedad de Turismo con el fin de promover y potenciar el turismo en el Marruecos español. En la misma área geográfica, en 1930 se funda el Comité Oficial de Turismo de Marruecos el cual trabajaría por el desarrollo del turismo local. Sus acciones exteriores comprendían básicamente la propaganda gráfica a través del reparto de materiales variados como carteles murales, fotografías, folletos, libros, etc. La información que contenía hacía hincapié en aspectos de la vida cotidiana, información relacionada con aeródromos, hoteles, etc. construidos en la época colonial. (Corrales, 2007)

En el mismo año que la Comisaría Regia desaparece, Primo de Rivera decide crear el Patronato Nacional de Turismo (PNT), con el objetivo de mejorar las políticas dirigidas al sector turístico, recogido en el Real Decreto Núm. 745, de 26 de abril, de 1928.

En la misma línea que el marco normativo anterior, el Patronato se encargaría de apoyar las acciones para atraer turismo extranjero y divulgar las riquezas naturales y artísticas del país. Para facilitar la difusión de los atractivos del patrimonio español se publicaron guías, catálogos, anuncios, itinerarios, etc. Y difundiría las ventajas del país, en materia de turismo, en revistas extranjeras, prensa conferencias y certámenes, tanto en el exterior como en el interior del país. Además con el deseo de formar buenos profesionales que atiendan el sector se fomentó la creación de Escuelas de Turismo y se sugiere la necesidad de abrir centros o agencias de Turismo en España, donde no existían, y en el extranjero.

Esta última sugerencia se materializaría durante los años 1929 y 1931, inaugurándose en el extranjero siete oficinas de turismo (Pellejero, 2000), esta fue una de las labores más destacadas que realizó el Patronato en materia de Acción Exterior e implantó, con ello, la primera red de oficinas turísticas de España en el exterior. Se denominaron, “Oficinas de Información en el Exterior”, en donde trabajadores españoles ofrecían información general, organización de itinerarios, venta billetes de tren (Cabanés y González, 2009), y facilitaban mapas, guías turísticas y publicidad sobre rutas turísticas, etc. En definitiva, promoción turística y propaganda.

Las ciudades elegidas, para crear la primera red de oficinas, fueron París, Londres, Múnich, Roma, Nueva York, Buenos Aires y Gibraltar.

Se eligieron estas ciudades obedeciendo fundamentalmente a cuestiones comerciales, políticas, sociales y turísticas. Por ejemplo, la apertura de París y Londres se agilizó debido a los acontecimientos celebrados en 1929: la Exposición Internacional de Barcelona y la Exposición Iberoamericana de Sevilla. Los dos eventos generaron un gran impacto cultural en aquel momento, siendo la apertura de las oficinas en el extranjero el mejor escaparate para ofrecer una visión de las exposiciones. La apertura del resto de oficinas se hizo de acuerdo a las condiciones propias de cada centro. Así, Gibraltar mantenía un puerto al cual arribaban barcos procedentes de América y era lugar estratégico, por su pertenencia a

Gran Bretaña. Buenos Aires ofrecía tránsito constante de emigrantes, Roma, al igual que París y Londres se situaban en la cúspide del turismo mundial y era necesario estar allí.

No cabe duda que para captar foráneos e incrementar el flujo de visitantes una de las mejores herramientas era situarse fuera de las fronteras. Las oficinas en el exterior participaron en ferias internacionales, atrajeron a periodistas, mandatarios y empresarios extranjeros a visitar España, firmaron convenios, repartieron folletos y divulgaron carteles publicitarios, emitieron documentales, etc.

Las funciones de las Oficinas de Información en el Exterior se centraban en información y asesoramiento, promoción y comunicación y de apoyo a la comercialización de productos turísticos.

En dichas oficinas también se ubicaron representantes de la compañía ferroviaria española, con el objetivo de vender billetes de tren desde el origen del viaje al destino y viceversa. Esta colaboración suponía un apoyo al sector turístico.

En su afán por aumentar el número de turistas que entraban en la península, el Patronato Nacional de Turismo realizó una gran labor de propaganda y asesoramiento en las oficinas situadas en las siete ciudades indicadas anteriormente.

Debido a la situación política, económica y social de la época, en materia turística, España se situaba muy por detrás de ciudades como Roma, París y Londres (Moreno 2007). Estas, recibían miles de turistas extranjeros cada año, con sus respectivas divisas gracias a activas políticas del sector. Pero a la vez, sus propios ciudadanos salían al exterior. Por ello, el dinamismo del PNT fue esencial estableciendo oficinas de turismo en los mejores emplazamientos de estas ciudades, para ofrecer al mundo los atractivos de España.

Los responsables del Patronato sabían que el turismo extranjero crecía en Europa, había dejado de ser una actividad exclusiva al alcance de pocos y comenzaba a popularizarse.

Dentro del territorio español, con el objeto de mejorar las infraestructuras se desarrolló por completo una red de alojamientos turísticos del Estado, actualmente conocida como Red de Paradores, se construyeron hoteles a partir de la recuperación de edificios históricos (Rodríguez, 2014), hosterías, refugios y albergues de carretera.

Desde estos momentos y, gracias a las iniciativas público privadas, podría ponerse de manifiesto esta época como el punto de inflexión que pondría en marcha los mecanismos hacia la creación de la estructura turística.

La proclamación de la República, en el año 1931, marcó un cambio de época. Aunque los objetivos del Estado en materia de turismo se situaron en la misma línea continuista, indudablemente el gobierno demandaba un mayor control de todas las acciones y para ello las autoridades republicanas aprobaron una nueva reglamentación del Patronato Nacional de Turismo.

El carácter intervencionista y austero de la época obligó a cerrar las Oficinas de Información en el Exterior excepto la situada en París. (Moreno, 2007). El férreo control presupuestario impuesto desde la Presidencia obligó a tal situación una vez descubierto el balance económico del Patronato. Aun así, las Asambleas realizadas por la Federación de Sindicatos de Iniciativa y Turismo (Fesit), la fundacional del año 1932 y la celebrada en 1933, recomendaban la reapertura y creación de Oficinas de Información en el Extranjero (y oficinas dentro del país, sobre las cuales se ocupaba el propio sindicato), debido al vital y esencial papel que podían ofrecer a los ciudadanos extranjeros que, interesados en viajar a

España, accediesen con un mayor conocimiento. Las ciudades que se barajaron fueron Roma, Berlín, Nueva York, Londres y Génova. Pero no fue hasta años más tarde cuando volverían a implantarse las Oficinas de Información.

El fin de la República y el inicio de la Guerra Civil proporcionaron un natural descenso de turistas extranjeros. Aun así la Administración continuó trabajando durante los inciertos años que duró la guerra. España quedaba dividida y por ello coexistieron dos organismos turísticos. En la zona republicana, el Patronato Nacional de Turismo trabajaba para que los foráneos eligieran el país como destino y, en la zona sublevada, en 1938 se creó el Servicio Nacional del Turismo, mediante la Ley de 30 de enero de 1938, para trabajar en la misma línea que su homólogo.

Durante la Guerra Civil el turismo extranjero no desapareció por completo. Con el fin de canalizar y dar paso al turista foráneo se fijó un acuerdo entre ambos bandos para facilitar que los viajeros se moviesen por la península. Las dos zonas eran concededoras del poder de propaganda que ofrecía el turismo extranjero y la indudable divisa que portaban.

El recién creado, Servicio Nacional de Turismo, fue el responsable de gestionar el presupuesto de las oficinas en el exterior y de las más de cien dispuestas dentro el país.

La activa Fesit, mantenía una constante iniciativa relativa a las Oficinas de Información y, por ello, ofreció diversas recomendaciones al Servicio Nacional de Turismo (Blasco i Peris, 2005):

- Que efectuara de un modo continuo la propaganda turística de España en el extranjero, estableciendo para ello las necesarias Oficinas o Agencias en las principales capitales o por lo menos representaciones debidamente atendidas y controladas si no era posible la apertura de las anteriores.
- Que intensificase todo lo posible la actuación de la Oficina de Información de Gibraltar en los barcos que llegaban a dicho puerto, en hoteles y en Agencias de Viajes, además de su acción informativa en local propio.

En definitiva, las funciones de las Oficinas de Información eran claras:

- En origen, las situadas en el exterior, se dedicaban a la promoción y captación de turistas.
- En destino, dentro de España, se dedicaban a orientar y asistir a los turistas extranjeros que llegaban.

La Acción Exterior encargada de aumentar los turistas extranjeros, e internos, que visitaban el país, avanzaba poco a poco. El régimen aplicó un intervencionismo estricto, tanto en los propios ciudadanos interesados en conocer la geografía española y el rico patrimonio, como a la hora de desarrollar nuevas políticas turísticas, pero aun así desarrollaron algunas acciones que a continuación se citan:

- En 1938 se pone en marcha un paquete turístico, denominado “Las Rutas de Guerra”, destinado al público extranjero para dar a conocer zonas, de la España norte, que habían sido frentes de guerra. En 1940 las Rutas Nacionales de Guerra se transforman en Rutas Nacionales de España. Supusieron una cierta apertura, al abrir itinerarios por el centro de la península, y una paulatina desvinculación con el aparato militar, aun siendo controladas por el Estado.
- El nuevo gobierno reguló el ejercicio de Guías e Intérpretes con un Reglamento aprobado mediante Orden del Ministerio de la Gobernación de 15 de diciembre de 1939 (BOE nº 5 de 5 de enero de 1940).

- Se establecen las competencias acerca de la apertura de los hoteles de acuerdo al Reglamento del Alojamiento Hotelero. Según establece la Orden del Ministerio de Gobernación, de 8 de abril de 1939.
- Se nacionalizan los transportes de acuerdo a la Ley de 7 de junio de 1940 que establecía que la empresa Iberia gestionase el monopolio de los servicios aéreos regulares en todo el territorio nacional.
- Creación de la Red Española Nacional de Ferrocarriles Españoles, RENFE, mediante la Ley de 24 de enero de 1941.
- Reorganización de las Juntas Provinciales y Locales de Turismo, a través del Decreto del Ministerio de Gobernación de 21 de febrero de 1941.
- Reglamentación de la publicidad con fines de propaganda turística: Orden de 9 de abril de 1941 y Decreto de 19 de abril del mismo año.
- Mediante la Ley de 17 de julio, de 1946, se crea la Póliza de Turismo, la cual se crea con fines recaudatorios.
- En 1949, el Instituto Nacional de Industria crea Autotransporte Turístico Español S.A., (ATESA), con el objetivo de incrementar la oferta de transporte por carretera.
- Se ofrecían numerosas publicaciones a los turistas extranjeros. Destacando, por ejemplo:
 - En 1949 la Dirección General de Turismo (DGT) publicó la obra Los hoteles de España: guía oficial abreviada (1948-1949) que recogía en tres idiomas (inglés, francés y español) con las siguientes informaciones: - Mapa de las principales comunicaciones de España por ferrocarril - Mapa de las principales comunicaciones por carretera - Listado de las Oficinas de Información de la DGT - Índice alfabético de localidades que figuran en la guía.
 - Numerosos carteles turísticos, los cuales se mostraban en las Oficinas de Información y en revistas extranjeras. Escritos en inglés y francés, destacaron los eslóganes: “*Spain is beautiful and different. Visit Spain*”, “*Spain is different*”, “*Spain. Monuments as old as the hills and hills as beautiful as monuments*”, “*Spain: Every type of Arte. Every phase of nature*”, “*Spain. Where art is divine and nature almost humane*”, “*Spain is beautiful and 'Diferent'. Visit Spain*”, etc.
 - Lanzamiento, en 1947 del Boletín de Información de la Dirección General de Turismo
- Celebración de congresos y acontecimientos que buscaban mejorar la imagen de España en el plano internacional. A modo de ejemplo, en 1948, tuvo lugar el II Congreso de la *Alliance Internationale de l'Hotellerie* congregó en Madrid; en 1952 la DGT organizó la celebración del XXXV Congreso Eucarístico Internacional en Barcelona; en 1951 en el III Congreso Interdepartamental de Turismo y en la VI Asamblea general de la Unión Internacional de Organismo Oficiales de Turismo (UIOTT) celebrada en Atenas, tuvo presencia española.

A partir del año 1939 y una vez finalizada la Guerra Civil, da comienzo la etapa franquista y la gestión del sector turístico se mantiene en manos del mismo organismo público, pero con distinta nomenclatura, el Servicio Nacional de Turismo pasó a denominarse en lo sucesivo, Dirección General del Turismo. La cual cesaría sus funciones en 1951.

El periodo que se iniciaba mantuvo activas las políticas turísticas. Cada vez con más frecuencia se aceptaba el potencial turístico que ofrecía España a los extranjeros, su naturaleza, las playas, el patrimonio artístico y cultural, etc. El cual generaba incrementos de

la llegada de turistas y, a su vez aumentos de divisas que reportaban una potencial fuente de riqueza.

A finales de los años 40, las recomendaciones ofrecidas por la Fesit se hicieron efectivas y se comenzaron a inaugurar diversas oficinas en el exterior de España y a ampliar la red nacional que solo contaba con una treintena (Luque, 2015). La buena relación con Portugal y el notable trasvase de turistas por ambos lados de la frontera generó la apertura en Lisboa hacia el año 1949.

La acción externa en materia de turismo seguía viva y, por ello, el principal objetivo seguía siendo la captación de turistas extranjeros. Para ello, la DGT, continuaba apostando por las Oficinas de Información y el siguiente grupo de ciudades extranjeras que dispuso de entidad estatal fueron Tánger, Bruselas, Zurich y Estocolmo, en el año 1949 y en el continente americano en 1950, La Habana, México, Chicago y Los Ángeles.

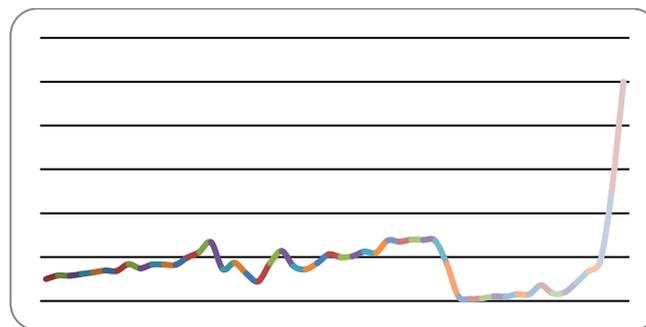
La breve tirada del Boletín de Información de la Dirección General de Turismo indicaba la relación de Oficinas de Información diseminadas por el planeta y ciertas acciones y tareas que se realizaban. El N°. 22 del año 1951 ofrecía la relación total hasta la fecha: Bruselas, Buenos Aires, Chicago, Estocolmo, Frankfurt, La Habana, Lisboa, Londres, Marsella, Méjico, Milán, Nueva York, París, Roma, San Francisco, San Juan de Puerto Rico, Tánger, Toronto y Zúrich. Como se aprecia, en pocos años se había generado una interesante red de oficinas (Correyero, 2002).

3. El desarrollo del sector turístico

Tras la regresión económica provocada por la Guerra Civil, la II Guerra Mundial y la postguerra, España inicia la década de los años cincuenta con optimismo.

Diversos acontecimientos auguran una mejora de la situación. La prueba de ello es el notable incremento de turistas extranjeros desde el año 1949 al 1950. La entrada de turistas extranjeros se duplicó, pasando de quinientos mil a un millón. (Ver gráfico 1). Siendo destacable la reapertura de la frontera con Francia, en 1948, generó grandes incrementos de flujos de turistas extranjeros, vía terrestre.

Gráfico 1. Número de turistas extranjeros del año 1.900 a 1950



Fuente: Ministerio de Comercio y Turismo (1993). Anuario de Estadísticas de Turismo y TENA, Antonio (2005): "Sector exterior", en CARRERAS, A. y TAFUNELL, X. (coords.): Estadísticas históricas de España, Fundación BBVA, Bilbao, II, pp. 573-644.

Gracias al apoyo de EEUU, una vez reiniciadas las relaciones diplomáticas España entraría en diversos organismos internacionales: la Organización Mundial del Turismo 1951, UNESCO en 1953, ONU 1955, OTI 1956, FMI 1958.

Otro hecho destacable del decenio, es la creación del Ministerio de Información y Turismo, mediante el Decreto Ley de la Presidencia del Gobierno de 19 de julio de 1951, con una única Dirección General de Turismo, responsable de la acción española en el exterior.

Esencial es el primer documento que elaboran, en julio de 1953, orientado a la puesta en marcha de un proyecto global de actuaciones relacionadas con las políticas turísticas que debía mantener el país, denominado Plan Nacional de Turismo de 1953. El eje esencial del documento giraba en torno al valor y peso de los turistas extranjeros que entraban a través de las fronteras. En dicho Plan se trataban aspectos tan importantes como el aumento de efectivos y presupuesto destinado a la propaganda en el exterior, la mejora de las infraestructuras de transporte, renovar y aumentar los alojamientos, facilitar los trámites en las fronteras, seleccionar y clasificar según categorías los distintos destinos que se ofrecían, etc. En esta década la aportación del turismo al PIB pasó del 2% al 4% (Pousada, 2012)

El final de la década se ve marcado por la desaparición del aislamiento económico y el inicio del Plan de Estabilización de 1959, describiendo la política turística de la época, en la misma línea que se había elaborado hasta la fecha y donde el Estado seguía manteniendo el control y la regulación del sector.

La liberación promovida por el Plan de Estabilización abrió paso a una etapa de desarrollo económico sin precedentes, a la par que se generaba en Europa Occidental. La presencia de turistas extranjeros que comenzaron a llegar, fundamentalmente de Europa, permitieron a España crecer y desarrollarse de una forma ágil. Como ofrece Pousada, en pocos años la aportación del turismo al PIB se situó en el 8%, siendo España fue el país que más progresó en Europa en la década de los años sesenta (2012). El crecimiento se estancaría a inicios de mil novecientos setenta por la crisis del petróleo.

En el plano institucional, en 1962, la Dirección General de Turismo se transforma en la Subsecretaría de Turismo, con dos Direcciones Generales, la Dirección General de Promoción del Turismo y la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas.

Durante los años sesenta, entran en el panorama nuevos organismos, destacando el Instituto de Estudios Turísticos (1962) y la Escuela Oficial de Turismo de Madrid (1963), entre otros.

La Administración central sigue participando como empresario en el sector turístico mediante dos organismos:

- Administración Turística Española, ATE, encargada de la gestión de rutas, paradores y albergues, y el Instituto Nacional de Industria, INI, al que pertenecían, entre otras sociedades.
- Autotransporte Turístico Español S.A. -ATESA-, Aviación y Comercio S.A. -AVIACO-, Líneas Aéreas Españolas S.A -IBERIA-, Empresa Nacional de Turismo S.A. -ENTURSA- y la empresa nacional de artesanía Artespaña.

Para el periodo comprendido entre 1959 y 1973 España pasa de recibir 4 millones de turistas extranjeros a recibir 34 millones.

4. Afianzamiento del sector turístico

A partir de los años setenta, con la supresión del Ministerio de Información y Turismo en 1977, empiezan a crearse nuevos organismos responsables del sector turístico.

La Constitución de 1978, en su artículo 148, ofrecía la posibilidad a las Comunidades Autónomas (CCAA) de asumir diversas acciones en diferentes materias, entre ellas se situaba el turismo.

El traspaso de competencias a las CCAA requería la necesidad de reorganizar la Administración Central. De las pocas acciones que permanecieron en la Administración Central fue la Acción Exterior y por ello, a mediados de los ochenta, surge el primer organismo autónomo específico, dedicado a la promoción del turismo en el exterior, el Instituto Nacional de Promoción del Turismo (INPROTUR), creado por el artículo 87.4 de la Ley 50/1984, dependiente de la Secretaria General de Turismo, que pasará a denominarse Instituto de Promoción del Turismo de España (TURESPAÑA) desde el RD 124/1988, que a su vez, años más tarde, en 1991, se denominaría Instituto de Turismo de España.

El hecho de ser el primer organismo autónomo, supone una nueva forma de elaborar y ejecutar proyectos de la promoción turística, y para ello, se profesionalizarán las tareas y acciones, se harán estudios de mercado y aplicarán técnicas de marketing con el objetivo de mejorar la imagen (Velasco y Rodríguez, 2014), dar a conocer el amplio abanico de posibilidades que ofrece el territorio español y, en definitiva, mantener una tendencia alcista en el número de turistas extranjeros. En la década de los ochenta, la estructura de la demanda turística se representaba según el motivo principal de los viajes, en donde el sol y playa era elegido por 70% de las llegadas, la cultura el 10%, la naturaleza el 2.5% y otros motivos el 14% aproximadamente (Tamames, 1986).

La aprobación del comentado Real Decreto 124/1988, conllevaría una reorganización de la Secretaría General del Turismo y el Instituto Nacional de Promoción del Turismo. En el plano de la Acción Exterior, el artículo 4, del citado RD, dedicado a las Oficinas Españolas de Turismo (OET) en el extranjero incluye, como novedad, que las OET deberán colaborar con las Comunidades Autónomas en la promoción del turismo, en cuanto a la Acción Exterior.

En 1991, las funciones principales del Instituto de Turismo de España eran la promoción de España en el exterior, apoyo a la comercialización de los productos turísticos y la planificación de la actuación de Paradores de Turismo.

En 1995, con el fin de coordinar las acciones en materia de promoción exterior del turismo acometidas tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, se crea el Consejo Promotor del Turismo (Bote y Marchena, 1996), el cual sería sustituido, diez años más tarde, por el Consejo Español de Turismo cuyo objetivo sería lograr mayores niveles de participación y colaboración en las políticas dirigidas al sector turístico y en la promoción exterior. La continuidad de este órgano demuestra el necesario foro de diálogo, participación y colaboración de los diversos representantes (públicos y privados) implicados directamente en la estrategia exterior del turismo.

El Instituto de Turismo de España ha ido afianzando la responsabilidad de la promoción del turismo en el exterior a través de las OET, habiendo incluso cedido algunas de las competencias que mantenía con el objetivo de centralizar sus actuaciones en la Acción Exterior. Por ejemplo, la gestión de Paradores ya no es de su plena competencia. Así mismo, y como indica y refuerza el RD 425/2013 que regula el Estatuto del organismo, Turespaña se responsabiliza de la promoción exterior, de la gestión de marca turística y del apoyo de la comercialización de los productos turísticos españoles en el exterior.

Los nuevos escenarios y la cambiante actividad del sector implican nuevas hojas de ruta de Turespaña, mediante aprobación por el gobierno de diversos planes nacionales de turismo. A falta de activar el nuevo plan que cubriría desde el año 2016, el último Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015 fue el que definió la estrategia de Turespaña para la gestión de la Acción Exterior.

La ejecución de las actividades de Turespaña recaen, en su mayor parte, en la red de Oficinas Españolas de Turismo. Siendo amparadas por diversos proyectos, como el Plan Estratégico de Marketing o las líneas esenciales estratégicas descienden al nivel ejecutor y se concretan en los Planes Operativos Anuales (POAS) de cada una de las sedes. Las miles de actividades que se realizan cada año configuran las verdaderas herramientas de Acción Exterior.

El 2014 fue un año fructífero en materia reguladora de la Acción Exterior del Estado. Se promulgó la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (Ley 2/2014, de 25 de marzo) y se aprobó la primera Estrategia Española de Acción Exterior, el 26 de diciembre de 2014, siendo un documento programático sin valor legal. Aun así, ambos aportes velan por distintos ámbitos y actores de la Acción Exterior, aludiendo al sector turístico, concretamente en el Artículo 28 de la Ley y en el apartado 6.12 de la Estrategia. Tras años de acción internacional de las diversas Administraciones Públicas, los dos escritos fijan las actuaciones que deben llevarse a cabo en el exterior de acuerdo a las directrices, fines y objetivos establecidos por el gobierno. Como indica, Martín Ortega, la filosofía de la ley es que la política exterior es política, mientras que la Acción Exterior es ejecución (2015). Por ello, la Estrategia de Acción Exterior en materia de turismo presta una atención especial a la promoción de la imagen de España, a la acción informativa en el exterior y al concepto de Marca España (por mandato del art. 36 de la ley). España inició 2015 con un sistema de referencia que le hace más segura y previsible de cara al exterior aunque no cabe duda que en un futuro, sobre todo en el marco de la Estrategia se adecuarán a nuevos objetivos o deseos.

5. Las Oficinas Españolas de Turismo

Coordinadas en la actualidad desde los servicios centrales de la Secretaría de Estado de Turismo, las OET constituyen el verdadero activo estratégico del sector turístico español. A día de hoy, la red de Oficinas alrededor del mundo consta de 33 sedes. Durante el año 2014 se produjeron los últimos movimientos en la reorganización de las OET, estructurándose en ocho regiones geográficas, Europa del Norte, Europa Centra, Europa del Este, Europa del Sur, Mediterráneo y Oriente Medio, Norteamérica, Iberoamérica, Asia Pacífico – Zona A (India, Singapur, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia, Australia y Nueva Zelanda) y Asia Pacífico – Zona B (China, Taiwán, Japón y Corea del Sur). Debido al incremento de turistas extranjeros que llegaron de Oriente Medio, se determinó abrir una oficina en Dubai en el año 2016 (que abarca la zona de influencia de Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar y Arabia Saudita). En el año 2013, con el fin de racionalizar el gasto, dejó de prestar servicio la sede alemana de Düsseldorf. También se barajó el cierre de Singapur, pero al abarcar un vasto arco geográfico (Singapur, Tailandia, Malasia, Indonesia, Nueva Zelanda, Filipinas y Australia) se decidió, mantenerla dentro de la red.

El proyecto de Turespaña por abrir delegaciones en mercados emergentes solo se fraguó con la apertura de Dubai. El resto de países que se barajaron continúan a la espera de resoluciones, destacando: India, Corea del Sur, Hong Kong, Turquía, Australia, Ucrania,

Colombia, Perú y Chile. A día de hoy, la amplitud geográfica de las oficinas genera una cobertura de setenta y nueve mercados turísticos en el mundo.

Las acciones de las oficinas en el exterior se encuentran bien definidas. Destacando:

- Ejecutar los planes para la promoción del turismo español y de apoyo a la comercialización de productos turísticos españoles en los mercados internacionales.
- La investigación de los mercados turísticos locales en los que opera la OET. A través de diversas tareas de análisis con el fin de conocer la demanda real, la percepción, los deseos y necesidades de su público. Gracias a estos conocimientos dedican acciones de promoción concretas y adecuadas dirigidas a los turistas.
- Por el lado local, cada oficina se encarga de otorgar información turística personalizada tanto a los agentes del sector público y privados, como a los ciudadanos en general, así como a los medios de comunicación naturales sobre la actualidad y tendencias del turismo en España, además de llevar a cabo acciones en conjunto con agentes de viajes, promotores y empresas del sector turístico interesados en España.
- El desarrollo de la colaboración con Comunidades Autónomas, entes locales y sector privado ofrece análisis de los mercados turísticos de los países asignados.
- Trabajos de potenciación de la imagen de marca en el exterior.
- Participación en ferias internacionales de turismo así como la colaboración con las distintas Comunidades Autónomas, entidades locales españolas y compañías del sector turístico interesadas en el espacio concreto que controla cada oficina.

La actividad promocional es la más vistosa y destacada. De una forma global, se dispone de dos tipologías de campañas, compaginándose los programas de una forma mixta. Por un lado aquellas que se desarrollan por una OET concreta, para un determinado público o región sobre un producto preciso. Como ejemplo destaca la marca turística actual '*Andalusian Soul*', cuya actividad se dirige al mercado japonés. Por otro lado, campañas de ámbito global, que abarcan tanto a las 33 sedes exteriores como a la totalidad de los productos que oferta España. Para este último caso, desde comienzos de los años 80 se han desarrollado ocho grandes campañas publicitarias:

- *Spain. Everything under the sun* (1984-1990)
- *Passion for life* (1991-1994)
- *Spain By* (1995-1997)
- *Bravo Spain* (1998-2001)
- *Spain Marks* (2002-2003)
- *Smile! You are in Spain* (2004-2009)
- *Spain. 25 years beyond the sun* (2008-2010)
- *I need Spain* (2010-2014)
- *Whatever, I need, I need Spain* (2014-)

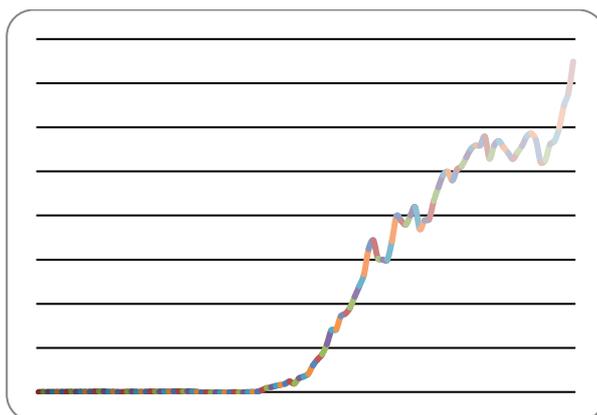
En los últimos años, el número medio anual de campañas de promoción que realiza Turespaña en el exterior se sitúa en torno a 3.500.

Tales acciones no son realizadas en solitario. En muchos mercados o ciudades colaboran con otros organismos nacionales desplazados, es el caso de ICEX España Exportación e Inversiones, el Instituto Cervantes y Acción Cultural Española, principalmente. Estas entidades dependientes de las Embajadas, son probablemente los órganos técnicos más especializados en el desarrollo de la Acción Exterior Estatal.

Transcurridos 100 años desde el inicio de instrumentos de planificación de la Acción Exterior del turismo español se puede confirmar el correcto y progresivo trabajo que han ido ejecutando las diversas instituciones encargadas de provocar el aumento de turistas extranjeros.

El incremento paulatino de las Oficinas Españolas de Turismo demuestra el peso de las mismas, la apuesta por la inversión que se realiza anualmente y los cerca de doscientos trabajadores desplazados que, conscientes del valor y potencial del sector para el país, trabajan diariamente para que más turistas extranjeros visiten España. Situación que queda reflejada de manera patente en el Gráfico 2, pudiéndose ver la evolución de la entrada de turistas extranjeros durante el último siglo.

Gráfico 2. Número de turistas extranjeros del año 1.900 a 2.016



Fuente: Ministerio de Comercio y Turismo (1993). Anuario de Estadísticas de Turismo y TENA, Antonio (2005): “Sector exterior”, en CARRERAS, A. y TAFUNELL, X. (coords.): Estadísticas históricas de España, Fundación BBVA, Bilbao, II, pp. 573-644.

6. El prometedor futuro de la Acción Exterior

Desde el año 2000, la industria turística se encuentra en constante cambio. El crecimiento de la economía mundial, los cambios de hábitos de los ciudadanos, el envejecimiento de la población, la estabilidad política, el uso de internet, etc. obliga a reestructuraciones integrales dentro del sector.

Como se aprecia, son varios los factores que, indudablemente, desdibujarán la tendencia de la industria turística vivida hasta el momento. Debido a la incertidumbre que generarán los procesos enumerados es necesario establecer constantes y cambiantes estrategias que se adapten a las preferencias del mercado. Son, precisamente, la treintena de oficinas dispersas por el planeta las que elaboran los diagnósticos de las preferencias, deseos y actuaciones de los ciudadanos locales, debiendo adecuarse al cambio y orientando al sector nacional.

Aun así, otro componente importante, indicado en el informe de la OMT “*Tourism Towards 2030*”, es la previsión a largo plazo, en donde se estima que el número de llegadas de turistas internacionales en todo el mundo crecerá un promedio del 3.3% al año (aumentando unos 43 millones al año) superando la cifra de 1.800 millones en 2030.

Para el caso español, el mayor reto que presenta el turismo es la desestacionalización del sector. Los altos porcentajes de llegadas de extranjeros se generan en los meses estivales. Finalizado septiembre el turismo desciende en torno al 60% o 70%, generando que zonas de playas vean cerrar variedad de hoteles y empresas turísticas. En este sentido, las OET tienen la obligación de diversificar las ofertas, de estudiar y analizar el mercado natural y ofrecer a los ciudadanos locales productos o servicios turísticos alternativos, para esos meses valle. En la temporada baja tienen cabida, por ejemplo, los eventos deportivos, gastronómicos, negocios, congresos, culturales, compras, citymarketing, turismo rural, etc.

Según la Organización Mundial del Turismo, la ocupación anual media hotelera se sitúa en el 60%, lo que da margen a un crecimiento sostenido de turistas extranjeros cercano a los cien millones de llegadas al año.

Otro dato a favor de la Acción Exterior se ubica en la indiscutible y comentada amplia variedad de ofertas turísticas que dispone España y la no concentración en un solo punto del país, como ocurre en Francia con París, donde llegan más de treinta millones de turistas anualmente.

Con todo lo expuesto se concreta que la planificación de la promoción turística exterior deberá mantener el liderazgo del turismo de sol y playa y desestacionalizar la llegada de turistas mediante la ampliación de las temporadas veraniegas a través de incrementos en la oferta de productos turísticos ofrecidos.

Por otro lado, el Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2015) ya sugería la necesidad de una reorganización y modernización de la red de OET, en base a las lagunas estructurales que, desde Turespaña, se percibían. Destacando, la deslocalización geográfica de las Oficinas respecto a las actuales estrategias del Turespaña y las carencias funcionales de las plantillas de trabajadores. Los mercados maduros, como Francia, Alemania o Gran Bretaña no se pueden olvidar, presentándoles destinos y ofertas renovadas. Por el contrario, los mercados emisores emergentes deben ser tratados con detenimiento, estudiando al turista y segmentándolo, porque en ellos se situará el mayor crecimiento del futuro.

En base a la efervescencia del sector turístico de los últimos años, como se ha indicado al inicio del apartado, el prometedor futuro de la Acción Exterior debe afrontarse con una actitud de cambio constante. El desarrollo de continuados planes de marketing, como el que se aplicó durante el bienio 2014 y 2015, permiten conocer de una forma precisa los diferentes mercados exteriores, opiniones, sensaciones, tendencias y diagnosticar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. En función de los resultados Turespaña actuará de una forma experta.

7. Conclusiones

La industria turística en España es uno de los sectores más importantes de la economía del país, incluso puede que se convierta en uno básico. Aportando al PIB un 11% según los datos del INE.

Como se ha visto, la tarea de planificación, desarrollo y ejecución de la Acción Exterior en materia de turismo es competencia de la Administración Institucional, a través del Instituto de Turismo de España, Turespaña que, mediante la plena colaboración de las Oficinas Españolas de Turismo, realizan prospecciones y análisis en los mercados exteriores a fin de conocer lo que desean los ciudadanos locales y ofrecerles aquello que demandan y otros productos novedosos.

Las Oficinas, coordinadas desde Madrid, son por tanto las encargadas de promocionar el sector en destino, mejorar la imagen del país y asistir a las empresas turísticas españolas.

El análisis cronológico descrito en el texto, sitúa la Acción Exterior en materia de turismo en un idóneo escenario para que anualmente sigan creciendo los turistas extranjeros que visitan España, como ha ocurrido en los últimos cien años. Aun así, no debe olvidarse que el sector turístico se encuadra dentro de la Acción Exterior del país en donde un buen agente concreto y globalizador respaldaría el empleo de las actuaciones que se llevan a cabo en el exterior.

España cierra 2016 con un record de turistas extranjeros. Más 75 millones de visitantes llegaron al país. Estas cifras se deben en gran parte a la Acción Exterior, pero también a la gran reducción de flujo turístico en Turquía Túnez o Egipto ante la inestabilidad geopolítica.

En un planeta, cada vez más conectado, integral y dependiente, los actores que se implican son diversos, desde las administraciones, a empresas privadas o la sociedad civil. Tales grupos deben situarse de manera coordinada para servir a las necesidades y exigencias nacionales.

En definitiva, los objetivos estratégicos de la Acción Exterior se centrarán en los próximos años en la desestacionalización del sector y para ello es necesario adelantar y alargar las temporadas turísticas y diversificar la oferta de productos alternativos y complementarios al sol y playa.

BIBLIOGRAFIA

- Anuario de Estadísticas de Turismo. Secretaría de Turismo. Años 1963 a 1993.
- Bote, V. & Marchena, M. (1996) *Política turística*, en Pedreño Muñoz, A. y Monfort Mir, V. Introducción a la economía del turismo en España, Madrid. Civitas.
- Cabanes, A., González, R. (2009) *El ferrocarril como pieza clave en los inicios del turismo en España (1905-1960): Fuentes documentales para su estudio*. En V Congreso Historia Ferroviaria, Palma 14-16 octubre 2009.
- Cal, R. (1997) La propaganda del turismo en España. Primeras organizaciones. *Historia y Comunicación Social*, 2. Consultado el 15/01/2017 <https://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/viewFile/HICS9797110125A/19898>
- Concejal, E. (2014). *Las rutas de guerra: del Servicio Nacional del Turismo (1938-1939.)* En: Visite España: la memoria rescatada [exposición simultánea en la Biblioteca Nacional de España y el Museo Nacional del Romanticismo, del 20 de febrero al 28 de mayo de 2014]. -- Madrid: Biblioteca Nacional de España, Museo Nacional del Romanticismo, 2014.

- Corrales, E. M. (2007). Marruecos y los marroquíes en la propaganda oficial del Protectorado (1912-1956). *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 37(1), 83-107.
- Correyero, B. (2002). *La propaganda de Estado a través del turismo: España (1939-1951)*. Universidad Complutense de Madrid: Tesis doctoral.
- Decreto sobre el Patronato Nacional de Turismo, de 4 de diciembre de 1931, La Vanguardia. Pag. 21. Consultado el 15/01/2017 <http://hemeroteca-paginas.lavanguardia.com/LVE07/HEM/1931/12/05/LVG19311205-021.pdf>
- Luque, M. (2015) *El desarrollo del sector turístico durante la Segunda República y el Primer Franquismo: La Federación Española de Sindicatos de Iniciativa y Turismo*. Tesis doctoral, Universidad de Málaga.
- Moreno, A. (2007) L'Office de Tourisme Espagnol de París (1929-1939). Política y turismo en los años treinta. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Vol. 29, 199-218. Consultado el 15/01/2017 <https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/viewFile/CHCO0707110199A/6785>
- Organización Mundial del Turismo. Panorama OMT del turismo internacional. Edición 2016. Consultado el 15/01/2017 <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416875>
- Ortega, M. (2015). Las leyes de Acción Exterior del estado y de tratados: dos piezas internacionales que nuestro derecho necesitaba. *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, 18(1), 299-316.
- Pousada, R. V. (2012). Economía e historia del turismo español del siglo XX. *Historia contemporánea*, (25).
- Real Decreto de 19 de junio de 1911. Gaceta de Madrid. Num. 171. Pág. 805. Consultado el 15/01/2017 <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1911/171/A00805-00805.pdf>
- Real Decreto, de 6 de octubre, de 1905. Gaceta de Madrid. Num, 280, de 7 de octubre. Pág. 79
- Real Decreto, Núm. 745, de 26 de abril de 1928. Gaceta de Madrid. Núm. 117. Pág. 484. Consultado el 15/01/2017 <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1928/117/A00484-00487.pdf>
- Rivera, J. (2014). *El sueño de un visionario*. En: Visite España: la memoria rescatada [exposición simultánea en la Biblioteca Nacional de España y el Museo Nacional del Romanticismo, del 20 de febrero al 28 de mayo de 2014]. Madrid: Biblioteca Nacional de España, Museo Nacional del Romanticismo, 2014. Consultado el 15/01/2017 <http://www.bne.es/es/Micrositios/Exposiciones/VisiteEspana/resources/img/Cat3.1.pdf>
- Rodríguez, M. (2014) *La red de alojamientos turísticos del estado: génesis y desarrollo (1928-1940)*. En: Visite España: la memoria rescatada [exposición simultánea en la Biblioteca Nacional de España y el Museo Nacional del Romanticismo, del 20 de febrero al 28 de mayo de 2014]. -- Madrid: Biblioteca Nacional de España, Museo Nacional del Romanticismo, 2014. -- P. 223-241
- Sánchez, E. (2004) *Turismo, desarrollo e integración internacional de la España franquista*. Barcelona, EBHA Annual Conference, 16-18
- Tamames, R., & Rueda, A. (2014). *Estructura económica de España*. Alianza editorial.
- Tena, A (2005). *Sector exterior*, en Carreras, A. y Tafunell, X. (coords.): estadísticas históricas de España, fundación BBVA, Bilbao, ii, pp. 573-644.
- Velasco, M.; Rodríguez, I. (2014) *Innovación en la política turística española: análisis desde una perspectiva histórica*.