

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA DE TURISMO SOCIAL ESPAÑOLA

Daniel Muñoz Aguilar*

Resumen. En España, los avances en el Estado del Bienestar se han reflejado en el fortalecimiento de la política de turismo social, que pretende facilitar el acceso al ocio turístico a personas con escasos recursos económicos.

En el presente artículo se analiza la evolución histórica que ha tenido el turismo social español, partiendo desde las primeras iniciativas infantiles y juveniles, de tipo caritativo, hasta el continuo progreso que se ha ido introduciendo a favor del colectivo obrero.

Finalmente, el análisis sobre esta tipología turística se centra en la expansión que ha tenido el turismo social hacia otros colectivos sociales (tercera edad, discapacitados, etc).

Palabras clave. : Turismo social / Intervención pública / Estado del Bienestar / Historia del turismo.

Abstract. In Spain, the Welfare State improvements have been reflected through strengthening of the social tourism, that try to facilitate the tourist access to scarce resources people.

In this report, the historic evolution that the social spanish tourism has been analyzed, beginning from the first infantile and juvenile initiatives, of charitable type, until the continued progress that has been introduced in favour of the labourer collective.

Finally, the analyses about this tourist typology is centred on the expansion of the social tourism toward social collectives, such as old age, disabled people, etc.

Key words. Social tourism / Government mediation / Welfare State/ Tourism history

I. INTRODUCCION (1)

La política de turismo social en España ha ido evolucionando de forma paralela a como lo ha hecho la sociedad, el conjunto de las instituciones y la economía social y pública. Su consolidación es prueba de los avances que se han realizado en el Estado de Bienestar Social, al tiempo que manifiesta una mayor sensibilidad y solidaridad hacia las personas que por sus escasos recursos económicos se ven excluidas del acceso al ocio turístico.

Cuando se analiza la escasa, y muy dispersa información, que existe sobre los ante-

cedentes del turismo social en España, se observa que, de acuerdo con los colectivos beneficiarios del turismo social, las primeras intervenciones públicas se han centrado primordialmente sobre el segmento juvenil y sobre el colectivo obrero. Posteriormente, tras la transición política española, la política de turismo social se ampliará hacia otros colectivos sociales de escaso poder adquisitivo. Es por ello, que el enfoque adoptado, que analiza la evolución histórica, ha tratado agrupar homogéneamente la información sobre los distintos segmentos o colectivos.

Antes de examinar los segmentos de demanda que ocuparán las siguientes páginas,

* Dpto. de Economía Aplicada (Política Económica). Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Málaga. dmuñiz@uma.es

hay que hacer un reconocimiento expreso a la labor investigadora de Fernández (1959), Gutiérrez del Castillo *et al.* (1964) y Torres (1975), ya que supieron, entre otros autores (2), tratar de manera ejemplar en sus obras, tanto la política turística española, en general, como el turismo social, en particular. Sus trabajos constituyen, hoy en día, verdaderos anales absolutamente esenciales en cualquier investigación histórica del turismo nacional, pese haber pasado en su tiempo casi inadvertidos. Ellos son la base científica e intelectual del presente artículo.

La estructura seguida en el análisis histórico diferencia tres partes: en primer lugar, se observa como de las iniciativas caritativas se pasa a la intervención sobre el turismo social juvenil; en segundo lugar, se analiza la demanda creciente de ocio turístico del colectivo obrero; y, finalmente, en la última parte del artículo, se estudia cómo el afianzamiento del Estado del Bienestar ha posibilitado una expansión de la política de turismo social hacia otros colectivos (familias, discapacitados, tercera edad, etc.).

II. DE LA ACCIÓN CARITATIVA INFANTIL AL TURISMO SOCIAL JUVENIL

Los apuntes iniciales del turismo social en España aparecen, al igual que sucediera en otros países europeos, a finales del siglo pasado con numerosas experiencias que se asociaban a actividades juveniles, así en 1887 se creó con carácter experimental la primera Colonia escolar español-

la en San Vicente de la Barquera (3) (Cantabria).

Durante el siglo XX las Colonias infantiles crecieron rápidamente, cifrándose en más de 60 los centros existentes a comienzos de la década de los sesenta. Generalmente, habían sido financiados parcialmente por el Ministerio de Educación y, en turnos de 20 días, servían para hospedar a unos 10.000 niños durante el verano. Para apoyar esta labor estatal se había creado la Obra Nacional de Auxilio Social, dependiente de la Dirección General de Beneficencia, que alojaba en sus Colonias y Albergues veraniegos a niños que estaban bajo régimen de tutela o que procedían de zonas urbanas insalubres, estimándose que a mediados de los cincuenta podían hospedar en torno a 1.000 niños. No obstante, estas cifras deben de mirarse con cierto recelo, ya que por la misma época existían en Francia unas 3.000 Colonias que posibilitaban el alojamiento de casi un millón de personas (4).

Casi a la misma par que las Colonias, se desarrollan, a comienzo de siglo, otras acciones de turismo social en España, tales como las emprendidas por el Real Patronato de la Lucha Antituberculosa, que aplicando criterios de selección caritativos y no sanitarios acogía niños en sus centros sanitarios marítimos de La Coruña y Cádiz. Este tipo de actividades se mantendrán hasta la República, época en la que la Lucha Antituberculosa se incorpora a la Dirección General de Sanidad, aunque seguirán existiendo ciertos ejemplos de Colonias que se destinaban a otros fines.

Por otro lado, en 1931, se aprueban en España las primeras normativas del turismo universitario que, teniendo como precedentes las regulaciones de 1910 y 1925, consideraba una serie de atribuciones para el que sería el Patronato de Estudiantes para Viajes de Estudio (5). Durante la guerra civil, como es lógico, la actividad turística y por tanto el turismo social sufrió un fuerte revés. Será hacia 1945 cuando se reanude nuevamente la acción, a través de numerosos Preventivos Infantiles que alojaban durante un trimestre o un cuatrimestre a niños de edades entre siete y doce años, la selección de los menores se hacía en función de sus características sociales.

Por otra parte, dos años antes, desde 1943, la Delegación Nacional del Frente de Juventudes se había presentado como una organización juvenil que simbolizaba el sentido patriótico y las inquietudes político-sociales de las nuevas generaciones que se adoctrinaban en el régimen. Entre otras actividades, se realizarán acciones de turismo social, tales como marchas, campamentos y albergues, siendo su programación generalmente inferior a tres semanas y desarrollándose en la época estival. A las puertas de los años sesenta la participación en este tipo de actividades en términos absolutos era elevada, estimándose el número de beneficiarios en aproximadamente 50.000 personas por año. No obstante, dado que existían unos 900.000 afiliados, en términos relativos no fueron tan relevantes sus actuaciones.

A principios de los cincuenta se adoptan las primeras medidas reguladoras de los albergues juveniles (6) y en 1957 se funda la Red Española de Albergues Juveniles que,

habiendo sido promovida en gran parte por el Frente de Juventudes, comienza a gestionar unos 30 albergues. El nuevo espíritu "aperturista" que estaba surgiendo en España indujo a la adhesión a la *International Youth Hostel Federation -IYHF-*, lo que implicaba entre otras cosas que la demanda extranjera podía utilizar los establecimientos turísticos españoles, aunque se limitó el tiempo máximo de estancia en tres días. Junto a estos alojamientos pueden computarse, además los que gestionaba la Sección Femenina de la F.E.T y de las J.O.N.S (7), unos 22 albergues, que servían para hospedar y hacer vida "religiosa, patriótica y artística" (8) a las menores de 15 años afiliadas. Las normativas puestas en funcionamiento promoverán la creación de campamentos, existiendo en España a comienzos de la década de los sesenta en torno a 60 campamentos, muchos de ellos agrupados en el *Camping Club Internacional de España*, que había sido fundado en 1958. En suma lo que se estaba produciendo era una diversificación de la oferta de alojamiento, demandada para el turismo social por especialistas turísticos de la época (Ortuño, 1958, pp. 39-40).

En 1957 se había constituido la Oficina de Viajes del Sindicato Español Universitario -S.E.U-, que pasaba a sustituir a los distintos departamentos sindicales que orientaban a los universitarios, y cuyo trabajo se realizará a través de las Secciones de Orientación, Viaje y Convivencia. Entre las actividades que se organizaban desde esta oficina hay que destacar el alojamiento, ya que el S.E.U. controlaba una Red de Albergues Universitarios que realizaban exenciones de cuotas a los becarios de cualquier institución u organización.

Por otra parte, junto a la organización de las ayudas a las instalaciones o equipamiento, también comenzaron a utilizarse las ayudas a la persona. En este sentido, desde mediados de los años cincuenta, empiezan a otorgarse bolsas de viajes para financiar los gastos de desplazamiento de los becarios y profesionales graduados en España que participasen en proyectos de investigación fuera de su residencia habitual. Un ejemplo de ello fueron las ayudas que concedía el Ministerio de Educación a través de la Comisaría de Distrito de Protección Escolar.

Además de la política estatal, otras administraciones territoriales y organizaciones privadas(9) comenzaron a interesarse desde los años cincuenta por los programas de turismo social. Así, la Diputación de Madrid comenzó por estos años a organizar actividades turísticas con niños huérfanos pobres o hijos de incapacitados laborales. Otro ejemplo de ello, aunque a escala municipal, fueron los cursos de verano que el Ayuntamiento de Madrid impartía en las costas españolas o los intercambios que se realizaban con el Ayuntamiento de Barcelona para pasar las Navidades y la Semana Santa.

En noviembre de 1960 se constituye la oficina de Turismo, Intercambio y Viajes Educativos –T.I.V.E.–, dependiente de la Delegación Nacional de Juventudes, con el objetivo de contribuir a la formación cultural de los jóvenes, mediante el ejercicio del turismo. Las actividades de T.I.V.E. se irán diversificando y ampliando intensamente en contenidos y en volumen de demanda, hasta que empiezan a ser transferidas sus competencias a mediados de la década de los

ochenta, y sus actividades serán ampliamente populares y reconocidas en toda España.

El interés hacia el colectivo juvenil se vería también reflejado, durante los años sesenta y setenta, en la política realizada por el propio Ministerio de Información y Turismo. En este sentido, la Dirección General de Promoción Turística organizó un Negociado de Turismo Social (10), cuyo cometido era esencialmente el estímulo del turismo escolar, universitario y juvenil, al tiempo que facilitaban asistencia a las organizaciones españolas que practicasen actividades turísticas relacionadas con estos colectivos.

La política emprendida probablemente seguía las directrices marcadas en el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-1967) que preveía cuatro grandes objetivos turísticos. Dentro de uno de ellos, denominado “expansión y ordenación del turismo de interior”, se contemplaban actuaciones para escalonar las vacaciones y para promover el turismo social. El escalonamiento de las vacaciones había sido recogido previamente entre las propuestas de resolución a favor del turismo social presentadas en la Primera Asamblea Nacional de Turismo celebrada en 1964, en la que se afirmaba lo siguiente: “Habrá que distinguir entre el escalonamiento de las vacaciones escolares, tomando como base la distribución geográfica y los diferentes niveles de los centros docentes, y el escalonamiento de las vacaciones laborales, tomando como base los ciclos de producción tanto en el sector industrial como en el agrícola. Existen ya realizaciones notables y esfuerzos meritorios, pero llevados a

cabo hasta la fecha actual en forma un tanto aislada y falta la coordinación precisa para lograr resultados eficaces a escala apreciable. El escalonamiento de las vacaciones podrá ir acompañado de una mejor distribución de las mismas a lo largo del ciclo anual. En efecto, la duración de las vacaciones veraniegas resulta hoy día excesiva, especialmente por..." (Gutiérrez del Castillo *et al.*, 1964, pp. 17-18).

La intervención pública se articula fundamentalmente en esta época a través de dos vías: por un lado, mediante medidas directas de la Administración en general y de la Organización Sindical en particular, y por otro lado, a través de ayudas e incentivos a las asociaciones de carácter no mercantil vinculadas a los fines del turismo social. Sin embargo, aunque pueda parecer enjundiosa la actuación pública, hay que señalar que los objetivos de la política turística indicados en el Primer Plan atendieron de un modo preferente a la oferta, y de todos los objetivos turísticos que en principio se planteó el Plan, tan sólo existió un grado de efectividad razonable en el primero, referido a la regulación del mercado, ya que la ejecución de la política proyectada fue casi nula, incluida la que afectaba al turismo social (Torres, 1975, pág. 674).

En 1968 se pone en marcha el Segundo Plan de Desarrollo que pretendía cubrir nueve grandes objetivos turísticos, entre ellos estaba la promoción de turismos específicos, y dentro de este último se contempla el fomento del turismo social y juvenil. Sucedió algo similar a lo acontecido con el Primer Plan, la falta de medios o las tímidas iniciativas (11) producirían unos resul-

tados bastantes mediocres. Además, se trataba en general de una política continuista de oferta, caracterizada por la inejecución de sus objetivos y, donde, el escaso cumplimiento se había producido antes del cese de Manuel Fraga Iribarne, el 29 de diciembre de 1969, y de la incorporación ministerial de Alfredo Sánchez Bella.

Finalmente, durante la primera mitad de la década de los setenta, y hasta la transición española, existe un período caracterizado por la inestabilidad política y turística. En cuatro años se suceden tres ministros de Información y Turismo, Fernando Liñan, Pío Cabanillas y León Herrera, siendo el más relevante de los tres, en cuanto al trabajo realizado, el segundo. El objetivo principal del trabajo de esta época era conseguir el mayor número de divisas, quedando subordinados el resto de objetivos secundarios a la consecución de tal fin. La ponencia sobre turismo del Tercer Plan que ciertamente era mucho más planificadora -*versus* sus antecesoras que pueden calificarse sobre todo de ser reguladoras-formula una atención especial hacia la demanda, aunque por otra parte es criticable el hecho de obviar entre sus objetivos e instrumentos el turismo social.

III. LA CRECIENTE DEMANDA DE OCIO TURÍSTICO EN EL COLECTIVO OBRERO ESPAÑOL

En España, los primeros episodios de regularización de las vacaciones de la clase obrera se suceden con el Código de Trabajo de 1926, que establecía un tiempo prudencial para que los aprendices cumpliesen

con sus deberes religiosos y, además, determinaba en dos horas el tiempo para que los que no supiesen leer pudiesen asistir a la escuela. A partir de esta época, comienzan a desarrollarse algunas experiencias de vacaciones colectivas, que son los primeros antecedentes de las vacaciones remuneradas, aunque no llegaron a consolidarse durante la dictadura de Primo de Ribera.

A finales de los años veinte el Patronato Nacional de Turismo intenta impulsar un sistema denominado "Cartillas de Ahorro pro Turismo", con el fin de generalizar el turismo entre la clase media. Dicho sistema se iniciaba a partir de la invitación del Patronato a los comercios para que regalasen sellos especiales de turismo al público que efectuase sus compras en dichos establecimientos, al tiempo que el Patronato emitía las cartillas y expedía los sellos especiales. Una vez rellenas podían ser canjeadas por carnets de turismo con cupones, que contribuían a liquidar los gastos en alojamiento y transporte (Gutiérrez del Castillo *et al.*, 1964, pp. 20-21).

A pesar de estos propósitos por generalizar el turismo, el gran salto cualitativo de la política turística y social desarrollada en España no vendría hasta la Segunda República, con la Ley del Contrato de Trabajo de 1931, que regula formalmente las vacaciones remuneradas y reconocía el derecho a siete días ininterrumpidos por año de trabajo. El artículo 56 de esta ley definía que: "El patrono, de acuerdo con el obrero, determinará la fecha en que han de dar comienzo las vacaciones. El disfrute de éstas no supone descuento alguno del salario que gana el trabajador". Además, a lo largo de

la República, irán surgiendo numerosas aportaciones relevantes, como la Orden Ministerial de 21 de noviembre de 1935, que declaraba "Asociación de utilidad pública" a la Federación Española de Sindicatos de Iniciativa y Turismo.

Posteriormente, como es obvio, la guerra civil provocó un fuerte retroceso en la actividad turística y, por tanto, el turismo social sufrió un revés del que tardaría bastante tiempo en recuperarse, ya que al margen del derrumbe económico se produce la abolición del estado de derecho construido hasta entonces. Será tras su conclusión, cuando cumpliendo la consigna del Fuero del Trabajo, en virtud de la cual se reconoce la facultad de acceder todos trabajadores al disfrute de todos los bienes de la cultura, la alegría y el deporte (12), se cree el 14 de diciembre de 1939 la Obra Sindical de Educación y Descanso que será, a través de su Servicio de Viajes y Excursiones, la expresión más contundente de la política de turismo social en España. Sin embargo, el siguiente paso relevante en el estado de los derechos de los trabajadores se produce con la Ley del Contrato de Trabajo de 26 de enero de 1944, que volvía a expresar prácticamente lo recogido por su predecesora republicana, "cada trabajador tendrá derecho a un período de vacaciones de al menos siete días laborales ininterrumpidos, o de una duración mayor si así lo establece su reglamento de trabajo, disfrutado en la fecha que fije, de común acuerdo con el empresario, o en la que fije el magistrado en caso de desacuerdo". Además, establecía que el salario sería abonado en metálico, antes de comenzar el disfrute de las vacaciones, y que el tiempo no podría ser objeto de descuento

por los permisos disfrutados (Escorihuela, 1971, pp. 15-16). Posteriormente, se desarrollarán reglamentos para cada tipo de trabajo según el ramo de producción, algunos de ellos profundizan más en esta temática.

Aunque las actividades de la Obra Sindical fueron diversas, hay que destacar fundamentalmente las acciones turísticas en viajes, excursiones, albergues y residencias de reposo. Esta institución estaba probablemente inspirada en el organismo italiano *Dopo Lavoro*, creado en 1919 por el ingeniero Mario Giani (13) y transformado en 1937 en la Obra Nacional que controlaba el régimen fascista italiano.

Las actividades que efectuaba la Obra Sindical tenían una gran repercusión sobre la población española, téngase en cuenta que a comienzos de los años sesenta estaban ya adscritos a dicha organización más del 15 por ciento del Censo Laboral existente, y distinguían como beneficiarios del turismo social a las siguientes categorías: afiliados, familiares y adheridos.

Básicamente fueron tres los instrumentos utilizados por la Obra Sindical para desarrollar el turismo social: los precios especiales, la organización de viajes y excursiones y, por último, la gestión directa de instalaciones y equipamiento. El primero de ellos consistía en descuentos que se realizaban en el ferrocarril mediante la presentación de una tarjeta especial que proporcionaba "Educación y Descanso". En tanto que el segundo, se trataba de viajes y excursiones organizados a precios reducidos, cuyo coste total era en torno al 50 por ciento más barato que los precios del

sector comercial. El volumen de personas que participaban en este tipo de actividades creció paulatinamente, pasando de los 60.000 beneficiarios a comienzos de los años cuarenta a unas 100.000 personas en la década de los años sesenta.

El último de los instrumentos utilizados para desarrollar el turismo social fue la gestión directa de instalaciones y equipamientos. Estos medios serán los de mayor relevancia en el ejercicio de las políticas, alcanzándose a principios de la década de los sesenta casi los 50 establecimientos, que llegaban a representar unas 5.000 plazas. Además, el fuerte crecimiento del turismo social, en esta época, se manifiesta cuando se tiene en cuenta que a comienzos de los años cuarenta existían tan sólo alrededor de 3.500 beneficiarios, en tanto que a principios de los sesenta eran unas 30.000 personas las que participaban activamente de este tipo de políticas de turismo social.

Las instalaciones se clasificaban en masculinas, femeninas y familiares. Siendo la mayoría de los beneficiarios las familias, las cuales, a comienzos de los años sesenta, representaban casi tres cuartas partes de la clientela de la Obra Sindical. En este sentido, puede afirmarse que la política de turismo social de esta época va enfocada básicamente hacia el segmento o colectivo de las familias.

Para acceder a las plazas se le exigía a los posibles beneficiarios el cumplimiento de los siguientes requisitos: acreditación laboral, certificación médica, pertenencia a la Obra, libro de familia, bono de estancia y que tuviesen una edad comprendida entre los 21 y

65 años para los hombres y entre los 18 y 65 años para las mujeres. Además, hay que señalar que, existían discriminaciones positivas en beneficio de los más desfavorecidos, y este es un rasgo extraordinariamente importante para el turismo social, ya que se daba preferencia en la ocupación de las plazas a quienes tuviesen menores ingresos y en igualdad de condiciones a quienes cumpliesen los siguientes requisitos: *a)* realizasen funciones manuales sobre funciones administrativas o técnicas; *b)* no hubiesen asistido en temporadas anteriores; *c)* estuviesen en posesión del carnet de familia numerosa.

Además, como medidas complementarias para apoyar a las familias, se pusieron en marcha, desde comienzos de los años cincuenta, turnos especiales para trabajadores de actividades agrícolas y ganaderas, cuyos viajes y estancias eran abonados por las Entidades Sindicales, Cámaras y Hermandades Agrarias. Las familias del sector primario llegaron a representar a comienzos de la década de los sesenta más de la mitad del total de familias beneficiarias.

Por otra parte, a comienzos de los años cincuenta se inicia un período de apertura al exterior, el 16 de julio de 1951, se crea el Ministerio de Información y Turismo, que intenta salvar las barreras que la autarquía y la autosuficiencia habían impuesto fundamentalmente a través del cuerpo legislativo del Servicio Nacional de Turismo.

Por otra parte, desde el Ministerio de Trabajo se inició en 1954 un programa popular denominado "Romería a España", cuyo objetivo era facilitar el regreso, durante una estancia máxima de un año, a los emigrantes

españoles residentes en países americanos que llevasen fuera de España más de diez años. Las demandas se cursaban a través de los Consulados, que facilitaban un pasaje marítimo hacia España, aunque la vuelta corría a cargo del beneficiario que podía obtener un descuento del diez por ciento, siempre y cuando viajase en empresas españolas. Sin embargo, esta iniciativa no se prolongó en el tiempo y el programa fue interrumpido, aunque en tan sólo un año permitió que unas 2.000 personas viajasen a la península. Esta actuación fue todo un éxito para la época, y constituye un precedente histórico muy interesante a considerar en la actual política de turismo social en España.

Junto a las iniciativas públicas surgen en los años cincuenta numerosas organizaciones privadas que programaban actividades turísticas. Con el deseo de fomentar el asociacionismo se crea, en 1956, en el seno de la Secretaría General del Movimiento, la Delegación Nacional de Asociaciones. Entre los miembros privados más importantes que se dedican al ocio turístico hay que destacar dos: en primer lugar, el *Vespa Club* fundado en 1953, que organizaba excursiones nacionales e internacionales apoyadas por los cerca de 50 clubs y 10.000 socios que existían a comienzos de los años sesenta (14); y en segundo lugar, el *Camping Club Internacional de España*, que como ya se ha mencionado, fue creado en 1958. Sin duda alguna, en lo que concierne al turismo social, esta última organización tuvo un mayor protagonismo.

En esta época de profundos cambios se produce en 1962 el revelo ministerial de Arias Salgado por Fraga Iribarne, que im-

pondrá fuertes cambios en la política turística española, prueba de ello fue la creación del Instituto de Estudios Turísticos –IET– y de la Escuela Oficial de Turismo –EOT– (15), además de la creación de premios o de la regulación de actividades turísticas (Torres, 1975, pp. 605-640).

Por otra parte, las actividades castrenses también se vieron impregnadas de estas iniciativas que surgían de la sociedad civil, de manera que a finales de los cincuenta invaden los cuarteles un primitivo turismo social. Desde la Capitanía General de la Primera Región Militar se inicia en 1957 la “Primera Semana Turística del Soldado”, que pretendía aumentar el conocimiento cultural de los soldados sobre Madrid y sus alrededores (Escorial, Toledo y Aranjuez). Otras regiones militares también se interesarán por este tipo de experiencias.

En 1964 tiene lugar la I Asamblea Nacional de Turismo que recoge la ponencia “Turismo interior y turismo social”, que es el primer diagnóstico y balance institucional que se realiza en España sobre turismo social. En el preámbulo de dicha ponencia se manifiesta lo siguiente (16): “Se estima indispensable fomentar por todos los medios posibles el conocimiento turístico de España por parte de los propios españoles, con todas las beneficiosas consecuencias que pueden preverse, tanto en el aspecto humano y cultural como en los que atañen a una mejor distribución de la renta nacional, corrección de los resultados negativos que produce una excesiva concentración turística en determinadas regiones o zonas, atenuación de los problemas creados por la estacionalidad, y mejora de la rentabilidad

de las industrias turísticas a lo largo de los doce meses del año”. Una reflexión semejante será la que se harán décadas después múltiples instituciones y organismos en España a la hora de desarrollar la política de turismo social.

Durante los años sesenta, el Ministerio de Información y Turismo y la Obra Sindical Educación y Descanso llevaron a cabo algunos programas bastante similares a los realizados años antes, que pretendían popularizar el turismo y el conocimiento geográfico y cultural de España. Así, se pusieron en marcha campañas promocionales como “Conozca usted, España”, “Conozca usted, su provincia”, “Conozca usted, el Mar” o la “Promoción Cultural Turística del Soldado”.

La importancia creciente del turismo social, como se ha mencionado anteriormente, se deduce no sólo por la intervención pública, sino también por el volumen de agentes privados que estaban actuando. En este sentido, Escorihuela (1971, pág. 11) afirma que a comienzos de los años setenta eran más de 200 las organizaciones no mercantiles inscritas en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas –R.E.A.T. (17), del Ministerio de Información y Turismo, que realizaban viajes con fines sociales, culturales y deportivos.

IV. LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y LA UNIVERSALIZACIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES

A lo largo de los años setenta y ochenta existen una serie de actuaciones fundamen-

talmente de tipo normativo que, como se verá más adelante, afectarán sensiblemente al turismo social. Entre las primeras intervenciones que se llevaron a cabo destacan los beneficios otorgados a las familias numerosas (18), cuyos preceptos establecían ciertos privilegios en alojamiento y transporte. En este sentido, el artículo 46 del Reglamento que desarrollaba la Ley afirmaba que: "los miembros de familias, en la proporción que se establezca por los respectivos Departamentos ministeriales y Organismos, tendrán preferencia para concurrir a las residencias, albergues, campamentos y demás servicios análogos que mantengan la Organización Sindical, la Organización Juvenil, la Sección Femenina del Movimiento, las Corporaciones locales y demás Entidades públicas, siempre que reúnan las condiciones exigidas para gozar de tales beneficios". Además de estos alojamientos, en el artículo 49, se considera una bonificación del veinte por ciento en los balnearios, sanatorios o cualquier otro establecimiento análogo de carácter oficial o privado. De un modo similar, el artículo anterior estimaba que las familias de primera categoría, segunda categoría y de honor se podían beneficiar de reducciones, del 20, 40 y 50 por ciento, respectivamente, sobre todas las tarifas y complementos especiales de ferrocarriles, transporte interurbano, marítimo o aéreo.

Por otra parte, a mediados de los años setenta, se abordan temas que afectan a los colectivos juveniles, tales como la aprobación de normas sobre la organización e inspección de los campamentos, albergues, colonias y marchas juveniles (19). También, se tratan cuestiones formativas y laborales sobre estos alojamientos, llegando-

se incluso a autorizar la constitución de Escuelas para la formación de especialistas (20).

Dentro de esta apuesta por el colectivo de menor edad, se constituye el Instituto de la Juventud y Promoción Comunitaria, en 1977, como un Organismo Autónomo de carácter comercial (21), adscrito al Ministerio de Cultura. Ocho años más tarde dicho Organismo derivará en el Instituto de la Juventud (22). Además, a finales de esta década, se vuelve a regular el reconocimiento de las asociaciones juveniles y las normativas para la elaboración de Censos de asociaciones juveniles y entidades prestadoras de servicios a la juventud (23). En 1983 tiene lugar otro hecho destacable, la creación del Consejo de la Juventud de España, que recoge entre sus objetivos el fomento del intercambio entre las organizaciones juveniles. A pesar de estos avances, no será hasta 1993 cuando el Instituto de la Juventud ejerza directamente su política a favor del ocio turístico de la juventud con menores recursos, a través del denominado "Programa de turismo social", que pretendía "favorecer el conocimiento de realidades diferentes y compensar desigualdades en aquellos sectores de jóvenes procedentes de zonas rurales y/o de sectores socialmente desfavorecidos" (24). Este programa, que se desarrolla aún en nuestros días, es bastante modesto en términos de demanda, ya que facilita anualmente la participación en el ocio turístico a unos mil jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y 18 años.

Por otra parte, en 1979, se había creado el Instituto Social de Tiempo Libre (25), como un organismo autónomo con perso-

nalidad jurídica propia. Dependiente del Ministerio de Trabajo, su función será la gestión de los Centros y actividades destinados a los trabajadores procedentes de la Obra Sindical Educación y Descanso. Esta última institución quedará suprimida, pasando a ser transferidos todos los bienes y empleados al Instituto. Los bienes transferidos serán destinados a las finalidades turísticas, recreativas y deportivas, para lo cual se crearon los Servicios de Promoción de Actividades Recreativas y Deportivas y de Turismo Social.

El estatuto de los trabajadores supuso, por otra parte, en 1980, un nuevo reconocimiento hacia el colectivo obrero, y pese a que no manifiesta un apoyo expreso hacia acciones de turismo social, se declara (26) a favor del derecho a las vacaciones anuales retribuidas que serán pactadas por el convenio colectivo o individual, no pudiendo ser sustituibles por compensación económica y en ningún caso con una duración inferior a treinta días naturales.

A comienzos de los años ochenta, comienza a surgir también un interés creciente hacia el colectivo de discapacitados. Se promulga un régimen unificado para las ayudas a minusválidos (27) que contempla, entre otras, las actividades socioculturales que favorezcan la convivencia recreativa, en este sentido se considera que dichas actividades son “aquellas que tienen como finalidad impulsar actividades organizadas de ocio y al aire libre, tanto de personas disminuidas como, sobre todo, de éstas con no disminuidas”. Profundizando mucho más en esta temática, en 1982 se aprueba una Ley sobre integración social de los mi-

nusválidos (28), que en su artículo 51 afirma que: “Sin perjuicio de lo dispuesto en otros artículos de esta Ley, los minusválidos tendrán derecho a los servicios sociales de orientación familiar, de información y de orientación, de atención domiciliaria, de residencias y hogares comunitarios, de actividades culturales, deportivas, ocupación del ocio y del tiempo libre. Además, y como complemento de las medidas específicamente previstas en esta Ley, podrán dispensarse con cargo a las consignaciones que figuren al efecto en el capítulo correspondiente de los Presupuestos Generales del Estado, servicios y prestaciones económicas a los minusválidos que se encuentren en situación de necesidad y que carezcan de los recursos indispensables para hacer frente a la misma”. Como puede observarse, el espíritu solidario que inspira tal filosofía es muy similar al que gobierna en el turismo social.

Prácticamente a la misma par, comenzaban a sensibilizarse la sociedad cada vez mas sobre la igualdad de oportunidades entre sexos, lo que motivó la creación en 1983 del Instituto de la Mujer (29). Dicho Instituto participará activamente en el desarrollo de la política de turismo social, ya que desde 1993 desarrollará el programa denominado “Estancias de tiempo libre”, dirigido a mujeres con hijos/as exclusivamente a su cargo. Las convocatorias de participación de este programa son, al igual que sucede con el elaborado por el Instituto de la Juventud, bastante modestas.

Por otra parte, cabe señalar que, la política más reciente de turismo social en España, no tendría apenas representatividad de no

haberse creado en 1978 el Instituto Nacional de Servicios Sociales (30) -INSERSO- que, recogiendo las competencias del SEREM y del SAP, nace para gestionar los servicios complementarios de las prestaciones de la Seguridad Social. Prácticamente, desde sus orígenes se plantea como objetivo la puesta en marcha de servicios sociales para las personas con discapacidades y las personas mayores. El interés por estos colectivos parece centrarse inicialmente en el primero de ellos, hacia la primera mitad de los años ochenta, en tanto que a partir de la segunda mitad la atención recae intensamente sobre las personas mayores. En 1996, este organismo cambia de denominación, pasándose a llamar Instituto de Migraciones y Servicios Sociales -IMSERSO. Actualmente, está desarrollando cuatro programas: "Vacaciones dirigidas a personas con minusvalía", "Vacaciones para mayores dependientes", "Termalismo social" y "Vacaciones para mayores y para mantenimiento del empleo en zonas turísticas". La transcendencia del IMSERSO en la política de turismo social está avalada por las casi 500.000 plazas que oferta a las puertas del nuevo milenio.

Por último, en esta evolución histórica, hay que tener en cuenta que, desde comienzos de la década de los ochenta, el Estado de las Autonomías llevó aparejado las transferencias de competencias y la creación de organismos regionales capaces de asumir las responsabilidades generales del bienestar social y del turismo social en particular. Dichas transferencias eran fruto de las competencias que en materias turísticas y de asistencia social (31) habían sido reconocidas por la Constitución española de 1978. De esta forma, entre 1980 y 1986 se

transfieren las principales competencias en juventud y en fomento de la igualdad entre sexos, en tanto que las competencias del INSERSO/IMSERSO, que comenzaron a asumirse desde 1984, se transfieren intensamente a partir de mediados de la década de los noventa (32). Además, paralelamente, desde principios de los años de los ochenta se asumen dentro de las responsabilidades regionales las competencias del Instituto Social de Tiempo Libre (33), heredero principalmente de la Obra Sindical de Educación y Descanso, pasando a estar controladas las Residencias de Tiempo Libre, en la mayoría de los casos, por las Consejerías o Departamentos de Trabajo.

El desarrollo de competencias ha favorecido la intervención regional en el turismo social, destacando especialmente entre todas las actuaciones las Comunidades de Castilla-La Mancha y de Cataluña, en el primer caso se ha intervenido apoyando la demanda, en tanto que en Cataluña se ha actuado tanto sobre la demanda como sobre la oferta de turismo social.

V. CONCLUSIONES

Los antecedentes del turismo social en España se centran básicamente, primero, en los jóvenes, y más tarde, en el colectivo obrero. Las primeras experiencias, registradas a comienzos del siglo XX, ponen de manifiesto una intervención pública caritativa, asociada a la beneficencia infantil y a la Lucha Antituberculosa, que pretendía alejar a los niños de los entornos marginados e insalubres donde habitaban.

En tiempos de la República se incorporan las acciones de turismo social hacia los adolescentes que, tras la finalización de la Guerra Civil, aparecen integradas dentro de la Delegación Nacional del Frente de Juventudes (1943). A finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta se constituyen múltiples instituciones que promovían el ocio turístico, tales como la Red Española de Albergues Juveniles (1957), la Oficina de Viajes del Sindicato Español Universitario -SEU- (1957) y la Oficina de Turismo, Intercambio y Viajes Educativos -TIVE- (1960). El interés creciente por el turismo social se plasmará también en los Planes de Desarrollo Económico y Social.

Por otra parte, en lo que concierne al turismo social dirigido hacia el colectivo obrero, hay que señalar que, aunque en los años veinte existieron diversos precedentes que pretendían facilitar el ocio turístico a la clase media, no será hasta la Segunda República, con la Ley de Contrato de Trabajo de 1931, cuando se produzca el gran salto con el reconocimiento normativo de las vacaciones remuneradas y del derecho a siete días ininterrumpidos por año de trabajo. El siguiente paso relevante de la política social en España se marcará con la creación, en 1939, de la Obra Sindical de Educación y Descanso que será, a través de su servicio de Viajes y Excursiones, la expresión más contundente de la política de turismo social española. La Obra Sindical intervenía a través de precios especiales, organizando viajes y excursiones y gestionando instalaciones y equipamientos.

Además de las actividades de la Obra, diversos Ministerios comienzan a interesar-

se en los años cincuenta y sesenta por el turismo social. Fruto de esta valoración positiva serán los programas «Romería a España», «Primera Semana Turística del Soldado», «Conozca usted España», etc. La ebullición de este interés por el turismo social permitirá que en 1964 se recoja en la I Asamblea Nacional de Turismo una ponencia sobre «Turismo interior y turismo social», que será el primer balance institucional que se realice sobre esta tipología turística.

Durante los años setenta tiene lugar en España la transición política, y la extensión del turismo social se dirige también a las familias y a los jóvenes. A comienzo de la década de los ochenta se produce un aumento de la sensibilidad hacia la integración de los minusválidos, la igualdad de oportunidades entre sexos y hacia la tercera edad. El reconocimiento del Estado de las Autonomías llevará aparejado, en esta última década, las transferencias de competencias y la creación de organismos regionales capaces de asumir las responsabilidades del bienestar social en general y del turismo social en particular.

NOTAS

(1) El presente artículo está basado en la información obtenida para la tesis doctoral titulada "La política de turismo social en España", que fue presentada por el autor en la Universidad de Málaga, en 1999, y que estuvo patrocinada por la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME (Ministerio de Economía y Hacienda), mediante el Programa de Becas "Turismo de España".

(2) A mediados de los años cincuenta existe un interés creciente por el turismo social, aunque una

década más tarde la investigación cae en el olvido, a excepción de determinados trabajos puntuales. El interés creciente se manifestó en publicaciones como las revistas "Piel de España" y "España Hotelera y Turística", que recogieron múltiples artículos de autores como Ortuño (1958), Fernández Pombo (1959), Fernández (1959b), Nougarede (1959), Fernández Cuesta (1962), Urzaiz (1962), Martín (1966) y Bermejo (1967).

(3) A pesar de que se puso en marcha en 1887, se desarrollará cinco años más tarde con la entrada en vigor de la Real Orden de 26 de julio de 1892.

(4) Véase Fernández (1959, pág. 97).

(5) Véase Gutiérrez del Castillo et al. (1964, pág. 30).

(6) El Decreto de 4 de abril de 1952 (B.O.E. 11/04/1952) regulaba la denominación e instalación de albergues y paradores, en tanto que el Decreto de 14 de diciembre de 1956 (B.O.E. 5/02/1957) reglamentaba los campamentos de turismo.

(7) Aunque los objetivos de la Sección Femenina y de la Junta de Ofensiva Nacional Sindicalista –J.O.N.S.– fueron distintos, desde la creación de esta última en octubre de 1931, se observa en ambas organizaciones analogías comunes en cuanto a los valores patrióticos y religiosos que caracterizarán posteriormente al régimen franquista (Terrero, 1965).

(8) Esta expresión que resulta ciertamente ilustrativa de la época está recogida en el excelente trabajo de Fernández (1959, pág. 103).

(9) Véase como ejemplo la organización denominada "Turismo e Intercambio Juvenil" –T.I.J.– que, perteneciente en régimen autónomo a la Juventud de Acción Católica de España, empieza a finales de los años cincuenta a introducirse en el turismo social (Fernández Pombo, 1959, pág. 35).

(10) Véase Escorihuela (1971, pág. 11).

(11) Entre las escasas iniciativas que se efectuaron cabe mencionar a título de ejemplo la ordenación de las ciudades vacaciones regulada por la por Orden de 28 de octubre de 1968 (B.O.E. 1/11/1968),

que probablemente estaba inspirada en el modelo francés.

(12) El Fuero del Trabajo en la Declaración II, punto 5, establecía la obligación de conceder vacaciones pagadas, como un derecho emanado de la naturaleza humana.

(13) Mario Giani propuso la creación de un organismo cuya finalidad era promover entre los trabajadores el empleo del tiempo libre en el turismo y deporte, con el fin de acrecentar sus capacidades culturales, intelectuales y físicas. Aspectos que van a ser también ampliamente tratados por la Obra Sindical española.

(14) La importancia de la actividad privada en el turismo social se manifiesta desde antaño, en este sentido Fernández (1959, pp. 123) estimó que, a finales de los años cincuenta, existían en España unas 152 asociaciones turísticas privadas, que realizaban excursiones de menos de 24 horas y agrupaban a unas 75.000 personas.

(15) El I.E.T se constituyó en el Ministerio de Información y Turismo por el Decreto de 5 de septiembre de 1962 (B.O.E. 8/09/1962), mientras que la E.O.T se creó un año más tarde, por el Decreto de 7 de septiembre de 1963 (B.O.E. 1/10/1963).

(16) Véase Gutiérrez del Castillo (1964, pág. 9).

(17) El R.E.A.T. se crea como una base de datos para pulsar y controlar la actividad turística, su regulación se produce por la Orden de 20 de noviembre de 1964 (B.O.E. 1/12/1964), no obstante la mayor parte de estas entidades ya estaban recogidas en el Registro de entidades no mercantiles que realizaban viajes con fines sociales (Orden de 9 de agosto de 1962). Además, el mismo año de la creación del Registro se aprueba la Ley de Asociaciones (Ley 191/1964, 24 de diciembre, publicada en el B.O.E. 28/12/1964). Por otra parte, como complemento al R.E.A.T. se aprueba el Estatuto Ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas, mediante el Decreto de 14 de enero de 1965 (B.O.E. 20/02/1965).

(18) La Ley 25/1971, de Familias Numerosas (B.O.E. 24/06/1971), se desarrolló con el Reglamento de Protección a las Familias Numerosas aprobado por el Decreto 3140/1971 (B.O.E.

28/12/1971). Resulta bastante probable que la filosofía de la norma considerase el conjunto de declaraciones sociales que se estaban produciendo en los países europeos, baste señalar como ejemplo el artículo 16 de la Carta Social Europea de 1961, que apela al derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica.

(19) Véase el Decreto 2253/1974 de 20 de julio de la Presidencia del Gobierno (B.O.E. 15/08/1974).

(20) Orden de 25 de noviembre de 1976 de la Secretaría General del Movimiento (B.O.E. 30/11/1976).

(21) Organismos comprendidos en el artículo 4º, punto primero, apartado b), de la Ley 11/1977 General Presupuestaria, de 4 enero de 1977.

(22) Véanse los artículos del 25 al 31 y las disposiciones finales del Real Decreto 565/1985, sobre la Estructura Orgánica del Ministerio de Cultura, del 24 de abril (B.O.E. 30/4/1985).

(23) Respecto al reconocimiento de las asociaciones puede consultarse el Real Decreto 3481/1977 de 16 de diciembre (B.O.E. 27/01/1978), en tanto que la normativa sobre Censos aparece en la Resolución de 29 de abril de 1980 (B.O.E. 12/05/1980) de la Dirección General de la Juventud y Promoción Sociocultural.

(24) Véase INJUVE (1998, pág. 2).

(25) Véase el Real Decreto 691/79, de 20 de febrero, del Ministerio de Trabajo (B.O.E. 3/4/1979).

(26) Véase el artículo 38 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores (B.O.E. 10/03/1980) y sus múltiples modificaciones posteriores.

(27) Aunque el Régimen unificado se aprueba con el Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero (B.O.E. 6/04/1981), su desarrollo se produce con la Orden 5 de marzo de 1982 (B.O.E. 8/03/1982).

(28) Véase la Ley 13/1982, de 7 de abril (B.O.E. 30/04/1982).

(29) Se crea con la aprobación de la Ley 16/1983, de 24 de octubre (B.O.E. 26/10/1983).

(30) Véase el Real Decreto 36/1978, del 16 de noviembre (B.O.E. 18/11/1978).

(31) En el artículo 148, punto primero de la Constitución española (B.O.E. 29/12/1978), se afirma que "Las CC.AA. podrán asumir competencias en las siguiente materias: 18ª) "Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial"; y 20ª) "Asistencia social".

(32) Sobre la paulatina transferencia de competencias a las CC.AA. véase SGIA (1998).

(33) Véase como ejemplo el traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de tiempo libre que se realiza a la Comunidad Valenciana con el Real Decreto de 29 de diciembre de 1982 (B.O.E. 11/3/1983).

BIBLIOGRAFIA

B.O.E. (1952): Decreto de 4 de abril de 1952, publicado el 11 de abril.

B.O.E. (1957): Decreto de 14 de diciembre de 1956, publicado el 5 de febrero.

B.O.E. (1962): Decreto de 5 de septiembre de 1962, publicado el 8 de septiembre.

B.O.E. (1963): Decreto de 7 de septiembre de 1963, publicado el 1 octubre.

B.O.E. (1964): Orden de 20 de noviembre de 1964, publicada el 1 de diciembre.

B.O.E. (1964): Ley 191/1964 de Asociaciones, del 24 de diciembre, publicada el 28 de diciembre.

B.O.E. (1965): Decreto de 14 de enero de 1965, publicado el 20 de febrero.

B.O.E. (1968): Orden de 28 de octubre de 1968, publicada el 1 de noviembre.

B.O.E. (1971): Ley 25/1971 de Familias Numerosas, publicada el 24 de junio.

- B.O.E. (1971): Decreto 3140/1971 sobre Familias Numerosas, publicado el 28 de diciembre.
- B.O.E. (1974): Decreto 2253/1974 de 20 de julio, publicado el 15 de agosto.
- B.O.E. (1976): Orden de 25 de noviembre de 1976, publicada el 30 de noviembre.
- B.O.E. (1978): Real Decreto 3481/1977 de 16 de diciembre, publicado el 27 de enero.
- B.O.E. (1978): Real Decreto 36/1978 de 16 de noviembre, publicado el 18 de noviembre.
- B.O.E. (1978): Constitución española, publicada el 29 de diciembre.
- B.O.E. (1979): Real Decreto 691/79 de 20 de febrero, publicado el 3 de abril.
- B.O.E. (1980): Ley 8/1980 del Estatuto de los Trabajadores, publicado el 10 de marzo.
- B.O.E. (1980): Resolución de 29 de abril de 1980, de la Dirección General de la Juventud y Promoción Sociocultural, publicada el 12 de mayo.
- B.O.E. (1981): Real Decreto 620/1981 de 5 de febrero, publicado el 6 de abril.
- B.O.E. (1982): Orden de 5 de marzo de 1982, publicada el 8 de marzo.
- B.O.E. (1982): Ley 13/1982, de 7 de abril, publicada el 30 de abril.
- B.O.E. (1983): Real Decreto 4154/82, de 29 de diciembre de 1982, publicado el 11 de marzo.
- B.O.E. (1983): Ley 16/1983 de 24 de octubre, publicada el 26 de octubre.
- B.O.E. (1985): Real Decreto 565/1985, del 24 de abril, publicado el 30 de abril.
- BERMEJO, E. (1967): *Servicios hoteleros y turismo social*, España Hostelera y Turística, n.º 195, pág.11.
- ESCORIHUELA MEZQUITA, E. (1971): *Expansión del turismo social*, Estudios Turísticos, n.º 30, pp. 5-26, Madrid.
- FERNÁNDEZ CUESTA, J. A. (1962): *El turismo como fenómeno social*, Piel de España, Asociación Española de Escritores de Turismo, n.º 67-68, pp.14-15.
- FERNÁNDEZ MARCOS, A. (1959): *El Turismo Social en España*, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, Universidad de Madrid.
- FERNÁNDEZ MARCOS, A. (1959b): *Concepto de turismo social*, Piel de España, n.º 29, pp. 16-17.
- FERNÁNDEZ POMBO, A. (1959): *Mas que turismo de piedras, turismo social*, Piel de España, Asociación Española de Escritores de Turismo, n.º 30, pág.35.
- GUTIÉRREZ DEL CASTILLO, J. M. *et al.* (1964): *Turismo de interior y turismo social*, en I Asamblea Nacional de Turismo, Ponencia VI.
- INJUVE (1998): *VII Programa de turismo Social-1999*, Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MARTÍN GARCÍA, A. (1966): *Evolución del turismo social y necesidad de alojamientos para el mismo*, España Hotelera y Turística, n.º 179, pág.13.
- NOUGAREDE, M. J. (1959): *El turismo social y la hostelería*, España Hotelera y Turística, n.º 101, pág. 17-18.
- ORTUÑO MARTÍNEZ, M. (1958): *La cuestión de los desplazamientos en el turismo social*, Piel de España, Asociación Española de Escritores de Turismo, n.º 18, pp. 39-40.
- SGIA –SUBDIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN DE ADMINISTRACIÓN (1998): *Guía laboral 1998 y de Asuntos Sociales*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- TERRERO, J. (1965): *Historia de España*, Ed. Ramón Sopena, Barcelona.
- TORRES BERNIER, E. (1975): *La política económica del turismo en España*, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Málaga.
- URZÁIZ Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, J. (1962): *Panorama del turismo social*, Piel de España, Asociación Española de Escritores de Turismo, n.º 69, pp. 24-25.