

# LA POLITICA DE TURISMO SOCIAL

# LA POLÍTICA DE TURISMO SOCIAL



**JUNTA DE ANDALUCÍA**

CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE  
Dirección General de Planificación Turística

**La política de turismo social / [Daniel Muñoz Aguilar].--Sevilla: Consejería de Turismo y Deporte, Dirección General de Planificación Turística, 2001**

**195 p.; 24 cm.--(Publicaciones Generales. Análisis del Turismo; 8)**

**ISBN 84-89225-28-1**

**1. Turismo social 2. Andalucía I. Muñoz Aguilar, Daniel. II. Andalucía. Consejería de Turismo y Deporte.**

**AUTOR: Daniel Muñoz Aguilar. Universidad de Málaga [dmuniz@uma.es]**

**Edita:**

Junta de Andalucía

Consejería de Turismo y Deporte

**ISBN: 84-89225-28-1**

**DEPÓSITO LEGAL: SE-1719-2001**

**MAQUETACIÓN E IMPRESIÓN:**

Egondi Artes Gráficas, S.A.

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>11</b>
<b>PRIMERA PARTE</b> .....	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1. OBJETO Y CONTENIDO DEL TURISMO SOCIAL</b> .....	<b>17</b>
1.1. Introducción .....	17
1.2. Antecedentes del turismo social .....	17
1.2.1. Las primeras experiencias .....	18
1.2.2. El reconocimiento y la valoración institucional .....	21
1.3. Concepto de turismo social .....	23
1.3.1. Los colectivos beneficiarios .....	26
1.3.2. Los agentes operadores .....	30
1.4. Distintas acepciones sobre el concepto .....	35
1.4.1. La evolución en la denominación del concepto .....	35
1.4.2. Las definiciones más relevantes de turismo social .....	36
1.4.3. Aproximación a una definición .....	40
1.5. Conclusiones .....	44
<b>CAPÍTULO 2. ARTICULACIÓN DEL TURISMO SOCIAL EN LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR Y DE TURISMO</b> .....	<b>47</b>
2.1. Introducción .....	47
2.2. La integración del turismo social en la economía pública y social .....	47
2.3. La intervención de las Administraciones Públicas .....	49
2.4. Las relaciones entre la política turística y social .....	51
2.5. Principales instrumentos utilizados por las políticas públicas .....	53
2.6. Conclusiones .....	63
<b>CAPÍTULO 3. TENDENCIAS Y RELEVANCIA INSTITUCIONAL DEL TURISMO SOCIAL</b> .....	<b>65</b>
3.1. Introducción .....	65
3.2. Tendencias internacionales .....	65
3.3. Relevancia institucional en el contexto internacional .....	70
3.3.1. La inquietud de la Organización Mundial del Turismo (OMT) .....	70
3.3.2. El esfuerzo de la Oficina Internacional del Turismo Social (BITS) .....	71
3.3.3. La posición institucional de la Unión Europea .....	74
3.4. Conclusiones .....	79

<b>CAPÍTULO 4. SITUACIÓN DEL TURISMO SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>81</b>
4.1. Introducción .....	81
4.2. Estados intervencionistas .....	82
4.2.1. Bélgica .....	84
4.2.2. Francia .....	86
4.2.3. Grecia .....	92
4.2.4. Italia .....	93
4.2.5. Portugal .....	95
4.3. Estados moderadamente intervencionistas .....	97
4.3.1. Alemania .....	98
4.3.2. Dinamarca .....	101
4.3.3. Holanda .....	103
4.4. Estados escasamente intervencionistas .....	104
4.4.1. Gran Bretaña .....	105
4.4.2. Irlanda .....	107
4.4.3. Luxemburgo .....	108
4.4.4. Austria, Finlandia y Suecia .....	108
4.5. Otras experiencias internacionales relevantes .....	109
4.6. Conclusiones .....	110
<b>SEGUNDA PARTE .....</b>	<b>113</b>
<b>CAPÍTULO 5. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA DE TURISMO SOCIAL ESPAÑOLA .....</b>	<b>115</b>
5.1. Introducción .....	115
5.2. De la acción caritativa infantil al turismo social juvenil .....	116
5.3. La creciente demanda de ocio turístico en el colectivo obrero español .....	119
5.4. La transición política y la universalización de prestaciones sociales .....	124
5.5. Conclusiones .....	127
<b>CAPÍTULO 6. LA POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO .....</b>	<b>129</b>
6.1. Introducción .....	129
6.2. Las actuaciones más relevantes de la Dirección General de Turismo .....	129
6.3. El programa de turismo social del Instituto de la Juventud (INJUVE) .....	132
6.4. El programa de "Estancias de Tiempo Libre" del Instituto de la Mujer .....	133
6.5. El papel transcendental del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) .....	134
6.5.1. Programas de vacaciones y termalismo dirigidos a las personas con discapacidad .....	136
6.5.2. Programa de termalismo social .....	139
6.5.3. Programa de vacaciones para mayores y para mantenimiento del empleo en zonas turísticas .....	143
6.6. Conclusiones .....	150
<b>CAPÍTULO 7. ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS .....</b>	<b>153</b>
7.1. Introducción .....	153
7.2. Comunidades Autónomas intervencionistas .....	154
7.2.1. Castilla-La Mancha .....	155
7.2.2. Cataluña .....	156
7.3. Comunidades Autónomas moderadamente intervencionistas .....	157
7.3.1. Andalucía .....	158
7.3.2. Baleares .....	159

7.3.3.	Comunidad Valenciana .....	160
7.3.4.	Galicia .....	160
7.3.5.	País Vasco .....	162
7.4.	Comunidades Autónomas escasamente intervencionistas .....	163
7.4.1.	Aragón .....	164
7.4.2.	Asturias .....	165
7.4.3.	Canarias .....	165
7.4.4.	Cantabria .....	166
7.4.5.	Castilla y León .....	167
7.4.6.	Comunidad de Madrid .....	167
7.4.7.	Extremadura .....	168
7.4.8.	La Rioja .....	168
7.4.9.	Navarra .....	169
7.4.10.	Región Murciana .....	169
7.5.	Conclusiones .....	169
	<b>RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA POLÍTICA DE TURISMO SOCIAL .....</b>	<b>171</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>177</b>



## *Presentación*

La Consejería de Turismo y Deporte, a través de la Ley de Turismo de Andalucía, tiene entre sus objetivos el apoyo a los turismos específicos y la defensa de este sector como motor económico de la Comunidad Autónoma.

Así, el trabajo que presentamos responde al interés por el desarrollo y consolidación del llamado "Turismo Social", una modalidad que incide directamente en la tan buscada desestacionalización de la demanda, contribuyendo de forma decisiva al mantenimiento de numerosos empleos y economías de zonas turísticas, pero sobre todo, supone la defensa de un derecho de todos los ciudadanos: el del acceso al ocio, fundamentalmente para aquellos colectivos con características específicas que, por una u otra razón, necesitan una especial atención en cuanto a infraestructuras o servicios.

El acceso al ocio es también el acceso a la comunicación, a la cultura, sin olvidar su validez como instrumento que favorece la integración social de los colectivos generalmente más desfavorecidos.

Así nos encontramos ante un tipo de turismo que, aunque no se caracterice por su alto poder adquisitivo, sí tiene efectos importantes para la economía del sector y, por supuesto, cuenta con el apoyo decidido de esta Consejería, que tiene en sus políticas una especial dedicación a la defensa del derecho de todos al ocio. Asimismo, la relevancia del turismo social en Andalucía debe ser reconocida, pues es nuestra Comunidad Autónoma la mayor receptora, junto con Baleares, del turismo social en España.

Nuestro interés en avanzar en su concepto, así como la aplicación de las políticas de turismo social, debe servirnos, pues, tanto para favorecer la accesibilidad del turismo como para conocer los efectos de este segmento sobre la economía. Conocer a través de este trabajo las experiencias de otros países o comunidades autónomas nos ayudarán a mejorar la eficiencia de nuestro turismo social. Éste es el objetivo.

José Hurtado Sánchez  
Consejero de Turismo y Deporte

## **PRÓLOGO**

Si el turismo ha sido una materia preferida durante mucho tiempo dentro del campo del conocimiento científico, algunos aspectos del mismo lo han sido de una manera especial. Cuando Daniel Muñoz me propuso el tema del turismo social en España, como objeto principal de su tesis doctoral, valoré en su completo significado el desafío que suponía esta decisión. Es evidente que la demanda de ocio como producto de consumo es una característica de sociedades desarrolladas, o, si se prefiere, opulentas. Sin embargo, el turismo social es la negación del ocio como consumo de lujo destinado a una casta privilegiada, para pasar a ser un derecho del ciudadano, reconocido por la Carta Magna de la dignidad de la especie humana, que es la Declaración de los Derechos Humanos de 1948.

Además, el turismo social se descubre como una tipología turística cuyas características vienen dictadas, no por las motivaciones de la demanda como la mayoría de los turismos específicos, sino de la oferta. Turismo social es como define el autor de esta obra, “El conjunto de actividades que genera una demanda caracterizada esencialmente por sus escasos recursos económicos, de manera que el acceso al ocio turístico puede producirse sólo mediante la intervención de unos agentes operadores que actúan tratando de maximizar el beneficio colectivo”. Es por lo tanto, y ante todo, una política de redistribución del bienestar social y, en este sentido, ha de encontrar su campo natural de desarrollo en las ideologías solidarias.

Entre las repercusiones del turismo social, hay que destacar la influencia positiva que ha demostrado tener sobre los destinos más afectados por la estacionalidad, una ayuda inestimable para rentabilizar el conjunto de la oferta, al mismo tiempo que se garantizaba la continuidad de los empleos.

El trabajo del Profesor Muñoz es ingente y riguroso. En primer lugar, en este, como en otros muchos aspectos, la actividad turística no tiene una demarcación precisa, tanto en su propio contenido como en los responsables de sus políticas, a lo que hay que añadir nuestro complejo e inconcluso sistema de descentralización institucional, tanto política como administrativa. Esto lleva a que la misma parcela que configura el turismo social se compone de

una pluralidad de iniciativas, en absoluto coordinadas, que parten de distintos niveles territoriales de la administración (Central –IMSERSO–, Autonómica y Local), incluso de diferentes instituciones dentro de cada una de ellas (asuntos sociales, trabajo, sindicatos, áreas de juventud, etc.), a las que habría que añadir otras procedentes de la sociedad civil, entre las que se encuentran asociaciones, confederaciones, etc. Todo lo anterior ha obligado, para llevar a cabo con éxito este trabajo de investigación, a una verdadera labor de pesquisa entre los diversos niveles de la administración del Estado, en la que en algunos casos ha sido preciso establecer contacto directo con una gran diversidad de instituciones y personas en una labor mucho más ardua de lo que en un principio parecía.

El turismo social tiene dos enfoques que son tratados con profundidad en su justo término, una de cuantificación de impacto y otra de análisis de políticas, ambas de suma importancia para el conocimiento y desarrollo de esta actividad en España. A partir de este trabajo se puede saber, mediante las estimaciones que en él se hacen, la influencia que las principales iniciativas tienen en todos los órdenes, pero principalmente en los campos de la renta y el empleo, facilitando con ello otros trabajos cuantitativos, como las futuras cuentas satélite del turismo español. Además, no debe olvidarse la importante labor de recopilación que el autor ha llevado a cabo sobre las diferentes políticas de turismo social, que ha dado ocasión de demostrar la consolidación de esta tipología turística en numerosas sociedades, valorándose los resultados en referencia a su ámbito de actuación y a los instrumentos utilizados.

La obra cubre en su conjunto una importante laguna dentro del aún incipiente tratamiento científico de la actividad turística, pero en su proyección normativa ha ido mucho más lejos, ya que de sus reflexionadas recomendaciones pueden surgir nuevos planteamientos de actuación, que lleven al turismo social en España a mayores cotas de calidad y de eficiencia, que redunden en los primigenios beneficiarios de esta actividad. Al fin y al cabo, tras el riguroso planteamiento científico, desde la perspectiva de las Ciencias Sociales, late el principio activo al que es deudor: la decidida apuesta de su autor por lograr, en la medida de sus posibilidades, un mundo más justo para todos, con oportunidades de disfrute del ocio para los menos favorecidos. Quisiera expresar mi apoyo a que continúe en esta línea de rigurosidad en la investigación y de coherencia con sus valoraciones personales que, además, comparto plenamente.

Enrique Torres Bernier  
Profesor Titular de Economía Aplicada  
de la Universidad de Málaga

## **INTRODUCCIÓN**

Las oportunidades del turismo social trascienden más allá del propio beneficio individual y/o colectivo que genera el acceso al ocio turístico, ya que contribuyen al mantenimiento de la estructura turística, especialmente en determinados destinos y épocas del año, favoreciendo la generación de rentas y empleos. Al mismo tiempo, frecuentemente, el turismo social ha sido un instrumento utilizado por las políticas públicas para desestacionalizar la demanda turística.

El interés del trabajo<sup>1</sup>, que se presenta a continuación, se fundamenta esencialmente en dos aspectos: por un lado, en la importancia creciente que está adquiriendo el acceso al ocio turístico, restringido, aún en nuestros días, exclusivamente a aquellos individuos que disponen de tiempo libre y de una capacidad presupuestaria suficiente para hacer frente a los gastos del viaje; y por otro lado, el interés viene dado porque se trata de una tipología turística que apenas ha sido estudiada. En este sentido, el trabajo realizado intenta retomar, en cierta medida, el camino que fue emprendido por Armando Fernández, cuando en 1959, hace más de cuarenta años, presentó su tesis doctoral titulada “El turismo social en España” en la antigua Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad de Madrid.

El libro se ha estructurado en dos grandes partes. La primera está compuesta de cuatro capítulos, en los cuales se aborda los aspectos conceptuales, los instrumentos utilizados, las tendencias y la situación del turismo social en el contexto internacional. La segunda parte está integrada por tres capítulos, que analizan descriptivamente la evolución y la situación actual de la política de turismo social en España, observándose tanto el papel desarrollado por la Administración Central del Estado como el correspondiente a las Comunidades Autónomas.

---

1 Las opiniones expresadas en el presente trabajo corresponden exclusivamente al autor y se basan, en su mayoría, en la información obtenida para la tesis doctoral titulada “La política de turismo social en España”, que fue presentada en la Universidad de Málaga. Dicho proyecto de investigación estuvo patrocinado por la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME (Ministerio de Economía y Hacienda), mediante el Programa de Becas “Turismo de España”.

Por capítulos, hay que señalar que, el primero analiza el contenido del turismo social desde sus orígenes y la evolución de su significado a lo largo del tiempo, comenzando con el estudio de los antecedentes para después centrarse en formalizar su concepto, que servirá de guía y criterio de demarcación para el clasificar esta tipología turística.

En el segundo capítulo se analiza la articulación del turismo social en las políticas de bienestar. Para ello, en primer lugar, se observan las relaciones entre la economía social y pública. A partir de estas observaciones se aborda la intervención de los Estados en el turismo social, considerando los aspectos más importantes que afectan a la actuación pública. El tercer epígrafe trata determinadas características esenciales de la puesta en marcha de la política de turismo social, tales como la adscripción competencial a la política de bienestar social o a la política turística y la necesidad de plantear discriminaciones positiva en precios, a favor de las personas con menores recursos, siendo ésta la fórmula operativa que viene a diferenciar del resto de tipologías turísticas. Finalmente, se propone una clasificación de los principales instrumentos utilizados por las políticas públicas para desarrollar el turismo social. El conocimiento de estos medios constituye un elemento fundamental para promover su consolidación como tipología turística propia.

La actividad turística, en general, y el turismo social, en particular, se muestran extremadamente sensibles a los cambios económicos y sociales que acontecen en su entorno. Las transformaciones que se han producido han incidido, con el paso de los años, tanto en la forma de evolucionar de esta tipología turística como en su contenido. El estudio de esas tendencias y la relevancia institucional que ha ido adquiriendo en el contexto internacional constituye el objeto de análisis del tercer capítulo.

Por otro lado, el turismo social se ha desarrollado de distinta forma en cada Estado, en función de la evolución de la economía social y pública. Cada nación ha asumido los planteamientos sobre el Estado de bienestar social –incluyendo el ocio turístico– de sus ciudadanos de manera diferente, dependiendo de su estructura social, de sus recursos económicos y del tipo de políticas programadas. Las experiencias de los países de la Unión Europea, analizadas en el capítulo cuarto, pueden servir para sugerir otros enfoques e instrumentos.

La segunda parte de la tesis se centra exclusivamente en analizar la política de turismo social española. En este sentido, el capítulo quinto hace un recorrido histórico general, partiendo desde las primeras iniciativas hasta la adopción de enfoques acordes con el Estado del Bienestar creado en España.

El análisis del papel de la Administración Central del Estado, en el desarrollo del turismo social, constituye el objeto de estudio del capítulo sexto. En dicho capítulo se analizan la política desarrollada por la Dirección General de Turismo, el Instituto de la Juventud, el Instituto de la Mujer y el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

Esta segunda parte finaliza con el capítulo séptimo, que recoge un análisis de la intervención efectuada en las diecisiete Comunidades Autónomas. En dicho análisis se clasifican las regiones en función del grado de sus actuaciones públicas.

Por último, al final del libro, se aportan una serie de recomendaciones que pueden mejorar la intervención sobre esta tipología turística. Dichas sugerencias son reflexiones surgidas a partir de las experiencias de modelos de turismo social consolidados.

**PRIMERA PARTE**

## **CAPÍTULO 1. OBJETO Y CONTENIDO DEL TURISMO SOCIAL**

### **1.1. Introducción**

El acceso al ocio turístico está fuertemente condicionado a la existencia de tiempo libre y de una capacidad económica que permita hacer frente a los gastos de viaje. Tras la conquista de diferentes parcelas de ocio, por parte de las clases populares, y la admisión del derecho de vacaciones remuneradas, empieza a consolidarse los pilares básicos del turismo social.

La identificación del contenido del turismo social, desde sus orígenes, y la evolución de su significado a lo largo del tiempo, constituye el objetivo esencial a tratar en este primer capítulo. La estructura desarrollada comienza con los antecedentes de esta tipología turística, para después centrarse en el concepto y, finalmente, en las acepciones más relevantes que lo han definido.

Dentro de los antecedentes se han estudiado desde las primeras experiencias públicas y privadas, hasta el reconocimiento y la valoración institucional que ha tenido a escala internacional. Por otro lado, su concepto se analiza delimitando los sujetos que participan en esta realidad turística y los agentes operadores que intervienen en su desarrollo. Por último, este capítulo se centra en la denominación y el significado del turismo social, de manera que a partir del análisis realizado, y considerando la opinión de los expertos e instituciones más relevantes, se propone finalmente una definición.

### **1.2. Antecedentes del turismo social**

Analizar la evolución del turismo social exige una búsqueda del origen que, como bien se ha dicho anteriormente, supone conocer, por un lado, las experiencias públicas y privadas que se han desarrollado y, por otro, observar la valoración institucional que ha ido adquiriendo con

el paso de los años. Ambos elementos constituyen el punto de atención de este primer apartado.

### **1.2.1. Las primeras experiencias**

El hombre, desde sus orígenes nómadas, se ha mostrado como un ser que necesita la movilidad espacial para realizarse y desarrollarse. El viaje, se ha repetido en la mayoría de las ocasiones del pasado, como una necesidad vinculada a la labor socioeconómica que se iba a llevar a cabo (caza, comercio, trabajo, educación, salud, etc.). Será hacia los siglos XVII y XVIII cuando aparezcan los antecedentes más próximos de los modernos turistas, que se caracterizaban por pertenecer inicialmente a la nobleza y más tarde a una burguesía privilegiada que se desplazaba, sobre todo, para ampliar las relaciones y los conocimientos de sus hijos en otros países. En el siglo XIX el término “*grand tour*” comenzará a utilizarse para describir los viajes en el extranjero, además se registrarán los primeros testimonios de información turística sobre destinos “turísticos” (Fernández, 1991: 71-74). Estos viajes se caracterizaban, a diferencia de las experiencias comerciales precedentes, porque el desplazamiento que se producía a un lugar diferente al del entorno habitual se efectuaba por una motivación distinta a la de ejercer una actividad que iba a ser remunerada.

La primera gran transformación en la formulación del concepto turístico viene dada de la mano de Revolución Industrial y de los fuertes cambios que sufren las comunicaciones en Europa, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, principalmente debida a la amplitud geográfica del ferrocarril<sup>2</sup>, que provocó una mejora considerablemente en la accesibilidad y, por tanto, una reducción en los tiempos de los viajes. Sin embargo, y pese a que a finales del siglo XIX se crean los primeros servicios organizados, tal es el caso de la *Compagnie des Wagons-Lits* o los primeros cheques de viajes<sup>3</sup>, seguirá existiendo un consumo turístico bastante restringido en cuanto al segmento social de demanda. En este sentido, la generalización del viaje a las clases populares no era tanto una razón de gasto, sino que el elemento transcendental en la resolución del problema sobre el acceso al ocio turístico radicaba en la indisponibilidad de tiempo libre por parte de los trabajadores.

El derecho a las vacaciones empezará a plantearse, a partir del éxodo rural hacia las ciudades, en los últimos años del pasado siglo. Los obreros empiezan a solicitar, desde las aglomeraciones industriales, determinados días al año para poder regresar por algunos días a su hábitat rural. La popularización del turismo masivo será posible gracias al desarrollo industrial y a la conquista de crecientes parcelas de ocio por las clases populares (Muñoz de Escalona,

---

2 A mediados del s. XIX Thomas Cook utilizando el ferrocarril, y con motivo del Congreso Antialcohólico de Leicester, fue capaz de movilizar a 570 personas en un viaje. Este acontecimiento marcará una época y significará el comienzo de los viajes en grupos organizados (De la Torre, 1980: 14).

3 Véase a este respecto el estudio de la Comisión (1993: 6) que hace referencia a determinadas experiencias pioneras en la generalización del turismo social en Europa.

1992: 6). Sin embargo, el derecho reivindicado en un primer momento no era el de unas vacaciones remuneradas, que serán reguladas mucho más tarde, sino simplemente el de un permiso que permitiese ausentarse de las labores que realizaban diariamente. La presión política creada por el movimiento obrero, tanto sindical como de partido, obligará al Estado a regularizar las vacaciones, aunque inicialmente será sólo para ciertos colectivos, ya que para mujeres o aprendices será mucho más tarde. En este sentido, Jean Faucher (1989: 4) considera que las raíces del turismo social están fuertemente unidas al movimiento sindical, de manera que el ejercicio al derecho de unas vacaciones pagadas se ha encontrado directamente relacionado con la capacidad económica, psicológica y cultural de los trabajadores.

Los sindicatos obreros serán los que impulsen fuertemente los movimientos asociativos, cooperativistas y mutualistas en favor del turismo social, tal es el caso de la Asociación de Cooperativas de Vacaciones de Inglaterra, que a principios de siglo compraba casas y propiedades rurales que la aristocracia no podía mantener y las destinaba a uso social. Así pues, después de la conquista del derecho de vacaciones remuneradas, la segunda gran actuación hacia el turismo social por parte de las asociaciones sindicales fue la creación y organización de los centros de acogida. El movimiento sindical permitirá no sólo la consolidación de unos derechos, sino también el ejercicio de los mismos y, por tanto, la reducción de las diferencias culturales que caracterizaban a la población.

Aunque la intervención de las instituciones públicas será ciertamente trascendental en el turismo social, los primeros antecedentes del fenómeno se vinculan a la iniciativa privada, representada por el movimiento asociativo laico y por el movimiento cristiano. El primero de ellos surge, inicialmente, de la pequeña burguesía incipiente a finales del siglo XIX, que organizada en numerosos colectivos trataba de promocionar prácticas deportivas como el esquí (ej.- *British Alpine Club*, 1857) o, también, a través de los movimientos juveniles surgidos a principios de siglo, que impregnan otro sentido diferente al concepto hasta entonces tradicional del ocio (por ejemplo, en 1900 se crea *Deutsches Jugendherbergwerk* –Albergues Juveniles de Alemania–; en 1905 se constituyen los Scouts –en Inglaterra–). En cuanto al segundo movimiento, el cristiano, éste tiene un fuerte componente ideológico basado en la caridad, que posibilitó el desarrollo en países como Francia o Suiza de las primeras colonias de vacaciones para niños procedentes de clases sociales desfavorecidas.

A partir de 1914, y durante todo el período de duración de la Primera Guerra Mundial, existe un grave deterioro del fenómeno turístico, y por tanto del turismo social. Será tras la finalización de la guerra cuando los Estados más avanzados, no democráticos, empiecen a regularizar las vacaciones remuneradas de los trabajadores. A la consecución de este objetivo contribuirá notablemente la Organización Internacional del Trabajo, fundada por la Sociedad de las Naciones tras la finalización de la guerra. Dicha institución organizará, en 1920, un Congreso Internacional sobre el Tiempo libre de los Trabajadores, donde se expondrá manifiestamente la necesidad de reducir el tiempo de trabajo y la organización del tiempo libre. Posteriormente, y pese a que existirán diversas conferencias internacionales de trabajo, como la de 1924 que asocia el valor moral de un pueblo y el tiempo libre, no será hasta 1936 cuando la comunidad internacional a través de su máximo órgano representativo adopte una convención sobre las

vacaciones remuneradas, que será ratificada inmediatamente por catorce naciones y aceptada posteriormente por varias decenas de países, y que fijará un mínimo de seis días de vacaciones para los trabajadores del comercio y de la industria. De esta manera se afianzaba el derecho a unas vacaciones remuneradas, después de las luchas de los trabajadores comenzadas el siglo pasado por la reducción de la jornada laboral, el aumento de la edad laboral y el derecho al descanso dominical.

La aplicación de políticas de turismo social se empezó a desarrollar, entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial<sup>4</sup>, tanto en los Estados con mandatos autoritarios como en los de vertiente liberal, que comenzaron a intervenir en el diseño de políticas intervencionistas. Entre los Estados pioneros destacó Alemania que apoyaba, desde los inicios del s. XX, a los organismos que se comprometían en las actividades de turismo social, tales como el Servicio Social de Ferrocarriles, creado en 1904 desde las organizaciones sindicales –*Gewerkschaft der Eisenbahner*–. Posteriormente, hacia 1933, en la Alemania nazi del III Reich, Hitler readaptó el modelo italiano a la estructura social germánica, adoptando una forma de adoctrinamiento fascista que llamaría *kraft durch freude* –fuerza a través de la alegría– y que ofrecía la posibilidad de viajar de vacaciones. Este modelo fue impulsado años atrás por Mussolini, en 1919, bajo el nombre de *dopo lavoro* y consistía en ofrecer a los trabajadores italianos unas vacaciones, aunque en realidad se trataba de estancias en centros de instrucción de ideología fascista. Por su parte, Stalin también llegó a implantar un sistema de colonias de vacaciones reservado especialmente a los miembros activos del partido y a los trabajadores que sobresalían de manera especial en la producción. Así pues, se observa el hecho de que las primeras experiencias de la acción del Estado tuvieron un profundo carácter político de índole fascista, que contrasta a todas luces con la ética actual de universalización del turismo social.

En el bloque de las naciones con regímenes liberales, será a partir de los años treinta cuando numerosos países establezcan iniciativas en fomento del turismo para todos y del derecho al ocio de los trabajadores. Los partidos de izquierda en Francia representados por el Frente Popular votan en 1936 una ley que reconoce el derecho a unas vacaciones remuneradas de dos semanas por año, además, con el fin de instrumentalizar una política que facilite el derecho al ocio, crean un Ministerio específico –*Ministère des Loisirs*–. Ese mismo año es también institucionalizado, en Bélgica, el derecho generalizado a unas vacaciones remuneradas y, siguiendo la misma filosofía que en Francia, se crea en 1939 un organismo promotor del turismo social –*Conseil Supérieur des Vacances Ouvrières et du Tourisme Social*–. La política estatal belga facilitará la proliferación de un gran abanico de organizaciones y colectivos sociales<sup>5</sup>, que lucharán por ser reconocidos oficialmente y por obtener fondos financieros procedentes de la administración pública.

---

4 Fuster [1991: 53-57] analiza distintas fases del desarrollo turístico y sus causas, correspondiendo el inicio del turismo social al periodo comprendido entre 1918 y 1939.

5 Véase a este respecto Gryseels [1987: 34], quien afirmaba que ya en 1951 había reconocidas oficialmente cuatro grandes organizaciones sociales vinculadas a sindicatos, movimientos cristianos, actividades en la naturaleza y albergues para la juventud.

En otros países europeos, como Gran Bretaña o Holanda, el Estado normalizó la duración del trabajo y las vacaciones, aunque se abstuvo generalmente de intervenir en las organizaciones y programas que se estaban desarrollando.

Por su parte, España se une en 1931 –durante el Gobierno de la II República– a las naciones europeas que más tempranamente formalizaron la legislación general sobre vacaciones remuneradas, aunque el intento conato quedó sesgado en 1938 con el Fuero del Trabajo desarrollado en la dictadura franquista, que establecía unos principios generales. Posteriormente, será la Ley sobre el Contrato de Trabajo de 1944 la que reconozca, prácticamente de la misma forma que su predecesora republicana, el derecho de vacaciones remuneradas. Junto a estas acciones en el ámbito normativo se desarrollarán otras, siendo especialmente relevantes las que se emprendieron desde la Obra Sindical de Educación y Descanso, creada en 1939. No obstante, toda esta información se tratará más detalladamente en el capítulo quinto, que analiza los antecedentes de la política de turismo social en España.

### **1.2.2. El reconocimiento y la valoración institucional**

Como se ha comentado anteriormente, el panorama internacional comenzó a mostrar profundos cambios después de la Segunda Guerra Mundial. En 1948, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre reconocía en su artículo veinticuatro el derecho a unas vacaciones periódicas pagadas. Paralelamente, van surgiendo múltiples organizaciones e instituciones que muestran su voluntad de participar en el turismo social, en este sentido, señala Fernández (1987: 57) que “En el período de postguerra, a medida que surgen las nuevas necesidades sociales en torno al uso del tiempo libre, se crean asociaciones de diverso orden que tienen que ver con el Turismo Social: sindicatos, comités de empresas, cajas de asignaciones familiares, cajas de retiro, asociaciones sin ánimo de lucro,... Las confederaciones no tardaron en aparecer a fin de dar una mayor consistencia a la acción nacional e internacional”. De esta manera, aparecen en los años cincuenta la Federación Internacional de Organismos de Turismo Social (1950) –denominada IFPTO–, la Federación Internacional de Oficinas de Viajes para la Juventud (1950) –denominada FIYTO– y la Federación Internacional de Turismo Social (1956).

Junto a la creación de estos organismos también surgirán múltiples declaraciones, conferencias y congresos que reforzarán los esfuerzos de concienciación de un turismo más social, tales como el Congreso de Berna (1956), donde se adopta utilizar el concepto “Turismo Social”, llamado hasta entonces “Turismo Popular”, y donde se decide celebrar tres años más tarde una segunda reunión internacional, que será el Congreso de Viena (1959), en el cual participaron activamente las principales organizaciones sindicales internacionales, diversas organizaciones especializadas (*Touring Club*, Federación de Camping y Federación de Albergues de la Juventud) y varias administraciones nacionales de turismo (Faucher, 1990). Algunos de los postulados establecidos en este Congreso fueron alabados anteriormente en informes precedentes de la Unión Internacional de Organizaciones profesionales Hosteleras, Restaurantes y Cafeterías –denominada *International H.O.R.E.C.A.*–, si bien esta organización

no se mostraba partidaria de diversificar el alojamiento<sup>6</sup>.

En 1962 tendrá lugar en Milán y Roma un tercer Congreso, decidiéndose crear un organismo internacional de reflexión, coordinación y acción común. Un año después, en 1963 se crea en Bruselas el *Bureau International du Tourisme Social* (BITS), o también denominada Oficina Internacional del Turismo Social. La filosofía del BITS se sintetiza en los principios establecidos en la Carta de Viena (1972), con amplio contenido humanista<sup>7</sup>, que plantea la necesidad de encontrar un nuevo sentido a la práctica turística y propone fórmulas para lograr un turismo para todos mediante la acción conjunta de los Estados y los colectivos. Actuando a través de secciones especializadas, el BITS será un luchador impetuoso en las aspiraciones humanistas del contenido y las formas de actividad social de las vacaciones, además se integrará como miembro de la Organización Mundial del Turismo (OMT), colaborando también estrechamente con la Oficina Internacional del Trabajo y con la UNESCO, de esta última es organismo consultivo. Por otra parte, hay que señalar que otro precedente institucional del BITS fue la Oficina Internacional para el Turismo e Intercambios de la Juventud (BITEJ), creada en Budapest en 1961, cuya transcendencia histórica para el turismo social ha sido sin duda menor que la que corresponderá al BITS.

Posteriormente, a comienzos de la década de los setenta, la Organización Internacional del Trabajo realiza una enjundiosa y meritoria labor al definir los derechos mínimos de los trabajadores asalariados respecto a sus vacaciones, siendo extensibles dichos derechos a los asalariados de todos los sectores productivos<sup>8</sup>. También, en esta década, los países del Este se hacen sensibles a la reducción del tiempo de trabajo y la cooperación entre organizaciones sociales que promuevan un turismo sin ánimo de lucro, fruto de esta voluntad es la creación en 1973 del Comité Internacional de Turismo Social. No obstante, los países del Este ya habían actuado en materias relacionadas con el turismo social, ya que a partir de los años cincuenta habían creado mecanismos de financiación para equipamientos, especialmente para los establecimientos de curas climáticas o termales. En esta misma época, otros organismos supranacionales como la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo recogen opiniones<sup>9</sup> que explícitamente apelan a la generalización del turismo social.

A estos avances progresistas se le unirá en 1980 la *Conferencia de Manila*, organizada por iniciativa de la OMT, que fue suscrita por 107 Estados y que ratifica no sólo la noción del derecho de los trabajadores a unas vacaciones, sino también la necesidad de extender dicho derecho a todos los estratos sociales. Por su parte, a escala europea, el interés del turismo social se puso de manifestó en 1984 con la creación por parte del BITS y de la Unión

---

6 Véase Nougarede (1959: 17).

7 Véase el contenido en IET (1980: 217-219).

8 En la Convención 132 de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en 1970, se dictamina principalmente que los asalariados tienen derecho a un mínimo de tres semanas de vacaciones remuneradas al año, además también se determinan otras disposiciones referentes a las condiciones de las vacaciones y la protección de sus derechos en caso de existir una ruptura del contrato de trabajo.

9 Véase la citación efectuada por G.R. (1972: 43-44).

International del Turismo Cooperativo y Asociativo (UITCA) del Comité Europeo de Coordinación del Turismo Social (CECOTOS), cuya actuación en un primer momento consistió en obtener resoluciones del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social que constatasen el interés que representaba el turismo social para la realización de la cohesión social europea, así como las ayudas necesarias para su puesta en marcha (Michel Thiercelin, 1989: 81). El CECOTOS integraba a las cooperativas, las asociaciones, las mutualidades y las organizaciones sindicales de los doce países de la Comunidad Económica Europea (CEE) que operaban en el sector del turismo y, particularmente, en turismo social. Algunos años más tarde, este Comité cambiará el nombre por el de *Conseil Européen de Tourisme Social* (CETOS), que se disolverá finalmente en 1990, pasando a ser absorbida sus funciones por la representación del BITS en Europa.

Por último, entre los hechos relevantes que se llevan a cabo en la década de los noventa, destaca la creación de la Asociación Internacional del Turismo Social<sup>10</sup> –en 1993– y los esfuerzos conceptuales efectuados por la asamblea general del BITS en la denominada Declaración de Montreal de 1996, que define determinados criterios para identificar el turismo social (Molina, 1996). Un año después de la reunión en Canadá, representantes de 77 países reunidos por la OMT proclaman la Declaración de Manila<sup>11</sup> sobre los efectos sociales del turismo, donde se comprometen los gobiernos a mejorar el nivel de vida de la población gracias al turismo, favoreciendo así unas oportunidades de participación más extensas. También, aunque no con un carácter conceptual normativo, han sido meritorios los trabajos presentados en 1998 en el Congreso Mundial de Turismo Social celebrado en *Foz do Arelho* (Portugal), que han debatido tanto los retos del turismo social de cara al futuro como los instrumentos financieros para lograr su desarrollo.

### 1.3. Concepto de turismo social

La existencia de fuertes vínculos entre el turismo social y diversas disciplinas de las ciencias sociales han motivado que su concepto resulte algo abstracto y difícil de integrar u homogeneizar en una única definición. Las diversas opiniones se han sustentado principalmente en teorías de tipo filosófico y sociológico, en torno a la noción del turismo como factor del desarrollo integral del hombre.

Abordar la concepción del turismo social requiere adoptar inicialmente un enfoque de demanda, que delimite el sujeto participe de la realidad turística, pero también obliga a considerar los agentes operadores<sup>12</sup> –públicos y privados– y los medios utilizados, éstos últimos serán abordados en el capítulo siguiente. Respecto a los agentes, hay que señalar que pue-

10 Véase <http://www.iast.com>

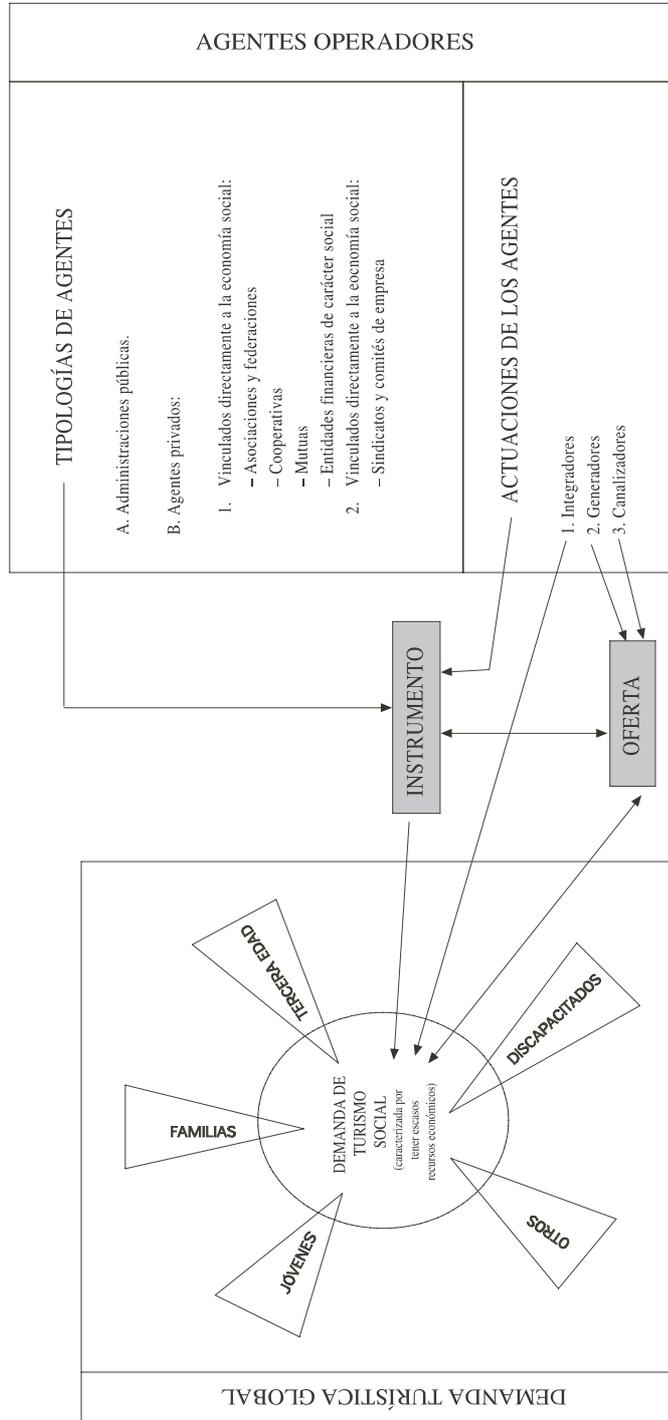
11 Véase OMT (1997: 10).

12 La importancia de los agentes, públicos y privados, es reconocida por el BITS (1996) en los artículos 12 y 13 de la Declaración de Montreal.

den actuar como sujetos generadores de productos turísticos, como elementos integradores de la demanda turística y como canalizadores de la oferta turística propia y/o ajena. Además, estas estructuras no tienen que ser puras, sino que pueden darse toda una multitud de situaciones mixtas, con distintas formas jurídicas y administrativas.

El turismo social surge con el objetivo principal de poner al alcance de un amplio sector de la población, caracterizado por tener escasos recursos económicos, la posibilidad de acceder al ocio turístico, de manera que a partir de esta consideración general, y excluyendo los efectos económicos que se tratarán en otros capítulos, se producen otra serie de consecuencias como el aumento en el nivel de vida de las clases más humildes, la disminución de los prejuicios, la elevación de las culturas entre pueblos, el reforzamiento de los lazos familiares y, por último, dignifica el sentido humano haciendo superar complejos de inferioridad social (Fernández, 1959: 6). Todos estos efectos forman parte de la génesis que da sentido al concepto del turismo social, y sus contenidos deben ser los objetivos sociales a alcanzar por los colectivos y agentes que intervienen en su desarrollo. La figura 1.1 ilustra precisamente el contenido que aborda el propio concepto de turismo social, desde los colectivos beneficiarios hasta los agentes operadores que intervienen en su desarrollo.

FIGURA 1.1. PRINCIPALES COLECTIVOS BENEFICIARIOS Y AGENTES OPERADORES



Fuente: Elaboración propia

### 1.3.1. Los colectivos beneficiarios

La demanda de turismo social, a diferencia de otras tipologías turísticas, no se caracteriza ni por el entorno u hábitat espacial donde se ubica ni por estar relacionadas con las motivaciones (desarrollo de actividades específicas), sino que la cualidad fundamental que identifica al turista social reside en el hecho de pertenecer a un colectivo de población socialmente desfavorecido. Hasta este planteamiento, que es admitido por la mayoría de los autores que han tratado el tema, existe consenso internacional, sin embargo, avanzar en la realidad conceptual desde la demanda es una tarea ardua que no ha sido tratada con profundidad, ya que los autores e instituciones que se han pronunciado sobre el turismo social, lo han hecho casi siempre desde una óptica parcial, trasladando toda la responsabilidad del concepto sobre alguno de los colectivos.

El concepto de demanda de turismo está basado en el bien turístico, que se consume en cantidades mayores a medida que se incrementa la renta y se eleva el nivel de bienestar, de manera que, a nuestro juicio, la demanda de turismo social está formada por el conjunto de colectivos y/o individuos que por su escasa capacidad presupuestaria se ven excluidos de la posibilidad de acceder al ocio turístico. Entre los principales colectivos que participan en esta demanda, caracterizados todos ellos por tener escasos recursos, hay que destacar:

A) Familias. Sus antecedentes más remotos se encuentran vinculados a las comunidades cristianas<sup>13</sup>, aunque con el paso del tiempo van afirmándose también otras posturas de carácter laico, especialmente después de la intervención creciente de las administraciones públicas en la financiación de proyectos.

La filosofía básica sobre la que se sustentan el apoyo a este colectivo radica en que las dificultades para acceder a unas vacaciones se incrementan a medida que aumenta el número de miembros de las familias. Por tanto, el turismo social referido a este segmento de demanda pretende conceder a este colectivo la posibilidad de acceder a unas vacaciones, debido a la incapacidad económica para alcanzar los precios de la economía competitiva de mercado.

Actualmente, son numerosos los agentes que se han implicado en la diversificación de las actividades turísticas sobre este colectivo, lo que ha motivado en ciertos países un cambio en las definiciones reglamentarias hasta ahora existentes<sup>14</sup>. En este sentido, Noël (1992: 1) apuesta por el turismo familiar en la medida que considera que los poderes públicos deben de resistirse a tratar el turismo social como un *ghetto* restringido a determinadas categorías socioprofesionales o asociaciones, sino que por el contrario, el planteamiento correcto debe estar abierto a todas las familias que no puedan acceder a esta forma de ocio.

---

13 Un ejemplo de la importancia que las comunidades cristianas han tenido en el turismo social de determinados países de Europa se puede encontrar en Christelijik (1980).

14 Véase, en este sentido, la postura francesa del Ministère du Travail (1992: 22-60) sobre las familias.

B) Jóvenes. Las acciones del colectivo juvenil han sido pioneras dentro del turismo social y comenzaron a efectuarse en el medio rural, donde los jóvenes podían participar activamente en actividades vinculadas a la naturaleza. La estructura organizativa de este colectivo se ha fundamentado inicialmente en el excursionismo que realizaban los centros educativos o religiosos, los cuales pretendían instruir cívicamente a los jóvenes mediante la convivencia y el conocimiento de otras culturas y pueblos.

Paralelamente comenzarán a surgir organizaciones juveniles laicas que no sólo se ocuparán de representar a la demanda, sino también de organizar y crear la oferta, siendo precursoras en el diseño de viajes y en la distribución del alojamiento. De esta manera, aparecen las organizaciones de albergues juveniles<sup>15</sup>, que facilitan la accesibilidad al alojamiento a un segmento de demanda turística bastante modesto en rentas.

La inquietud institucional hacia este colectivo ha ido creciendo rápidamente, aunque en la mayoría de los países no existen normativas específicas, sino que se admiten concesiones o privilegios para los jóvenes viajeros en materia de transporte, alojamiento, intercambios, acontecimientos culturales, deportivos, recreativos y otros servicios (Muñoz, 1990: 3). Además, junto a estas formas de actuación, también están surgiendo numerosos agentes operadores que se deciden por este segmento de demanda realizando múltiples actividades complementarias, tales como campos de trabajo, colonias de verano, cursos de idiomas o programas *au pair*.

C) Tercera edad. Generalmente, se entiende por tercera edad al grupo de población que ha alcanzado la edad de jubilación, fijada en España en sesenta y cinco años. No obstante, ese criterio es cuestionable, ya que el colectivo que representa el turismo social de tercera edad es mucho más amplio, e incluye también como sujetos beneficiarios a determinados pensionistas, normalmente por viudedad o invalidez, así como sus cónyuges. Lo cierto es que se trata de un concepto abstracto<sup>16</sup> que suscita numerosas críticas, las cuales aportan frecuentemente muy poco al esclarecimiento de la propia definición.

La importancia de este segmento de demanda ha sido creciente a lo largo del tiempo y constituye el eje central de atención de la política de turismo social en numerosos países, como por ejemplo España. Además, desde el ámbito privado se han desarrollado múltiples organizaciones y empresas interesadas en la tercera edad, que han suscitado incluso la atención de las instituciones internacionales. En este sentido, la OMT (1996), junto a otras organizaciones, ha manifestado su postura en la Carta de Recife sobre las personas mayores, que establece una serie de recomendaciones para garantizar la calidad de atención y de servicios a este colectivo.

15 Véase Gutiérrez del Castillo et al. (1964: 27-28).

16 Pérez (1997: 19-23) recoge una aproximación teórica al concepto de vejez bastante recomendable para clarificar el ingente número de dudas sobre su significado.

D) Discapacitados. La utilización del término discapacitado, al igual que otros muchas acepciones que son empleadas como sinónimos, cuando en realidad no lo son, suele ser motivo de polémica y controversia entre los distintos agentes e instituciones sociales. La Organización Mundial de la Salud (OMS) trató de unificar criterios en 1980 sobre múltiples términos que se utilizan, tales como deficiencia, discapacidad y minusvalía, y que vienen a identificar al colectivo que representa el “turismo accesible” dentro de la política de turismo social. En este sentido, sin querer entrar en matizaciones o calificaciones sobre las distintas acepciones que se pueden utilizar, y siendo totalmente respetuoso y sensible con cada una de las minorías que forman este gran colectivo, hay que señalar que en general se trata de personas que crónica o temporalmente tienen un handicap físico, mental o psicológico. La accesibilidad para este colectivo exige, en muchas ocasiones, unas condiciones mínimas en la adecuación técnica de las instalaciones y en la formación de los trabajadores que prestan los servicios turísticos, al objeto de garantizar la asistencia necesaria.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), por su parte, adoptó en 1982 el Programa de Acción Mundial para las Personas con Minusvalía, que determina, paralelamente a una serie de medidas destinadas a favorecer la participación y la igualdad de las personas con minusvalía, un conjunto de orientaciones entre las que destacan las relativas al entorno físico y al ocio. Respecto a esta última, señala<sup>17</sup> que “Los Estados miembros deberán procurar que las personas con minusvalía tengan, en materia de ocio, las mismas posibilidades que otros. Ello supone que tengan acceso a los restaurantes, cines, teatros, bibliotecas, etc., así como a los lugares de vacaciones, complejos deportivos, hoteles, playas y otros lugares de distracción. Los Estados miembros deberán adoptar medidas para eliminar todos los obstáculos en la materia. Los servicios de turismo, las agencias de viaje, los hoteles, las organizaciones de ocio o de viajes deberían ofrecer sus servicios a todos, sin discriminar negativamente a las personas con minusvalía. Deberían, por ejemplo, incluir información sobre la accesibilidad de lugares en aquella información general que proporcionen al público”.

Por su parte, la OMT ya se había pronunciado, en la reunión de Manila en 1980, sobre la necesidad de crear mejores condiciones prácticas, de acceso efectivo y sin discriminación en relación con el derecho al turismo. No obstante, no será hasta once años más tarde, en la Asamblea General de la OMT celebrada en Buenos Aires, cuando se adopte una resolución que apruebe el documento<sup>18</sup> que recoge una serie de recomendaciones para todos los Estados sobre la información y publicidad, la preparación del personal, las infraestructuras generales y las instalaciones específicas, en relación con el colectivo de minusválidos.

Posteriormente, serán numerosas las instituciones que reconozcan el derecho al ocio para las personas con discapacidad (Gorbeña *et al.*, 1997). Sin embargo, el mercado turístico de las personas que tienen algún handicap, es aún ignorado por la mayor parte de los promotores turísticos, pese a que constituye un mercado potencial que no exige grandes inver-

---

17 Hace referencia a la cita hecha por Cerda (1994: 60).

18 Véase OMT (1992).

siones por parte de los operadores turísticos, sino que los obstáculos actuales siguen siendo más psicológicos o culturales que financieros<sup>19</sup>. Precisamente son este tipo de barreras las que hacen que el objetivo del turismo social dirigido a discapacitados vaya más allá, en su definición, de la capacidad económica media de los individuos que integran la demanda de turismo social, es decir, las rentas aquí no se deben de ponderar de la misma manera que en el resto de segmentos que forman la demanda de turismo social.

E) Otros colectivos. Aunque son numerosas las comunidades sociales que se pueden integrar en este apartado, hay que señalar que, históricamente, la más arraigada al turismo social está referida a los colectivos obreros, que a través de organizaciones sindicales han promovido múltiples actividades culturales, formativas y de ocio, entre estas últimas se encuentra el turismo social.

En la actualidad, el colectivo obrero como productor y, también, como consumidor de turismo social se encuentra sometido a una particular atonía, debido fundamentalmente a las transformaciones económicas de las últimas décadas. Las crisis económicas se han manifestado con rotundidad en ajustes productivos hacia la competitividad empresarial, reorganización de las estructuras de producción –que admite la movilidad vertical y horizontal de los recursos humanos–, privatización de empresas públicas, etc. Todo ello ha motivado que se produzca una postración en las políticas de turismo social, llevadas a cabo por los comités de empresa y por los movimientos sindicales, los cuales han pasado a concentrar su atención esencialmente en la estabilidad y en la creación de empleo. Además, como apunta Sénéchal (1997: 23), los contratos indefinidos y de larga duración son cada vez más escasos, deteriorando las relaciones laborales e implicando indirectamente un debilitamiento presupuestario de los comités de empresas y un cambio de actitud hacia otras posturas más austeras. En este sentido, ciertos comités de empresas que en los años setenta realizaban acciones de turismo social han dejado de realizarlas en la actualidad, adoptando una posición más pasiva y exigiendo en determinados casos a los prestatarios de los servicios una participación pecuniaria por figurar en las promociones publicitarias que se efectúen.

Además de los colectivos obreros, existen otros que, ciertamente se alejan de las rentas modestas de la clase media, son los excluidos y marginados socialmente. Estos se caracterizan, generalmente, por tener un exíguo nivel de formación y/o cultural, que les imposibilita el acceso al mundo laboral y los condena perpetuamente a ser inadaptados sociales.

La política de turismo social intenta actuar de bisturí afinado sobre los círculos viciosos de la pobreza y de la marginación. El concepto y el objetivo del turismo social, en este sentido, deben considerar no sólo los colectivos homogéneos, sino también la accesibilidad individual, especialmente referida a las personas desfavorecidas (De Meulemeester, 1993: 3-7). Adoptando una postura sensible, amplia y abierta hacia estos colectivos, también se pronun-

---

19 Véanse el diagnóstico que, a tal efecto, realiza Touche-Ross (1994: 14), o la puesta en marcha de programas específicos para discapacitados, manifestada por Dumez (1994).

ció el BITS (1996) en el artículo tercero de la Declaración de Montreal que expresa: “La ambición del acceso al ocio turístico para todos lleva necesariamente a la lucha contra las desigualdades y contra la exclusión de todos aquellos que tienen una cultura diferente, poseen menos medios económicos, sufren alguna discapacidad física o habitan en regiones poco desarrolladas. Esa ambición se debe traducir en la búsqueda y puesta en práctica de los medios para alcanzar éste objetivo: definición de las políticas sociales del turismo, creación de infraestructuras, desarrollo de sistemas de ayudas a las personas menos favorecidas, sensibilización y formación del personal, etc. Las iniciativas modestas, integradas en un plan global, pueden ser a menudo mejores que los proyectos a gran escala y ser forjadoras de sociedad”.

Por último, otro colectivo que también debe ser incluido dentro de este gran grupo, y que en determinados países, entre ellos España, está considerado en sus políticas, es el de personas emigrantes, las cuales por razones económicas no pueden acceder al ocio turístico, de manera que su restricción presupuestaria hace que exista una barrera insalvable para el reencuentro con sus orígenes. Un ejemplo de la dimensión y relevancia de este colectivo fue dado para México por Del Rio (1998), dicho país pretende poner en práctica un ambicioso programa de turismo migratorio que estimule la demanda, mediante una serie de beneficios y descuentos en sus destinos turísticos. Téngase en cuenta que México tiene unos 20 millones de emigrantes, por lo tanto la demanda potencial del programa es bastante alta.

### **1.3.2. Los agentes operadores**

Como se ha comentado anteriormente, el turismo social es, además, consecuencia de la actuación de numerosos agentes operadores que pueden actuar como sujetos generadores de productos turísticos, como elementos integradores de la demanda turística y como canalizadores de la oferta turística propia y/o ajena. En el caso de las Administraciones Públicas (AA.PP.), pueden también determinar normativas sobre las relaciones y el desarrollo del turismo social.

Abordar el concepto de turismo social, desde la perspectiva de los agentes operadores, exige diferenciar dos vertientes: por un lado, la intervención de las AA.PP, y por otro, la que concierne a la actividad privada. Esta última está caracterizada por la relevancia que tiene la economía social, que ha sido considerada por estar entre la función pública y privada como la “tercera vía”. La actuación de las AA.PP., bajo el principio de subsidiariedad y la complementariedad con la economía social, ha posibilitado frecuentemente la extensión del turismo social, si bien resulta difícil delimitar las relaciones, ya que se ha creado también un enmarañado complejo de agentes operadores que dificulta la comprensión del concepto. Así pues, entre los agentes principales que intervienen hay que distinguir:

A) La intervención de las AA.PP. En los Estados intervencionistas los poderes públicos han actuado directa e indirectamente desde las diferentes administraciones territoriales y organismos autónomos sobre el turismo social. Su intervención ha condicionado fuertemente a los agentes privados<sup>20</sup>, ya que han determinado las estructuras legales de los distintos intermediarios sociales y, a veces, para desarrollar sus acciones han recurrido a formas propias de la iniciativa privada. Además, frecuentemente, han actuado directamente sobre los colectivos beneficiarios y/o sobre la oferta de turismo social.

Observando las intervenciones realizadas desde los poderes públicos de los principales países promotores de turismo social, se pueden resumir en siete las acciones puestas en marcha por las AA.PP. para lograr su desarrollo: 1) regulaciones normativas o jurídicas; 2) infraestructuras básicas; 3) instrumentos financieros; 4) incentivos fiscales; 5) marketing turístico; 6) gestión directa de instalaciones y equipamientos; y por último, 7) políticas de calidad, de información y de formación. Todas estas formas de intervención son tratadas en el capítulo siguiente, si bien hay que señalar que, junto a la intervención pública directa, suelen existir a menudo otras formas jurídicas mixtas o, a veces, incluso privadas, que vienen a representar intereses múltiples de la Administración<sup>21</sup>.

B) La intervención de los agentes privados. El concepto de turismo social también ha sido abordado desde la naturaleza de los operadores de oferta privados, aunque, al igual que sucedía con la demanda, ha sido tratado en la mayoría de los casos sólo parcialmente, es decir, enfocándolo exclusivamente desde un agente operador y obviando con ello al resto de organismos que intervienen en su desarrollo. Sin embargo, a diferencia de la demanda de turismo social, si han existido pronunciamientos admitidos por la comunidad internacional sobre su identificación. En este sentido, el BITS (1996), en el artículo 13 de la Declaración de Montreal, trató de contribuir al esclarecimiento de los sujetos que intervienen en su desarrollo. En dicho artículo se afirma que: "Toda empresa de turismo [asociación, cooperativa, mutua, fundación, empresa sin ánimo de lucro, sociedad comercial, etc.] cuya acta fundacional u objeto principal indique, claramente, que persigue un proyecto de interés general y la búsqueda del acceso de la mayor cantidad de personas al ocio turístico, desmarcándose también de la sola búsqueda de la maximización del beneficio, puede reivindicar su pertenencia al turismo social".

Considerando los distintos agentes operadores privados que, generalmente, han intervenido en el turismo social, se observa que básicamente se pueden clasificar utilizando como criterio fundamental la vinculación directa o indirecta a la economía social<sup>22</sup>: Así pues, se pueden distinguir:

20 Un planteamiento notablemente meritorio sobre la repercusión de la actividad pública y privada en el turismo social se encuentra en el artículo "*Reflexions autour des problèmes du tourisme social*", publicado en *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 765-766, pág. 19-20, en 1985.

21 Escoñuela (1981: 5-45) destaca el importante papel que pueden jugar en la actividad social y turística determinados organismos, como los Centros de Iniciativas Turísticas, las Cooperativas de Hostelería y Turismo, las Mancomunidades Turísticas, las Uniones Turísticas y los Patronatos de Turismo.

22 Sobre el concepto y los agentes pertenecientes a la economía social véase Vidal (1988).

1) Agentes vinculados directamente a la economía social. Dentro de este primer grupo están incluidas las organizaciones que forman la “tercera vía”, que como ya se ha citado anteriormente, aparecen representados esencialmente por las asociaciones, federaciones, cooperativas, mutuas y entidades financieras sin ánimo de lucro. Por lo tanto, se pueden diferenciar los siguientes tipos:

a) Asociaciones y federaciones. Son la expresión más numerosa y representativa de la voluntad de los colectivos de una sociedad. Las asociaciones pretenden canalizar los intereses sociales, con el fin de alcanzar unos objetivos de interés común para todos sus miembros.

La Comisión Europea (1993: 33) destaca, con relación a la actuación altruista, que “El carácter no lucrativo del estatus asociativo no supone la prohibición de tener beneficios, sino que de existir éstos, deben repartirse entre todos sus miembros (los beneficios deberán ser obligatoriamente reinvertidos para la consecución del fin o, en su defecto, guardados en reserva). De hecho, en la mayoría de los países se pueden efectuar operaciones de carácter comercial, como prestaciones remuneradas que, en este caso, deben declarar fiscalmente sus beneficios. Por el contrario, en otros países, se prohíbe la realización de operaciones comerciales, lo que limita el uso de esta forma jurídica como explotador de instalaciones o servicios de Turismo Social”.

b) Cooperativas. Las sociedades cooperativas además de ser centros de producción o de consumo, donde se opera en común, han establecido mecanismos para beneficiar socialmente a sus miembros.

Históricamente, estas organizaciones se adscriben con frecuencia al ámbito de la acción obrera, aunque esta visión ha cambiado fuertemente desde los años ochenta, ya que muchas de ellas se plantean como objetivo los colectivos de jóvenes, familias y parados. Las cooperativas en determinados países han sido agentes precursores del turismo social, aunque al igual que los movimientos asociativos, se les ha criticado a veces por la dependencia de las ayudas públicas y por haberse restringido frecuentemente a ciertos segmentos de demanda turística. En los años setenta, los recortes presupuestarios públicos provocaron graves crisis financieras, que ocasionaron a menudo fuertes discusiones entre jóvenes gestores partidarios de los equilibrios financieros y viejos militantes cargados de filosofía social. La financiación que se ha estado generalmente realizando era semejante a la utilizada por las asociaciones, basada en un “sistema de perecuación”, consistente en que los socios participasen de acuerdo con la renta y el número de beneficiarios a su cargo. No obstante, este sistema ha entrado en crisis en determinados países, ya que los asalariados aceptan, cada vez menos, el hecho de pagar precios semejantes a los comerciales por unas prestaciones que en muchos casos son equivalentes (Tinard, 1992: 40).

c) Mutuas. Nacen esencialmente como agrupaciones de colectivos y asociaciones, que aportan sus recursos para la consecución de servicios de previsión y salud.

Constituyen probablemente la representación más completa de colaboración de la iniciativa privada en la gestión de la Seguridad Social. El acceso a este tipo de organismos está frecuentemente restringido al ejercicio obligatorio de una profesión o a la pertenencia a un ramo de actividad específico. Este hecho, junto a otros criterios normativos, ha limitado considerablemente las posibilidades de expansión del turismo social promovido y desarrollado desde las mutuas.

- d) Entidades financieras de carácter social. Son múltiples las formas organizativas que gestionan fondos o depósitos financieros, cuyos objetivos son la potenciación del ahorro de los depositantes y determinados cumplimientos de carácter social. Entre las entidades sin ánimo de lucro más populares destacan las Cooperativas de Crédito, los Fondos de Pensiones y las Cajas de Ahorro. Muchas de estas organizaciones están interviniendo en el turismo social, a través de sus obras benéfico sociales.

En España la intervención en el turismo social de estas entidades ha sido anhelada desde mediados de los años sesenta. En este sentido la Ponencia VI presentada a la I Asamblea Nacional de Turismo, celebrada en 1964, consideraba que: "Existen en España unas entidades que, perfectamente montadas y con raigambre popular, pueden contribuir muy eficazmente a la solución de este problema: se trata de las Cajas de Ahorro, las cuales, para convertirse en eficaz palanca y activo catalizador en pro del fomento del turismo social, tan solo necesitan disponer de un plan de medidas legales adecuadas, con inspiración social y turística, en cuyo cumplimiento -una vez promulgadas- será aconsejable hacer partícipes, no sólo a la Administración pública, sino a una serie de organismos paraestatales, asociaciones, sindicatos, empresas privadas, etc., unidos por su común interés hacia este tipo de realizaciones" (Gutiérrez del Castillo *et al.*, 1964: 19-20).

Por otra parte, en determinados países como Suiza, Francia o Colombia, se han creado figuras específicas, que se pueden denominar entidades financieras paraestatales, cuyo objetivo principal es el desarrollo del turismo social. Aunque éstas serán tratadas en capítulos posteriores.

- 2) Agentes vinculados indirectamente a la economía social. Se trata de organizaciones que, no perteneciendo a la economía social, guardan una estrecha relación con ella y, por tanto, pueden influir en las actividades que se desarrollen. Básicamente, estos agentes están representados por los sindicatos que, promovidos por el movimiento obrero, aspiran a mejorar las condiciones profesionales y sociales de sus asalariados. Su actividad se desarrolla a partir del ámbito básico productivo que es la empresa y, a partir de ella, estas organizaciones se reagrupan en federaciones por ramas de actividad económica, que a su vez están reagrupadas en confederaciones.

A finales de los años sesenta los comités de empresas que administraban importantes fondos en distintos países de Europa son animados por las secciones sindicales para recuperar la gestión de obras sociales, que incumbían hasta entonces principal-

mente a los patronos (Masson, 1981: 10). Rápidamente surgen numerosos organismos, sociedades civiles y asociaciones gestoras de fondos provenientes de las cotizaciones obligatorias o aportaciones voluntarias de los obreros. Estas organizaciones empiezan en muchos casos a actuar como propietarias o copropietarias de instalaciones de ocio<sup>23</sup>. En determinados casos, la discriminación de tarifas sobre los beneficiarios de prestaciones turísticas, fundamentalmente en función de la renta, ha provocado divergencias entre comités de empresas y secciones sindicales.

Por otra parte, el turismo social se ha desarrollado de forma desigual en los distintos ramos de la actividad económica, adquiriendo un mayor protagonismo en las grandes empresas nacionales y paraestatales (banca, industria, transporte,...), mientras que apenas ha prosperado en los sectores más tradicionales donde los comités de empresa se han limitado a realizar, en cualquier caso, actividades de ocio mucho más modestas.

Olivier *et al.* (1997: 75) señalan, analizando un caso específico, que la voluntad de los representantes de los comités de empresa ha sido impulsar las políticas socioculturales de múltiples maneras, entre ellas destacan confiar la organización de las vacaciones a las asociaciones, lo que ha contribuido a ampliar el patrimonio turístico y ha permitido que las actividades se hayan diversificado notablemente (coches-caravana, viajes al extranjero, casas rurales, cheques de vacaciones, etc.), si bien, estos autores también admiten que el punto que genera mayor polémica actualmente es referente al cheque de vacaciones, ya que la caza electoralista empuja a algunos sindicatos a ir en el sentido de la demanda y cualquier acción política suscita fuertes críticas<sup>24</sup>.

Por último, hay que señalar que, no existe una homogeneidad perfecta en las fórmulas jurídicas adoptadas para la consecución de los fines del turismo social, ya que los agentes operadores privados pueden actuar bajo formas jurídicas mixtas o ejercer su actividad a través de organismos con estatutos completamente diferentes a los suyos. La realidad, pues, es muy heterogénea, pudiéndose dar todo tipo de situaciones<sup>25</sup>, entre las que destacan por parte de la iniciativa privada: asociaciones originadas desde sindicatos, cooperativas controladas por sindicatos, asociaciones o mutuas creadas desde sociedades comerciales, organismos cooperativos que intervienen fuertemente en entidades financieras de carácter social, etc. En este sentido, la forma jurídica adoptada no puede ser el único criterio de clasificación que evalúe la actuación de los organismos en el turismo social. Además, incluso la taxonomía sobre

---

23 Un artículo bastante interesante sobre la experiencia francesa a este respecto es "Tourisme et travail: l'art et la manière d'appuyer un développement du tourisme sur la dynamique générée par le développement des Comités d'entreprise", publicado en *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 588, pág. 21-24, en 1982.

24 Véase el comunicado de la CGT, sobre las decisiones referentes al cheque de vacaciones, publicado en *La Gazette Officelle du Tourisme*, núm. 964-965, pág. 7.

25 Comisión (1989), Op. Cit. pág. 34.

la propia actuación resulta confusa debido a determinadas intervenciones mixtas en las cuales los organismos actúan como canalizadores de la demanda turística (informando, promocionando, gestionando o representando un interés social) y como unidades prestatarias de servicios turísticos (explotando instalaciones turísticas, comercializando productos o gestionando servicios), formando, por tanto, parte integrante de la oferta de turismo social.

También, en otros casos, resulta difícil identificar estrictamente los agentes intermedios a partir de los colectivos beneficiarios, pues aunque el sujeto principal u objetivo por parte de los primeros esté bien definido, puede resultar que dicho organismo beneficie a su vez a otros. Tal es el caso de múltiples asociaciones que se consagran genéricamente al turismo social favoreciendo privilegiadamente a un colectivo (ej.- familias) y secundariamente benefician a otros (ej.- jóvenes).

#### **1.4. Distintas acepciones sobre el concepto**

Este último epígrafe se centra en la denominación del propio concepto y significado del “turismo social”, de manera que, en primer lugar, se realiza un repaso histórico a las distintas denominaciones sobre el concepto, para después analizar las definiciones más relevantes de expertos e instituciones y, finalmente, se propone una definición sobre turismo social.

##### ***1.4.1. La evolución en la denominación del concepto***

La denominación y definición del turismo social ha sido una controversia desde las primeras apariciones de iniciativas turísticas en el pasado siglo, orientadas al acceso y la diversificación de las formas de ocio entre los colectivos menos privilegiados. Así, durante algún tiempo se impuso el término “Turismo de Masas”, que se interpretaba como la participación de un gran volumen de población en el turismo. Sin embargo, esta apelación era poco precisa y adolecía de no explicar quienes eran los sujetos que formaban esa masa. Una masa que podía ser heterogénea y sin identificar, pudiendo estar formada en distinta proporción por varias clases sociales y, en tal supuesto, los participantes constituyen un conjunto sin diferenciar (Fernández, 1959b: 16).

Una denominación más precisa que la anterior fue “Turismo Popular”, que era utilizado para referirse a los obreros que ponían en práctica el nuevo derecho adquirido de vacaciones remuneradas (Couveia 1995: 1). Este concepto, aunque mucho más exacto que el anterior, en cuanto abarca a estratos de población más determinados, también se sigue prestando a la abstracción y se limita exclusivamente al ejercicio del derecho al ocio turístico obtenido por luchas político-sociales de los obreros.

Debido a las restricciones identificativas que imponía el concepto de “Turismo Popular” sobre un único colectivo y a las ampliaciones que, de manera pragmática, se estaban realizando en la política social y turística de numerosos países –especialmente Bélgica y Suiza–, se comienza a utilizar juntos los términos “Turismo Social”, siendo reconocida y ratificada

mundialmente el uso de dicha expresión en el Primer Congreso Internacional de Turismo Social, celebrado en Berna en 1956.

No obstante, seguiría sin existir un consenso internacional unánime tanto del uso conceptual del turismo social como de su definición. Además, en muchos casos, se ponía en duda si era correcta la designación de los términos, no sólo por los agentes turísticos de mercado, que criticaban esencialmente el monopolio lingüístico del concepto social, sino que, también, numerosas instituciones empleaban una amplia gama de formas para designar a los colectivos que formaban los segmentos de la demanda de turismo social. En este sentido, diversas autoridades francesas, a principios de los años sesenta, propusieron utilizar la expresión “Turismo para Todos – *Tourisme pour Tous*” –.

Paralelamente a los anteriores conceptos, de “Turismo Popular” o de “Turismo para Todos”, también se emplearán otros como “Turismo Asociativo”, “Turismo de Base Social”, “Turismo de Naturaleza Social”, “Turismo no Lucrativo” y “Turismo de Vocación Social”. Por otra parte, en referencia a los colectivos que componen los segmentos de demanda más importantes de esta tipología turística, se utilizarán otras denominaciones, tales como “Turismo Familiar”, “Turismo Juvenil”, “Turismo de Tercera Edad” y “Turismo Accesible”.

En 1963, se crea en Bruselas el BITS, que define en sus estatutos y, en los términos que se verán más tarde, la expresión “Turismo Social”. La filosofía del concepto se sintetiza nueve años más tarde en la Carta de Viena (1972) que, impregnada en un fuerte contenido humanista, intenta concienciar sobre la necesidad de acción para acercar el turismo a todos los colectivos sociales. Desde entonces se universaliza con más fuerza que nunca el concepto de turismo social.

El proceso de reflexión sobre la utilización del concepto de turismo social se volverá a abrir a comienzos de los años noventa y fue replanteado nuevamente en la Asamblea General del BITS de 1996, conocida como la Declaración de Montreal, que determinará, en los artículos del 13 al 15, unos criterios identificativos para turismo social.

#### **1.4.2. Las definiciones más relevantes de turismo social**

La acepción de turismo social ha suscitado, como se ha visto anteriormente, múltiples interpretaciones de distintos colectivos, organismos e instituciones involucradas tanto en las políticas sociales como turísticas. Todos ellos representan un gran abanico de opiniones sobre los múltiples elementos que debe contener el concepto y la definición de turismo social.

La primera definición formal de turismo social surgió en 1949 en el III Congreso Interamericano de Turismo, en él se define<sup>26</sup> como turismo social “el que interesa al Estado en

---

26 Citación realizada por Gutiérrez del Castillo et al. (1964: 10) en referencia al *Rapport de Tourisme Social du Secrétariat Général, au V Congrès Interparlementaire du Tourisme de Genève* en 1954, pág. 17.

su función de promotor del bien público, en un plano que va más allá de la ventaja individual de los participantes y de la ventaja económica que puede surgir en los lugares donde se realiza". Tal definición fue seriamente criticada por ser demasiado abstracta y por no precisar las características específicas de esta tipología turística.

Posteriormente, y después de varios congresos internacionales de turismo social, a comienzos de la década de los sesenta, existirán otros posicionamientos formales, como el definido por el BITS en el artículo tercero de sus estatutos<sup>27</sup>, que considera que: "Por turismo social el BITS entiende el conjunto de relaciones y fenómenos que resultan de la participación en el turismo de los estratos sociales de rentas más modestas, facilitándose o haciéndose posible dicha participación por medidas de carácter social claramente definidas". Son dos las observaciones que se pueden hacer fácilmente de esta primera definición:

- En primer lugar, y al margen de cualquier crítica sobre la manera abstracta en que se determina la noción de turismo social, que es identificada como "el conjunto de relaciones y fenómenos que resultan de la participación", sin llegar a especificar cuáles son, hay que señalar que, esta definición identifica como sujeto beneficiario de la participación turística a la población con menor renta o menor poder adquisitivo, aunque probablemente, y refiriéndose a la renta, el término "modesta" sigue siendo bastante impreciso.
- Y en segundo lugar, la participación en la actividad turística de los estratos sociales de rentas más modestas se condiciona a la existencia de unas acciones sociales concretas y determinadas. Es decir, es necesaria la intervención, pública o privada, que facilite el acceso al ocio turístico a los colectivos con menor poder adquisitivo.

Al margen de este primer posicionamiento, el BITS, como se ha dicho anteriormente, también se expresó en 1996 mediante la Declaración de Montreal<sup>28</sup>, que establece unos criterios identificativos del turismo social, sin llegar a entrar en definiciones tan expresas como la que hace referencia en sus estatutos. En este sentido, basta con recordar el artículo trece de dicha Declaración, que afirma que: "Toda empresa de turismo (asociación, cooperativa, mutua, fundación, empresa sin ánimo de lucro, sociedad comercial, etc.) cuya acta fundacional u objeto principal indique claramente que persigue un proyecto de interés general y la búsqueda del acceso de la mayor cantidad de personas al ocio turístico, desmarcándose también de la sola búsqueda de la maximización del beneficio, puede reivindicar su pertenencia al turismo social. El término *social* expresa un plus de solidaridad, de fraternidad y de esperanza para todos aquellos, aún tan numerosos, que siguen en la espera de tiempo libre".

27 Definición citada por Couveia (1995: 3) en su ponencia del BITS-Europa sobre la identidad y marco internacional del turismo social.

28 Véase BITS (1996).

Por otra parte, la Comisión Europea<sup>29</sup> considera que: “El Turismo Social, denominado a veces Turismo Popular, es, en algunos países, organizado por asociaciones, mutualidades, cooperativas y sindicatos, para hacer accesible el viaje al mayor número de personas y especialmente a los estratos más desfavorecidos de la población”. Sobre esta segunda definición también pueden realizarse ciertas objeciones:

- La definición de turismo social atiende exclusivamente al posible contenido pragmático, refiriéndose éste a la acción de unos agentes intermediarios y a la existencia de una demanda turística genérica –no definida–, que se centra más específicamente en las personas pertenecientes a colectivos desfavorecidos.
- En segundo lugar, es criticable el postulado pragmático, ya que determina estrictamente cuatro tipos de agentes operadores privados, obviando así otros posibles agentes (privados) e incluso la actuación pública, y además también existe una indefinición sobre los criterios o las características que identifican los estratos más “desfavorecidos” de la población.

Posteriormente a esta postura, existirán otros estudios que proponen a la ejecutiva comunitaria diversas opciones sobre la definición de turismo social, tal es el caso del estudio de la Comisión (1993: 54), que reconoce cinco proposiciones sobre el turismo social, con diversos matices diferenciadores. En este sentido, sostiene que el turismo social es:

- a) la participación en turismo de los estratos sociales desfavorecidos;
- b) el conjunto de procedimientos y mecanismos que facilitan el acceso al turismo de los estratos sociales desfavorecidos;
- c) el conjunto de actividades turísticas realizadas en beneficio de los estratos sociales desfavorecidos, principalmente por el sector no comercial;
- d) el conjunto de actividades turísticas realizadas por el sector no comercial, especialmente a favor de los estratos sociales desfavorecidos;
- e) el segmento de la industria turística dependiente del sector no capitalista (o sector de la “economía social”).

Junto a todas estas propuestas existirá también un pronunciamiento oficial de la Comunidad Europea sobre el turismo social, éste se hizo en el dictamen<sup>30</sup> sobre el Plan de Medidas Comunitarias a favor del Turismo. En él se cita que “Por turismo social no debe entenderse una nueva fórmula de turismo, sino el conjunto de la demanda turística activada y gestionada por las organizaciones sociales sin fines lucrativos, en favor de la categoría específica de los ciudadanos que participan en dichas organizaciones”.

Al margen de las posturas de las anteriores instituciones, hay que señalar que han sido

---

29 Definición citada en el estudio de la Comisión (1987: 6) sobre el turismo social en la CEE.

30 Véase DOCE C núm. 49 de 24/2/1992, pág. 49.

numerosos los autores que han expresado su opinión sobre elementos fraccionados del turismo social, pero muy pocos han osado profundizar en su concepción y en su definición, ya que las reflexiones del concepto se han centrado específicamente sobre alguno de los colectivos beneficiarios o sobre la actuación de algún agente operador, limitándose estrictamente a determinados elementos parciales que, por tanto obvian, parte del concepto y de la definición de turismo social.

Entre las reflexiones, más profundas y clarificadoras, sobre su definición destaca la formulada por Hunziker en 1957, para este autor el turismo social sería<sup>31</sup>: “un género particular de turismo caracterizado por la participación de gentes financieramente débiles, ayudadas mediante prestaciones particulares, claramente reconocidas como tales”. La definición del profesor Hunziker es compartida también por Fernández (1959: 3-4), quien considera que de esta forma se refleja de manera expresa que los sujetos del turismo social son las personas que teniendo escasos recursos económicos, participan en las prácticas turísticas. Sin embargo, este último autor progresa aún más en la delimitación del concepto, ya que considera que la identificación y discriminación efectiva de los económicamente débiles puede hacerse mediante los índices de coste de la vida e ingresos, de manera que puede restringirse la abstracción en la formulación de la definición. Así pues, la característica fundamental y común de colectivos o personas, para que sean incluidas dentro del campo del turismo social, es, según este autor, su escaso volumen de ingresos, o sea las restricciones en la capacidad presupuestaria para hacer frente por sí mismo a los gastos que supone viajar.

Muchos años tendrían que pasar para que las reflexiones anteriores se volviesen a retomar. En este sentido, Couveia (1995: 5), observando la complejidad de las relaciones del turismo social, afirmó que: “Se deberá designar de social al turismo que, en el conjunto de la relación turística Operador/Cliente/Producto, se determina, de una manera exclusiva o predominante, por unas finalidades económicamente desinteresada, en beneficio sociocultural de los clientes.” Además, este autor, considera que las relaciones del turismo social deben considerarse desde tres perspectivas diferentes: en primer lugar, los operadores tienen que actuar sin fin lucrativo o con vocación social reconocida por el Estado; en segundo lugar, el producto, vinculado al ocio y al enriquecimiento cultural, deberá de ser de una calidad satisfactoria para la mayor parte de los clientes y será ofrecido a un precio accesible y adaptado a los usuarios; y por último, el cliente de turismo social estará en general asociado o vinculado a una entidad de naturaleza asociativa o beneficiaria de un organismo de turismo social. Sin embargo, este autor admite que existen ciertas situaciones frontera que dan lugar a múltiples dudas y paradojas de la realidad turístico social.

Por último, otros autores, como Tinard (1992), profundizan en la controversia que genera la utilización de distintos términos que vendrían a delimitar la noción del turismo social, si bien en general, las aportaciones más relevantes de otros autores se ciñen casi exclusivamente sobre críticas a la utilización de denominaciones alternativas como “Turismo Popular” o “Turismo Asociativo”.

31 Citación realizada por Gutiérrez del Castillo *et al.* (1964: 10) en referencia a un artículo de Hunziker titulado “*Ciò che rimarrebbe ancora da dire sul turismo sociale*”, publicado en *Revue de Tourisme*, núm. 2., pág. 52 y ss.

### **1.4.3. Aproximación a una definición**

Definir el turismo social obliga a considerar las dos características que integran necesariamente esta actividad: por un lado el aspecto turístico y, por otro, su vinculación social. En cuanto a la primera característica, hay que señalar que el concepto de turismo ha ido evolucionando con los tiempos y, paulatinamente, se han ido introduciendo distintos enfoques y elementos que lo han hecho dinámico y, a veces, algo confuso. En este sentido, si se desea profundizar sobre el tema, es muy recomendable la obra de Muñoz de Escalona (1992), que recoge de manera ejemplar las distintas interpretaciones adoptadas para concebir el turismo a lo largo de la historia.

No obstante, en el ámbito institucional, cabe señalar que las primeras acciones tendentes a establecer un conjunto de definiciones internacionales sobre el turismo fueron emprendidas, en 1937, por el Consejo de la Sociedad de las Naciones, que recomendó una definición de “turista internacional” con fines estadísticos. Esta aportación será levemente modificada en Dublín, durante la reunión celebrada en 1950 por la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT). Tres años más tarde la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas definió el concepto de “visitante internacional”, aunque posteriormente, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Turismo y Viajes Internacionales, celebrada en Roma en 1963, se recomienda una definición de la UIOOT para los términos visitante, turista y excursionista. (OMT, 1995: 3).

Actualmente, la definición sobre turismo que está teniendo una mayor aceptación, y que fue fruto de consenso internacional en la Conferencia Internacional sobre Estadísticas de Viajes y Turismo, celebrada en Ottawa en 1991, es la de la Organización Mundial del Turismo (OMT). Los resultados de dicha Conferencia serán ratificados por la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas en 1993 y, además han servido para que, recientemente, la Comisión Europea elabore para Europa una metodología básica sobre estadísticas de turismo (Eurostat, 1998).

La OMT al abordar el concepto de turismo considera que: “Incluye principalmente las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio, por negocios y otros motivos”. De esta descripción se desprende que el turismo es ante todo y sobre todo un concepto basado en la demanda (OMT, 1995b: 21-29).

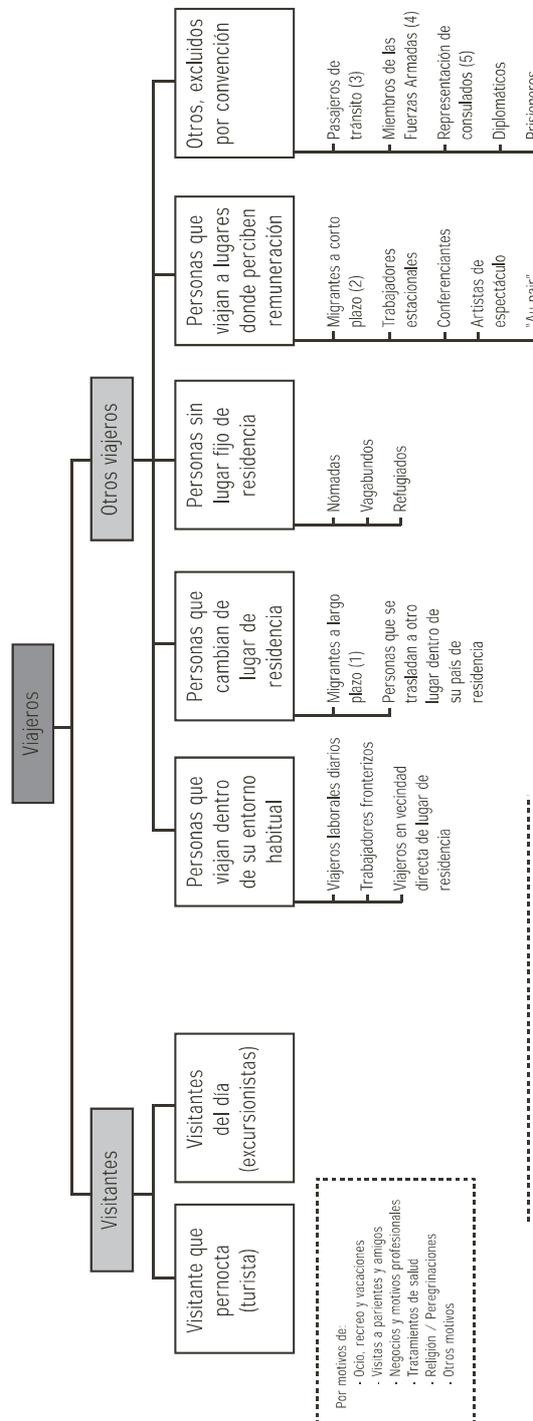
El concepto de turista es tratado por la OMT desde la definición de visitante, que es el concepto básico de todo el sistema de estadísticas de turismo, siendo más restrictivo que el término viajero, referido éste último a una persona que viaja entre dos o más lugares. Se considera visitante a “toda persona que se desplaza a un lugar distinto al de su entorno habitual por una duración inferior a 12 meses consecutivos, y cuya finalidad principal del viaje no es la de ejercer una actividad que se remunere en el lugar visitado”. Según esta definición, son tres los criterios que distinguen a los visitantes de otros tipos de viajeros:

- a) el viaje debe hacerse a un lugar distinto del entorno habitual, y
- b) la estancia en el lugar no debe durar más de 12 meses consecutivos, y

c) el motivo principal del viaje no debe ser el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar visitado.

Actualmente, existe un acuerdo generalizado de que las visitas de un día y las visitas con pernoctación pueden ser consideradas como turismo, sin embargo, debido que históricamente el término "turista" se limitaba a las personas que pernoctaban en el lugar visitado, desde la Conferencia de Ottawa se recomendó que el término turista se reservara estrictamente a los visitantes que pernoctaban. La figura 1.2 muestra la relación entre visitantes y otros viajeros.

FIGURA 1.2. CLASIFICACIÓN DE VISITANTES Y OTROS VIAJEROS



1) Propósito de estancia de más de 12 meses en lugar o país visitado.  
 2) Propósito de estancia de 12 meses o menos en lugar o país visitado.  
 3) No visitantes desde el punto de vista del país receptor si no entran legalmente en ese país.  
 4) Cuando viajan al lugar o país de origen al punto de destino -dentro o fuera del mismo país- y viceversa, y cuando están de manobras (incluidos los empleados domésticos y los miembros de la familia van a reunirse con ellos).  
 5) Cuando viajan desde el país o lugar de origen a su punto de destino profesional y viceversa (incluidos los empleados domésticos y los miembros de la familia que los acompañan o van a reunirse con ellos).  
 6) Incluidas las personas que los escoltan.

Fuente: OMT (1995b)

Por otra parte, si desde el punto de vista del concepto de turismo parece haberse logrado con la anterior definición cierto consenso internacional, entre la comunidad científica e institucional, no sucede lo mismo respecto a la delimitación conceptual del término social aplicado al turismo, que sigue pecando por unos de ser excesivamente generoso y algo abstracto, mientras que otros lo limitan exclusivamente sobre determinados colectivos o agentes que operan en su desarrollo. El término "social" parece ser el más adecuado para concebir la naturaleza y la raíz esencial tanto de los distintos segmentos de demanda que configuran el turismo social, como de las organizaciones que intervienen en su desarrollo. Su utilización es el nexo de unión del contenido de otras concepciones parecidas, que siendo aún más limitadas, también reflejan parcialmente la misma filosofía. Dado que hay que buscar un término que se adecue a la realidad, y considerando la literatura científica al respecto, la utilización del término "social" parece ser más acertada que otros ya vistos anteriormente como "popular", "sin ánimo de lucro", "para todos", "de base", etc. Ciertos autores, entre ellos Lanquar (1996: 41), opinan que es necesario reflexionar sobre el concepto de turismo social y no sobre la idoneidad de los términos, en este sentido afirmaba que "En todo caso, el término turismo social existe, puede ser traducido simplemente en muchas lenguas del mundo y reformularlo no hará más que adionar desorden a la confusión. A priori, para perpetuarlo y asegurarle una difusión más universal, es necesario analizar su contenido y saber a qué conceptos se refiere para poder examinar su futuro".

Así pues, partiendo de las apreciaciones realizadas anteriormente sobre los términos turismo y social, desde nuestro punto de vista, consideramos que por turismo social debe entenderse: "El conjunto de actividades que genera una demanda turística caracterizada esencialmente por sus escasos recursos económicos, de manera que el acceso al ocio turístico puede producirse sólo mediante la intervención de unos agentes operadores que actúan tratando de maximizar el beneficio colectivo".

La correcta interpretación de la definición anterior exige además considerar los siguientes tres aspectos:

- En primer lugar, y con objeto de hallar el máximo de consenso y homogeneidad de la información, la alusión que se hace respecto al conjunto de actividades se refiere exclusivamente a aquellas que sean acordes con la definición de turismo pronunciada por la OMT, citada anteriormente.
- En segundo lugar, se exige obligatoriamente la participación de una demanda turística caracterizada por tener escasos recursos económicos. Esta característica motiva la privación del derecho al ocio turístico y, por tanto, contribuye a perpetuar la exclusión y la marginación social. La adopción de tal planteamiento se ha realizado por razones operativas, con el fin de poder identificar a la demanda.
- Finalmente, el desarrollo de las actividades de turismo social se produce por iniciativa de unos agentes operadores, públicos y/o privados, que pueden adoptar múltiples formas, y cuya actuación se caracteriza esencialmente por coadyuvar al interés social y general del colectivo beneficiario.

## 1.5. Conclusiones

El turismo desde sus orígenes se ha mostrado como un bien restringido al que tan sólo la nobleza y, después, la burguesía privilegiada podían acceder. Las limitaciones y luchas populares se debían fundamentalmente a la indisponibilidad de tiempo libre que, tras la conquista de parcelas de ocio por parte de las clases obreras, se centran posteriormente, a partir de 1936, en la necesidad de afianzar el derecho a vacaciones remuneradas.

Entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, los Estados, no siempre democráticos, comienzan a intervenir frecuentemente en el diseño de políticas que favorecen el turismo social, y que constituyen los precedentes más relevantes de las actividades que se desarrollarán años después. Tras la Declaración de los Derechos del Hombre en 1948, que reconocía el derecho a unas vacaciones remuneradas, empiezan a surgir múltiples organizaciones e instituciones internacionales (IFPTO, FIYTO, BITS, etc.) que, en la década de los años cincuenta y sesenta, muestran su interés por promover el turismo social. A estos avances progresistas, se le unirá en 1980 la Conferencia de Manila que, organizada por la OMT, reafirmará la necesidad de extender el derecho a unas vacaciones a todos los estratos sociales.

A pesar de los esfuerzos realizados, la realidad generalmente analizada ha sido parcial, de manera que el concepto de turismo social sigue resultando algo abstracto y difícil de integrar en una única definición. Abordar el concepto requiere adoptar inicialmente un enfoque de demanda, que delimite que el sujeto participe de esta realidad turística, pero también obliga a considerar los agentes operadores e instrumentos que intervienen en su desarrollo.

Desde la óptica anteriormente comentada, la demanda de turismo social está formada por el conjunto de colectivos y/o individuos que por su escasa capacidad presupuestaria se ven excluidos de la posibilidad de acceder al ocio turístico. Entre los colectivos más representativos, siempre que reúnan la condición de tener escasos recursos, se encuentran las familias, los jóvenes, la tercera edad, los discapacitados y otros colectivos como obreros y marginados.

Por otra parte, el turismo social es consecuencia de la actuación de unos agentes operadores, que pueden intervenir integrando la demanda, generando productos turísticos y/o canalizando las ofertas. Además, en el caso de las Administraciones Públicas (AA.PP.), también determinan las relaciones donde se desarrolla esta tipología turística. Así pues, desde el origen de la actuación, el análisis obliga a diferenciar la intervención de las AA.PP. de la realizada por los agentes privados. Sobre estos últimos, hay señalar que existe un enmarañado complejo de formas de proceder, que están vinculadas directa (asociaciones, federaciones, cooperativas, mutuas y entidades financieras de carácter social) e indirectamente (sindicatos) a la economía social. En muchos casos, la taxonomía sobre la propia actuación resulta confusa, debido a la heterogeneidad de las formas jurídicas adoptadas y de los instrumentos utilizados.

La complejidad en la intervención –pública y privada– ha condicionado, a lo largo de los años, la propia denominación y definición de “turismo social”. En cuanto a los términos utilizados, existe actualmente cierto consenso internacional, si bien las mayores dudas siguen estando en su contenido. Teniendo en cuenta la realidad y la literatura científica al respecto, consideramos que por turismo social debe entenderse: “El conjunto de actividades que genera una demanda turística caracterizada esencialmente por sus escasos recursos económicos, de manera que el acceso al ocio turístico puede producirse sólo mediante la intervención de unos agentes operadores que actúan tratando de maximizar el beneficio colectivo”.

## **CAPÍTULO 2. ARTICULACIÓN DEL TURISMO SOCIAL EN LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR Y DE TURISMO**

### **2.1. Introducción**

El desarrollo del turismo social se encuentra, en la mayoría de los países, estrechamente vinculado a la evolución de la economía social y pública. La intervención del Estado, realizada con el fin de promover el bienestar de los ciudadanos, ha suscitado frecuentemente dudas sobre las competencias asumidas por las diferentes Administraciones Públicas y sobre la forma más adecuada de efectuar la intervención.

En este capítulo se analizan, en primer lugar, las relaciones que afectan a la tipología turística objeto de estudio con la economía social y pública. A partir de estas observaciones se aborda la intervención de los Estados, considerando los aspectos más importantes que afectan a la actuación pública. El tercer epígrafe trata determinadas características esenciales en la configuración de la política de turismo social, tales como la adscripción competencial a la política social y/o turística y la necesidad de plantear discriminaciones positiva en precios, a favor de las personas con menores recursos.

Finalmente, se analizan y clasifican los principales instrumentos públicos utilizados para desarrollar la tipología turística objeto de estudio. El conocimiento de estos medios constituye el mejor elemento para promover su crecimiento y consolidación.

### **2.2. La integración del turismo social en la economía pública y social**

El desarrollo del turismo social ha estado, sin duda alguna, vinculado a la propia evolución de la economía social y al ejercicio de determinadas políticas públicas. Por un lado, pues, se

ha puesto de manifiesto en los capítulos anteriores que el desarrollo del turismo social ha estado relacionado directa<sup>32</sup> (asociaciones, cooperativas, etc.) e indirectamente (sindicatos) con la economía social, si bien en los postulados teóricos y trabajos empíricos sigue sin existir una delimitación precisa de su vinculación. Por otro lado, ha existido además una intervención de los poderes públicos, a través de sus instituciones y de organizaciones afines, de manera que la actuación pública sobre los bienes y servicios del turismo social se ha regido generalmente por el principio de garantizar y/o incrementar el bienestar social de los ciudadanos con menores recursos.

Los Estados de Derecho han reconocido la igualdad de oportunidades de los ciudadanos, incluyendo en cierto países el acceso al ocio turístico para todos<sup>33</sup>, y han ejercitado instrumentos para garantizar los derechos reconocidos. Los poderes públicos en virtud de las distintas competencias otorgadas han promovido organizaciones y programas de turismo social, con productos turísticos accesibles a los ciudadanos más desfavorecidos, desvinculándose frecuentemente de la economía turística puramente comercial. No obstante, como se verá más adelante, las múltiples formas de intervención, adoptadas en diversos países, han hecho que sea difícil delimitar actualmente las relaciones entre el turismo social y la economía social y pública, es decir que se ha producido una mezcla entre los modos de organización del derecho privado y público, con el fin de maximizar el interés colectivo<sup>34</sup>.

El servicio público en el turismo social, que forma parte de la economía pública y que es ofrecido para garantizar unos principios normativos, se ha ido paralelamente desarrollando a la evolución de la economía social. Así pues, un tema transcendental tal y como apuntara Raynouard (1986: 156-158), es la identificación de esa tercera vía, representada por la economía social, que puede actuar bajo principios lucrativos o bien regirse por el principio del beneficio colectivo de los miembros que representa. En este sentido, tal autor, considera que la actuación de las empresas que caracterizan a la economía social no debe ser la maximización del beneficio, aunque reconoce que los gestores son responsables de sus actos ante sus asociados, que exigen lograr el mayor beneficio personal. La intervención lucrativa si constituye, sin embargo, el principio básico de actuación de numerosas empresas privadas que colaboran en el desarrollo del turismo social.

Por otra parte, la garantía de unos derechos ha motivado que, determinados Estados con una economía social aún por consolidar, ejerciten sus servicios sociales a través de la economía pública, la cual no ha podido escapar de las críticas del sector comercial o de la economía de mercado. Las opiniones más relevantes encontradas sobre la actuación de la economía pública, y por tanto del Estado, defienden el principio de subsidiariedad en el turismo

---

32 Las relaciones directas existentes entre el turismo social y determinadas organizaciones fueron manifestadas de forma genérica por Lanquar (1984: 27) y Raynouard (1986: 155).

33 Sirva como ejemplo los artículos 44 y 52 de la joven Constitución de Colombia, de 1991, que reconoce el derecho al ocio, y por tanto al turismo social, como necesidad primordial para todos los ciudadanos (Jiménez, 1998: 5).

34 Véase en este sentido la obra de Moreau (1982).

social, de manera que la intervención pública es considerada como necesaria cuando los actores sociales sean incapaces de llevar a cabo su papel, lo que implica una reactivación de competencias con el fin de mejorar el interés general. Este principio es, así pues, sumamente importante, pues justifica la actuación de las AA.PP. en el turismo social y, al mismo tiempo, supone reconocer la eficacia de la gestión en una Administración más próxima al ciudadano.

En los debates sobre la intervención y la justicia social hay que ser, por otro lado, sumamente cautelosos, ya que incluso desde las visiones más idealistas de igualdad y equidad surgen fuertes desacuerdos. En este sentido, Lanquar (1996: 43) se expresa de forma explícita cuando afirma que: “Una sociedad igualitaria no es solamente utópica, es también contraproducente. A veces produce un corporativismo que sostiene una ética cuasi totalitaria, dando prioridad a los valores morales en detrimento de la iniciativa individual”. Aunque, por otra parte, dicho autor considera que en sociedades productivistas, la equidad puede justificar el tratamiento social del ocio y de las vacaciones, dando lugar a unas desigualdades aceptables en nombre de la eficacia. La radicalización de este último concepto se da de la mano de otra teoría llamada doctrina utilitarista, que afirma que una situación social es más justa cuando ella conduce a maximizar la felicidad del mayor número de personas. En este caso, se trata de hacer máximo el interés general, que es la suma de los intereses particulares, aunque la crítica a tal teoría reside en que su aplicación permite justificar el sacrificio de una minoría por el bien de la mayoría.

Por último, hay que señalar que, resulta difícil encontrar actuaciones públicas en turismo social que no hayan estado sometidas a juicios críticos, no sólo desde un punto de vista teórico, sobre las distintas competencias sociales o públicas a las que debe adscribirse, sino que también su desarrollo genera fuertes discrepancias entre los distintos grupos de interés afectados, especialmente desde los sectores que representan los intereses de la economía de mercado. En cualquier caso, y lejos de pretender adoptar posturas doctrinales, consideramos que el interés del ejercicio de la política de turismo social debe centrarse en mejorar la situación de los más desfavorecidos, aplicando para ello criterios de racionalidad a las circunstancias socio-económicas de cada país.

### **2.3. La intervención de las Administraciones Públicas**

A principio de este siglo es cuando se llevan a cabo las primeras intervenciones públicas que indirectamente condicionarán a los agentes y a la demanda de turismo social. Inicialmente, fueron los movimientos obreros organizados en sindicatos y partidos los que se constituyeron como grupos de interés o de presión, y obligaron al Estado a regularizar las vacaciones de determinados colectivos de trabajadores. Posteriormente, tras la finalización de la Primera Guerra Mundial, los países más avanzados empiezan a normalizar las vacaciones remuneradas de los trabajadores, aunque no será hasta 1936 cuando, desde la Oficina Internacional del Trabajo, se adopte una Convención sobre las vacaciones remuneradas, que será aceptada por las principales potencias económicas de la época.

En lo que concierne a la acción directa de los poderes públicos, cabe señalar que en Estados no democráticos, como Italia y Alemania. Bajo los regímenes fascista y nazi, respec-

tivamente, se registran las primeras experiencias de turismo social promovidas por sector público, que consistían en la puesta en marcha de centros de vacaciones que servían también para adoctrinar ideológicamente a jóvenes y trabajadores. Por otra parte, dentro de los regímenes democráticos, Francia y Bélgica, son los dos países que comienzan, antes de la Segunda Guerra Mundial, las acciones más relevantes de la política de turismo social. El abanico de instrumentos utilizados para desarrollar el turismo social se irá ampliando y diversificando conforme se incrementaba el número de naciones que adoptan políticas turísticas y/o sociales.

Desde que se desarrollaron estas primeras acciones, la intervención de los poderes públicos en este campo no ha dejado de incrementarse, pese a que, en muchas ocasiones, las actuaciones han recibido fuertes críticas desde grupos políticos conservadores y desde la iniciativa privada. En este sentido, han sido numerosos los autores<sup>35</sup> que consideran que la acción de las AA.PP. debe limitarse a la promoción y a la puesta en funcionamiento de mecanismos legales y financieros que sirvan para desarrollar en armonía el turismo social con la iniciativa privada. El Estado, pues, juega un papel esencial como promotor de iniciativas y coordinador de los esfuerzos que favorezcan el desarrollo de las acciones que los distintos agentes operadores deseen llevar a cabo. En este sentido, la Carta de Viena de 1972, ratificada por el BITS, afirmaba<sup>36</sup> en el punto octavo de sus principios de acción que: "Ninguna política social podría concebirse sin una política social de turismo, que debe retener la atención de todos los gobiernos en razón, por una parte de las ventajas que puede traer para la comunidad y, por otra parte, de las que pueden derivarse para el individuo. Esto implica tanto la ayuda de las Autoridades a los Organismos libres especializados como el esfuerzo que esas deben realizar en materia de equipo material y humano, de arreglo del territorio y de protección de las riquezas turísticas, así como la armonización del tiempo libre".

A pesar de haber existido un interés público creciente por las distintas políticas de turismo social, hay que remarcar que el turismo social se desarrolla con el bienestar y, en muchos casos, a remolque del resto de tipologías turísticas. Escorihuela (1971: 23) opina al respecto que: "Las organizaciones para el fomento del turismo no han calado las cualidades específicas del turismo social, y no se han ocupado con intensidad de él, por dos motivos fundamentales: porque las posibilidades económicas con que actúan no pueden arrastrar al turismo social, y porque el turismo social ha de tener unas características propias, y un método de formación que otros tipos de turismo no lo ven como necesario". A pesar de haber transcurrido más de un cuarto de siglo desde que Escorihuela hiciera esta reflexión, la situación en lo que respecta a las organizaciones turísticas parece no haber cambiado sensiblemente, si bien si han evolucionado fuertemente los niveles turísticos y de bienestar social.

---

35 Véanse los diversos artículos de Lukacs, Feller, Vitse y Haulot, recogidos en el capítulo "*Le rôle des gouvernements dans le développement du tourisme social*" del Congreso Internacional de Turismo Social, celebrado en Quebec en 1980.

36 Véase IET (1980: 219).

Por otra parte, frecuentemente, la desidia de los poderes públicos se ha debido al desconocimiento, tanto de los instrumentos más adecuados para poner en marcha las políticas de turismo social como de los efectos económicos y sociales que el desarrollo de estas políticas provocan. En relación precisamente a las consecuencias, se han manifestado múltiples autores que aconsejan la intervención legislativa y económica de las administraciones, basándose esencialmente en los efectos integradores que provoca sobre los distintos segmentos sociales y en la repercusión sobre la actividad económica. En este sentido favorable, se pronunciaba Palaferri (1993: 3-5), cuando justificaba como necesaria las actuaciones públicas, y añadía que además de los anteriores efectos se producían otras consecuencias positivas, tales como: la importante contribución a la desestacionalización de la demanda turística, estabilizando los niveles de ocupación de las infraestructuras turísticas, y la confrontación cultural, que permitía contrastar distintos puntos de vista, ilustrando al capital humano y haciéndolo más tolerante.

Por último, hay que decir que, la intervención pública de los Estados suele depender actualmente de distintos aspectos, tales como: el reconocimiento normativo y social que se tenga del derecho al ocio para todos los ciudadanos; el cumplimiento del principio de subsidiariedad como forma de actuación; y, por último, el papel que desarrolle la economía social. En primer lugar, el reconocimiento de derechos sociales forma un pilar básico en los Estados de Bienestar, que parten casi unánimemente de una base ya consolidada (salud, educación, etc.), al menos en las economías occidentales europeas. En este sentido, hay que señalar que, la ampliación de nuevos derechos sociales constituye un reto para todos los Estados que aspiran a mejorar la igualdad de oportunidades de sus ciudadanos. En segundo lugar, la actuación bajo el principio de subsidiariedad supone, como ya se ha comentado anteriormente, que por razones operativas la actuación pública se realice lo más próxima al ciudadano, siempre que los actores sociales sean incapaces de desarrollar su función, de manera que se mejora con ello la gestión pública y se facilita la participación. Finalmente, la intervención pública en el turismo social va a depender, en gran medida, del desarrollo y de la consolidación en los Estados de la economía social, que permitirá suplir –en unos casos– y hacer complementaria –en otros– las actuaciones públicas.

#### **2.4. Las relaciones entre la política turística y social**

Las actuaciones públicas en el turismo social se suelen plantear, frecuentemente, las relaciones y la jerarquización –de competencias o responsabilidades– entre la política turística y la política social. El interés de tal cuestión, no es sólo de tipo teórico, sino también de orden práctico, ya que la adscripción a un determinado campo de trabajo implica un planteamiento normativo y competencial diferente, que es transcendental en la puesta en funcionamiento y en el desarrollo de las políticas.

La concepción de estas relaciones, dentro de un ámbito de trabajo concreto, depende fundamentalmente de la definición y del contenido del propio concepto. Desde la óptica considerada, el turismo social no debe ser concebido exclusivamente como el conjunto de medios o instrumentos destinados a lograr la participación de los estratos más desfavorecidos en el turismo, es decir no es oportuno considerarlo sólo como un planteamiento que compete

estrictamente a la política social del turismo, sino que la visión comúnmente más aceptada<sup>37</sup> mantiene que el turismo social está referido al conjunto de actividades turísticas que desarrolla una demanda turística representada esencialmente por los colectivos de población más desfavorecidos. Por tanto, desde esta última perspectiva, se trata del desarrollo de actividades turísticas, hecho que no restringe el objeto empírico al beneficio social que otorga el turismo, sino que también atañe a los efectos que genera la demanda.

A partir de su definición, y dentro de la concepción de la política de turismo social, se plantea además otro debate sobre las relaciones directas y/o implícitas con los distintos segmentos que componen la demanda y con los agentes que intervienen. Respecto a los agentes parece existir, no obstante, cierto consenso a escala internacional<sup>38</sup>, si bien, la verdadera polémica de la política de turismo social se centra sobre la intervención que se produce sobre la demanda. En tal sentido, comienzan a existir pronunciamientos bastante explícitos, tales como el que hizo Claeys (1998: 3) siendo Secretario General del BITS. Entre otras razones, señala que la política de turismo social se diferencia de otras formas de turismo por su política de precios, que realiza una discriminación positiva a favor de ciertos grupos específicos. Adoptando un sentido similar, Graça (1998: 9) afirma que se debe permitir, a través de una discriminación positiva<sup>39</sup>, el acceso turístico a los ciudadanos de menores rentas. Este autor matiza el hecho de que se practique una discriminación positiva en función de las rentas –personales o familiares–, de manera que esta característica marca el rasgo diferenciador respecto al resto de políticas turísticas de demanda (tercera edad, jóvenes, discapacitados, etc.).

Por otra parte, la postura de Claeys, profundiza aún más, ya que admite que existen considerables diferencias regionales que implican dinámicas diferentes, que hacen que el turismo social no sea un concepto mundialmente homogéneo, pues depende de la sociedad, la situación económica, la organización social –en general– y turística –en particular–. Estas situaciones son, sin duda alguna, trascendentales para explicar las variaciones conceptuales que se producen en el ejercicio de la política de turismo social de los países y regiones.

En cualquier caso, la postura defendida en el presente trabajo intenta retomar, en cierto sentido, la histórica línea de pensamiento señalada por Fernández (1959: 3), que a su vez estuvo inspirada en las proposiciones de Hunziker, a las vísperas del Primer Congreso Internacional de Turismo Social, celebrado en Berna en 1956. El autor español consideraba, como ya se ha mencionado anteriormente, que la discriminación efectiva se puede realizar mediante la utilización de índices de coste de vida e ingresos, que permiten identificar a los económicamente más débiles, de manera pues, que la incapacidad, para hacer frente por sí mismo a los gastos

---

37 Véase Comisión (1993: 53-56).

38 El artículo trece de la Declaración de Montreal, del BITS (1996), es bastante explícito al respecto y parece haber zanjado el debate en este sentido.

39 Este sistema propuesto se recoge también en las conclusiones del documento de INATEL (1998: 10), donde se apuesta por el desarrollo del programa portugués "Turismo Senior", considerando una discriminación positiva a través de un escalonamiento de precios a pagar por los participantes, tomando como base los ingresos de las pensiones.

del viaje, es el elemento esencial para que un individuo o colectivo esté incluido dentro de la política de turismo social. La adopción de criterios, como el nivel económico de las personas, permite hacer efectiva esta discriminación positiva, ya que posibilita identificar a los más desfavorecidos y contribuye, por tanto, a la implantación de la política de turismo social.

## 2.5. Principales instrumentos utilizados por las políticas públicas

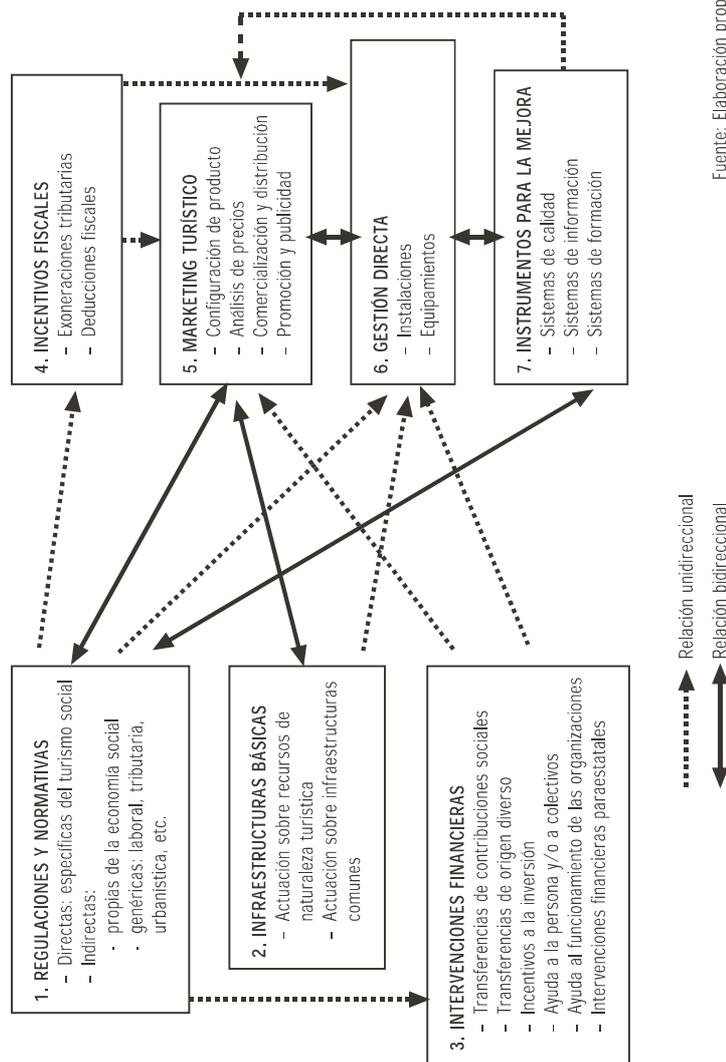
Las AA.PP., sensibles por la imposibilidad existente en gran parte de la población de acceder al ocio turístico, se han ido dotando de un extenso conjunto de instrumentos para elaborar y desarrollar las distintas políticas de turismo social. Los primeros antecedentes sobre los medios y formas de intervención se remontan a las categorías establecidas por Fischer<sup>40</sup>, a finales de la década de los años cuarenta, para el entonces denominado turismo social o popular. Dicho autor consideraba que directa e indirectamente el empresariado, las organizaciones turísticas y el Estado, entre otros agentes operadores, podían intervenir en el desarrollo del turismo social.

Existen múltiples formas de clasificar los instrumentos ejercitados por los poderes públicos, unas destacan los medios de gestión sobre la actuación legislativa, otras están basadas en la vinculación con los agentes beneficiarios y/o agentes operadores, otras distinguen los niveles de afectación de actuación pública –directos e indirectos–, etc. A continuación se propone una clasificación que, inspirada inicialmente en el estudio de la Comisión (1993), distingue siete formas básicas de intervención. La figura 2.1 ilustra la clasificación propuesta, donde existen relaciones –unidireccionales y bidireccionales– entre los distintos instrumentos utilizados, cuyo objetivo último es desarrollar la política de turismo social.

---

40 Véase la clasificación en Gutiérrez del Castillo *et al.* (1964: 11-12).

**FIGURA 2.1. RELACIONES ENTRE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN LAS POLÍTICAS DE TURISMO SOCIAL**



### 1. Regulaciones normativas o jurídicas

Pretenden establecer los marcos legislativos en el que deben desarrollarse las actividades ofertadas para la demanda de turismo social. Como se ha visto anteriormente, la regulación es una manera de intervenir que se puede efectuar bien sea directamente, sobre las relaciones y actividades de turismo social, o bien sea indirectamente, a través de normativas que van a afectar a todas las tipologías turísticas, incluida por tanto el turismo social, tal es el caso de legislaciones laborales, tributarias, urbanísticas, etc. Junto a este tipo de normativas, existen otras modalidades que indirectamente guardan una relación más estrecha con el objeto de estudio, se trata de las regulaciones específicas que hacen referencia a la economía social. De manera que, incluso los Estados que se consideran no intervencionistas, respecto al ejercicio de una política de turismo social, están condicionando su desarrollo cuando actúan regulando los distintos procesos económicos.

Entre las normas que han afectado fuertemente al turismo social, aunque indirectamente, destaca la legislación laboral, y entre las materias que más vinculación han tenido con el progreso del turismo social sobresalen de especial manera los derechos alcanzados sobre las vacaciones, referidos específicamente a su reconocimiento, remuneración, duración y fraccionamiento.

Por otra parte, y en relación con la reglamentación que afecta directamente al turismo social, hay que volver a afirmar lo que apuntara hace ya casi treinta años Escorihuela (1971: 17) cuando señalaba que: "Una legislación específica de turismo social no se suele encontrar en las ordenaciones jurídicas, sino que más bien se acostumbra a tratar como complemento en las normas con la que tienen alguna relación". Como conclusión, a una serie de medidas reflexiones, este autor estima necesario la reglamentación de la definición y de las organizaciones que se dedican al turismo social, así como de las distintas formas de ayudas que pudieran establecerse. Este tipo de trabajo está aún pendiente de realizar, no sólo en España, sino también en la inmensa mayoría de los países interesados por el turismo social.

### 2. Infraestructuras básicas

La dotación de infraestructuras básicas es un instrumento común, tanto para la política turística en general como para el turismo social en particular. Su consideración puede hacerse desde una doble vertiente: por un lado, este instrumento cobra validez a través de los recursos de potencial uso turístico, que están condicionados por el entorno (monumentos, puertos deportivos, parques naturales, playas, etc.); y por otro lado, puede desarrollarse a través de las infraestructuras comunes (carreteras, transportes, urbanización, etc.), que no tienen que guardar necesariamente una vinculación exclusiva con las actividades turísticas, sino que suelen atender a objetivos demográficos, económicos (sectoriales), territoriales y políticos.

Las actuaciones sobre las infraestructuras básicas, tanto sobre los recursos como sobre las infraestructuras comunes, condicionan intensamente la marcha de las políticas de calidad y de marketing de los productos turísticos. En España, existen múltiples ejemplos del significado que pueden alcanzar la dotación de infraestructura adecuada al turismo social, en este

sentido resulta meritoria la extraordinaria labor realizada por el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT), que asesora sobre toda clase de ayudas técnicas y servicios, incluyendo información referente a sistemas de comunicación, adecuación del transporte, accesibilidad a edificios y entornos urbanos, adaptación de interiores, mobiliario, etc. (Rodríguez-Porrero, 1997). Ejemplos de este tipo, hacen que se pueda observar con mayor nitidez el nexo existente entre las infraestructuras básicas y el turismo social.

### 3. Intervenciones financieras

La actuación de las AA.PP., utilizando instrumentos financieros, ha sido muy heterogénea, pudiendo destacarse entre las intervenciones más relevantes las siguientes:

- 3.1. Transferencias de contribuciones sociales. Consiste en transferencias económicas que realizan las administraciones públicas para cubrir la política de turismo social. Estas ayudas son frecuentemente gestionadas por intermediarios. Un ejemplo típico de ello, es la cuota que en determinados países se destina a los comités de empresa, y que proviene de las retenciones y cotizaciones sociales obligatorias que realizan los obreros y las empresas. Las cantidades devengadas suelen guardar una relación directa con la remuneración de los trabajadores y su situación social o familiar.

Bélgica ha sido quizás la nación que más seriamente ha tratado esta forma de intervención<sup>41</sup>. En este país la liquidación se hace a través de las Cajas de Vacaciones a las que el trabajador esté afiliado, ejecutándose finalmente en forma de ayuda a la persona. Este es un ejemplo de intervención que se encuentra, al igual que en otros países, estrechamente unido con las entidades financieras paraestatales.

- 3.2. Transferencias de origen diverso. Además de las transferencias que se vinculan a las contribuciones sociales, existen en diversos países otras modalidades asociadas principalmente a los recursos presupuestarios y/o fiscales. El origen de las partidas cuando son de tipo tributario es muy heterogéneo, ejemplo de ello son las transferencias que proceden en Dinamarca de las quinielas, y que sirven para financiar las actividades del Consejo de Coordinación de las Asociaciones de Aire Libre -*Friluftstrådet*-.

- 3.3. Incentivos a la inversión. Estos instrumentos se han vinculado principalmente a la creación, renovación y desarrollo de la oferta -esencialmente de alojamiento-. Pueden adoptar la forma de subvenciones a fondo perdido, créditos blandos o préstamos bonificados y garantías de crédito. Frecuentemente, estos incentivos han servido para financiar determinados tipos instalaciones y/o equipamientos de turismo social<sup>42</sup>.

41 Feller (1980: 685-687) realiza una estimación, diferenciando los trabajadores industriales y los funcionarios.

42 Los ejemplos de intervención utilizando estos instrumentos son múltiples y variados, entre ellos pueden verse los citados por Narradon (1987: 14-18) en Francia.

- a) Subvenciones a la inversión. Son aportaciones que realizan las AA.PP para financiar parte del montante total de la inversión. Los niveles medios de participación han oscilado entre el 10 y el 30 por ciento. Los beneficiarios de este tipo de incentivos suelen ser organismos sin ánimo de lucro e instituciones públicas, aunque a veces se le ha restringido el acceso a las corporaciones locales. Además, en zonas turísticas consolidadas, el tipo de acciones que han estado más apoyadas son las referidas a la mejora de la calidad, en tanto que la diversificación y creación de nuevos productos han estado en un segundo plano. No obstante, en la última década, determinados Estados han aprobado propuestas para recuperar edificios que pertenecen al patrimonio histórico-cultural y orientarlos hacia el turismo social<sup>43</sup>.
  - b) Créditos blandos o préstamos bonificados. Las inversiones que se realicen pueden ser financiadas en su totalidad o en parte por préstamos o créditos, que pueden beneficiarse de bonificaciones en los tipos de interés. Los procedimientos de actuación suelen exigir el cumplimiento de determinadas características sobre los préstamos o créditos, tales como que la cuantía adeudada no sobrepase un determinado porcentaje de la inversión total (se sitúa generalmente por términos medios en torno al 70 por ciento), excluyendo los tributos y descontándoles las subvenciones públicas. Además, la duración mínima del préstamo se ha situado en el medio plazo, es decir alrededor de cinco años, y se ha exigido que las instalaciones o equipamientos que se financien sean específicos.
  - c) Garantías de crédito. En este caso, supone un respaldo a través de un aval de operaciones de crédito y préstamo, con el fin de facilitar el acceso a fondos financieros. La utilización de este instrumento no ha sido demasiado común, habiéndose reservado más para operaciones comerciales que garantizaban en mayor medida la viabilidad económico-financiera.
- 3.4. Ayuda a la persona y/o colectivos. Son contribuciones monetarias que permiten en unos casos reducir los precios de mercado de los paquetes turísticos y, en otros, servir de complemento al gasto de la demanda de los colectivos sociales con menor poder adquisitivo. Los instrumentos más comunes utilizados como forma de ayuda a la persona y/o colectivos han sido tres: precios subvencionados, precios regulados y ayudas complementarias. La puesta en marcha de esta política de ayudas personalizadas ha sido, llevada a cabo, frecuentemente dentro de una estrategia de desestacionalización del turismo, ejercitando los instrumentos exclusivamente en determinados períodos del año [Feller, 1980: 691-694].

Esta forma de intervención, que se realiza bien sea directamente a la persona y/o colectivos implicados o a través de organizaciones, ha generado importantes críticas tanto desde las administraciones públicas como privadas, ya que unos las han considerado como un instrumento devorador de presupuestos que además

---

43 Véanse los múltiples ejemplos citados por Guignand (1984: 29-31), que fueron realizados en Francia.

combate el turismo comercial, al que sin embargo no se subsidia y, por consiguiente, genera fuertes costes económicos. Así pues, desde la iniciativa privada se ha alegado básicamente dos posicionamientos: en primer lugar, representa una concurrencia directa para las empresas del sector; y, en segundo lugar, provoca una distorsión del mercado tanto en precios como en niveles de calidad.

A pesar de ello, son múltiples los autores defensores de este tipo de intervención, entre ellos Haulot [1991: 134-135], quien considera que es necesario destruir el turismo social como mito subvencionado, ya que el concepto de subsidio en el turismo es similar al de otras dotaciones públicas que realizan los poderes públicos en su marcha hacia el estado de bienestar social, tales como la cultura, la educación, la sanidad o determinadas infraestructuras.

- 3.5. Ayudas al funcionamiento de las organizaciones. Los agentes operadores de turismo social, en determinados países, también se benefician de subsidios para la gestión y el funcionamiento de sus actividades. Ejemplo de ello son las subvenciones que otorga la administración belga a las asociaciones sin ánimo de lucro, que estén previamente reconocidas, dichas ayudas sirven para financiar el alquiler de edificios o instalaciones.
- 3.6. Intervenciones financieras paraestatales. Los Estados, debido al papel que estatutariamente se reconoce a las AA.PP, controlan una parte importante del sector bancario y asegurador, representado en la economía social fundamentalmente por las Cooperativas de Crédito, las Cajas de Ahorro y las Mutuas. Desde los órganos de dirección de estas entidades financieras se adoptan medidas que afectan sensiblemente a la gestión del turismo social. Junto a las anteriores entidades, con vocación muy heterogénea, han existido otras, en diversos países, que promovidas por los poderes públicos se inspiraban expresamente en la filosofía del turismo social. Tal es el caso de la Fundación de la Caja Suiza de Viaje (REKA), creada en 1939 por el Gobierno Federal suizo, o de la Agencia Nacional para los Cheque-Vacaciones (ANCV), que fue una de las 110 proposiciones que aparecían en el programa electoral francés de 1981, de François Mitterand, y que se hizo realidad un año más tarde<sup>44</sup>. El abanico de los organismos paraestatales es bastante amplio y heterogéneo, en cuanto a las múltiples formas de composición y de intervención, no obstante entre todos los instrumentos utilizados destacan los fondos financieros de viajes y vacaciones y los cheques-vacaciones. Los primeros pueden considerarse como una gran matriz generalista de los segundos y sus antecedentes más relevantes se remontan a determinadas propuestas de gestión y ejecución de fondos colectivos y de sus intereses, con el fin de organizar viajes.

En cuanto a los segundos, los orígenes de los cheque-vacaciones se remontan a Suiza hace casi sesenta años, cuando la Caja Suiza de Viaje comenzó a emitir tim-

---

44 Respecto a los orígenes del cheque-vacaciones en Francia puede consultarse Faucher [1992: 16-20] y sobre la experiencia anterior suiza puede verse el trabajo dirigido por Pelletier [1981: 51-59].

bres de viaje que reducían el precio de las prestaciones turísticas. Estos timbres constituían al mismo tiempo un medio de ahorro y un medio de pago. El cheque REKA reemplazará al timbre de viaje en 1966 y su buen funcionamiento inspirará la puesta en marcha de mecanismos similares en otros países como Francia o Italia.

El sistema de funcionamiento del cheque-vacaciones, expuesto de diferente manera por Teuscher (1993 y 1998b) y por Matteudi (1993), máximos responsables de los dos países con mayor experiencia, consiste básicamente en que un organismo paraestatal<sup>45</sup> emite los cheques y los distribuye en unos puntos de venta, que se benefician de un descuento inicial del 3 por ciento<sup>46</sup>. Estos puntos constituyen una amplia red representada generalmente por empresas –públicas y privadas–, organismos sociales e instituciones públicas, que ponen los cheques-vacaciones a disposición de sus miembros, clientes y colaboradores, realizándoles una reducción en la adquisición entre el 5 y el 25 por ciento –en términos medios es del 13 por ciento–, si bien depende en la mayoría de los casos de la situación social y económica en que se encuentre el comprador.

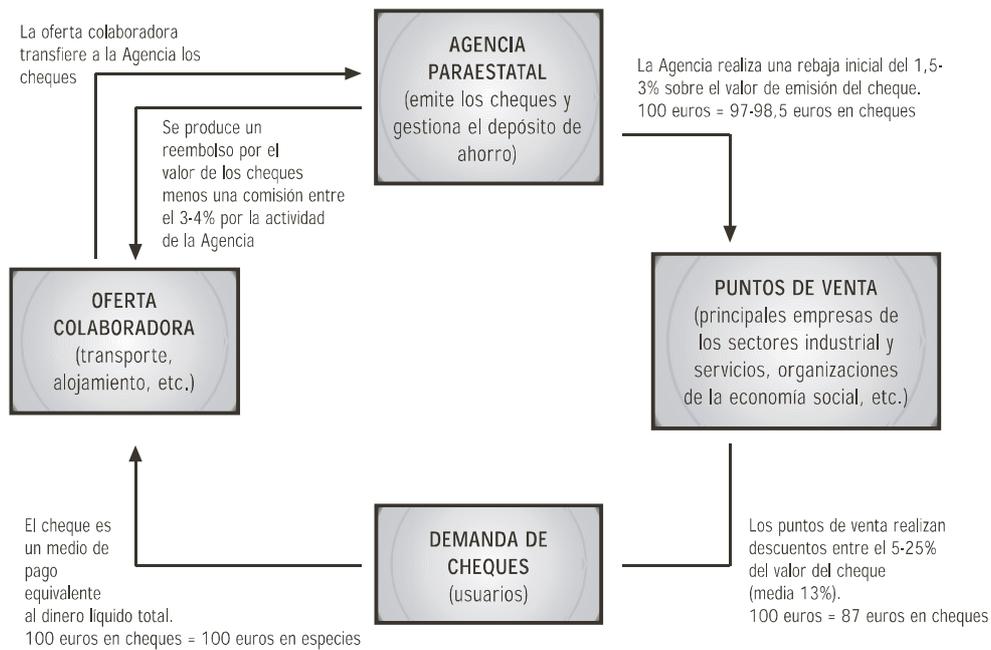
Los cheques pueden ser utilizados, como medio de pago en determinados puntos que prestan servicios turísticos (hoteles, campings, centros de vacaciones, actividades de ocio, etc.), por el valor íntegro expedido por el organismo emisor. Los usuarios de los cheques se benefician, gracias a la rebaja realizada por la entidad paraestatal y al descuento de los puntos de venta, de una reducción media del 16 por ciento sobre el precio de las prestaciones turísticas. Por último, la oferta colaboradora que efectúa los servicios turísticos debe abonar al organismo emisor una comisión, que se sitúa en el 5 por ciento de la actividad generada por los cheques. Este modelo de pago y ahorro aparece ilustrado en la figura 2.2.

El ahorro depositado en la entidad paraestatal, gracias a los cheques, constituye en si mismo un instrumento financiero que sirve para desarrollar la política de turismo social. Los intereses generados por este capital constituyen verdaderos fondos de inversión, que se destinan esencialmente a la consecución de dos fines: por un lado, a la creación y al mantenimiento de instalaciones y equipamientos de turismo social, facilitando una parte de la financiación del capital fijo a amortizar; y por otro lado, se materializan en ayudas a la persona/colectivos y en precios especiales que se obtienen en los puntos de venta. Las actuaciones que se producen gracias a los fondos de depósito pueden ser efectuadas directamente o bien realizarse a través de sociedades o mediante la participación de organismos gestores.

45 Con este término se hace alusión tanto a la responsabilidad que se le reconoce, por parte de los poderes públicos, como a la heterogeneidad de los miembros que suelen integrar este tipo de organismos, tal es el caso de la ANCV francesa, que se crea a partir de la Unión Cooperativa para los Cheques de Vacaciones. Basándose en un consenso entre las organizaciones sindicales, las asociaciones de turismo social, la mutualidad francesa y el movimiento cooperativo.

46 Los valores relativos que aparecen son una aproximación en términos medios de las cuantías de bonificación y de comisión del REKA. La importancia de este sistema no puede ser cuestionada ni en términos relativos ni absolutos, ya que en Suiza la venta de cheques alcanzó en 1997 la cifra de 209 millones de euros, permitiendo que se beneficiaran de su uso 1,6 millones de personas.

FIGURA 2.2. FUNCIONAMIENTO DEL CHEQUE DE VACACIONES



Fuente: Teuscher (1998b)

#### 4. Incentivos fiscales

Existen determinados países que apoyan las acciones de turismo social a través de su sistema tributario, generalmente, suelen ser las actividades relacionadas con la economía social y vinculadas a ésta. Un ejemplo de exoneración, aunque no se realiza a una organización sino a un sistema de viaje-ahorro, es el que se produce en Francia con el cheque-vacaciones cuyos depósitos no están gravados en la imposición directa. Y otros ejemplos más comunes son las deducciones y privilegios fiscales que se le reconocen a determinados agentes que operan en el turismo social, tales como las asociaciones o las fundaciones. Sin embargo, esta última práctica no suele ser específica del turismo social, sino que los incentivos en muchos casos pretenden de manera generalizada fortalecer el sistema de la economía social.

En España, probablemente fue Martín [1966: 13] la primera persona que abiertamente se manifestó a favor de este instrumento como medio para potenciar el turismo social, ya que consideraba en referencia al alojamiento que: “la superfiscalidad disminuye la rentabilidad de este tipo de establecimientos que no pueden encontrar una equitativa contrapartida ni aun aumentando el número de clientes”.

## 5. Marketing turístico

Durante los períodos de bonanza económica los recursos financieros públicos, y el propio mercado, permitían fácilmente la adaptación de los productos turísticos vinculados a la demanda de turismo social. Sin embargo, en la actualidad el panorama es bien distinto, y para asegurarse la supervivencia numerosos agentes operadores –incluidos los públicos– han empezado a utilizar como instrumento el marketing turístico, con el fin de diversificar los segmentos de demanda y de encontrar productos que ensanchen su mercado. Las acciones de marketing se han centrado principalmente en cuatro grandes líneas de trabajo: la configuración de productos turísticos; la fijación y el análisis de precios; la comercialización y distribución; y, por último, la promoción y publicidad.

La diversificación suele disminuir el riesgo y permite el desarrollo de otro tipo de políticas, aunque también arrastra numerosas críticas debido a la vocación íntegramente social que estatutariamente se reconoce a la mayoría de los organismos de turismo social. Smedt (1983: 11), por el contrario, afirma que “el despliegue amplio sobre mercados solventes permite que se pueda actuar con mayor capacidad sobre los mercados no solventes”. Además, dicho autor, considera que si hasta ahora ciertas asociaciones habían podido pasar de las prácticas del marketing, era porque la demanda había sido superior a la oferta, pero esta situación corre el riesgo de no prolongarse indefinidamente. Junto a ello, en los últimos años, se está produciendo una separación entre los consumidores y productores, que ha revelado inicialmente una cierta sumisión de los consumidores hacia los comerciantes y la existencia de un arcaico consumo dado por productos estandarizados (Smedt, 1985: 20). La cobertura de las nuevas necesidades del turismo social, con productos novedosos y originales, viene por tanto a ser otro argumento que justifica el desarrollo de políticas que refuercen la capacidad de comercialización.

Por otra parte, un elemento que ha sido planteado por varios autores<sup>47</sup>, como un campo de trabajo que enlaza el producto turístico y la financiación, es el patrocinio o *sponsoring* del turismo social, al igual que sucede con otras actividades, tales como el deporte o la cultura.

## 6. Gestión directa de instalaciones y equipamientos

La explotación de instalaciones y equipamientos, destinados al fomento del turismo social, constituye uno de los síntomas más avanzados para evaluar el desarrollo de las políticas vinculadas a esta tipología turística.

Un claro ejemplo, de la importancia que estas acciones tienen, viene de la mano de los albergues juveniles, que aunque se han centrado en una tipología turística propia, fundamentalmente el turismo juvenil, han tenido una fuerte incidencia en las políticas de turismo social.

---

47 Véase a este respecto la propuesta que lanza Teuscher (1998a:2), siendo Presidente del BITS.

Este tipo de iniciativas se remontan a principios del siglo XX, cuando el instructor alemán Richard Schirmann organiza en Burg-Altena (Westphalie) los primeros intercambios entre jóvenes. Los poderes públicos han participado frecuentemente en la creación y gestión de estas instalaciones, haciendo que a menudo se consideren como públicos o semipúblicos, y han apelado a la reagrupación de las asociaciones u organizaciones turísticas en federaciones regionales, nacionales e internacionales [Ulmann 1989: 10].

Por otra parte, en términos políticos, probablemente el proyecto más ambicioso que se está llevando a cabo en Europa desde 1981, respecto a la inversión presupuestada<sup>48</sup> en instalaciones y equipamientos, es el conocido como iniciativa *Eurovillage*, que ofrece a familias, jóvenes y jubilados de diferentes países de Europa, múltiples servicios en sus instalaciones, garantizando además unas condiciones mínimas de superficie y de confort. Esta experiencia se empezó desarrollado gracias a los movimientos asociativos, aunque su extensión ha implicado también la cooperación de los distintos poderes públicos estatales y regionales. La rápida aceptación de fórmulas en las que participan al menos dos organismos asociados ha permitido la creación numerosos *Eurovillages*, fundamentalmente en Francia, Bélgica, Dinamarca y Portugal [Maire, 1993: 3-4].

Así pues, la intervención de la política de turismo social, a través la gestión de la oferta, constituye una de las apuestas más ambiciosas, y la propiedad y gestión de las instalaciones es quizás la ilustración más evidente de la consolidación de las políticas de turismo social.

### 7. Instrumentos para la mejora

Estos instrumentos persiguen esencialmente tres tipos de fines: calidad, información y formación. Las políticas de calidad se pueden observar desde una doble vertiente, la privada y la pública. Desde la vertiente privada se están realizando diversas experiencias, especialmente en lo que se refiere a alojamiento, a fin de homogeneizar la calidad y poder establecer certificaciones<sup>49</sup>. Este tipo de acciones, que por otra parte suele contar con el apoyo del sector público, se caracterizan por estar fuertemente ligadas al marketing turístico. Junto a ellas, también existe lo que se conoce como calidad pública, que en el turismo social se ha centrado frecuentemente en actuaciones que facilitan la accesibilidad al turista. En España, en los años sesenta, se dan las primeras demandas<sup>50</sup> de calidad dirigidas al turismo social, procedentes fundamentalmente de miembros de la Asociación Española de Escritores de Turismo, que sugieren adaptar a nuestro país las experiencias internacionales –fundamentalmente suiza–.

---

48 Mancini (1989) relata la estimación de costes que fue necesaria para la puesta en funcionamiento del primer ejemplo de *Eurovillage*, el de Cap d'Agde, y explica los principios de base, normas de superficie y confort y condiciones para el establecimiento de marcas en este tipo de instalaciones. No obstante, sobre la puesta en marcha de Cap d'Agde también es bastante interesante consultar el artículo de prensa "*Mars 1982 au Cap d'Agde: Le Premier Eurovillage*" publicado en 1981 por *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 577.

49 Sirva como ejemplo la marca "*Loisir de France*" expuesta por Bullat (1998).

50 Véase AEET (1960) y Bermejo (1967).

Por otra parte, la información es indispensable no sólo para conocer que se están ofreciendo productos turísticos, sino también para saber el grado de adaptación al mercado y las correcciones o transformaciones que se deben hacer. En este sentido, están siendo muy interesantes los resultados de las encuestas al turista, que analizan las características y las satisfacciones de la demanda.

Por último, las acciones formativas son particularmente importantes en el turismo social, debido a la singularidad de la demanda que representa dicha tipología, caracterizada por una especial sensibilidad marcada desde la exclusión social. En este sentido, hay que tener en cuenta que, la oferta turística debe atender a unas personas que, gracias a las políticas de turismo social, tienen la posibilidad de salir de su entorno habitual y de romper con la rutina. Sin embargo, las experiencias en formación son muy escasas, a pesar de que en ciertas ocasiones se ha aportado por crear una relación íntima entre las situaciones laborales y las formativas del turismo social (Faure, 1992: 97-98). La formación exige transformar los comportamientos y las actitudes de los trabajadores y de los empresarios en los distintos servicios de naturaleza turística<sup>51</sup>.

La puesta en marcha de ciertos mecanismos, como la Bolsa Europea de Empleo y Formación de Turismo, puede contribuir a la inserción laboral, a la continuidad en la formación profesional y a la movilidad geográfica. Este tipo de experiencias pueden tener fuertes implicaciones en el mercado de trabajo turístico, en general, y específicamente, en el de turismo social (Juyaux, 1998).

## 2.6. Conclusiones

Los poderes públicos han promovido, en virtud de las distintas competencias otorgadas, acciones de turismo social a favor de los colectivos menos favorecidos. Las múltiples formas de intervención han hecho que sea difícil delimitar, en países con una economía social consolidada, las relaciones entre la economía social y pública que afectan a esta tipología turística. Ello supone que, básicamente, lo que se ha producido es una mezcla entre modos de organización del derecho privado y público, con el propósito de maximizar el interés colectivo. Por otra parte, determinados Estados, con una economía social en vías de desarrollo, están ejercitando el turismo social a través de la economía pública bajo el principio de subsidiariedad, lo que supone asumir que la intervención pública es considerada necesaria cuando los agentes sociales son incapaces de realizar su función.

Así pues, la intervención pública de los Estados suele depender actualmente de distintos aspectos, tales como: el reconocimiento normativo y social que se tenga del derecho al ocio para todos los ciudadanos; el cumplimiento del principio de subsidiariedad como forma de actuación; y, finalmente, el papel que desarrolle la economía social. En primer lugar, el reco-

---

51 Sobre las necesidades formativas de naturaleza turística, puede consultarse en España el magnífico trabajo que realizó el INEM (1993).

El reconocimiento de derechos sociales forma un pilar básico en los Estados de Bienestar, que parten casi unánimemente de una base ya consolidada (salud, educación, etc.). En este sentido, hay que señalar que, la ampliación de nuevos derechos sociales constituye un reto para todos los Estados que aspiran a mejorar la igualdad de oportunidades de sus ciudadanos. En segundo lugar, la actuación bajo el principio de subsidiariedad supone, como ya se ha comentado anteriormente, que por razones operativas la actuación pública se realice lo más próxima al ciudadano, y siempre y cuando los actores sociales sean incapaces de desarrollar su función, con ello se facilita la participación y se mejora la gestión pública. Finalmente, la intervención pública en el turismo social va a depender en gran medida del desarrollo y de la consolidación de la economía social, lo que permite hacer suplir en unos casos, y en otros hacer complementaria, las actuaciones públicas.

Por otra parte, las intervenciones públicas en el turismo social se suelen plantear frecuentemente las relaciones entre la política turística y la política social. Bajo la acepción y el concepto que se ha supuesto más relevante, el turismo social no debe ser considerado exclusivamente como el conjunto de medidas o instrumentos destinados a lograr la participación de los estratos más desfavorecidos (política social del turismo), sino que debe referirse también al conjunto de actividades turísticas –por tanto, economía turística– que desarrolla una demanda integrada por personas con escasos recursos (política de turismo social).

Además, la política de turismo social se diferencia de otras tipologías turísticas (turismo para la tercera edad, turismo juvenil, etc.), porque realiza una discriminación positiva en precios, a favor de las personas y/o colectivos que tienen menos recursos económicos, de manera que la incapacidad para hacer frente por sí mismo a los gastos del viaje es el rasgo común que caracteriza a la demanda.

Las Administraciones Públicas, sensibles a las necesidades sociales, se han ido dotando de un conjunto de instrumentos para desarrollar las políticas de turismo social. Las formas más comunes de intervención han sido las siguientes: 1) regulaciones y normativas; 2) infraestructuras básicas; 3) intervenciones financieras; 4) incentivos fiscales; 5) marketing turístico; 6) gestión directa de instalaciones y equipamientos; y, finalmente, 7) instrumentos para la mejora [calidad, información y formación].

La desidia de los poderes políticos se ha debido, frecuentemente, tanto por el desconocimiento existente sobre los instrumentos más adecuados para poner en marcha las políticas de turismo social, como por la falta de previsión sobre los efectos económicos y sociales que provoca esta tipología turística.

## **CAPÍTULO 3. TENDENCIAS Y RELEVANCIA INSTITUCIONAL DEL TURISMO SOCIAL**

### **3.1. Introducción**

La actividad turística en general, y el turismo social en particular, se muestra sensible a los cambios económicos y sociales que se producen en su entorno. Las transformaciones que tienen lugar inciden en la forma de evolucionar de la tipología turística objeto de estudio. El análisis de las tendencias y la relevancia institucional del turismo social, dentro de un contexto internacional, constituye el marco de reflexión del presente capítulo.

En un primer epígrafe se abordan las principales tendencias que vienen caracterizando al turismo social. Para ello, se observan desde las que afectan a los aspectos globales, hasta las que atañen a los factores demográficos, culturales, económicos y políticos. Todos estos elementos condicionan la evolución del turismo social, y, por tanto, afectan a la configuración de las políticas que abordan su desarrollo.

Por otro lado, se estudia el reconocimiento institucional que a escala internacional ha ido adquiriendo el turismo social. Para ello, se analiza el posicionamiento y las aportaciones de las principales organizaciones internacionales: la Organización Mundial del Turismo (OMT), la Oficina Internacional de Turismo Social (BITS) y las instituciones de la Unión Europea.

### **3.2. Tendencias internacionales**

El estudio de las tendencias resulta sumamente interesante si se desea observar tanto los cambios estructurales que se están produciendo, como los elementos que deben considerarse en el diseño de las futuras políticas de turismo social. Las repercusiones de estas tendencias varían en intensidad, dependiendo de la zona y de la evolución del proceso dinámico generado por diversos motivos.

A pesar de que son muchos los autores<sup>52</sup> que han tratado discretamente las tendencias y desafíos del turismo social, el enfoque adoptado en el presente epígrafe ha estado inspirado inicialmente en las reflexiones que plasmara el profesor Torres (1996), que llevan a analizar la realidad que acontece en el sector turístico desde lo general a lo particular.

Así pues, las tendencias observadas, en los países que más representan al turismo social internacional, se pueden clasificar de la siguiente manera:

A) Tendencias globales. Se trata en suma del crecimiento sostenido que están teniendo las actividades de turismo social, reflejo que se observa tanto por la ampliación de la demanda turística como por el número de agentes e instrumentos que están interviniendo. Sin embargo, a escala mundial siguen existiendo graves deficiencias para pulsar y diagnosticar esta evolución, ya que las grandes cifras siguen centrándose en los movimientos internacionales de turistas –llegadas– o en sus ingresos, obviando generalmente las participaciones de los ciudadanos que no pueden acceder al ocio turístico<sup>53</sup>. De hecho, a pesar de todos los progresos habidos, no hay que olvidar que, tal y como señala Teuscher (1998a:2), actualmente en torno al 40 por ciento de la población europea sigue sin participar del ocio turístico<sup>54</sup>. Además, en la mayoría de los países de nuestro continente, existe un porcentaje superior de personas excluidas o no participantes.

Por otra parte, las tendencias internacionales analizadas en los países con políticas de turismo social importantes, han evidenciado que el desarrollo de esta tipología ha obligado, en la mayoría de los casos, a que tanto la economía pública como la social entremezclen sus instrumentos y políticas, con la finalidad última de facilitar el ocio turístico a los ciudadanos con menores rentas. En un gran número de intervenciones públicas, el éxito de las políticas de turismo social se ha traducido en una institucionalización de los programas, que pasan a ser, incluso tras el cambio de partidos en los gobiernos, valuarte irreductible de las políticas sociales y, por tanto, del Estado de bienestar.

B) Tendencias demográficas. Desde hace algunos años se está produciendo una convulsión en la estructura de la población, especialmente en los países más desarrollados. Esta modificación, que afecta al turismo social y a las políticas intervencionistas, se caracteriza por las siguientes razones:

- 1) Disminución del crecimiento vegetativo. Este hecho es producto esencialmente de dos factores: por un lado, de la disminución de las tasas de natalidad; y, por otro lado, de un aumento en la esperanza de vida. Ambos elementos vienen a repercutir de manera diferente sobre la política de turismo social y, generalmente, se traducen en un envejecimiento de la población.

La atonía de las tasas de natalidad implican que se tenga en menor consideración las familias y los jóvenes como demandantes de turismo, ya que al disminuir el número de miembros aumentan las posibilidades de acceder al ocio turístico.

El otro colectivo que se verá cada vez más afectado por el descenso del crecimiento vegetativo es el de tercera edad, que tiende a incrementarse y, por tanto, a

ser un demandante cada vez mayor de la acción social. En este sentido, se observa que cada vez es mayor la sensibilidad hacia los servicios y productos geriátricos. El turismo también es sensible a estas modificaciones, ejemplo de ello son los cambios de actitud que se están produciendo, tanto en el sector privado como público, en torno a la supresión de barreras arquitectónicas, dotaciones sanitarias, etc.

A escala mundial se observan ciertas tendencias en la elección de mercados de determinadas tipologías turísticas. En este sentido, cabe señalar que el turismo familiar y de tercera edad encuentra generalmente su destino turístico en el territorio nacional, en tanto que los más jóvenes optan cada vez más por el viaje al extranjero. Las diferencias de comportamientos, que se deben a las preferencias de la demanda, también influyen en la oferta de turismo social.

- 2) Incremento del número de familias monoparentales. El aumento del número de divorcios y de madres solteras, son los dos factores que inciden directamente y en mayor medida en el incremento de este tipo de familias. La modificación social, de lo que tradicionalmente se ha conocido como unidad familiar<sup>55</sup>, está asociada generalmente a un deterioro de la capacidad adquisitiva, lo que ha motivado que este tipo de colectivos sea progresivamente tenido más en cuenta en el diseño de las políticas de turismo social.

C) Tendencias culturales. Afectan fundamentalmente a la demanda, y de manera genérica se traducen en una mayor sensibilidad en la valoración de los servicios y productos turísticos ofrecidos. Generalmente, provocan también importantes cambios en la motivación.

El turismo social no es ajeno a las variaciones culturales que se producen en la demanda, que implican por otra parte la configuración de productos turísticos de calidad, cada vez más exigentes con las instalaciones, los servicios y el entorno. Un ejemplo de ello, se encuentra en las modificaciones que constantemente se están introduciendo para atender al colectivo de discapacitados. La mayor sensibilidad es una oportunidad para desarrollar otros elementos fundamentales, tales como la comunicación, la animación y la participación social (Tonini, 1989: 16).

Por otra parte, como se ha apuntado anteriormente, hay que tener también en cuenta que estos mismos cambios culturales están provocando alteraciones en las motivaciones de la demanda turística, que cada vez exige un contenido vacacional más participativo y menos contemplativo. Ello, evidentemente, debe tenerse en cuenta en el futuro diseño de las políticas de turismo social, diferenciando las motivaciones de los distintos segmentos de demanda o colectivos.

---

55 Claes [1989: 27] señala, en este sentido, que en las sociedades occidentales existe una tendencia manifiesta a la individualización, frente a la colectividad, debido principalmente por motivos formativos y profesionales.

D) Tendencias económicas. Los cambios sobre los recursos económicos, fundamentalmente de la demanda y de los agentes operadores de turismo social, están motivando alteraciones continuas en el diseño de las políticas a desarrollar. Entre las tendencias más relevantes, hay que considerar las siguientes:

- 1) Internacionalización y globalización económica. Los niveles de crecimiento de las transacciones económicas están siendo superiores a la producción, lo que quiere decir que cada vez son más los agentes implicados en la configuración de productos. En el turismo está existiendo una globalización de la actividad, lo que significa una mayor internacionalización en las decisiones que afectan al turismo social, tanto en términos de oportunidades como de obstáculos para su desarrollo (Jolin, 1998: 4-5). Un ejemplo de ello, es el planteamiento que hizo Perli (1998: 6) respecto al futuro del cheque vacaciones y el turismo social europeo. Dicho autor considera abierta la posibilidad de una integración económica en Europa de los distintos sistemas nacionales de cheques<sup>56</sup>, con el fin de potenciar su utilización y los recursos financieros.
- 2) Restricciones presupuestarias públicas. Las recesiones económicas internacionales han conducido, en general, a una paulatina reducción de las ayudas públicas que recibía periódicamente el turismo social. Ello ha obligado a plantear distintos postulados, entre las organizaciones privadas y públicas, que han desarrollado esta tipología turística. Por un lado, muchas de las organizaciones entraron en crisis y empezaron a adoptar estrategias más competitivas, asemejándose al turismo comercial en la ampliación de mercados –productos y clientes–. Por otro lado, el equilibrio financiero ocasionaba un dilema entre la acción social y la económica.  

Las limitaciones presupuestarias parecen afectar con mayor intensidad a las ayudas a la gestión de las organizaciones y a los incentivos para la dotación de infraestructuras, en tanto que los compromisos sobre los colectivos o ayudas a las personas parecen mantenerse. No obstante, en general, las actuaciones políticas parecen apostar por la diversificación y por el desarrollo de nuevos instrumentos, como el cheque vacaciones, que combina perfectamente la acción sobre ambos frentes –demanda y oferta–.
- 3) Reducción del tiempo de trabajo. La duración de la semana laboral se está aminorando considerablemente, no sólo en el número de horas sino también en los días que se dedican al trabajo, de manera que las actuales perspectivas tienden a manifestarse a favor de las 35 horas semanales concentradas en 4 días. Todas las modificaciones que se hagan en este sentido, afectarán a las actividades de ocio y de vacaciones y, por tanto, también incidirán sobre el turismo social (Cazes, 1998: 4-7).

---

<sup>56</sup> Hut (1990: 38-39) afirma que, a partir de la Declaración de la Segunda Conferencia Europea de Turismo Social y de la Juventud de 1990, se persiguen desde el BITS tres objetivos precisos para el turismo social. De ellos, dos hacen referencia a la integración: dotación de un cheque vacaciones europeo y creación de una red europea de establecimientos de vacaciones. El tercer objetivo se refiere a las necesidades de formación.

E) Tendencias políticas. Aunque muchas de las intervenciones públicas se caracterizan por ser específicas y discontinuas en el tiempo, existen una serie de rasgos comunes que se repiten en casi todos los sistemas. Entre los principales aspectos políticos que afectan al turismo social, hay que señalar los siguientes:

- 1) Regionalización de la acción e institucionalización política. La representación política, que en un principio era competencia casi exclusiva de las AA.PP. estatales, está siendo transferida a instituciones regionales y locales<sup>57</sup>, que desarrollan la política de turismo social en función de dos parámetros esenciales: situación presupuestaria y organización social. No obstante, un hecho bastante frecuente, y fuertemente criticable, es la falta de coordinación e información entre las actuaciones que desarrollan las distintas AA.PP.
- 2) Adopción de enfoques menos intervencionistas. La acción del Estado ha sido juzgada severamente en determinados países, fundamentalmente desde el sector comercial, que ha acusado a la intervención pública de turismo social incluso de competencia desleal. Ello ha motivado que numerosos países justifiquen su escasa intervención basándose en el principio de subsidiariedad o en el perjuicio que se produce sobre la actividad comercial. Sin embargo, las causas más comunes para adoptar estas posturas se deben, sobre todo, al propio desconocimiento del turismo social y a las restricciones sociales con que se suelen enfrentar los presupuestos públicos.

Por otra parte, cada región o país tiene una dinámica diferente, como bien señala Claey's (1998: 4) al referirse a determinados mercados emergentes, ubicados en América del Sur, Oriente Medio y Sudeste Asiático, cuya principal misión consiste en organizar el acceso de la "masa" al turismo. En estos lugares, los enfrentamientos entre asociaciones y agentes comerciales están lejos de concebirse aún (Subraumon, 1989: 14).

- 3) Inclinación de la acción sindical. La crisis económica de los años ochenta ha motivado que la actividad sindical se desoriente del ocio y del turismo social, inclinándose inicialmente hacia las subidas salariales y, posteriormente, hacia la estabilidad laboral y la creación de empleo. Estas modificaciones y la reducción laboral son, junto a otras<sup>58</sup>, los principales desafíos actuales expresados desde las confederaciones sindicales internacionales, los cuales incidirán en las tendencias futuras del turismo social (Nieuwenhuize, 1989: 13).

57 Se trata en suma de las implicaciones que tiene el principio de subsidiariedad, en este sentido, sirva como ejemplo la postura ya comentada de la Comisión Europea. Véase, a este respecto, Rosmini (1993).

58 Véase la intervención de Shackleford (1998), que refleja el posicionamiento de la OMT.

### **3.3. Relevancia institucional en el contexto internacional**

En este epígrafe se analiza el reconocimiento institucional que a escala internacional ha ido adquiriendo el turismo social, a partir de las principales organizaciones que han contribuido a su desarrollo. Para ello, se observan los posicionamientos y las aportaciones manifestadas por la Organización Mundial del Turismo (OMT), la Oficina Internacional de Turismo Social (BITS) y las instituciones de la Unión Europea.

#### **3.3.1. La inquietud de la Organización Mundial del Turismo (OMT)**

La Organización Mundial del Turismo (OMT) ha mostrado, desde hace tiempo, una sensibilidad especial hacia el turismo social, que probablemente está inspirada en la filosofía y los valores que quiso inculcar, después de la Segunda Guerra Mundial, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, al afirmar en su art. 24 que “Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas”.

La inquietud por el turismo social se remonta a la Conferencia Mundial del Turismo, que organizó la OMT a finales de 1980 en Manila. A tal evento asistieron 107 países<sup>59</sup>, que ratificaron una Declaración que, en su art. 10, señala que “el turismo social es un objetivo que la sociedad debe alcanzar para los ciudadanos menos favorecidos en el ejercicio de su derecho al descanso”.

La Declaración Manila posibilitó que, un lustro después, se acordara la Carta de los Derechos del Turismo y el Código del Turista, en Sofía (Bulgaria), que ratifica el art. 24 de la Declaración de los Derechos del Hombre y, además, añade la OMT al respecto que “el ejercicio de los derechos constituye un factor de equilibrio social y de perfeccionamiento del conocimiento nacional y universal” (Giusti, 1993).

La OMT, a partir de las conclusiones de la Conferencia de Manila, también organizó numerosos debates que hacían una amplia referencia a la política del turismo para todos. Tal es el caso de la IX Asamblea General de la OMT, que aprueba los documentos “Medidas Recomendadas para la Seguridad en el Turismo” y “Creación de oportunidades de turismo para las personas discapacitadas en los años noventa”. Junto a estas citas, hay que añadir la Conferencia Internacional del Turismo Juvenil, organizada en Nueva Delhi en noviembre de 1991, y el Primer Forum Internacional de Turismo para la Tercera Edad, celebrado en Gran Canaria en 1993. Además, ese mismo año, en marzo de 1993, la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas reconocen la propuesta de la Conferencia Internacional sobre Estadísticas de Viajes y Turismo que, dos años antes, había sido expuestas en Ottawa [Canadá].

---

59 Véase Lanquar (1984: 28). Además, por otra parte, un extracto de la Declaración de Manila referente al turismo social puede consultarse en Comisión (1987: 205).

Continuando con su apuesta por el turismo social, la OMT en colaboración con el gobierno filipino, organizó el 22 de mayo de 1997, en Manila, una importante Conferencia sobre el impacto social del turismo<sup>60</sup>, a la que asistieron 250 participantes de 84 países. La Declaración adoptada en esta Conferencia constituye la primera etapa del proceso de elaboración de un nuevo documento, que está proyectado realizar en dos años. Este proyecto permitirá remplazar el Código promulgado en 1985 por la OMT. El objetivo básico del documento es el diseño de las grandes líneas que faciliten un desarrollo turístico, social y culturalmente equilibrado, para el siglo XXI. En la elaboración de tal proyecto, se espera también el compromiso del BITS.

Junto a este bloque de trabajo, la OMT también sugiere para el futuro la cooperación internacional de otras instituciones supranacionales que pueden mejorar la información existente y, en definitiva, poder ayudar a apreciar mejor la realidad del turismo social. En este sentido, por ejemplo, estima recomendable incluir en el "Informe sobre el desarrollo humano" del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, otro tipo de variables que recojan las prácticas de ocio y de vacaciones. Finalmente, cabe señalar que la última manifestación relevante de la OMT ha sido el Seminario Regional sobre el Turismo Social, que tuvo lugar en 1997 en San Petersburgo, durante el cual los miembros participantes mostraron mucho interés por desarrollar nuevos instrumentos para fomentar el turismo social, especialmente por el sistema de cheque vacaciones.

Para el futuro, sería muy interesante un compromiso firme, capaz de delimitar conceptual y formalmente el turismo social desde unas directrices internacionales comunes para todos los Estados.

### **3.3.2. El esfuerzo de la Oficina Internacional del Turismo Social (BITS)**

El *Bureau International du Tourisme Social* (BITS) –conocido en español como Oficina Internacional del Turismo Social– surge en Bruselas en 1963, como decisión de las reflexiones tomadas tras el Tercer Congreso Internacional de Turismo Social, que tuvo lugar un año antes en Milán y Roma. Su impulsor, y primer presidente, fue el profesor Walter Hunziker, quien había convocado en Suiza y en Viena, en 1956 y en 1959, los dos Congresos Internacionales precedentes. La Secretaría General del BITS permanecerá a cargo de Arthur Haulot hasta 1985, año en que Raymond Stélandre le sustituye, y desde 1998 se encuentra en las manos de Urbain Claeys. Por otra parte, tras la muerte de Hunziker en 1973, la presidencia del BITS pasa a ser rotativa entre las principales organizaciones y sectores de actividad turística que componen el BITS, habiendo tenido un largo período de sucesiones hasta mediados de los años ochenta. Actualmente, y desde 1996, la presidencia del BITS recae sobre Hans Teuscher, quien también es el máximo responsable de la Caja Suiza de Vacaciones -REKA.

60 Véase el artículo publicado en *BITS Information* [1997: 4], titulado "La OMT y la dimensión social del turismo".

La composición del BITS<sup>61</sup> es muy heterogénea, ya que es un organismo que reúne organismos internacionales, instituciones estatales, agrupaciones y federaciones nacionales y por último, también son numerosos los socios privados (operadores, gestores o promotores de turismo social). El BITS diferencia sus miembros en tres categorías: miembros de honor de derecho público, donde están representadas las instituciones públicas nacionales competentes o interesadas por el turismo social; miembros afiliados, sin derecho a voto, cuyos objetivos no son únicamente los del turismo social, aunque los comparten ampliamente; y, finalmente, los miembros asociados con derecho a voto en las Asambleas Generales, que reconocen en el BITS un lugar de encuentro y coordinación de los esfuerzos para el desarrollo de los objetivos del turismo social. En septiembre de 1998, el BITS tenía unos 105 socios (organismos) de 25 países del mundo<sup>62</sup>.

En referencia a las actividades, el BITS tiene cada dos años una Asamblea General, que es el órgano superior de decisión, y un Congreso sobre un tema específico, que es compartido ampliamente con los responsables del país anfitrión. Además, el BITS organiza seminarios, conferencias y debates sobre los aspectos socioeconómicos más relevantes que afectan al turismo social. En este sentido, con el objeto de mejorar la gestión y hacer participe al mayor número de colectivos, en 1990 y 1993, se acordó la creación del BITS-Europa y del BITS-América, respectivamente<sup>63</sup>. Por otra parte, hay que señalar que la actividad desarrollada por el BITS también trasciende a un plano supranacional, ya que este organismo es miembro afiliado y activo de la OMT, en donde representa al turismo social. Además, posee el estatuto de órgano consultivo ante la UNESCO y, también, colabora ampliamente con la Oficina Internacional del Trabajo de Ginebra<sup>64</sup>.

Los objetivos del BITS vienen marcados por los propios estatutos y por la política que lleva a cabo. Son tres sus principales líneas de actuación:

- La conceptualización, el estudio y la investigación. Pretende analizar diversos aspectos de la evolución del turismo con respecto a la economía, sociedad y cultura, a fin de integrar las necesidades y los objetivos del turismo social. Para lograr esta tarea, el BITS realiza diversos encuentros y organiza grupos de trabajo, aunque el paso más importante dado ha sido la constitución en 1990 de un Comité científico.
- La coordinación, la colaboración y la ayuda mutua operacional en las acciones. Son objetivos del BITS aquellas acciones que promuevan la colaboración y los acuerdos multilaterales entre las organizaciones y/o las instituciones, aunque estos convenios siempre estarán basados en la neutralidad y en los objetivos únicos del turismo social.

---

61 Para obtener más información o mantener contactos puede consultarse, en internet, la dirección <http://www.bits-int.org>

62 Véase BITS (1998).

63 El precedente institucional de BITS-Europa fue el *Comité Européen de Coordination du Tourisme Social* (CECOTOS), creado en 1984, que se transformará años más tarde en el *Conseil Européen de Tourisme Social* (CETOS) y que, finalmente, desaparecerá en 1990.

64 Para complementar la información sobre los antecedentes, la identidad y los objetivos del BITS, véanse los artículos de Faucher (1990) y Couveia (1995).

- La representación. El BITS garantiza la presencia del turismo social ante las autoridades públicas nacionales que lo soliciten, en sus diferentes niveles, y a escala internacional es miembro de importantes instituciones (OMT, UNESCO y BIT). Además, de haber constituido dos secciones regionales en América y Europa, para fortalecer el turismo social en los países de estos dos continentes.

Respecto a las anteriores líneas de trabajo hay que hacer una importante reflexión, ya que efectivamente el BITS ha contribuido a delimitar el concepto y la definición del turismo social, de manera que desde la noción inicial de turismo social de sus estatutos, recogida en el artículo tercero, ha intentado también considerar otros aspectos que afectaban a la vida social y humana del desarrollo turístico. Entre las múltiples proposiciones formales, realizadas por el BITS, destaca actualmente la Declaración de Montreal<sup>65</sup>, adoptada el 12 de septiembre de 1996, que constituye una guía de acción para los organismos de turismo social. No obstante, a pesar de haber desarrollado el BITS múltiples actividades, la importancia de sus reflexiones no siempre ha calado en las instituciones nacionales e internacionales. Su labor ha sido apreciada, en muchos casos, más que por su contenido, por el efecto difusor y el espíritu del mensaje social que reivindicaba.

Por otra parte, hay que señalar que el BITS ha sustentado siempre la conciencia y la voz del turismo social en las instituciones públicas y en las organizaciones privadas. La crítica positiva y normativa ha sido una constante en la labor diaria del BITS, ejemplo reciente de ello son las reflexiones que hizo Stélandre (1995) al Libro Verde de la Comisión sobre el papel de la Unión Europea en materia de turismo. Dicho autor, reconoce el valor del método y del contenido del estudio, pero reprocha la carencia de una dimensión social, cultural y humana en el Libro Verde, al igual que sucedió con el Plan de Acción de 1992. Para corregir las posibles deficiencias que se pudiesen cometer, el BITS propuso un Plan de Acción europeo que contemplase los siguientes puntos:

- a) Creación de un grupo de trabajo permanente compuesto por distintas instancias de la Comunidad Europea y vinculando a los principales agentes del turismo social.
- b) Puesta a punto de una política europea de la información, de la investigación aplicada y de la formación, que facilite el acceso al turismo.
- c) Creación de una red europea de instalaciones de turismo social.
- d) Desarrollo de ayudas a la persona. Admitiendo nuevas fórmulas y considerando las experiencias consolidadas.
- e) Configuración de una política europea, de turismo social, estableciendo horizontes temporales y metas a alcanzar.

Sin embargo, parece ser, a raíz de la configuración actual de la política turística en la Unión Europea, que tales consideraciones no han servido de mucho. Si bien, otros valores sociales (información, movilidad, educación, formación, etc.) siguen siendo propósitos permanentes altamente promulgados desde todas las instituciones de la Unión.

65 Véase BITS (1996).

### **3.3.3. La posición institucional de la Unión Europea**

A pesar de que en el Tratado de la Unión no existe una base jurídica específica sobre turismo, en Europa se han podido emprender una amplia gama de medidas relacionadas con el ocio turístico, a partir de las disposiciones generales del Tratado y/o de las disposiciones relativas a las políticas sectoriales.

Desde el punto de vista institucional, el interés por el turismo quedó formalmente recogido de manera pionera en el "Plan de acciones comunitarias en favor del turismo"<sup>66</sup> (1993-1995)", el cual tenía los precedentes del mandato del Comité Consultivo en el sector de turismo<sup>67</sup> y de otros programas y políticas comunitarias (políticas regionales, transporte, formación, medio ambiente, consumidores, etc.). Además, años antes, también había sido relevante la atención prestada por la Comisión durante el Año Europeo del Turismo<sup>68</sup>, celebrado en 1990, que se tradujo en la obtención de resultados sobre determinados proyectos piloto, modélicos e innovadores, sobre todo en materias de turismo cultural, rural, social, de formación y de medio ambiente, así como el intercambio de experiencias. Esta inquietud de la Comisión por el turismo se traduciría en 1992 en una comunicación<sup>69</sup> titulada "Políticas y medidas comunitarias en el sector del turismo", que contempla medidas generales relacionadas con la realización del mercado interior y medidas indirectas derivadas de la aplicación de las políticas comunitarias. Todos estos trabajos debían haber tenido en cuenta las consideraciones que, desde principios de los años ochenta, había realizado el Comité Económico y Social sobre la integración social y el importante papel del turismo social (Vassilaras, 1989:11-12).

Pese a los avances planificadores en la política turística europea, el turismo social como tipología propia ha sido casi inexistente, ya que frecuentemente se ha alegado que se trataba de un problema social, donde las medidas de política social debían ser impuestas desde la libre apreciación de cada Estado miembro (Andries, 1997: 79). Por otra parte, junto al hecho de que en la mayoría de los casos se trata simplemente de declaraciones de intenciones, se observa también que la dimensión social del turismo europeo se ha centrado casi exclusivamente en la tercera edad, en el acceso de las personas minusválidas y en el colectivo de los jóvenes.

Entre las consideraciones más importantes, que se tuvieron en cuenta a la hora de aprobar el "Plan de acciones comunitarias en favor del turismo", hay que destacar, por recoger ampliamente la filosofía del turismo social, la que hace referencia a que el turismo puede contribuir eficazmente a la realización del objetivo de cohesión económica y social en la

---

66 Decisión 92/421/CEE del Consejo, DOCE L núm. 231 del 13/8/1992. Las convocatorias de las acciones de dicho Plan están recogidas en DOCE C 253/06 del 17/9/1993, DOCE C 122/07 del 4/5/1994 y DOCE C 106/09 del 27/4/1995.

67 Decisión 86/664/CEE del Consejo, por la que se crea un procedimiento de consulta y de coordinación en el ámbito del turismo, DOCE L núm. 384 del 31/12/1986.

68 Decisión 89/46/CEE del Consejo, relativa a un programa de acciones para el Año Europeo del Turismo, DOCE L núm. 17 del 21/1/1989.

69 Para ampliar información consúltese SEC (92) 701 del 27/05/1992.

Comunidad y, a su vez, puede fomentar un desarrollo armónico de las actividades económicas, una expansión permanente y equilibrada, una mejora del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados miembros de la Comunidad. Por otra parte, de las once acciones a favor del turismo, este Plan contemplaba una específica de turismo social, que pretendía facilitar el acceso turístico a grupos de personas a las que, por diversas razones, relacionadas en particular con su condición social o su salud, les resultaba difícil ir de vacaciones. Para desarrollar esta acción se contemplaban dos medidas:

- a) Información recíproca, a escala comunitaria, de los sectores público y privado sobre las distintas fórmulas utilizadas en los Estados miembros para fomentar que determinadas categorías de turistas salgan de vacaciones.
- b) Apoyo a la coordinación de acciones entre Estados miembros, para eliminar obstáculos al desarrollo del turismo para minusválidos y al intercambio.

Además, el Plan también consideraba específicamente el turismo juvenil y otras acciones de carácter más genérico que afectan a todas las tipologías turísticas. Desde las instancias europeas se ha reconocido que cuando se elaboró el Plan, seguía sin ser asumido el turismo como una competencia de la Comunidad y la decisión del Consejo, relativa al Plan de acciones, fue tomada por unanimidad entre los ministros. Para obtener esta unanimidad las acciones fueron reducidas sensiblemente, restringiéndose las actuaciones de turismo social exclusivamente a favor de los discapacitados [Von Moltke, 1993].

Por otra parte, la Comisión ha remitido al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo dos informes sobre la evaluación del "Plan de acciones comunitarias a favor del turismo": el primero<sup>70</sup> de ellos sobre las acciones realizadas durante los dos primeros años, 1993 y 1994; mientras que el segundo<sup>71</sup>, ofrece una visión general de las medidas emprendidas desde 1995 a 1996. Analizando la evaluación del Plan, en referencia al turismo social, se observa que las principales actuaciones incluyen dos guías, una sobre la asistencia especial y los servicios específicos, disponibles para turistas con discapacidades en los países de la UE y la AELC; y otra sobre las buenas prácticas a tener en cuenta por los operadores turísticos, para poder responder a los requisitos básicos de las personas discapacitadas al organizar y emprender las vacaciones<sup>72</sup>. En cuanto a las personas de la tercera edad, hay que apuntar que, se ha realizado un análisis de las tendencias, necesidades y comportamientos de esta categoría de turistas en un informe auspiciado por la Comisión.

Tras la puesta en marcha del Plan de acciones, el siguiente gran paso en materia turística fue la publicación del Libro Verde de la Comisión sobre el turismo<sup>73</sup>, que se desarrollaba en

70 Véase la COM [96] 166 final del 30/4/1996.

71 Véase la COM [97] 332 final del 2/7/1997.

72 Se trata de "Guías de viaje para viajeros discapacitados" [1997] y de "Making Europe accesible for tourists with disabilities" [1996] de la Comisión Europea.

73 Véase la COM [95] 97 final del 4/4/1995.

tres grandes ejes: por un lado, una descripción de las acciones y los instrumentos turísticos de la Comisión; en segundo lugar, un examen del valor añadido que aportaba la política comunitaria turística; y por último, las perspectivas de evolución para definir el futuro papel del turismo en la Unión. Pese a que el Libro Verde no contribuye directamente al desarrollo del turismo social, su aportación más relevante fue que originó un debate sobre cuatro opciones, que oscilan desde el mantenimiento del *statu quo* hasta la inclusión en el Tratado de la Unión Europea de un capítulo relativo al turismo. La mayoría de los miembros del Comité Económico y Social se manifestaron a favor de esta última opción, basándose en que Europa podría realmente aportar un valor añadido al turismo.

Junto a la insuficiencia del Tratado actual, la restricción de la acción turística comunitaria viene determinada esencialmente por dos hechos:

- a) En primer lugar, se debe al respeto íntegro del principio de subsidiariedad, que consiste básicamente en que las decisiones institucionales deben ser concertadas por los órganos más próximos a los ciudadanos –del local al comunitario–, en este sentido Rosmini (1993:3) considera las distintas responsabilidades institucionales en materia turística, de manera que a la Unión Europea le asigna la promoción del turismo frente a terceros países, la armonización de normas y de oficios y el apoyo de los intercambios intracomunitarios.
- b) En segundo lugar, las limitaciones también están provocadas por el escaso presupuesto que se le asigna al desarrollo de las acciones turísticas, ejemplo de ello es que el coste estimado del Plan de acciones comunitarias en favor del turismo, que tenía una duración de tres años, fue de 18 millones de ecus.

Por otra parte, al margen de la planificación turística europea, también hay que destacar el Programa Helios II, aprobado<sup>74</sup> en 1993, con una duración de cuatro años, que pretendía fomentar la integración de las personas minusválidas y facilitar la cooperación de las instituciones y organizaciones sociales. Este programa permitió la realización de múltiples actividades de intercambio y la elaboración de guías<sup>75</sup>, aunque las actividades turísticas no se contemplaban explícitamente entre las acciones concretas con apoyo comunitario. Además, junto a este programa, la Comunidad adoptó en 1995 un programa a desarrollar en cinco años, denominado “La juventud con Europa III”, que integra todas las acciones comunitarias propuestas para la juventud<sup>76</sup>, entre ellas se hace alusión expresa a los intercambios y a la cooperación.

Las Direcciones Generales de la Comisión competentes en materia de integración de las personas discapacitadas (DG V, E3) y de Turismo (DG XXIII, A3) acordaron, bajo el amparo tanto del

---

74 Decisión 93/136/CEE, publicada el 9/3/1993.

75 Para más información sobre el trabajo desarrollado al amparo del Programa Helios, en relación con el turismo social, véase la ponencia presentada por Weherens (1995).

76 Véase Comisión (1996:103-106).

“Plan de acciones comunitarias en favor del turismo” como del “Programa Helios II”, la creación de un Grupo de Expertos<sup>77</sup> para facilitar precisamente el intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros. Su actuación se desarrolla desde 1994, y su función básica es la de asesorar y realizar recomendaciones a la Comisión sobre las experiencias y los asuntos relacionados con la accesibilidad del turismo. Para llevar a cabo sus objetivos se ha estructurado el grupo de la siguiente manera: por un lado, se ha creado el denominado Grupo de Expertos “Vida autónoma-Turismo para todos”, integrado por representantes de asociaciones de personas discapacitadas físicas, psíquicas y profesionales del turismo de los Estados miembros de la Unión y del Espacio Económico Europeo; y por otro lado, se han creado también Grupos de Estudio, compuesto por miembros del Grupo de Expertos pero de un tamaño más reducido, que tratan de profundizar en los temas considerados más importantes. La investigación en la actualidad se está centrando en la accesibilidad, la formación y la información. Fruto de estas sinergias positivas son los trabajos que, como el de la Comisión (1996b), se han llevado a cabo para sensibilizar de manera práctica a la oferta de alojamiento, de transporte o de intermediación, sobre la necesidad de adaptación de las instalaciones y del equipamiento a los discapacitados.

En lo que concierne a los aspectos normativos más relevantes, tratados en los últimos años, hay que señalar que, la legislación europea tiene regulados los viajes organizados mediante la directiva del 13 de junio de 1990, que trata de proteger a los consumidores y beneficiar a determinados colectivos. Esta directiva delimita las responsabilidades para los vendedores de paquetes turísticos y, también, apuesta por la creación de una Comisión de reclamaciones y seguros contra la quiebra de agencias de viajes y turoperadores.

Actualmente, tanto el Plan de acciones comunitarias en favor del turismo como el Programa Helios II han dejado de tener validez. Este último ha sido sustituido por la Comunicación sobre la igualdad de oportunidades para personas con discapacidades, que pretende seguir sensibilizando sobre todos los temas que atañen a las personas con minusvalía. Por su parte, después de la finalización operativa del Plan de acciones comunitarias en favor del turismo y de su evaluación, y a pesar de que algunas actuaciones se prolongaron incluso hasta 1998, se ha empezado a trabajar sobre nuevas iniciativas como la propuesta de la Comisión sobre el primer programa plurianual a favor del turismo europeo, “Philoxenia”<sup>78</sup> (1997-2000)].

Dentro de la propuesta del “Philoxenia”, la Comisión sugiere la creación de un marco para dar una base sólida a las actuaciones destinadas a fomentar una industria más competitiva y a mejorar la calidad del turismo en Europa. La propuesta<sup>79</sup> se presentó al Consejo de Ministros el 13 de mayo de 1996, habiendo sido objeto de una resolución del Parlamento

77 Véase Falkenberg (1997) y Sanchiz (1997).

78 Véase propuesta de decisión del Consejo, COM [96] 168 final del 30/4/1996, y la propuesta modificada de decisión del Consejo, COM [96] 635 final del 4/12/1996.

79 Algunos meses antes de la presentación de la propuesta la Comisión había señalado en su informe al Consejo sobre protección civil, turismo y energía, que la continuidad y coherencia de la actuación comunitaria en este ámbito podría verse facilitada si se insertara en el Tratado disposiciones que la hicieran más eficaz y visible. Véase a este respecto SEC [96] 496 final del 3/4/1996, pág. 6.

Europeo<sup>80</sup> y de un dictamen del Comité Económico y Social<sup>81</sup> y también del Comité de las Regiones<sup>82</sup>.

La propuesta del Programa "Philoxenia" se enmarca dentro del objetivo general de estimular, mediante la coordinación y la cooperación, la calidad y la competitividad del turismo europeo, con el fin de contribuir al crecimiento y al empleo. Para lograr este objetivo final se plantean alcanzar cuatro objetivos intermedios, de los cuales tan sólo uno, el que hace referencia al aumento de la calidad del turismo europeo, contempla la posibilidad de avanzar en políticas de turismo social, ya que insta a la supresión de los obstáculos que impidan el desarrollo del turismo. De manera que, considera que, deben de identificarse los principales obstáculos europeos a los que han de enfrentarse las diferentes formas de turismo y ciertos grupos de turistas (tales como jóvenes, personas de edad y discapacitados), a partir de ahí se opta por elaborar soluciones adecuadas.

Finalmente, cabe señalar que existen determinados aspectos criticables en la propuesta comunitaria. En primer lugar, hay que tener en cuenta el exiguo presupuesto del Programa, tan sólo 25 millones de euros, de los cuales el 15,82 por ciento irían destinados a la supresión de obstáculos al turismo. En segundo lugar, y pese a la escasa relevancia financiera del Programa, hasta la presente no se ha aprobado, y probablemente no se pondrá en marcha hasta que la presidencia del Consejo recaiga en países que consideren relevantes las actividades y las demandas turísticas. Por último, la actuación propuesta que incide en mayor medida sobre el turismo social no supone un avance satisfactorio respecto al Plan de acciones de 1993, ya que al margen de la eliminación de obstáculos, que también se planteaba en el Plan, no se contemplan otro tipo de actuaciones que fomenten el ocio turístico en otros colectivos sociales desfavorecidos. En este sentido, ya se pronunció el Comité Económico y Social con el dictamen<sup>83</sup> sobre el Programa "Philoxenia", pues, dentro de las observaciones particulares al objetivo de supresión de obstáculos al desarrollo del turismo, consideraba que "El turismo de la tercera edad, ligado o no al turismo terapéutico, puede contribuir a solucionar el problema de la estacionalidad, así como los problemas específicos de los ancianos, tales como la exclusión, el aislamiento y la necesidad de distracción. De la misma manera, deberían tenerse en cuenta en cada país las necesidades específicas de los minusválidos". Por tanto, se recomienda implícitamente apostar por otras medidas de turismo social.

La falta de reconocimiento hacia el turismo social se ha vuelto a manifestar recientemente en el estudio metodológico de Eurostat (1998), que intenta servir de instrumento para tratar las estadísticas de turismo. En dicho documento se contemplan tan sólo dos "segmentos de mercados turísticos": el turismo rural y el turismo cultural. El resto de tipologías turísticas, entre ellas por supuesto el turismo social, parece no tener cabida al estar consideradas poco relevantes o ser demasiado ambiguas.

---

80 Véase DOCE C núm. 347 del 18/11/1996.

81 Véase DOCE C núm. 30 del 30/1/1997.

82 Véase DOCE C núm. 42 del 10/2/1997.

83 Véase CES 1094/96 del 25/9/1996.

### 3.4. Conclusiones

El turismo social, al igual que el conjunto de la actividad turística está evolucionando de acuerdo con los cambios estructurales y coyunturales que acontecen en la realidad socioeconómica de los países. La relevancia de las políticas de turismo social ha posibilitado que, desde las instituciones internacionales, se reconozca cada vez más a esta tipología turística, adquiriendo un creciente peso en los planteamientos de numerosas instituciones.

Las principales tendencias internacionales observadas, que afectan a la configuración y al desarrollo de las políticas de turismo social, son las siguientes:

- Tendencias globales. Se observa que, en la actualidad, se está incrementando el volumen de demanda y el número de instrumentos que intervienen en las políticas de turismo social. Paralelamente, se está produciendo una mezcla entre las actuaciones de la economía pública y las efectuadas desde la economía social, ambas con la finalidad de facilitar el ocio turístico a los ciudadanos con menos recursos.
- Tendencias demográficas. La disminución en las tasas de natalidad, unida al aumento de la esperanza de vida, está provocando un descenso del crecimiento vegetativo, que reorienta el interés de las políticas de turismo social hacia otros colectivos como la tercera edad y los discapacitados –en detrimento de las familias y los jóvenes–. Además, el aumento del número de madres solteras y de divorcios hace que cada vez se consideren en mayor medida las familias monoparentales.
- Tendencias culturales. El aumento de los niveles educativos y culturales provoca un incremento en la sensibilidad hacia la demanda turística, incluida obviamente la tipología de turismo social, que afecta a la configuración de productos turísticos de mayor calidad, trasladándose las exigencias del mercado a las instalaciones, el servicio y el entorno turístico.
- Tendencias económicas. El turismo social no es ajeno al proceso de globalización de la actividad turística. Las restricciones presupuestarias públicas han obligado a buscar nuevas vías de financiación y a la adopción de fórmulas mixtas. Además, se observa una reducción del tiempo de trabajo, que afecta de manera general a todas las actividades de ocio y, consecuentemente, también al turismo social.
- Tendencias políticas. En la escala política se están adoptando enfoques intervencionistas más próximos al ciudadano, que admiten las competencias territoriales, al tiempo que se aplica el principio de subsidiariedad para el turismo social. Además, la acción sindical, que fue trascendental en el pasado, parece haber centrado sus luchas en los salarios, la estabilidad laboral y la reducción de la jornada laboral, dejando en un segundo plano las prestaciones sociales –incluido el ocio turístico–.

Por otra parte, la tipología turística objeto de estudio ha ido adquiriendo mayor protagonismo en diversas organizaciones internacionales. En este sentido, la Organización Mundial de Turismo (OMT) está expresando fundamentalmente su inquietud desde la Conferencia de

Manila de 1980. A partir de entonces, han existido múltiples encuentros que han tratado desde distintas perspectivas las realidades que afectaban al turismo social. No obstante, a pesar de la loable voluntad, continúa siendo una asignatura pendiente los planteamientos formales sobre su concepto y contenido.

La Oficina Internacional de Turismo Social (BITS) ha sido la institución que, desde su fundación en 1963, ha marcado más el desarrollo de esta tipología. Su trabajo puede resumirse en la conceptualización, la coordinación y la representación de todos los aspectos relacionados con el turismo social. Entre sus múltiples proposiciones formales destaca la Declaración de Montreal, firmada en 1996, que pretende ser una guía de acción para los agentes que intervienen en el turismo social.

Por último, hay que señalar que, el reconocimiento del turismo social desde las instituciones europeas (primero Comunitarias y más tarde desde la Unión) ha sido bastante discreto, limitándose esencialmente a determinadas proposiciones sociales de turismo, referidas esencialmente a la tercera edad, al acceso de las personas minusválidas y en ciertos aspectos al colectivo juvenil.

## CAPÍTULO 4. SITUACIÓN DEL TURISMO SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

### 4.1. Introducción

El turismo social se ha desarrollado de distinta forma, en función de la evolución de la economía social y pública, de cada Estado de la Unión Europea. Cada nación ha asumido, de manera diferente, los planteamientos sobre el Estado de bienestar social de sus ciudadanos –incluyendo el ocio turístico–, dependiendo de sus recursos económicos y del tipo de políticas programadas.

La política de turismo social española se desarrolla dentro de un contexto internacional, donde las experiencias de otros países deben servir para reorientar nuestras políticas y apostar por modelos de turismo social ya consolidados.

En este capítulo se analiza, fundamentalmente, la situación de la tipología turística objeto de estudio en los países de la Unión Europea, además se han incluido también otras experiencias relevantes en el mundo. La estructura seguida clasifica las naciones dependiendo de sus mecanismos para fomentar o desarrollar el turismo social. En este sentido, se han diferenciado los siguientes grupos: Estados intervencionistas (Bélgica, Francia, Grecia, Italia y Portugal), Estados moderadamente intervencionistas (Alemania, Dinamarca y Holanda) y Estados escasamente intervencionistas (Gran Bretaña, Irlanda, Luxemburgo, Austria, Finlandia y Suecia<sup>83</sup>).

En primer lugar, el análisis se ha centrado en ofrecer para cada Estado, un breve diagnóstico sobre los antecedentes y la situación actual del turismo social. Posteriormente, se observan los principales agentes operadores –públicos y privados– que están interviniendo

---

83 Estos tres últimos países han sido tratados en un único epígrafe, dado que fueron las últimas incorporaciones a la Unión Europea y que su peso es aún escaso.

en su desarrollo y los distintos colectivos beneficiarios. Por último, el análisis se cierra con el estudio de los principales instrumentos utilizados por las Administraciones Públicas, siguiendo los pasos de la metodología recogida en el capítulo segundo sobre la articulación de las políticas de turismo social.

Por otra parte, hay que señalar que, debido a la imposibilidad técnica y económica de realizar un trabajo de campo que permitiese obtener información directa sobre la política contemporánea en Europa, el contenido del presente capítulo se ha basado en diversos trabajos de investigación, que fueron actualizados y contrastados con múltiples artículos y con las principales instituciones y organizaciones involucradas en el turismo social. Esta actualización se efectuó a partir de los contactos mantenidos desde el Congreso Mundial de Turismo Social de 1998, organizado por el BITS en Foz de Arelho (Portugal). Las fuentes bibliográficas principales en el desarrollo del diagnóstico fueron: por un lado, los cuatro trabajos de investigación en los que colaboró la Comisión Europea<sup>84</sup>; y, por otro lado, el documento que elaboró en 1992 la Secretaría General de Turismo<sup>85</sup> de España. No obstante, como se ha indicado, toda la información que se presenta fue depurada, contrastada y completada, con numerosas referencias de artículos internacionales, lo que acredita la validez al análisis realizado.

#### 4.2. Estados intervencionistas

En Europa son diversos los Estados que han articulado instrumentos para fomentar el turismo social, entre estas naciones destacan Bélgica, Francia, Grecia, Italia y Portugal. Los sistemas de intervención han incidido especialmente sobre la clase trabajadora y sobre ciertos colectivos (jóvenes, tercera edad, familias, etc.). La extensión del turismo social, en gran parte de estos países, se está ejerciendo como un derecho social, a partir de instituciones creadas específicamente para generalizar el ocio turístico.

El cuadro 4.1 resume la situación del turismo social en estas naciones que, siendo mayoritariamente mediterráneas, se caracterizan por intervenir activamente en el desarrollo de esta tipología turística. En dicho cuadro pueden observarse los agentes operadores, que son los que articulan y ejercitan las políticas, los colectivos beneficiarios y el tipo de intervención adoptada.

---

84 Los trabajos referidos son: "Le tourisme social dans la CEE" publicado por la Comisión en 1987; "Les différentes notions du tourisme social: l'évolution de l'offre et de la demande", editada por la Comisión en 1993; "Le tourisme social et associatif entre dans l'ère européenne", publicado en la *Gazette Officielle du Tourisme*, nº 944-945 de 1989; y una edición similar a la anterior titulada "Le tourisme social dans la CEE", publicado por CECOTOS en 1989.

85 Véase el estudio "El turismo social en Europa y su futuro en España", realizado por Consultur S.A. en 1993 para la Secretaría General de Turismo.

<b>CUADRO 4.1. SITUACIÓN DEL TURISMO SOCIAL EN LOS ESTADOS INTERVENCIONISTAS</b>			
<b>PAÍSES</b>	<b>AGENTES OPERADORES</b>	<b>COLECTIVOS BENEFICIARIOS</b>	<b>INTERVENCIONES PÚBLICAS</b>
<b>Bélgica</b>	Públicos ONVA, ONSS y CNVA Privados: - Asociaciones - Sindicatos	* Familias * Jóvenes * Obreros	* Regulaciones y normativas * Transferencias de contribuciones sociales * Incentivos a la inversión * Ayuda a la persona y/o colectivo * Ayuda al funcionamiento de organizaciones * Intervenciones financieras paraestatales * Sistemas de formación
<b>Francia</b>	Públicos: ANCN y CAF Privados: - Asociaciones y federaciones - Cooperativas - Entidades financieras - Sindicatos y comités	* Familias * Jóvenes * Tercera edad * Obreros	* Regulaciones y normativas * Transferencias de contribuciones sociales * Incentivos a la inversión * Ayuda a la persona y/o colectivo * Ayuda al funcionamiento de organizaciones * Intervenciones financieras paraestatales * Incentivos fiscales * Sistemas de calidad * Sistemas de formación
<b>Grecia</b>	Públicos: ONHT Privados: - Asociaciones - Cooperativas	* Familias * Jóvenes * Tercera edad * Discapacitados * Obreros	* Regulaciones y normativas * Intervenciones financieras paraestatales * Gestión directa de instalaciones y equipamientos
<b>Italia</b>	Públicos: Regionales y FITUS Privados: - Asociaciones - Cooperativas - Sindicatos	* Jóvenes * Tercera edad * Obreros	* Incentivos a la inversión * Ayuda al funcionamiento de organizaciones * Intervenciones financieras paraestatales
<b>Portugal</b>	Públicos: INATEL Privados: - Asociaciones - Cooperativa - Sindicatos	* Jóvenes * Tercera edad * Obreros	* Ayuda a la persona y/o colectivo * Gestión directa de instalaciones y equipamientos

Fuente: Elaboración propia

#### **4.2.1. Bélgica**

##### A. Antecedentes y situación

Bélgica comienza a ejercitar las políticas de turismo social en 1936, con la generalización de las vacaciones pagadas y con la creación de la Oficina Nacional de las Vacaciones Obreras. Algunos años más tarde, en 1939, se puso en marcha el Comisariato General en Turismo y el Consejo Superior de las Vacaciones Obreras y del Turismo Popular. Esta última institución pasará a denominarse, en 1963, el Consejo Superior del Turismo Social. Además, en 1948, se constituye el que será el mayor mecanismo de transferencias hacia el turismo social, la Oficina Nacional de las Vacaciones Anuales (ONVA), cuya misión será la administración de las retenciones de las cotizaciones para las vacaciones. Posteriormente, le seguirá la intervención directa de la Administración Central que, tras la aprobación en 1956 de una normativa específica sobre concesión de subvenciones de turismo social, actuará regularmente sobre el turismo social con presupuestos destinados a su desarrollo.

Actualmente, la mayoría de los poderes estatales han sido transferidos a las tres regiones que representan a las distintas comunidades lingüísticas –flamenca, francesa y alemana–, las cuales al asumir las competencias económicas tienen la responsabilidad en educación y cultura.

La intervención directa del Estado Central se ha reducido fuertemente, tras las transferencias de competencias, y después de un largo período de creación de -infraestructuras de turismo social, las políticas públicas son más austeras en términos presupuestarios. Las actuaciones inciden, actualmente, más por la modernización y la adaptación de las organizaciones de turismo social, en detrimento del desarrollo de la oferta de alojamiento o de infraestructura turística (Gryseels, 1987: 35). No obstante, siguen siendo muy interesante las ayudas a los trabajadores que se transfieren, a través de la Caja Nacional de Vacaciones Anuales –vía la Oficina Nacional de la Seguridad Social–, a las Cajas de Vacaciones a las que el empresariado esté afiliado.

##### B. Agentes operadores y colectivos beneficiarios

El Comisariato General en Turismo ha estado subvencionando a las asociaciones, sin ánimo de lucro, que hayan sido reconocidas por tener como objetivos el turismo social. Los requisitos, para que este reconocimiento se produzca, eran que su finalidad fuese promover las vacaciones obreras y el turismo popular, además debían tener al menos dos años de antigüedad y más de 1000 asociados. Estas reglas han favorecido el federalismo, de manera que las pequeñas asociaciones debían presentar sus demandas utilizando como intermediarios a las grandes asociaciones ya reconocidas. Entre las principales asociaciones belgas, se encuentran las que están vinculadas a colectivos obreros –*Loisir et Vacances o Vakantie Genoegens*–, también están las defensoras de las familias –*Gezins Vakantie*–, así como las que representan a los colectivos juveniles –*Centre voor Jeugtoerisme o Wlaamse Jeugdherbergcentrale*–. Resulta bastante frecuente que las asociaciones belgas se identifi-

can religiosamente con la comunidad a la que pertenecen, aunque eso no suele impedir que se puedan beneficiar de sus actividades otros colectivos religiosos o laicos.

Los sindicatos han jugado un papel fundamental en el desarrollo del turismo social belga. Los dos principales sindicatos son el Movimiento Obrero Cristiano y la Federación General de Trabajadores Belgas, ambos han promovido la construcción de numerosos alojamientos con las ayudas de los poderes públicos. Junto a ellos han existido también asociaciones progresistas –*Les Amis de la Nature y Het Natuurvriendenhuis*–, estrechamente unidas a ideológicas, que han contribuido seriamente a la configuración de productos de turismo social.

A comienzos de la década los noventa, se estimó que eran 19 las organizaciones cuya finalidad era el desarrollo del turismo social, las cuales gestionaban un patrimonio de unas 50.000 camas, siendo los beneficiarios fundamentalmente, y casi en la misma proporción, las familias y los jóvenes.

### C. Principales instrumentos

La intervención belga en turismo social la efectúan generalmente las distintas regiones o comunidades, a través de los servicios de los Comisariatos Generales en Turismo, aunque además de estos organismos públicos intervienen otros agentes. Los principales instrumentos utilizados son los siguientes:

- Transferencias de contribuciones sociales. Las cargas sociales de los trabajadores de las organizaciones de turismo social reconocidas pueden ser soportadas, íntegramente o parcialmente, por el Fondo Nacional de la Seguridad Social. Esta posibilidad se determina en función de unos criterios específicos del personal de la organización (empleos generados, contratos temporales especiales, etc.).
- Incentivos a la inversión. Las asociaciones reconocidas pueden beneficiarse de ayudas directas a la inversión, para la creación y la ampliación de instalaciones y equipamientos destinados al turismo social. Estas subvenciones pueden alcanzar como máximo el 75 por ciento del coste de la inversión. Además, existe la posibilidad de obtener créditos blandos a largo plazo. No obstante, en los últimos años, la prioridad ha sido la renovación y la modernización del equipamiento existente, con la finalidad de que las instalaciones pudiesen contar con servicios complementarios (animación deportiva, cultural, etc.). Por otra parte, Bélgica ha sido el único país europeo que ha autorizado la financiación exterior, a través de subvenciones y préstamos bonificados, para el desarrollo de la oferta –instalaciones– de turismo social fuera de su territorio. Un ejemplo de ello, es el caso del *Eurovillage Cap d'Agde*, situado en la región francesa del *Languedoc-Rousillon*.
- Ayuda a la persona y/o colectivos. El sistema de ayuda a la persona es probablemente el instrumento más relevante de Bélgica. Los trabajadores tienen la posibilidad de beneficiarse del peculio –o bolsa de vacaciones– que es calculado sobre la base de su salario, y equivale, en caso de vacaciones completas, al salario doble de tres semanas de trabajo más el salario simple de una semana. El empresario belga paga

a los trabajadores la remuneración establecida por convenio y las cargas sociales que le correspondan, pero una parte de la cotización de la seguridad social va destinada a la constitución del peculio. La aportación del peculio, que supone aproximadamente el 14,75 por ciento de la remuneración bruta, es realizada casi íntegramente por el empresario, utilizado para ello la Oficina Nacional de la Seguridad Social (ONSS). Los trabajadores, por su parte, contribuyen con una pequeña participación –en torno al 1 por ciento–, a través de las retenciones que le efectúan las Cajas de Vacaciones. Además, la ONSS transfiere las sumas aportadas a la Caja Nacional de las Vacaciones Anuales, que a su vez transfiere las cantidades devengadas a cada una de las Cajas de Vacaciones. Estas últimas entidades son las responsables de liquidar el peculio, cuyo uso es libre y está sujeto a una retención fiscal que oscila entre el 17 y el 23 por ciento.

La importancia cuantitativa de este instrumento fue manifestada explícitamente por Thiercerlin (1989: 15), quien estimó que, a mediados de los años ochenta, la suma del peculio para vacaciones concernía aproximadamente a un millón de asalariados y representaba casi mil millones de euros.

- Ayudas al funcionamiento de las organizaciones. Algunas administraciones belgas conceden subvenciones a las asociaciones sin ánimo de lucro reconocidas, con el fin de financiar el alquiler de edificios o de instalaciones. Además, junto a estas ayudas financieras, existen otras para la información, la promoción y el desarrollo de las asociaciones.
- Intervenciones financieras paraestatales. Paralelamente, al resto de ayudas estatales ya mencionadas, existe una entidad paraestatal, la Caja Nacional de las Vacaciones Anuales –*Caisse National de Vacances Annuelles*– que concede préstamos bonificados para la creación y modernización de las estructuras vinculadas al turismo social.
- Sistemas de formación. La Comunidad flamenca, a través del Servicio de Formación Permanente de los Adultos, concede subsidios personales para la formación, que pueden llegar al 90 por ciento del salario de los trabajadores de organizaciones reconocidas que realicen labores culturales en centros de recreo y ocio.

#### **4.2.2. Francia**

##### **A. Antecedentes y situación**

A lo largo de la historia, Francia ha sido el país que ha desarrollado más intensamente el turismo social. Las primeras manifestaciones organizadas se remontan al último cuarto del siglo XIX, cuando determinadas asociaciones que realizaban prácticas deportivas, tales como el *Club Alpin Français* creado en 1874, facilitaban la participación en las actividades de ocio. Desde entonces, el número de colectivos organizados se multiplicará rápidamente, posibilitando la creación en 1920 de la *Union Nationale des Associations de Tourime* (UNAT), que representará los intereses de las asociaciones turísticas francesas ante las instancias nacio-

nales e internacionales<sup>86</sup>. Además, hacia 1929, se pone en marcha la *Ligue Française pour les Auberges de la Jeunesse*, que inicialmente agrupará a las dos grandes organizaciones de albergues juveniles, una católica y otra socialista.

En los años treinta, los colectivos obreros comienzan también a reivindicar más intensamente reformas laborales, que contribuirán a que el Frente Popular gane las elecciones en 1936 y los partidos de izquierda aprueben una ley reconociendo el derecho de vacaciones remuneradas. Además, con el objetivo de facilitar el acceso al turismo, se crea el Ministerio del Ocio –*Ministère de Loisir*–, del que será máximo responsable Léo Lagrange.

En la época de la Resistencia francesa comienzan a fraguarse multitud de iniciativas que, tras la liberación, se transformarán en verdaderos proyectos. Tal es el caso de ciertos movimientos de tipo confesional o religioso (ej.- *Fédération Française de Tourisme Populaire*), laico (ej.- *Ligue de l'Enseignement et de l'Education Populaire*), obrero (ej.- *Tourisme et Travail*) o familiar (ej.- *Fédération des Familles de France*). Desde entonces, se han expandido una amplia y compleja red de organizaciones, que motivaron la puesta en marcha en 1971 de una Unidad de Coordinación –*Centre de Coopération pour la Réalisation d'Équipement de Loisir (CECOREL)*– en la que están representados sindicatos, asociaciones, mutualidades, técnicos y especialistas de las actividades turísticas.

Por último, en un periodo más reciente, el turismo asociativo y la propia política de turismo social se han readaptado al fenómeno de regionalización, creándose múltiples agrupaciones regionales (ej.- *Association pour la Promotion du Tourisme Associatif en Bretagne*), llegando incluso a poner en entredicho la eficiencia de la política estatal [Schneegans, 1990: 63].

#### B. Agentes operadores y colectivos beneficiarios

En Francia, existe una gran diversidad de agentes privados y públicos que operan en turismo social. Entre los primeros, destacan fundamentalmente las asociaciones y los sindicatos, aunque también son importantes las actuaciones que efectúan las cooperativas y las mutualidades. Mientras que en el sector público se interviene no sólo desde la Administración Central, sino también desde otras Administraciones territoriales y desde importantes empresas públicas. En términos generales, puede decirse que, los intereses que han marcado la política de turismo social francesa han estado representados por la UNAT, el CECOREL y la propia Administración<sup>87</sup>.

86 El papel jugado por las asociaciones en el turismo social francés ha sido analizado por la UNAT, en un estudio titulado "*Le tourisme associatif au service de l'économie et de la solidarité nationales*", publicado en 1993. Una breve síntesis, de la importancia de estas acciones, aparece recogida en el artículo "*Tourisme associatif: l'utilité sociale en dénominateur commun*", publicado en *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 1182, p. 6-9, en 1993.

87 En este sentido puede consultarse el compromiso adoptado por los dos primeros interlocutores sociales –UNAT y CECOREL– con el Ministerio de Turismo, publicado bajo el título "*Trois partenaires pour un accord*" en *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 1086, p. 2-4, en 1992. Dicho acuerdo recoge gran parte de las intenciones manifestadas en el artículo "*Un nouvel élan pour le tourisme social*", publicado en *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 1051, p. 2-4, en 1991.

Entre las principales asociaciones francesas despiertan especialmente por su oferta las que tienen vocación familiar<sup>88</sup>, tales como *Villages Vacances Familles* (VVF, con 65.000 camas), *Ligue de l'Enseignement et de l'Education Permanente* (LEEP, con 20.000 camas), *Loisir Vacances Tourisme* (LVT, con 20.500 camas), *Fédération des Maisons Familiales de Vacances* (FMFV, con 17.000 camas) o *Vacances Loisir Familles* (VLF, con 10.000 camas). Ciertas asociaciones son propietarias únicas del patrimonio que administran, aunque en la mayoría de los casos la propiedad pertenece a los municipios, que arriendan las instalaciones. Sin embargo, en otras ocasiones, se adoptan fórmulas mixtas. Además, frecuentemente las asociaciones se unen para comercializar y promocionar sus productos turísticos, tal como hace *Tourisme Action Concentration*, que comercializa unas 100.000 camas de 10 asociaciones. Por otra parte, algunas de estas asociaciones han constituido también agencias de viajes, como es el caso de la *Agence de Voyages Cooperative*.

Respecto a los jóvenes, la mayoría de las asociaciones juveniles que operan están integradas en el *Centre National des Association de Jeunesse et d'Education Populaire*, que actúa como organismo de coordinación. Entre las principales agrupaciones sobresalen la *Fédération Unie des Auberges de Jeunesse* (FUAJ, con 20.000 camas) y la *Union des Centres de Rencontres Internationales de France* (UCRIF, con 8.000 camas).

Los pensionistas y jubilados se benefician de las instalaciones y equipamientos que poseen en las *Caisnes de Retraite* (5.000 camas), correspondiendo los más importantes a los gremios de construcción, la de industria eléctrica y mecánica. Además, las Cajas mantienen una relación privilegiada con múltiples asociaciones de turismo, las cuales les aseguran niveles de ocupación gracias a las ayudas acordadas.

Por otra parte, los sindicatos no gestionan directamente la oferta de alojamiento turístico, sino que su acción se ejerce principalmente a través de los fondos que pertenecen a los comités de las empresas. Este hecho ha implicado que sea muy difícil conocer la dimensión del turismo obrero, ya que gran parte del patrimonio de los comités se gestiona a través de las asociaciones de turismo social, en tanto que son sólo las grandes empresas francesas las que han invertido en operaciones inmobiliarias y en gestión de centros vacacionales. Con objeto de coordinar las acciones sindicales que afectaban al tiempo libre, las cuatro grandes confederaciones sindicales francesas se han unido a otros agentes sociales para crear el *Centre de Cooperation pour la Réalisation d'Equipements de Loisir* (CECOREL), que apuesta desde sus estatutos por la elaboración de una política destinada a asegurar el ocio y las vacaciones para todos los ciudadanos<sup>89</sup>.

En lo que concierne al sector público, destaca la existencia de organismos paritarios, tales

---

88 Véase a este respecto el magnífico trabajo "Le tourisme social et familial", realizado por el *Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle* y el *Ministère du Tourisme* (1992).

89 Dos artículos especializados que tratan de distinta manera el significado y las perspectivas de CECOREL son: "Dans le cadre du CECOREL: les acteurs du tourisme associatif s'interrogent sur son avenir", publicado en *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 1158, p. 2-7, en 1993, y "Tourisme social: un cri d'alarme du CECOREL", publicado en *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 538, p. 17-18, en 1980.

como las *Caisses d'Allocations Familiales* de los Departamentos, que crean y gestionan alojamientos y equipamientos, facilitando además el acceso a los colectivos con menores rentas. Por su parte, la intervención pública también se ejerce a través de numerosas empresas públicas y mixtas (Renault, SNCF, Société Générale, Air France, etc.), Comités de Obras Sociales (Energía Atómica, Electricidad y Gas, etc.) y de asociaciones especializadas independientes: correos (*Vacances PTT*), Finanzas (ATSCAF), Agricultura (AGRA), Armada (IGESA), etc. Además de todas estas, son múltiples las Administraciones territoriales, en sus distintos niveles, que ofrecen prestaciones y apoyan de distinta forma al turismo social.

### C. Principales instrumentos

La política de turismo social francesa se encuentra entre las más intervencionistas e importantes, tanto por el volumen de demanda turística como por la actividad económica que genera. Los instrumentos más utilizados han sido los siguientes:

- Transferencias de contribuciones sociales. Las empresas que superan los cincuenta asalariados deben realizar una contribución obligatoria a los comités de empresa, superior al 0,64 por ciento de la masa salarial. Los comités intervienen a través de asociaciones o empresas comerciales, que organizan y distribuyen los productos turísticos entre los trabajadores y sus familias. Algunos comités, en particular los de las empresas grandes, gestionan sus propias instalaciones turísticas. Los sindicatos han creado servicios especializados para actuar desde los comités de empresa, tales como el ANCAV o el INVAC –respectivamente de la CGT y de la CFDT–.
- Incentivos a la inversión. Las dos modalidades de incentivos más utilizadas son las subvenciones a fondo perdido y los préstamos bonificados. Respecto a la primera, hay que señalar que, pese a que los recursos estatales se han reducido desde las transferencias de competencias territoriales a las regiones, aún siguen existiendo ayudas ministeriales para organismos sin fines lucrativos y administraciones públicas que realicen inversiones en centros de vacaciones, existiendo unos porcentajes medios de subvención entre el 10 y 30 por ciento. No obstante, los niveles de ayuda pueden ser superiores en el caso de tratarse de inversiones que manifiesten explícitamente solidaridad supramunicipal, llegándose a financiar hasta el 50 por ciento. A pesar de ello, hay que señalar que, en el caso de tratarse de administraciones locales, éstas no pueden ser beneficiarias directas de las subvenciones. Además, paralelamente a las ayudas estatales y regionales, han existido también otras ayudas a la inversión procedentes de las Cajas Departamentales –*Caisse d'Allocations Familiales*–, aunque su actuación se ha ido reorientando hacia las ayudas a la persona.

Respecto a los préstamos bonificados, además de las instituciones públicas, existen entidades financieras implicadas en este tipo de incentivos, entre las más relevantes se encuentran las *Caisses de Retraite*, la *Caisse Centrale de Crédit Coopératif*, la *Caisse des Dépôts et Consignations* y la *Caisse Nationale de Crédit Agricole*. Todas ellas conceden créditos blandos a medio y largo plazo a los distintos agentes de la economía social, especialmente para inversiones en alojamientos turísticos con vocación social. Junto a los anteriores agentes operadores, existen los organismos públicos y las sociedades de

economía mixta que pueden optar también a prestamos bonificados, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones. Generalmente se exige lo siguiente: a) que exista un contrato de larga duración por el que el organismo tiene un derecho prioritario sobre la reserva de plazas (mínima del 30 por ciento) de un establecimiento, frecuentemente esta fórmula se denomina "*souscription de lits*" e implica también un desembolso a fondo perdido; b) que la gestión de las instalaciones sea confiada por arrendamiento a una organización turística con vocación social.

Finalmente, hay que señalar que, desde mediados de los años ochenta existe una tendencia notoria a la reducción de las ayudas. Este hecho ha motivado fuertes cambios en la actuación de los agentes operadores, ya que el rigor presupuestario obliga a actuar de manera competitiva, poniendo en peligro la función social. Un ejemplo, de estos cambios, se observa en las asociaciones familiares que se han profesionalizado fuertemente, llegando a actuar de forma similar a las puramente comerciales (Froidure 1996: 27).

- Ayuda a la persona y/o colectivos. Las Cajas Departamentales -*Caisse d'Allocations Familiales*- y entidad paraestatal que controla el cheque-vacaciones -*Agence National pour les Chèques Vacances*- conceden tanto ayudas individuales como a las familias con menores rentas. Además, también existen otros agentes que actúan regularmente, tales como los servicios territoriales con competencias en materias sociales -que ofrecen ayudas individuales-, los comités de empresas -que conceden bolsas de vacaciones- y las Cajas de Pensiones -que otorgan ayudas financieras a las personas mayores-.

Por otra parte, existen actuaciones tendentes a facilitar el desplazamiento, tales como las tarifas que aplica la empresa nacional encargada de explotar los ferrocarriles (SNCF), que favorecen la utilización del tren como medio de transporte entre los colectivos con menores rentas.

- Ayudas al funcionamiento de las organizaciones. El Estado contribuye a la financiación parcial de ciertos empleos en organizaciones de turismo social. Paralelamente, las Cajas Departamentales frecuentemente han facilitado ayudas al funcionamiento de las organizaciones, aunque esta forma de intervención es cada vez menos usual.
- Intervenciones financieras paraestatales. Existen dos grandes organismos paraestatales, citados anteriormente, que afectan a la política de turismo social francesa: la *Agence National pour les Chèques Vacances* y las Cajas Departamentales -*Caisse d'Allocations Familiales*-.

La *Agence National pour les Chèques Vacances* (ANCV) fue creada por el gobierno socialista francés en 1982, y modificada<sup>90</sup> sensiblemente diez años más tarde. Este organismo tiene por misión esencial la administración y el desarrollo del cheque-vacaciones. Su funcionamiento ha sido descrito ya en el capítulo segundo, cuando se hacía referencia a la intervención financiera paraestatal dentro de las políticas públicas. La ANCV está teniendo un gran éxito, de hecho en 1997 esta entidad emitió cheques-vacaciones por valor de 3.017 millones de francos (453,31 millones de euros), llegando a beneficiarse (descuen-

---

90 Creada por la Ordenanza núm. 82.286 de marzo de 1982 y modificada por el Decreto núm. 92/1272 de diciembre de 1992.

tos, formas de pago, depósitos no fiscalizados, etc.) casi un millón de familias. Su actividad permitió que se obtuviese un resultado neto de 27,9 millones de francos (4,19 millones de euros), presupuesto que permitió desarrollar otras acciones de turismo social (renovación de equipamientos turísticos con vocación social, dotación de bolsas de vacaciones para colectivos desfavorecidos y ayudas a organismos sociales y caritativos). Además, existen dos características económicas relevantes del funcionamiento del cheque-vacaciones francés: en primer lugar, la Agencia impone como condición necesaria para adquirir los cheques el cumplimiento de un requisito de renta sobre el beneficiario, en este sentido en 1996 sólo podía obtener cheques aquellas personas que sus impuestos sobre la renta no superasen los 11.350 francos (1.705 euros); y en segundo lugar, se caracterizan porque el depósito de ahorro que constituye el cheque-vacaciones está exento en la tributación directa [Matteudi, 1998].

Por otro lado, cabe señalar que, las Cajas Departamentales –*Caisses d'Allocations Familiales*– son organismos paritarios que realizan una triple acción en el turismo social: por un lado, gestionan directamente alojamientos, beneficiándose principalmente las personas que perciben subsidios sociales –*allocations familiales*–; en segundo lugar, estas Cajas facilitan ayudas para viajes a los beneficiarios de subsidios que tengan rentas muy bajas; y por último, conceden subvenciones tanto para el funcionamiento como para la inversión de las actividades de turismo social. La actividad de estas Cajas, y los retos a cubrir en el turismo social, fueron analizados por De Smedt y Potron [1986].

- Incentivos fiscales. Como se ha comentado anteriormente, el depósito de ahorro que genera el cheque-vacaciones no está sometido a la imposición directa, es decir que queda exonerado en la declaración de la renta y, por tanto, se incentiva fiscalmente el ahorro y el aumento de este tipo de depósitos.
- Sistemas de calidad. La Administración está apoyando, en coordinación con diversas asociaciones, las políticas de calidad y de certificación. En este sentido, es muy interesante la experiencia que está desarrollando desde 1997 la UNAT, que es propietaria de la marca “*Loisir de France*”, dicha marca se otorga a los establecimientos turísticos que superan unos criterios relativos al entorno, el alojamiento y los servicios. Además, aprovechando precisamente la imagen de la marca, se han realizado numerosas actuaciones de comercialización, en las que participa la “*Maison de la France*” para promocionar Francia en el extranjero<sup>91</sup>.
- Sistemas de formación. Desde mediados de los años ochenta, se están realizando módulos de formación que cualifican específicamente a los trabajadores en puestos sensibles a los distintos segmentos de demanda del turismo social, tal es el caso de los servicios de animación o de atención especializada. En este sentido, es meritorio el trabajo realizado por el *Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle* y el *Ministère du Tourisme* [1992], citado ya anteriormente, que establece un conjunto de orientaciones y recomendaciones en los modelos de gestión de los recursos humanos.

91 Sobre la promoción y la calidad certificada, véase la ponencia de Bullat [1998]. Además también es interesante el artículo “*Un nouveau look pour l'associatif*”, –publicado en *Les Cahiers d'ESPACES* en 1991, núm. 22–, que plantea distintas medidas de readaptación de las estructuras de turismo social.

### **4.2.3. Grecia**

#### **A. Antecedentes y situación**

Las ayudas turística griegas se concentran esencialmente en el turismo social y el turismo de interior, y son gestionadas a través de unas secciones específicas que se crearon en 1974 dentro de la Oficina Nacional Helénica de Turismo (ONHT).

La ONHT, que actúa en coordinación con otros dos organismos –el Hogar del Trabajador y la Secretaría de Estado para las Nuevas Generaciones–, puso en marcha en 1982 el “Programa Anual de Turismo Social”, del que se beneficiaban anualmente unas 100.000 personas.

#### **B. Agentes operadores y colectivos beneficiarios**

Los agentes que operan son fundamentalmente públicos, aunque existen algunas pequeñas cooperativas de agroturismo y de turismo de interior, que colaboran con la ONHT. En este sentido, cabe señalar que, el movimiento asociativo es prácticamente inexistente, salvo en lo que corresponde a los Albergues Juveniles.

En cuanto a los agentes públicos, la intervención primordial, como ya se ha dicho anteriormente, corresponde a la ONHT. De su programa se benefician los funcionarios, los trabajadores asalariados, los jubilados, las familias numerosas, los parados, los campesinos, los discapacitados, los refugiados políticos de edad y los combatientes de la Resistencia Nacional. A los tres primeros se les exigen que no superen unos niveles de renta máxima y, además, no deben percibir prestaciones del Hogar de los Trabajadores.

Además de la anterior institución, existe la Secretaría de Estado para las Nuevas Generaciones, que ha puesto en marcha programas para jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 35 años. Sus acciones se han centrado básicamente en obtener reducciones de precios de los hoteles privados en unas fechas determinadas, en beneficio de los jóvenes. Por otra parte, y como se verá a continuación, también existen intervenciones a favor de los obreros que pertenezca al Hogar del Trabajador.

#### **C. Principales instrumentos**

La articulación de la política griega de turismo social se efectúa básicamente a través de los siguientes instrumentos:

- Ayuda a la persona y/o colectivos. La actuación pública ha consistido en la concesión de ayudas a personas que no superen unos niveles máximos de renta, de manera que bajo esta condición se conceden tanto al interesado como a su familia carnets, personales e intransferibles de turismo social. Las ayudas son en torno al 40 por ciento de los gastos generados, si bien varían según el alojamiento se produzca en hotel o en camping, debiendo pertenecer en cualquier caso a alojamientos de la ONTH, y además la estancia máxima no puede superar la semana de duración. Junto a estas bonificaciones, los beneficia-

rios también pueden obtener precios especiales para acceder a otros recursos y productos turísticos: cuevas, museos, parajes arqueológicos, manifestaciones artísticas o transporte.

- Intervenciones financieras paraestatales. El “Hogar del Trabajador” es un organismo privado que se financia paritariamente por los trabajadores y los empresarios, los cuales dedican aproximadamente un 2 por ciento de la masa salarial. Entre otras actividades, este organismo realiza acciones de turismo social, que consisten básicamente en ayudas a la persona. Para ello, aplica los mismos criterios que la ONHT. Además, también ofrece reducciones de precios en hoteles que han sido previamente concertados.
- Gestión directa de instalaciones y equipamientos. La ONTH posee cerca de treinta hoteles (2.620 camas), aunque para desarrollar su gestión ha creado una empresa denominada XENIA. Además posee trece campings, que junto a la oferta hotelera, y determinadas cooperativas agroturísticas privadas, constituyen el soporte básico del alojamiento del turismo social griego.

#### 4.2.4. Italia

##### A. Antecedentes y situación

El turismo social en Italia nace de la mano de los movimientos asociativos que surgen a finales del siglo XIX. Entre las primeras manifestaciones destacan las organizaciones vinculadas a las prácticas deportivas, tales como el *Club Alpino Italiano* (1863) o el *Touring Club Ciclista Italiano*, (1894). Sin embargo, estos pasos vanguardistas surgen de una burguesía que, situada en ciudades como Milán, era aún incapaz de popularizar el turismo. No será hasta 1919 cuando el ingeniero Mario Giani, un dirigente industrial italiano, proponga la creación de un organismo denominado *Dopo Lavoro*, cuyo objetivo era promover el empleo del tiempo libre en turismo y deporte, a fin de que los trabajadores acrecentaran sus capacidades culturales, intelectuales y físicas.

Las iniciativas, que hasta entonces habían sido desarrolladas, solían adoptar la forma de asociaciones independientes. A partir de 1920, año en que el Partido Nacional Fascista redacta el Código del Trabajador, empezarán a ser transformadas todas las asociaciones de tiempo libre, pasando muchas de ellas a ser organismos de derecho público con un marcado carácter nacionalista, que contribuía a reforzar los lazos con el régimen fascista. En este sentido, en 1925 se crea la *Opera Nazionale Dopo Lavoro*, dependiente del Ministerio de Corporaciones, que aprovechaba el tiempo libre de los trabajadores italianos para actividades como el excursionismo (Fernández, 1991: 273). La organización creada –*Dopo Lavoro*– llegó a disponer de un gran número de alojamientos, que en 1937 pasaron a formar parte de la Obra Nacional, estando estrechamente controlada por el gobierno fascista, desde donde se doctrinaban valores patrióticos.

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial y la vuelta al sistema democrático, existe una nueva modificación de las denominaciones utilizadas por la antigua *Dopo Lavoro*, que se transforma en 1945 en la Oficina Nacional de Asistencia a los Trabajadores –*ENAL*. Sin

embargo, a causa de la guerra y las crisis económicas, se había disipado el numeroso patrimonio con que contaban inicialmente las organizaciones nacionalizadas. A partir de 1978 existe una cesión de competencias del Estado hacia las regiones, entre estas responsabilidades se encuentra el turismo. Este hecho contribuirá de forma definitiva a la liquidación de la ENAL, cuya herencia será recogida por los *Centri Ricreative e d'Assistenza ai Lavoratori (CRAL)*.

En la década de los ochenta, el interés suscitado por el turismo social motivó que en 1983 el Estado definiese su postura a favor de las actividades turísticas de las asociaciones sin ánimo de lucro, culturales, sociales y religiosas. Sin embargo, los verdaderos articuladores de la política de turismo social pasarán a ser los gobiernos regionales.

#### B. Agentes operadores y colectivos beneficiarios

Desde la década de los setenta, han aparecido múltiples agentes sociales que facilitan el acceso turístico a quienes poseen menos recursos. El amplio abanico de agentes italianos fue analizado por Mucci (1992), quien clasifica las múltiples organizaciones de turismo social en confesionales, no confesionales y recientes. Aunque para nuestra visión general no se adoptará este enfoque, hay que señalar que el diagnóstico realizado es bastante acertado.

Entre las organizaciones que intervienen en el turismo social italiano, dirigidas especialmente hacia el colectivo obrero, destaca la joven *Federazione Italiana Tempo Libero (FITEL)*, que fue creada por las organizaciones sindicales *CGIL*, *CISL* y *UIL*, que reagrupa a todos los CRAL. También, hay que resaltar el papel de la *Federazione Italiana de Turismo Sociale (FITUS)*, que fue promovida por las principales asociaciones italianas que operan en actividades turísticas<sup>92</sup>.

Por otra parte, hay que decir que la mayor actividad del turismo social italiano ha estado vinculado con el colectivo juvenil, a través de ciertas asociaciones laicas y religiosas, aunque el gran peso se concentra en la oferta que depende de la Iglesia Católica. Entre las principales organizaciones, cabe distinguir la *Associazione Italiana Albeghi della Gioventù* (8.000 camas), el *Centro Turismo Studentesco Giovanile* (agencia de viajes con más 12 oficinas), el *Centro Italiano de Turismo Sociale* (dependiente de la Iglesia Católica y que administra 19.000 establecimientos y 190.000 plazas) y el *Ente Turismo Educativo Culturale* (dependiente de Iglesia Católica, al cual se encuentran adscritos unas 70 organizaciones regionales).

Por último, en lo que concierne a la tercera edad, sobresalen ciertas organizaciones como el *Turismo Terza Etta*, *Consorzio Cooperativo Vacanze* y el *Quarto Spazio*. Todas ellas realizan actividades turísticas dirigidas al colectivo de mayor edad.

#### C. Principales instrumentos

Como se ha dicho anteriormente, la política de transferencias del Estado a las regiones ha

---

92 Véase Gerace (1993).

supuesto que sean estas últimas los actuales agentes promotores del desarrollo del turismo en general, y del turismo social en particular. Entre los principales medios utilizados destacan:

- Incentivos a la inversión. Han consistido, generalmente, en subvenciones a la creación de infraestructura y oferta turística, entre el 8 y el 50 por ciento del capital, que concedían ciertas regiones (Emilia Roma, Umbria, etc.). Además, también se han utilizado, aunque con menor frecuencia, garantías de crédito como incentivos a la inversión.
- Ayudas al funcionamiento de las organizaciones. Aunque desde la década de los años sesenta existían ayudas estatales que beneficiaban a las organizaciones de turismo social, no será hasta los años ochenta cuando se formulen, específicamente, una dotación de fondos para organismos que desarrollasen actividades de turismo social y de turismo juvenil. No obstante, hay que señalar que, desde los años sesenta, existían precedentes de regiones que desarrollaban su propia política turística utilizando este tipo de instrumento (Sicilia, Cerdeña, Piamonte, etc.). A pesar de ello, cabe señalar que, estas ayudas han sido muy exiguas.
- Intervenciones financieras paraestatales. En los próximos años, el turismo social italiano puede verse envuelto en grandes transformaciones, ya que desde la organización *FITUS* se ha elaborado un proyecto de ley que prevé la constitución de un organismo que gestione un sistema de vacaciones denominado el *Buoni Vacanze*, el cual está inspirado en el cheque-vacaciones suizo y francés. Dicho proyecto ha sido ya aprobado por el Senado de la República y debe ser ratificado por la Cámara de los Diputados. En el *Buoni Vacanze* se espera que participen las entidades financieras, las empresas de transporte y los servicios turísticos, así como de las Confederaciones Sindicales y las Regiones. Por otra parte, cabe señalar que, inicialmente no está previsto que existan desgravaciones fiscales, aunque se está estudiando la posibilidad de introducir este elemento dentro del sistema propuesto (Perli, 1998).

#### **4.2.5. Portugal**

##### A. Antecedentes y situación

La historia del turismo social en Portugal se inicia con las antiguas corporaciones, montes de piedad y asociaciones de socorros mutuos, a los cuales se reconocía en la Constitución de 1911 la facultad de organizar actividades complementarias a las del Estado, con el fin de paliar las situaciones de carencias.

Sin embargo, no será hasta la Constitución de 1933 cuando el Estado comience a promover instituciones de cooperación y de solidaridad. Es precisamente, en este contexto, cuando la política social y turística portuguesa toma un nuevo impulso con la creación en 1935 de la *Fundação Nacional para a Alegria no Trabalho (FNAT)*, que comienza ese mismo año a realizar excursiones e inaugura en 1938 la primera colonia de vacaciones "*Um lugar ao sol*" en la Costa de Caparica.

En 1949 empiezan a efectuarse las primeras excursiones internacionales a Francia, y se pone en marcha un programa de intercambio turístico con España, realizado entre la FNAT y la Obra Sindical Educación y Descanso, cuyo destino fundamentalmente era Andalucía. A partir de 1980, estos intercambios desaparecen, aunque se seguirán manteniendo<sup>93</sup> las actividades de promoción de España como destino turístico.

Tras la Revolución de los Claveles, existen profundas reformas sobre los sistemas de sociales, de manera que es en esta época cuando el *Instituto Nacional para Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores (INATEL)* asume la herencia de la FNAT, aunque las actividades de turismo social no serán sus únicos objetivos, puesto que también realiza acciones culturales, sociales y deportivas<sup>94</sup>.

Durante la década de los noventa, INATEL crece y se consolida como un instituto público, dotado con autonomía administrativa, financiera y patrimonial (Graça, 1998: 2). Esta organización nacional adopta una estructura paritaria, bajo forma de asociación, donde existe un Consejo de Administración que representa los intereses de los sindicatos y del Estado, además también participa la *Miserecordi*, que se asemeja a la lotería nacional, y que contribuye a su financiación. Por otra parte, la notable popularidad se manifiesta en volumen de demanda real, a través de sus 275.000 socios.

#### B. Agentes operadores y colectivos beneficiarios

Al margen de la actividad pública desarrollada por INATEL, los trabajadores también se pueden beneficiar de agencias viajes con precios más reducidos que los del mercado turístico, tales como *Agiturismo* o *UGTour*, dependientes respectivamente de los sindicatos CGTP y UGT. Otros sindicatos, como el de trabajadores de aviación y aeropuertos (SITAVA), o el de empleados de banca, poseen centros de vacaciones para sus empleados.

Además de los trabajadores, el colectivo juvenil es el otro gran beneficiario de las acciones públicas y privadas, ya que existen numerosos albergues (1.000 plazas), agencias de viajes y de animación – *Turicoop* y *Sol d'arte*– y ciertas asociaciones laicas y religiosas. Entre estos últimos destacan las agrupadas en la *Federación Nacional de la Associação Crista da Mocidade*, vinculadas a la Iglesia, tales como la asociación *Gerferias* (700 plazas).

#### C. Principales instrumentos

La articulación de la política de turismo social en Portugal se ha realizado esencialmente a través de los siguientes instrumentos:

---

93 Véase la ponencia, "*Le tourisme social portugais*", presentada en 1995 en el Seminario Internacional de Turismo Social celebrado en Calvià (Mallorca).

94 Véase los distintos ámbitos de trabajo en Palha (1993: 3-4)

- Ayuda a la persona y/o colectivos. Desde 1995, y siguiendo los modelos español y brasileño, implantados a mediados de la década anterior, se pone en marcha un programa para personas mayores denominado "*Turismo para a 3ª Idade*" que pretende integrar ciudadanos y culturas en las actividades turísticas, al tiempo que rentabilizaba las instalaciones turísticas durante las temporadas bajas. Para ello, el Estado subvencionaba aproximadamente el 50 por ciento de las vacaciones, que incluían por otra parte los servicios de transporte, estancia, actividades culturales, asistencia médica y seguros de viaje.

En la actualidad, este programa continúa realizándose, aunque ha pasado a llamarse "*Turismo Sénior*". Paralelamente, en 1997 se le adicionó otro programa denominado "*Saúde e Termalismo Sénior*", siendo respectivamente el número de participantes en 1998 de 40.000 y 6.000 personas. Su gestión le ha sido asignada a INATEL<sup>95</sup>, siendo el Ministerio de Trabajo y de la Solidaridad quien cofinancia –junto con el Ministerio de Economía y de Salud– la aportación pública de los programas.

- Gestión directa de instalaciones y de equipamientos. A través de INATEL se gestionan 14 centros de vacaciones (4.100 plazas) y 3 zonas de acampada<sup>96</sup> (8.000 personas), que están abiertos tanto a los programas estatales de turismo social como a los miembros asociados de INATEL.

#### 4.3. Estados moderadamente intervencionistas

En este epígrafe se recogen la actuación de tres naciones que, pese a que no ejercitan políticas específicas sobre el turismo social, si han beneficiado y favorecido el desarrollo de esta tipología turística. El cuadro 4.2 resume la situación de los tres Estados que pueden calificarse como moderadamente intervencionistas (Alemania, Dinamarca y Holanda). El primero de estos países ha actuado fundamentalmente a través de las asociaciones de jóvenes y familias, en tanto que Dinamarca y Holanda han incentivado esencialmente el ocio turístico en el colectivo obrero.

95 Véase INATEL (1998).

96 Puede consultarse información actualizada de este organismo en la dirección de internet: [www.inatel.pt](http://www.inatel.pt)

CUADRO 4.2. SITUACIÓN DEL TURISMO SOCIAL EN LOS ESTADOS MODERAMENTE INTERVENCIONISTAS			
PAÍSES	AGENTES OPERADORES	COLECTIVOS BENEFICIARIOS	INTERVENCIONES PÚBLICAS
<b>Alemania</b>	Públicos: Länders Privados: - Asociaciones y federaciones - Sindicatos y comités	* Familias * Jóvenes * Obreros	* Incentivos a la inversión * Ayuda a la persona y/o colectivo * Promoción y publicidad * Sistemas de formación
<b>Dinamarca</b>	Públicos: Ferie Fond Privados: - Asociaciones - Cooperativas - Sindicatos	* Jóvenes * Obreros	* Transferencias de contribuciones sociales * Transferencias de origen diverso * Ayuda a la persona y/o colectivo
<b>Holanda</b>	Públicos: M <sup>o</sup> Economía y Lotería Nacional Privados: - Asociaciones - Sindicatos	* Familias * Jóvenes * Tercera edad * Discapitados * Obreros	* Transferencia de origen diverso * Ayuda al funcionamiento de organizaciones

Fuente: Elaboración propia

### 4.3.1. Alemania

#### A. Antecedentes y situación

Los primeros antecedentes de actuaciones de turismo social se remontan a 1904, cuando se constituye el Servicio Social de Ferrocarriles se compromete a promover actividades sociales. Sin embargo, el gran impulso en turismo social acontece alrededor de 1910 cuando Richard Schirmann, maestro de escuela, funda en Westphalia el primero de una serie de albergues juveniles que serán agrupados en 1913 en la *Liga Hauptausschuss für Jungenherbergen*. Dicha organización será absorbida posteriormente por el Partido Nacional Socialista, bajo el nombre de Reichverband, y llegará a disponer hacia 1933 de unos 2.300 albergues (Férrandez, 1991: 194). Ese mismo año el Partido de Hitler fundó la *Kraft durch Freude* (KdF) –Fuerza de la Alegría–, que desarrollará actividades de turismo social para millones de trabajadores, adheridos obligatoriamente a esta organización, y cuyas actuaciones se caracterizaban por camuflar sutilmente la doctrina nazi.

Por otra parte, cabe señalar que, hacia 1914, ciertos Estados del Imperio habían aprobado una legislación social, que posibilitó la aparición de numerosos organismos corporativistas y sindicales. No obstante, en Alemania, y salvo el período del *III Reich*, no existirá una polí-

tica estatal de intervención sobre el turismo social y, por tanto, tampoco se conocerá una estructura administrativa específica para este tipo de actuaciones. Su modelo básico actual se encuentra descentralizado, promulgándose el principio de subsidiariedad, de manera que el desarrollo de la política de turismo social lo efectúan las regiones –*Länders*– y los ayuntamientos, en tanto que la administración federal sólo interviene complementando las ayudas promovidas por las anteriores instituciones, especialmente las dirigidas a las familias. Pese a no existir una legislación específica sobre turismo social, sí ha habido varios pronunciamientos del Parlamento sobre las políticas efectuadas por el Gobierno Federal, de manera que, en repetidas ocasiones, se ha puesto de manifiesto el interés por el turismo y por los segmentos de población más desfavorecidos.

No obstante, aunque no han existido específicamente partidas financieras estatales para el turismo social alemán, indirectamente la voluntad del Estado se ha manifestado hacia esta tipología a través de cuatro tipos de políticas<sup>97</sup>: la política de turismo, que considera los incrementos de participación del turismo para todos los colectivos de población; la política regional, que fortalece la estructura económica y equilibra las diferencias territoriales; la política social, a favor de los estratos con menos recursos; y por último, la política juvenil.

Después de la unificación alemana, en 1990, los cinco *Länder* de la República Democrática adoptan la misma política de turismo social que se estaba desarrollando en la República Federal, de manera que desaparecieron los métodos de intervención utilizados por el Partido Democrático de los Trabajadores y se optó por el modelo occidental descrito anteriormente.

#### B. Agentes operadores y colectivos beneficiarios

Los principales agentes operadores en Alemania han sido las asociaciones sin ánimo de lucro, que han agrupado a los numerosos colectivos beneficiarios de las actuaciones de turismo social. Estas asociaciones están representando esencialmente a las familias y a los jóvenes. En lo que concierne a las familias, están recogidas básicamente en tres grandes agrupaciones de asociaciones –dos religiosas [católica y evangelista] y una laica–, que forman los denominados “círculos de trabajo” –*Arbeitskreis für Familienerholung*–, que gestionan a través de 72 asociaciones unas 21.000 camas. Sus centros de alojamiento son de utilidad pública, lo que suponen que al menos dos terceras partes de sus beneficiarios pertenecen a colectivos denominados prioritarios (discapacitados, familias numerosas, familias monoparentales, etc.). Sin embargo, la actividad principal de estos organismos, reconocidos de utilidad pública, es la organización de viajes y no la gestión de alojamientos.

Las organizaciones religiosas católica y evangelista están también especializadas en el colectivo juvenil, aunque además de éstas existen numerosos grupos y servicios de trabajo para los jóvenes, que se encargan de coordinar y promocionar actividades para este colectivo. Entre todas las organizaciones a escala federal, hay que destacar la que agrupa a los alber-

97 Véase Comisión [1993: 20].

gues juveniles –*Deutsches Jugendherbergwerk*–, creada en 1909, que posee unas 150.000 camas en 1.700 establecimientos. Por otra parte, casi todas las regiones han creado organismos de promoción de actividades para la infancia y la adolescencia, estando la mayoría de ellos adheridos al Grupo de Trabajo Federal de Organizaciones Independientes de Beneficencia, que reúne 60.500 establecimientos y 2.400.000 camas.

Por otra parte, los sindicatos han tenido un relevante papel en el turismo social alemán desde que, en 1926, el Comité para las Actividades Socialistas de Cultura comenzó a organizar viajes, si bien las actividades sindicales en turismo se intensifican especialmente después de la Segunda Guerra Mundial. Estas actividades dependían directamente de las administraciones sindicales, no obstante la mayoría de ellas pusieron en marcha empresas autónomas para desarrollar todo tipo de actividades. Un ejemplo de ello fueron la DFG –que era una especie de Caja de Ahorros creada en 1951– y las Oficinas de viajes y de ocio –*Freizeitwerks*–, así como otros organismos locales vinculados a los sindicatos, tales como la *Popularis* y la *GUT-Reisen*. Desde esta perspectiva, han sido tres los sindicatos que principalmente han intervenido: la *GdED* –que ha ofrecido ayudas para el transporte y el alojamiento, especialmente para los jóvenes–, la *IG Bau Steine-Erden* –que adquirió terrenos y creó centros vacacionales– y el DGB –que entre otras empresas ha constituido el *DBG/Freizeitwerks e.V.*, que actúa desde 1960 como turoperador–. Junto a todos ellos están también los sindicatos de los servicios públicos, destacando especialmente, por gestionar centros vacacionales, el de correos –*Deutsche Postgewerkschaft*– y el de ferrocarriles –*Gewerkschaft der Eisenbahner*–.

Por último, hay que señalar que existen determinados servicios sociales que poseen alojamientos turísticos, tal es el caso del servicio social de ferrocarriles –*Bundesbahn*–, del ejército –*Bundeswehr Sozialwerk*–, de los trabajadores federales o de otras Administraciones alemanas (Cancillería, Ministerio Economía, Transporte, etc.).

### C. Principales instrumentos

Pese a que no es un Estado claramente intervencionista, la actuación de la Administración Pública en turismo social se ha realizado básicamente mediante los siguientes instrumentos:

- Incentivos a la inversión. La forma generalmente utilizada ha beneficiado a las asociaciones de utilidad pública, generalmente asociaciones familiares, con subvenciones a fondo perdido para la construcción de alojamientos y equipamientos turísticos, que por otra parte eran cofinanciados con fondos públicos a partes iguales entre las administraciones federal y las regiones. Para conseguir estas ayudas se ha dado prioridad a las inversiones que se encontrasen en una zona preferente, como la antigua R.D.A., con ello se ha pretendido que los incentivos contribuyesen al desarrollo económico y social de los territorios con menores recursos. Para acceder a los incentivos de turismo social las asociaciones deben acreditar que son de utilidad pública.

- Ayudas a la persona y/o colectivos. Algunas regiones y ayuntamientos ofrecen ayudas directas para las familias numerosas, las familias monoparentales y las familias que tengan niños discapacitados. Además de esta forma de intervención, también son frecuentes los precios subvencionados para las vacaciones de la tercera edad, así como de los niños con problemas sociales. Estas ayudas suelen ser de uso libre<sup>98</sup>, siendo generalmente adjudicadas a través de los servicios familiares de las anteriores instituciones o bien a través de organizaciones benéficas. Estas organizaciones valoran las peticiones en función de diversos criterios, tales como la renta per cápita o las circunstancias sociales (tamaño de la familia, existencia de minusválidos, ayudas sociales percibidas, situaciones de desempleo, etc.).

Por su parte, el Estado Federal facilita ayudas a los jóvenes que cursen sus peticiones a través de asociaciones juveniles. Frecuentemente, el uso de estas ayudas está restringido a sus instalaciones, o dan preferencia a ellas o a otras que mantengan convenios de colaboración con ellas, de manera que este sistema de ayuda favorece el turismo de interior en determinadas partes de Alemania. Por último, cabe señalar que el Estado interviene con precios especiales en el transporte por ferrocarril –a través de la *Deutsche Bundesbahn*–, con el fin de favorecer la accesibilidad a las categorías sociales más necesitadas, especialmente las personas de tercera edad.

- Marketing turístico. Las actuaciones del Gobierno Federal se han centrado fundamentalmente en el apoyo financiero para la promoción y la publicidad de las organizaciones de turismo social. En este sentido, la administración alemana ha contribuido a la publicación de guías –*Familienferienverzeichnis* y *Gemeinnützig Familienferienstätten*– y catálogos de vacaciones para las familias –*Familienferienkatalog*– y para las personas discapacitadas –*Hilfe für Behinderte*–.
- Sistema de formación. Dentro del Plan Federal de la Juventud –*Bundesjugendplan*– han existido subvenciones para la formación y cualificación del personal ejecutivo de las empresas y organizaciones turísticas que estén incluidas en la economía de interés colectivo –*Gemeinnützig*–. No obstante, hay que señalar que, este Plan no contempla ayudas específicas para el ocio y el turismo, si bien la mayor parte de las acciones proyectadas hacen referencia al intercambio de experiencias y reencuentros juveniles.

#### 4.3.2. Dinamarca

##### A. Antecedentes y situación

La estructura administrativa danesa no ha contemplado para el turismo social unos servicios especializados y, al margen de determinadas iniciativas locales, los mecanismos de intervención son relativamente recientes. La fuerte presencia sindical y la voluntad de las instituciones públicas ha supuesto que el colectivo obrero sea el más beneficiado de las acciones del Estado danés.

98 No obstante, en muchos casos, se excluye la posibilidad de utilizar determinadas instalaciones y, a veces, también se obliga a efectuar la estancia en los alojamientos homologados de la región.

### B. Agentes operadores y colectivos beneficiarios

La organización social más relevante en turismo –*Dansk Folke Ferie*– está vinculada al movimiento sindical y cooperativo, llegando a gestionar en torno a 12.000 alojamientos, actuando además como turoperador, que incluso posee su propia compañía de aviación. De esta organización se benefician principalmente sus afiliados, con reducciones de hasta el 25 por ciento de los precios medios del mercado. La financiación es compartida tanto por los sindicatos como por una institución pública de depósito de contribuciones sociales –*Arbejdsmarkedets Ferie Fond*–.

Por otra parte, hay que señalar que, existen múltiples organizaciones juveniles –*Danmarks Vandrerhjem, Landsforeningen Ung Domsrigen y la Hebergs Ringen*– que ofrecen productos turísticos, llegando a contar con unas 25.000 camas. Además, también tiene una importante representación el colectivo de tercera edad a través de una reagrupación de asociaciones –*Pensionisternes Samvirke*– que obtiene ayudas de los municipios y de la lotería nacional. Junto a todas ellas, se encuentran las organizaciones que representan a los colectivos de discapacitados –*Landsforeningen Af Vanfore y Dansk Blindesamfund*–, aunque su labor trasciende más allá del turismo social.

Finalmente, cabe señalar que, la importancia que tienen las actividades al aire libre en Dinamarca ha motivado que se agrupen los intereses privados –asociaciones deportivas, naturalistas, políticas, religiosas, etc.– y públicos, creando el Consejo de Coordinación de las Asociaciones de Aire Libre –*Friluftstrådet*–, que se beneficia de fondos provenientes de las quinielas.

### C. Principales instrumentos

Los instrumentos empleados para favorecer el turismo social son escasos, pero algunos de ellos son bastantes ingeniosos y singulares. Entre los principales medios utilizados, hay que destacar los siguientes:

- Transferencias de contribuciones sociales. Es el instrumento más importante y se articula a través del Fondo de Vacaciones del Mercado de Trabajo, que fue creado como entidad autónoma en 1974, aunque su gestión técnica y administrativa depende de la Caja de Pensiones Complementaria del Mercado de Trabajo, que percibe una remuneración por realizar esta prestación. Los depósitos del Fondo proceden de los pagos que trimestralmente realizan las empresas en concepto de provisión relativa a las vacaciones remuneradas, ascendiendo la cantidad media transferida en torno al 12,5 por ciento del salario pagado al trabajador. Los fondos son invertidos en productos financieros del Estado, que son retribuidos un punto por encima del tipo medio de interés. La remuneración al capital constituye una parte esencial de los recursos del Fondo de Vacaciones, que dispone íntegramente de estos intereses para facilitar prestamos a las organizaciones de turismo social. Por otra parte, cabe decir que, el Fondo constituye un depósito de provisión únicamente para las empresas que no disponen de un organismo paritario concertado entre trabajadores y empleados, dándose esta circunstancia en alrededor del 20 por ciento de las empresas.

- Transferencias de origen diverso. Las transferencias más relevantes son aquellas que proceden de las quinielas, y sirven para financiar las actividades del Consejo de Coordinación de las Asociaciones de Aire Libre –*Friluftstrådet*–, así como las que tienen su origen en la lotería nacional, que participa en la financiación de estancias para los jubilados que pertenecen a las Cajas de Jubilación –*Pensionisternet Samusrke*–.
- Ayudas a la persona y/o colectivos. Tanto las personas mayores como los discapacitados se benefician de reducciones en los precios de los transportes, que tratan de incentivar la movilidad espacial.

### 4.3.3. Holanda

#### A. Antecedentes y situación

Los primeros antecedentes del turismo social en Holanda comienzan con las actividades juveniles y con el movimiento obrero. Aunque la información existente al respecto es bastante escasa, se tiene constancia de que junto al nacimiento de los primeros albergues juveniles –*Nederlands Jeugdherberg*– tienen lugar la formación de ciertas asociaciones progresistas bajo la iniciativa de los partidos obreros y de los sindicatos, tales como la asociación holandesa de Amigos de la Naturaleza –*Nederlands Instituut Voord Volksantwikkeling en Naturiendenwerk*–.

En general, el Estado se ha abstenido de intervenir específicamente en el turismo social, a pesar de que han existido ciertas experiencias con un marcado carácter social. Así pues, Holanda puede calificarse como un país moderadamente intervencionista, ya que ciertos organismos y establecimientos se han beneficiado de ayudas que han podido servir para desarrollar esta tipología turística.

#### B. Agentes operadores y colectivos beneficiarios

Los sindicatos están representados en dos agrupaciones con distinta tendencia política, una de izquierda y otra de derecha –respectivamente, la *Federatie Neaderlandse Vakbonden (FNV)* y la *Chistelijke Neederlandse Vakbonden (CNV)*–. La primera agrupación ejecuta su actividad turística a través de una sociedad anónima, denominada Euroase, de la que es único accionista. Esta empresa posee numerosos hoteles y apartamentos (3.200 camas), que realizan una reducción de precios a sus afiliados del 10 por ciento sobre las tarifas comerciales. En lo que concierne a la CNV, cabe señalar que posee una Comisión que se ocupa de las vacaciones de sus miembros y, además, gestiona ciertos equipamientos.

Por otro lado, el colectivo juvenil se beneficia de una red de albergues adscritos a la *Nederlands Jeugdherberg Centrale* (50 albergues y 6.300 camas). Además de ésta, también existen otras asociaciones que poseen centros de vacaciones para jóvenes, como la *Stichting Jeugdbuitenverblijven*, dependiente de los sindicatos, y la *Ladelijs Centrum Voor Gereromeerd Jeugdweide*, que posee alojamientos y organiza actividades para la infancia.

Junto a estas organizaciones, existen paralelamente otras que benefician a la tercera edad: la *National Stichting Vakantie Voor Ouderen Het Veldkamp*, la *Stichting Uit Boven 60* y la *Recreatiecentra Nederland*. Las dos primeras adoptan la forma de fundación y su función consiste esencialmente en ofrecer información sobre las posibilidades de viaje, en tanto que la última organización es una sociedad anónima que, habiendo sido una fundación perteneciente a la Iglesia Reformada, actualmente posee alojamientos que realizan descuentos a mayores y discapacitados en temporada baja.

Por último, hay que señalar que, los discapacitados son otro colectivo con gran representación, existen organizaciones de diversa índole, algunas de las cuales se benefician de ayudas del Estado. Entre todas ellas, destacan por la oferta de alojamiento, la *Het Veldkamp* y la *Generale Diakonale Raad Van Nederlandse Hervormdeak*.

### C. Principales instrumentos

Los instrumentos que básicamente han favorecido el turismo social son los siguientes:

- Transferencias de origen diverso. El Ministerio de Economía concede primas de vacaciones a todos los trabajadores asalariados, según la rama de actividad a la que pertenezcan. La media de estas transferencias suele estar entre el 7,5 y 8 por ciento del salario anual del trabajador. Además de estos fondos, existen transferencias procedentes de la lotería nacional hacia distintas organizaciones, entre ellas destacan aquellas que intentan favorecer el turismo social.
- Ayudas al funcionamiento de las organizaciones. Como se ha dicho anteriormente, no existen ayudas específicas para turismo social, si bien ciertas organizaciones filantrópicas se han beneficiado de ayudas estatales utilizadas para acondicionar lugares y alojamientos, dirigidos especialmente a la tercera edad y a discapacitados.

## **4.4. Estados escasamente intervencionistas**

Junto a las naciones que pueden caracterizarse por ser intervencionistas, existe otro conjunto de Estados que no tienen políticas que faciliten el acceso al ocio turístico a las personas con escasos recursos. Su actuación se suele orientar, esencialmente, hacia ciertas convocatorias de ayudas para mejorar el funcionamiento de organizaciones sociales. Como puede verse en el cuadro 4.3, entre estos países se encuentra Gran Bretaña, Irlanda, Luxemburgo, Austria, Finlandia y Suecia.

CUADRO 4.2. SITUACIÓN DEL TURISMO SOCIAL EN LOS ESTADOS ESCASAMENTE INTERVENCIONISTAS			
PAÍSES	AGENTES OPERADORES	COLECTIVOS BENEFICIARIOS	INTERVENCIONES PÚBLICAS
<b>Gran Bretaña</b>	Públicos: Boroughs y County Councils Privados: - Asociaciones y federaciones	* Jóvenes * Discapacitados	* Ayuda al funcionamiento de organizaciones * Incentivos fiscales
<b>Irlanda</b>	Públicos: FDN y Irish Tourist Board Privados: - Asociaciones - Cooperativas	* Jóvenes * Discapacitados	* Ayuda al funcionamiento de organizaciones
<b>Luxemburgo</b>	Públicos: no existen Privados: Asociaciones	* Jóvenes * Obreros	* Incentivos a la inversión
<b>Austria</b>	Públicos: no existen Privados: Sindicatos	* Familias * Obreros	* Ayuda al funcionamiento de organizaciones
<b>Suecia</b>	Públicos: Standens Fritidsnänds Privados: Asociaciones		* Transferencias de origen diverso
<b>Finlandia</b>	_____	_____	_____

Fuente: Elaboración propia

#### 4.4.1. Gran Bretaña

##### A. Antecedentes y situación

A partir de las prácticas deportivas desarrolladas en el siglo XIX, surgen las primeras agrupaciones de turistas, que organizados en colectivos como el *British Alpin Club*, creado en 1857, empiezan a generalizar el viaje y el ocio turístico entre la población. Sin embargo, no será hasta el siglo XX cuando las asociaciones y cooperativas de vacaciones, creadas años atrás por sindicatos o colectivos religiosos, adopten medidas de turismo social, especialmente dirigidas hacia los más jóvenes<sup>99</sup>.

99 En este sentido, Fernández [1991:195-197] destaca el papel desarrollado por la *Young Men Christian Association* (1844), la *Young Women Christian Association* (1855), los *Boy Scouts Association* (1908), las *Girl Guides Associations* (1910) y la *Youth Hostel Association* (1930).

En general, puede decirse que, en Gran Bretaña el Estado ha jugado un papel secundario en la organización del turismo, incluyendo la tipología social, dejando con ello paso a la iniciativa privada, o en ciertos casos puntuales, a las instituciones locales. Además, desde sus comienzos, el turismo social se ha integrado en las iniciativas turísticas y/o sociales generales, sin diferenciarse del resto de tipologías turísticas o siendo una más de las experiencias que contribuyen al bienestar social.

La actuación del Estado se resume básicamente en las transferencias financieras que realizaban a las autoridades locales, a los servicios sociales y a las asociaciones caritativas que desarrollaban actividades de turismo social. Estos organismos eran los responsables de su administración y su distribución. En lo que concierne a las instituciones locales, hay que señalar que a la Administración de Londres le corresponden 33 distritos *-Boroughs-*, en tanto que el resto de Gran Bretaña está dividida en 50 Consejos de Condado *-County Councils-*. Ambas instituciones han sido las que han asumido el mayor número de competencias en materia de turismo social.

#### B. Agentes operadores y colectivos beneficiarios

Junto a las anteriores instituciones públicas han intervenido numerosos servicios sociales y agentes privados que actúan sin finalidad lucrativa. Entre los servicios públicos destaca especialmente el *Youth Exchange Centre (YEC)*, que es un organismo intermediario entre el Estado y los grupos juveniles, a través del cual se financian muchas asociaciones que realizan actividades de ocio para los colectivos más desfavorecidos.

En el sector privado son las asociaciones sin ánimo de lucro las verdaderas protagonistas, y dentro de éstas destacan aquellas que tratan de favorecer a los discapacitados, tales como *RADAR* o *Holiday Care Service*. Su acción se centra básicamente en la información y en la promoción de equipamientos turísticos.

Entre las principales asociaciones juveniles sobresale especialmente la labor de la *Youth Hostels Association*, que cuenta con numerosos clubes y una importante red de alojamiento (15.000 camas). Además, también son importantes las actividades que organizan los colectivos religiosos, tales como las asociaciones *Scripture Union in Schools* o la *YWCA*. No obstante, tal y como apuntase Bénichou (1992: 91), la actividad del turismo social para los jóvenes en Gran Bretaña ha estado bastante limitada por el escaso intervencionismo del Estado, lo que ha supuesto que su evolución sea muy diferente a lo acontecido en el resto de Europa.

Los sindicatos no han venido practicando regularmente políticas de turismo social, si bien han ejercitado actuaciones específicas, tales como la adquisición de billetes a través de agencias de viajes que les practicaban descuentos de precios. Por otro lado, el colectivo de las familias ha encontrado una importante respuesta en la iniciativa de las sociedades comerciales<sup>100</sup>, aunque también han existido asociaciones que le prestaban sus servicios, ejemplo de ello es la *Family Welfare Association*.

100 Para más información sobre las sociedades comerciales implicadas, puede consultarse la lista que aparece en "Family Holiday Guide".

### C. Principales instrumentos

La intervención pública en Gran Bretaña es muy reducida y se ha desarrollado esencialmente a través de dos tipos de instrumentos:

- Ayudas al funcionamiento de las organizaciones. Las asociaciones sin ánimo de lucro, que realizasen actividades de turismo social, podían beneficiarse de ayudas procedentes tanto de los distintos servicios públicos como del propio Estado. Estas ayudas eran reconducidas selectivamente a los colectivos más desfavorecidos, para que pudiesen acceder al ocio turístico.
- Incentivos fiscales. Las asociaciones sin ánimo de lucro que obtienen subvenciones públicas y donaciones, se pueden beneficiar además de ventajas tributarias.

### 4.4.2. Irlanda

#### A. Antecedentes y situación

El turismo social en Irlanda es una tipología bastante desconocida. Las actuaciones políticas más relevantes se han limitado, casi exclusivamente, a determinadas subvenciones estatales dirigidas a organismos que ayudan a los discapacitados y al colectivo juvenil, esencialmente a través de los albergues juveniles.

Sin embargo, y esta realidad fue expuesta por Lozes (1992), pese a que la intervención pública ha sido muy reducida, la experiencia de las organizaciones sociales privadas ha sido muy fructífera en las actividades de ocio y turismo.

#### B. Agentes operadores y colectivos beneficiarios

Como se ha dicho anteriormente, la iniciativa privada es la que sustenta básicamente la acción de turismo social en Irlanda. Entre estos agentes, y en lo que concierne a los colectivos obreros, destaca especialmente una cooperativa agrícola –*Irish Cooperative Organisation Society Ltd*–, que posee una agencia de viajes –*Cooperative Travel Ltd*– que beneficia a sus socios.

Entre las asociaciones estatales, que organizan actividades para los discapacitados, sobresalen dos en cuanto a su volumen de actividad: la Irish *Wheelchair Association*, que propone un programa de vacaciones para minusválidos, y la *Polio Fellowship of Ireland*, que alquila casas para sus miembros.

Por otro lado, el colectivo juvenil es el que más participa en la vida social, estando representado tanto por asociaciones laicas y religiosas, entre las primeras se encuentra la red de albergues juveniles –*Irish Youth Hostels Trust*– y entre las segundas destaca la católica –*Catholic Boys Scouts of Ireland*–. Por el contrario, el colectivo de tercera edad es el que permanece más desamparado dentro del turismo social irlandés.

### C. Principales instrumentos

La información sobre las intervenciones públicas es muy escasa, y al margen de algunas subvenciones locales existentes, los instrumentos estatales más relevantes son ciertas ayudas concedidas al funcionamiento de las organizaciones, otorgadas por el Fondo de Desarrollo Nacional y por las instituciones sociales y promotoras del turismo –*Irish Tourist Board*–. Estas ayudas van dirigidas fundamentalmente a organizaciones juveniles y de discapacitados.

#### **4.4.3. Luxemburgo**

##### A. Antecedentes y situación

Este país tiene, por las limitaciones geográficas, unas características turísticas muy particulares. El efecto más directo del escaso territorio implica que la mayoría de sus habitantes salgan de viaje al extranjero. Esta característica probablemente ha sido determinante en la evolución histórica de las políticas adoptadas por Luxemburgo. De manera que, aunque desde 1934, año en que se crea el primer albergue juvenil, han existido períodos de compromiso con el turismo, en general puede decirse que la desidia estatal ha sido la nota predominante no sólo hacia el turismo social, sino también hacia el conjunto del sector y de tipologías turísticas.

##### B. Agentes operadores y colectivos beneficiarios

Principalmente son dos los agentes que operan en el turismo social luxemburgués: por un lado, está la asociación *Réseau des Auberges de Jeunesse* (1.200 camas), que facilita alojamiento y actúa también como agencia de viajes para los jóvenes; y por otro lado, existe otra asociación denominada *Association Touristique Ouvrière*, que está vinculada al movimiento sindical, gestionando alojamientos para sus afiliados.

##### C. Principales instrumentos

Los únicos instrumentos utilizados han sido los incentivos a la inversión, consistentes en subvenciones y bonificaciones de interés que concedía el Estado a las asociaciones sin ánimo de lucro, con el fin de incrementar la oferta en hoteles y campings.

#### **4.4.4. Austria, Finlandia y Suecia**

A excepción de Austria, apenas existe información sobre el turismo social en los tres últimos Estados que se incorporaron a la Unión Europea. Austria es el único país que tiene representación en el BITS y además, como se puso de manifiesto tras su participación en el Congreso Mundial de Turismo Social de 1998, celebrado en Foz do Arelho (Portugal), su actividad esta creciendo de manera significativa.

Los antecedentes más remotos del turismo social austríaco se remontan al siglo pasado, cuando se crea en Viena la Unión Internacional de Amigos de la Naturaleza (1895), aunque

la incorporación de este Estado a tal organismo internacional se producirá mucho más tarde<sup>101</sup>.

La intervención pública en el turismo social austríaco ha sido escasa, si bien el Estado ha facilitado determinadas ayudas genéricas a las asociaciones sin ánimo de lucro. Por el contrario, han sido las organizaciones privadas, las que han planificado y realizado fundamentalmente las actividades de turismo social, que se han financiado paralelamente por diversas vías: aportaciones de particulares, donaciones, subvenciones, etc. Entre todos los colectivos, puede decirse que, la gran beneficiaria de las actuaciones ha sido la clase trabajadora, la cual goza de un alto grado de sindicalización. Este hecho ha permitido que se desarrollen ciertos proyectos como Sotur-Austria, que es una organización sin ánimo de lucro perteneciente a la Confederación de Sindicatos –*Österreichischer Gewerkschaftsbund*–, desde la cual se gestionan tres centros de vacaciones (1.700 camas).

Por otra parte, hay que señalar que, pese a la parva información existente, se tiene constancia<sup>102</sup> de que en Suecia el turismo social ha seguido un modelo descentralizado, donde el Estado ha actuado a través de un órgano coordinador –*Stadens Fritidsnänds*– que cooperaba con organizaciones privadas como la *RESO –Folkrrölsernas Reso/Och Semesterorganisation*–. Estas organizaciones recibían ayudas de fondos públicos que procedían de las quinielas. Por último, cabe señalar que, no se ha encontrado información relevante sobre el turismo social finlandés, lo que hace presuponer que predomine la atonía e incluso la inexistencia.

#### 4.5. Otras experiencias internacionales relevantes

Junto a los países de la Unión Europea, existen otros Estados que muestran un profundo interés por el turismo social. En este sentido, destacan especialmente todos los países que pertenecen al BITS: Argelia, Argentina, Brasil, Bulgaria, Canadá, China, Malasia, Estados Unidos, Malta, México, República Dominicana, República Checa, Rusia, Suiza, Túnez y Yugoslavia.

Entre todos los Estados anteriores, resulta meritoria la labor desarrollada por Suiza, Canadá y México, dada la extensión de las actividades y el esfuerzo que vienen realizando desde antaño. En primer lugar, en el continente europeo ha sido enjundioso el trabajo desarrollado en Suiza por la *Caisse Suisse de Voyage (REKA)*, que desde hace sesenta años gestiona el popular cheque-vacaciones. Al margen del éxito económico, con una cifra de ventas de 209 millones de euros, y de otros datos cuantitativos señalados anteriormente por Teuscher (1998b), este organismo ha servido de genuino instrumento para desarrollar el turismo social en países como Francia, Italia y Canadá.

101 Fernández (1991: 275) señala que en 1935 se produce, a través de los 14 albergues juveniles existentes, la incorporación de Austria a la Unión Internacional. Además, por esta misma época, también considera relevante la creación de la asociación *Neues Leben* (Nueva Vida) que se encargará de realizar actividades de ocio para los trabajadores.

102 Entre los primeros autores que han apuntado la descentralización del modelo sueco, figura Escorihuela (1971: 10).

Por otro lado, en el continente americano destacan fundamentalmente dos países: Canadá y México. El primero de ellos ha ido desarrollando, especialmente en la región de Quebec, una vasta red de organizaciones<sup>103</sup> de turismo social, que manifiestan un interés común por la integración social<sup>104</sup>. Sin embargo, el debate actual sobre el turismo social canadiense se ciñe en la implantación del sistema de cheques-vacaciones, aunque son múltiples las debilidades (normativas, asuntos fiscales y financieros y valoraciones sobre la demanda) que se manifiestan respecto a los sistemas francés o suizo (Lignon, 1998).

Por su parte, México es el segundo de los Estados americanos donde el esfuerzo realizado ha sido ciertamente meritorio. Desde mediados de los años setenta, este país está involucrando en el turismo social a los agentes públicos y privados<sup>105</sup>. Actualmente pretende desarrollar, a través de la Secretaría de Turismo, un ambicioso programa de turismo migratorio. Para ello plantea, entre otras estrategias, que la demanda residente fuera de México se beneficie de un sistema de descuentos a partir de la concesión de una "matricula consular", ello serviría para incentivar a que los mexicanos no residentes pasen sus vacaciones en México. La potencialidad de estas acciones se constata, si tiene en cuenta que, la población de emigrantes está formada aproximadamente por unos 20 millones de personas (Del Río, 1998).

Por último, hay que señalar que, al margen de los países que pertenecen al BITS, existen otros muchos que también están desarrollando notorias experiencias, algunas de ellas ciertamente veteranas como es el caso de Corea o de Colombia<sup>106</sup>. Este último país ha dado un respaldo institucional significativo, ya que, como señala Jiménez (1998: 5), la nueva Constitución colombiana de 1991 reconoce el derecho al recreo, que comprende al turismo social como necesidad primordial de todos los ciudadanos. Este reconocimiento se ha producido tras años de esfuerzo de las Cajas de Compensación de Colombia, las cuales, desde mediados de los años sesenta, están desarrollando el turismo social por imperativo legal. En 1998, las Cajas de Compensación invirtieron en los centros de vacaciones unos 160 millones de dólares, además también ofrecían tarifas subvencionadas en función de las categorías salariales de los trabajadores. Estas personas jurídicas del derecho privado colombiano, que actúan sin ánimo de lucro, se financian tanto de las contribuciones obligatorias de los trabajadores de todas las empresas y de los organismos públicos –el 4 por ciento de la remuneración de los empleados– como de los servicios ofertados por ellas mismas.

#### 4.6. Conclusiones

El análisis realizado sobre la política de turismo social europea pone de manifiesto, en primer lugar, la diversidad de situaciones y la heterogeneidad de colectivos beneficiarios y de agentes operadores que intervienen en el desarrollo de esta tipología turística. En segundo

---

103 Véase Raynouard (1980: 15-16).

104 Un ejemplo de ello puede consultarse en Jolin (1996).

105 Véase dicha expansión y las implicaciones que ha tenido en Raynouard (1981).

106 Respecto al caso coreano puede consultarse Pyo y Howell (1988), en tanto que para la realidad colombiana véase Jiménez (1998).

lugar, se observa que, las administraciones públicas de la mayoría de los países están interviniendo directa o indirectamente, apoyándose fundamentalmente en la economía social y en la cobertura pública que otorgan las instituciones. Otro rasgo destacable, viene dado por los sistemas de intervención, que evolucionan en la medida en que se desarrolla la economía pública y social de los Estados.

Si diferenciamos las naciones por grandes bloques, habría que destacar las siguientes conclusiones:

- 1) Existen cinco países en la Unión Europea (Gran Bretaña, Irlanda, Luxemburgo, Austria y Finlandia) que no cuentan con políticas específicas de turismo social, sino que convocan ayudas al funcionamiento de organizaciones sociales –incluidas las que tienen como finalidad facilitar el ocio turístico a las personas/colectivos con menores recursos–. La actuación en Gran Bretaña e Irlanda ha estado dirigida esencialmente hacia los jóvenes y los discapacitados, en tanto que en el resto de países ha tenido mayor relevancia el colectivo obrero y las familias.
- 2) Bélgica, Dinamarca y Francia son los países que más intensamente están actuando sobre la tipología objeto de estudio. Sus sistemas de intervención inciden especialmente sobre la clase trabajadora, a través de la protección social (seguridad social). La extensión del turismo social en estos países se está ejerciendo como un derecho social, a partir de instituciones creadas específicamente para generalizar el ocio turístico. Además del colectivo obrero, tienen un importante peso las familias y los jóvenes, dada la fuerte estructura organizativa existente –asociaciones y federaciones–. Por otra parte, hay que destacar que, paralelamente al desarrollo de las prestaciones sociales, el Estado francés ha incorporado el sistema de cheque-vacaciones, apoyándose en la economía social y pública.
- 3) En Holanda y Suecia destaca el modelo de transferencias de origen fiscal, que ha permitido la financiación de organizaciones sociales que intentan favorecer el acceso al ocio turístico.
- 4) Grecia y Portugal basan sus sistemas en las ayudas a las personas y/o colectivos, que son ejecutadas desde instituciones específicas, dirigidas fundamentalmente a la tercera edad, jóvenes y familias. Este modelo se aproxima bastante al caso español, si bien en España el desarrollo del turismo social se apoya prácticamente en su totalidad en la estructura del mercado turístico comercial, ya que el Estado apenas posee alojamientos para poder efectuar la política que actualmente desarrolla.
- 5) El modelo alemán está fuertemente descentralizado. Existen fondos que contribuyen paralelamente al desarrollo regional (incentivos a la inversión) y a la potenciación del turismo social. Entre los colectivos beneficiarios más importantes destaca, especialmente, el juvenil.
- 6) Por último, hay que señalar que, entre todas las experiencias desarrolladas fuera de la Unión Europea, resulta muy relevante la política del Estado suizo, basada en el cheque-vacaciones, dado que se trata de un modelo consolidado que ha servido de ejemplo en otros países (Francia e Italia).

**SEGUNDA PARTE**

## CAPÍTULO 5. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA DE TURISMO SOCIAL ESPAÑOLA

### 5.1. Introducción

La política de turismo social en España ha ido evolucionando de forma paralela a la sociedad y sus instituciones. La consolidación de esta tipología turística es prueba del progreso español, que se ha plasmado en el Estado de Bienestar, al tiempo que manifiesta una mayor sensibilidad y solidaridad hacia las personas que poseen menores recursos.

El presente capítulo estudia la intervención pública española en el turismo social, partiendo desde las primeras iniciativas del Estado Central. La estructura seguida en el análisis histórico diferencia tres partes: en primer lugar, se observa como desde 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 capítulo, se estudia como el fortalecimiento del Estado del Bienestar ha posibilitado una expansión de la política de turismo social hacia otros colectivos (familias, discapacitados, tercera edad, etc.). La adopción de este tipo de enfoque, centrada en segmentos, se ha realizado con el fin de ofrecer la información lo más homogéneamente posible.

Finalmente, antes de examinar los segmentos de demanda que ocuparán las siguientes páginas, hay que hacer un reconocimiento expreso a la labor investigadora de Fernández (1959), Gutiérrez del Castillo *et al.* (1964) y Torres (1975), ya que en sus obras supieron, entre otros autores<sup>107</sup>, tratar de manera ejemplar en sus obras, tanto la política turística española, en general,

---

107 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 Ouesta (1962).

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.

## 5.2. 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 actividades que se asociaban a colectivos juveniles. De esta forma, se creó en 1887, con carácter experimental, la primera Colonia escolar, ubicada en San Vicente de la Barquera<sup>108</sup> (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<sup>109</sup>.

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<sup>110</sup>. 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 7 y 12 años, la selección de los menores se hacía en función de sus características sociales.

---

108 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.

109 Véase Fernández (1959, pág. 97).

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

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<sup>111</sup> 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 3 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.<sup>112</sup>, unos 22 albergues, que servían para hospedar y hacer vida “religiosa, patriótica y artística”<sup>113</sup> 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 des-

111 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.

112 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).

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

plazamiento 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<sup>114</sup> 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<sup>115</sup>, 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 resulta-

---

114 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).

115 Véase Escorihuela (1971, pág. 11).

dos 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<sup>116</sup> producirían unos resultados 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.

### 5.3. 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 cumplieren 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,

116 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.

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 resulta 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<sup>117</sup>, 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 del 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.

---

117 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.

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<sup>118</sup> 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 dis-

---

118 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.

criminales 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 cumplieren los siguientes requisitos: a) realizaran 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 10 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 10 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 viajaran 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<sup>119</sup>; 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 impondrá fuertes cambios en la política turística española,

---

119 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.

prueba de ello fue la creación del Instituto de Estudios Turísticos (IET) y de la Escuela Oficial de Turismo (EOT)<sup>120</sup>, 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<sup>121</sup>: “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.)<sup>122</sup>, del Ministerio de Información y Turismo, que realizaban viajes con fines sociales, culturales y deportivos.

120 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).

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

122 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).

#### 5.4. La transición política y la universalización de prestaciones sociales

A lo largo de los años setenta y ochenta existen una serie de actuaciones fundamentalmente 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<sup>123</sup>, 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 20 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<sup>124</sup>. También, se tratan cuestiones formativas y laborales sobre estos alojamientos, llegándose incluso a autorizar la constitución de Escuelas para la formación de especialistas<sup>125</sup>.

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<sup>126</sup>, adscrito al Ministerio de Cultura. Ocho años más tarde dicho Organismo derivará en el Instituto de la Juventud<sup>127</sup>. 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<sup>128</sup>. En 1983 tiene

---

123 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.

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

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

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

127 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).

128 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.

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”<sup>129</sup>. 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<sup>130</sup>, como un organismo autónomo con personalidad 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<sup>131</sup> 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<sup>132</sup> 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 minusválidos<sup>133</sup>, 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 acti-

129 Véase INJUVE (1998, pág. 2).

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

131 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.

132 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).

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

vidades 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 más sobre la igualdad de oportunidades entre sexos, lo que motivó la creación en 1983 del Instituto de la Mujer<sup>134</sup>. 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<sup>135</sup> (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 esencialmente tres programas: "Vacaciones y termalismo dirigido a personas con discapacidad", "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 anualmente.

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<sup>136</sup> 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,

---

134 Se crea con la aprobación de la Ley 16/1983, de 24 de octubre [B.O.E. 26/10/1983].

135 Véase el Real Decreto 36/1978, del 16 de noviembre [B.O.E. 18/11/1978].

136 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 siguientes materias: 18ª) "Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial"; y 20ª) "Asistencia social".

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<sup>137</sup>. 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<sup>138</sup>, 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. La importancia creciente que han adquirido las actuaciones regionales obliga a realizar un diagnóstico específico que será efectuado posteriormente. Este diagnóstico sirve además para complementar los antecedentes del turismo social en España.

## 5.5. Conclusiones

Los antecedentes del turismo social en España se centran, inicialmente, 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, cuyo objetivo fundamental era alejar a los niños de los entornos marginados e insalubres donde habitaban.

En tiempos de la República, las actuaciones de turismo social comienzan a dirigirse también hacia los adolescentes, quedando integradas, tras la finalización de la Guerra Civil, dentro de las acciones efectuadas por 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 (1957) y la Oficina de Turismo, Intercambio y Viajes Educativos (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 un gran salto cualitativo. Dicha norma implicaba el reconocimiento legal de las vacaciones remuneradas y el derecho a siete días ininterrumpidos por año de trabajo. El siguiente paso relevante se producirá, en 1939, con la creación 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.

137 Sobre la paulatina transferencia de competencias a las CCAA, véase SGIA (1998).

138 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).

La Obra Sindical intervenía con precios especiales, organizaba viajes y excursiones y gestionaba instalaciones y equipamientos.

Además de las actividades de la Obra, diversos Ministerios comienzan a interesarse en los años cincuenta y sesenta por esta tipología turística. Fruto de esta valoración positiva saldrán 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 la I Asamblea Nacional de Turismo, celebrada en 1964, se recoja una ponencia sobre "Turismo interior y turismo social". Dicho trabajo será el primer balance institucional que se realice sobre esta tipología turística.

Durante los años setenta tiene lugar en España la transición política, además, se produce una extensión del turismo social hacia las familias y los jóvenes. A comienzos de la década de los ochenta, existe un aumento de la sensibilidad hacia la integración de los minusválidos, la igualdad de oportunidades entre sexos y se incrementa la preocupación por 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.

## **CAPÍTULO 6. LA POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO**

### **6.1. Introducción**

La Administración Central del Estado es la que desarrolla esencialmente, en términos cuantitativos y cualitativos, la política de turismo social española. Las instituciones y organismos nacionales que intervienen son, básicamente, cuatro<sup>139</sup>: la Dirección General de Turismo, el Instituto de la Juventud, el Instituto de la Mujer y el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

El análisis de las aportaciones que realizan estas instituciones constituye el objeto a tratar en el presente capítulo. La estructura seguida analiza individualmente cada institución, de manera que, en primer lugar, se estudia el posicionamiento marcado desde la Administración Turística Central. En un segundo epígrafe, se diagnostica el papel que está jugando el Instituto de la Juventud, a través del “Programa de turismo social”. Posteriormente, se estudia el programa de “Estancias de tiempo libre”, del Instituto de la Mujer. Y finalmente, se analizan los tres programas que elabora el IMSERSO: “Vacaciones y termalismo dirigidos a las personas con discapacidad”, “Termalismo social” y “Vacaciones para mayores y para mantenimiento del empleo en zonas turísticas”.

### **6.2. Las actuaciones más relevantes de la Dirección General de Turismo**

Dependiendo actualmente del Ministerio de Economía, la Dirección General de Turismo elabora políticas para incentivar la competitividad de la oferta frente a otros mercados, al tiempo

---

139 Dada la concepción y definición que se ha considerado a lo largo de este trabajo se han descartado otros organismos de menor relevancia, por tener un carácter más restringido o porque se alejaban de los objetivos esenciales del turismo social, tal es el caso, por ejemplo, del Instituto Social de la Marina.

que pretende lograr una mejor adaptación de la oferta frente a los cambios en la demanda, contribuyendo con ello a mejorar el bienestar general. Esta labor está siendo llevada dentro del marco de responsabilidades reconocidas en la Constitución española, que atribuye al Estado competencias sobre materias que sirvan para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica<sup>140</sup>.

La Administración Central Turística comenzó manifestando el interés por el turismo social a mediados de la década de los sesenta, cuando García Rodríguez-Acosta (1966) ostentaba la Subsecretaría de Turismo. Desde la institución se creía conveniente adoptar políticas de escalonamiento de vacaciones para impulsar el turismo social. Además, según afirmaba su titular, "se está trabajando en la publicación de una reducida Guía de Hoteles, a la que se incorporan con carácter voluntario todos los establecimientos hoteleros que lo han deseado, con la única condición de ofrecer un precio especial fuera de temporada para el turismo social. También estamos gestionando rebaja de precios en los medios de transporte, así como un Reglamento para las Ciudades y Casas de Vacaciones exclusivamente destinadas al Turismo Nacional, y la posibilidad de implantación de un sistema de ahorro turístico".

Posteriormente, existe un largo período de atonía, que es roto a comienzos de la década de los años noventa. Por esta época, Fayos (1993: 10-12) considera que, para fortalecer el turismo social, se debería de apostar por un modelo más flexible, abierto y rentable para los distintos agentes económicos y sociales implicados. En este sentido, sugiere que al planteamiento actual se le podían añadir otras propuestas de actuación: el cheque-vacaciones, la diversificación de productos, la mejora en la calidad de servicio y de empleo y la distribución espacial.

Dos años más tarde, Góngora (1995: 3-4), siendo Secretario General de Turismo, valoraba el turismo social por distintas razones: en primer lugar, por tratarse de un segmento de demanda en expansión; en segundo lugar, por la importancia económica del gasto que realizan, ya que las estancias prolongadas de la demanda vienen a compensar el menor poder adquisitivo; y, finalmente, por sus importantes efectos de desestacionalización sobre la actividad turística.

De forma similar, el Ministro socialista Gómez Navarro (1995) afirmaba que: "se ha puesto de manifiesto que el turismo social y en particular, el turismo para la tercera edad, con independencia del apoyo que reciba del sector público, es un producto turístico competitivo y rentable". Con su intervención mostraba su apoyo en el Seminario Internacional de Turismo Social, que se celebró en Calvià (Mallorca). Entre sus conclusiones destacan los efectos positivos que acreaba el turismo social sobre los colectivos sociales desfavorecidos, los destinos turísticos, las empresas turísticas y el empleo.

A pesar de todos estos reconocimientos, hay que señalar que, no ha habido una política explícita que comprometa instrumentos a la consecución de unos fines u objetivos, de manera que la política turística a lo largo de estos años se ha seguido caracterizando por ser, al

---

140 Véase el artículo 149, punto 1º, apartado 13º, de la Constitución española (B.O.E. 29/12/1978).

igual que en el pasado, casi íntegramente de oferta y de promoción. En este sentido, la política turística española se ha orientado sobre dos ejes fundamentales: la mejora de la competitividad de las empresas turísticas y la coordinación de las actuaciones entre las diferentes Administraciones. Para lograr la competitividad se apostaba por una estrategia basada en tres elementos: en primer lugar, la mejora en la cualificación y la formación del capital humano; en segundo lugar, el fomento de la investigación y del desarrollo, incentivando la incorporación de las nuevas tecnologías en el sector turístico; y por último, el fortalecimiento del tejido empresarial en todos los niveles y subsectores. Por lo tanto, se trataba de impulsar un modelo basado en políticas de oferta u horizontales, cuya finalidad última era mejorar la calidad y la competitividad de las empresas.

Dentro de esta gran estrategia española, la Administración Turística aprobó en 1992 el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES<sup>141</sup>), de aplicación durante los ejercicios de 1992 a 1995 inclusive, que subvencionaba las siguientes actuaciones: diagnóstico y análisis de empresas, productos y destinos turísticos; cualificación y formación de recursos humanos; mejora y promoción de la calidad; innovación y fortalecimiento del tejido empresarial; nuevos productos turísticos; y por último, sensibilización y difusión del Plan Marco.

Dentro del Plan FUTURES no existió una línea de actuación específica para el turismo social, si bien se habían apoyado diversos proyectos con una incidencia importante sobre ciertos segmentos de demanda, algunos de los cuales contribuían al desarrollo del turismo social. Sirvan como ejemplos los seis proyectos de turismo termal que fueron financiados, las subvenciones otorgadas al turismo para discapacitados a través de la Asociación Española de Poliomelíticos (ALPE), o las iniciativas surgidas a raíz de los Planes de Excelencia Turística, que promovían el turismo social como instrumento capaz de contribuir a la desestacionalización de los destinos turísticos. A partir de estas últimas iniciativas surgieron programas en Calviá, denominado "El invierno europeo"<sup>142</sup>, en Gandía, en Peñíscola o en el Puerto de la Cruz. De igual forma, en estos Planes de Excelencia se incluían proyectos dirigidos a eliminar las barreras arquitectónicas y a mejorar la accesibilidad.

Por otra parte, en 1996, la Administración Turística aprueba la ampliación del Plan FUTURES (1996-1999), que se articulará a través de las siguientes<sup>143</sup> líneas de trabajo: calidad, formación; tecnificación e innovación; nuevos productos, y, finalmente, destinos turísticos. El Plan FUTURES, sin tratar directamente el turismo social, ha contribuido modestamente al desarrollo de esta tipología turística. Tras la finalización de dicha planificación no se han establecido nuevas líneas de actuación que puedan favorecer la tipología turística objeto de estudio.

141 Véase Orden Ministerial del 19 de agosto de 1992 (B.O.E. 26/8/1995).

142 Nájera (1993) describe las actuaciones más relevantes desarrolladas a partir del Plan de Excelencia de Calviá.

143 Puede consultarse la resolución del 19 de abril de 1996 (B.O.E. 1/5/1996), sobre la convocatoria de la oferta pública de servicios del Plan FUTURES.

Por último, cabe señalar que, la relevancia institucional de la Dirección General de Turismo se manifiesta internacionalmente con su participación dentro del BITS, ya que es miembro de honor de derecho público desde 1979, habiendo participado en numerosas Asambleas y Congresos.

### **6.3. El programa de turismo social del Instituto de la Juventud (INJUVE)**

El Instituto de la Juventud (INJUVE) se crea en 1985, a partir del Instituto de la Juventud y Promoción Comunitaria, debido a la nueva estructura que adoptó el Ministerio de Cultura<sup>144</sup>. Se constituye como un Organismo autónomo de carácter comercial, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, rigiéndose por lo establecido en la Ley sobre Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, en la Ley General Presupuestaria y en las demás disposiciones de aplicación a los Organos autónomos de la Administración del Estado.

A INJUVE le corresponde la ejecución de la política de juventud del Departamento Ministerial, en colaboración con los demás Departamentos Ministeriales y con las Administraciones Públicas cuyas actividades inciden sobre el colectivo juvenil. Entre las funciones que tiene facultad, hay que destacar el fomento del turismo juvenil y el intercambio de jóvenes a escala nacional e internacional.

Para lograr sus objetivos el Instituto de la Juventud cuenta con: el patrimonio y las rentas del mismo; las transferencias que anualmente se consignan en los Presupuestos Generales del Estado; los ingresos que perciben, las subvenciones y las aportaciones que se concedan a su favor; y otros recursos que legalmente le puedan ser atribuidos.

En 1993, INJUVE puso en marcha el “Programa de turismo social”, que se marcaba como objetivos “favorecer el conocimiento de realidades diferentes y compensar desigualdades en aquellos sectores de jóvenes procedentes de zonas rurales y/o de sectores socialmente desfavorecidos”<sup>145</sup>. La oferta del programa se dirige a jóvenes, con edades comprendidas entre los 15 y 18 años, que pertenezcan a Centros de Formación Profesional, Escuelas Taller, Centros situados en zonas rurales o en localidades de menos de 20.000 habitantes y, además, también pueden participar colectivos que por sus características sociales, económicas o culturales cumplan con el objetivo social del programa.

Desde INJUVE se coordina el programa con las distintas CC.AA., que son las encargadas de seleccionar los Centros y los grupos participantes. Todas las actividades del “Programa de turismo social” se desarrollan desde el Centro Eurolatinoamericano de Juventud (CEULAJ), ubicado en Mollina (Málaga)<sup>146</sup>. El CEULAJ es una entidad auspiciada por la Organización Iberoamericana de Juventud, que se constituyó para favorecer el acercamiento, el conocimiento, y la cooperación juvenil entre América Latina y Europa.

144 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).

145 Véase INJUVE (1998: 2).

El programa está financiado íntegramente con la aportación estatal, siendo gratuito para los beneficiarios, e incluye los gastos generados por el transporte, el alojamiento, la manutención y las actividades complementarias. Los turnos se organizan por grupos, normalmente se seleccionan dos grupos por Comunidad Autónoma, participando unos 30 jóvenes en cada grupo. Por lo tanto, el número total de beneficiarios, anualmente, viene a rondar las 1.000 personas.

Desde comienzos del programa hasta el año 2000 han sido 6.950 los participantes en el programa. Como rasgo a destacar en la evolución, hay que señalar que, pese a no haberse incrementado notablemente el número de plazas, si han aumentado el número de CC.AA. que colaboran y participan.

#### **6.4. El programa de “Estancias de Tiempo Libre” del Instituto de la Mujer**

El Instituto de la Mujer se crea<sup>147</sup> en 1983, como un Organismo autónomo de los clasificados en el artículo 4º, apartado 1a, de la Ley General Presupuestaria. Inicialmente, estuvo adscrito al Ministerio de Cultura, aunque cinco años más tarde pasó a depender del Ministerio de Asuntos Sociales. Actualmente, desarrolla sus competencias dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El Instituto tiene como finalidad primordial la promoción y el fomento de las condiciones que posibiliten la igualdad social entre sexos, así como la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social.

Por otro lado, en virtud de los objetivos marcados<sup>148</sup>, desde 1990 el Instituto de la Mujer está suscribiendo Convenios Marco de Cooperación y Addendas con otros Organismos similares de distintas CC.AA. Entre ellos se encuentra los que afectan al programa “Estancias de Tiempo Libre”. Dicho programa se crea en 1993, estando dirigido a las mujeres con hijos exclusivamente a su cargo, pudiéndose beneficiar los residentes de aquellas CC.AA. que mantengan convenios de colaboración con el Instituto.

El objetivo que se persigue es que, además del disfrute de unas vacaciones gratuitas, las familias participen y se integren en una convivencia común. Al mismo tiempo, amplían sus conocimientos en los recursos sociales que existen en sus respectivas CC.AA. y reciben ayuda para afrontar los problemas que se derivan de su situación social y económica. Para lograr estos objetivos se ponen en marcha dentro del propio programa actividades en las que de forma voluntaria participan el máximo número de beneficiarios. Estas actividades son elaboradas por monitoras, que aplican sus conocimientos fundamentalmente a través de talleres.

147 Véase la Ley 16/1983 de Creación del Instituto de la Mujer, del 24 de octubre [B.O.E. 26/10/1983], y su Reglamento aprobado en el Real Decreto 1456/84, del 1 de agosto [B.O.E. 4/8/1984].

148 Aparecen recogidas en el artículo 2, apartados 10, 11 y 13 de la Ley 16/1983, del 24 de octubre [B.O.E. 26/10/1983]. De otro lado, si se quiere observar de manera global las diferencias entre la evolución de los objetivos estatutarios marcados y las políticas diseñadas a lo largo del tiempo véase Instituto de la Mujer [1994].

Las actuaciones pretenden fomentar la autoestima, el conocimiento de la sexualidad, la planificación familiar, la educación de los hijos, el teatro, la fotografía y las técnicas de búsqueda de empleo. Además, también se realizan juegos didácticos para los menores. Todo ello contribuye a que exista, y así lo demuestran las encuestas, una valoración muy positiva por parte de los beneficiarios (Instituto de la Mujer, 1998: 17-22).

El programa es cofinanciado entre el Instituto de la Mujer, que se hace cargo de los gastos derivados de la estancia en régimen de pensión completa y del seguro de viaje de las beneficiarias y de las monitoras, y entre las CC.AA. participantes, que financian tanto los gastos del transporte como el pago de las monitoras y los materiales necesarios para la realización de las actividades. Todo ello posibilita que el programa sea gratuito para las beneficiarias.

Las estancias, que suelen ser de 10 días en hoteles de la Costa Mediterránea, se producen generalmente durante la primera semana de septiembre. A las mujeres beneficiarias se les permite ir solas o acompañadas de sus hijos menores, siempre y cuando tengan edades comprendidas entre los 2 y 12 años.

Además de tener la residencia en alguna de las regiones que colaboran con el Instituto, se establece como requisito indispensable, para poder participar en el programa, que las demandantes tengan unos ingresos mensuales iguales o inferiores al salario mínimo interprofesional, admitiéndose además 90 euros (15.000 pesetas) por hija o hijo a su cargo. La inclusión de este criterio permite hacer discriminaciones positivas a favor de las mujeres que tienen menores recursos económicos.

Por otro lado, la selección de los beneficiarios corre a cargo de las CC.AA., que estudian las solicitudes a través de unas Comisiones de Selección, dando prioridad a las siguientes circunstancias<sup>149</sup>: a) mujeres que tengan a su cargo exclusivo hijas/os menores; b) ingresos mínimo o nulos; c) carencia de estabilidad social; d) mujeres que estén residiendo o hayan residido en una casa de acogida para mujeres o un centro similar; e) que no hayan disfrutado de este programa u otros similares. Las propuestas de concesión son posteriormente elevadas a la Directora General del Instituto de la Mujer.

La oferta de plazas se ha mantenido prácticamente constante con el paso de los años y asciende aproximadamente a unas mil plazas anuales. Desde la puesta en marcha del programa hasta el año 2000, el total de participantes ronda las 8.400 personas. Del total de participantes, aproximadamente el 40 y 56 por ciento, respectivamente, corresponden a las mujeres y sus hijos, en tanto el resto de participantes está formado por las monitoras (en torno al 4 por ciento).

## **6.5. El papel transcendental del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO)**

El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) es una entidad gestora de la Seguridad Social que, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, actúa a través de

149 Véase como ejemplo la Resolución del 8 de junio de 1998 (B.O.E. 24/6/1998), del Instituto de la Mujer.

la Secretaría General de Asuntos Sociales. Dotado de personalidad jurídica propia, asume las competencias en Servicios Sociales de la Administración Central del Estado.

Sus antecedentes se remontan a la creación en 1978 del Instituto Nacional de Servicios Sociales<sup>150</sup> (INSERSO), el cual, recogiendo las competencias del SEREM y del SAP, nace para gestionar los servicios complementarios de las prestaciones de la Seguridad Social. Desde sus orígenes, se plantea, dentro de sus objetivos, la puesta en marcha de servicios sociales para las personas con discapacidades y las personas mayores. El interés por estos colectivos parece centrarse, inicialmente, hasta la primera mitad de los años ochenta, en el primero de ellos, en tanto que a partir de la segunda mitad recae la atención intensamente sobre las personas mayores.

Aunque la estructura y competencias del INSERSO ha sido modificada en varias -ocasiones<sup>151</sup>, las alteraciones más significativas se deben a las transferencias de competencias a las CC.AA<sup>152</sup>. La última reestructuración orgánica del Instituto se produce en 1996, año en el que cambia la denominación de INSERSO por la de IMSERSO<sup>153</sup>. Tras esta modificación, el IMSERSO asume explícitamente, además de las competencias en materia de personas mayores y de personas con discapacidad, las responsabilidades sociales relacionadas con la migración. Para lograr sus objetivos, el Instituto ejercita su política colaborando con el Consejo Rector de Minusválidos, el Consejo Estatal de Mayores y el Foro de la Integración Social de la Inmigración<sup>154</sup>.

Las funciones del IMSERSO se han incrementado cuantitativa y cualitativamente desde su creación, hecho que ha motivado obligatoriamente una expansión de su presupuesto, que ha pasado de 98,54 millones de euros (16.395 millones de pesetas) en 1978 a superar ampliamente los 2.400 millones de euros (400.000 millones de pesetas) a finales del siglo XX. El protagonismo creciente de esta entidad ha afectado intensamente a la evolución de la política de turismo social española. En los siguientes apartados se analiza la actuación del IMSERSO en el turismo social, observando para ello sus programas: "Vacaciones y termalismo dirigido a las personas con discapacidad", "Termalismo social" y "Vacaciones para mayores y para mantenimiento del empleo en zonas turísticas".

150 Véase el Real Decreto 36/1978, del 16 de noviembre [B.O.E. 18/11/1978].

151 Siguiendo una secuencia temporal entre las principales regulaciones que se producen, hay que destacar el Real Decreto 1859/1979, del 30 de julio [B.O.E. 31/7/1979]; el Real Decreto 530/1985, del 8 de abril [B.O.E. 24/5/1985]; y, por último, el Real Decreto 1433/1985, del 1 de agosto [B.O.E. 14/8/1985].

152 Véase la Ley Orgánica 9/1992, del 23 de diciembre. Aunque para las CC.AA. históricas el traspaso de competencias territoriales comenzó en 1981, con las transferencias de servicios de la Seguridad Social a Cataluña [Real Decreto 1517/1981, del 8 de julio -B.O.E. 24/8/1981].

153 Véase el Real Decreto 140/1997, del 31 de enero [B.O.E. 6/2/1997], que modifica la estructura orgánica, y la Orden del 12 del marzo de 1997 [B.O.E. 14/3/1997] sobre el ejercicio de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

154 Para estudiar la creación y funciones de estos órganos puede consultarse la normativa del Consejo Rector de Minusválidos [Resolución del Director General del IMSERSO del 30/1/1987], del Consejo Estatal de las Personas Mayores [Real Decreto 2171/1994, de 4 de noviembre -B.O.E. 18/11/1994-] y del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes [Real Decreto 490/1995, de 7 de abril ó B.O.E. 12/4/1995-].

### **6.5.1. Programas de vacaciones y termalismo dirigidos a las personas con discapacidad**

Apoyado en preceptos constitucionales<sup>155</sup>, los antecedentes del “Programa de vacaciones para personas con discapacidad” se remontan con las primeras “Jornadas de Convivencia para Minusválidos Físicos”, que se desarrollaron desde 1986 hasta 1988. Tras el éxito de estas jornadas, en 1989 el INSERSO asume formalmente su compromiso de participar en programas de vacaciones para minusválidos físicos y psíquicos. Hasta 1994, las actuaciones se basaban en un régimen de colaboración, a través de conciertos con organizaciones sociales –fundamentalmente asociaciones y federaciones–, que a partir de 1995 pasan a ser incluidas dentro del régimen general de subvenciones del área de Asuntos Sociales.

Probablemente, en la decisión de desarrollar este programa fueron trascendentes los resultados de la investigación que en 1988 realizó el Instituto de Estudios Sociológicos para el INSERSO, sobre las necesidades y demandas de las personas con minusvalía. En dicho trabajo, se puso de manifiesto que, tan sólo algo más del 6 por ciento de los discapacitados ocupaban su tiempo libre en actividades al aire libre o fuera del hogar, además concluía que más del 60 por ciento de los encuestados no había disfrutado de vacaciones. Esta realidad la recogió el INSERSO (1994) en su Plan de acción para las personas con discapacidad, que desde su anteproyecto ya planteaba medios y programas para facilitar la participación en las actividades vacacionales, apostando para ello por el desarrollo de unos instrumentos específicos.

El desarrollo del programa de vacaciones depende de organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal, que se benefician de las subvenciones que concede el IMSERSO a aquellas entidades que no teniendo fines lucrativos elaboren actividades de ocio para las personas con discapacidad –la aprobación de convocatorias depende de la Subdirección General del Plan de Acción y Programas para Personas con Discapacidad–. Dentro de los programas financiados, con cargo a las convocatorias anuales, se encuentran los programas de vacaciones que tengan por objeto lograr la máxima integración personal y social de las personas con minusvalía, mediante su participación en turnos de vacaciones. Generalmente, se concede prioridad<sup>156</sup> a los programas que: a) sean presentados por las federaciones y confederaciones con experiencia en la gestión de programas similares; b) supongan un menor coste por plaza y un mayor número de beneficiarios; y, finalmente, c) hagan participar a personas con un grado alto de minusvalía.

Entre las organizaciones más veteranas y de mayor importancia, tanto por el número de participantes como por el volumen de las ayudas comprometidas en la ejecución de este tipo programas, destacan fundamentalmente tres: la Asociación Española prestadora de Servicios para Minusválidos Psíquicos (ANDE), la Confederación Coordinadora Estatal de

---

155 El artículo 49 de la Constitución española establece que “Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que se les prestarán la atención especializada que requieran y ...”.

156 Véase, como ejemplo, la convocatoria que el IMSERSO realizó con la Resolución del 25 de febrero de 2000 (B.O.E. 24/3/2000).

Minusválidos Físicos de España (COCEMFE) y la Confederación Española de Federaciones y Asociaciones por Deficientes Mentales (FEAPS). Desde sus comienzos, y hasta el año 2000, han participado en los viajes unas 67.747 personas, siendo la aportación pública de 10,31 millones de euros (1.715 millones de pesetas). El cuadro 6.1 resume la evolución de las principales variables del programa.

<b>CUADRO 6.1. PROGRAMA DE VACACIONES PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD</b>			
<b>Año (1)</b>	<b>Nº organizaciones</b>	<b>Participantes</b>	<b>Subvención (miles de euros)</b>
1989	2	2.564	282
1990	2	3.069	379
1991	3	3.678	487
1992	3	3.884	499
1993	3	6.635	817
1994	5	7.081	914
1995	6	6.868	932
1996	5	6.915	980
1997	6	7.500	1.142
1998	6	7.174	1.208
1999	6	6.859	1.304
2000 <sup>(2)</sup>	6	5.520	1.364
<b>TOTAL</b>		<b>67.747</b>	<b>10.307</b>

(1) Los años se corresponden a ejercicios económicos subvencionados

(2) Datos provisionales

Fuente: Elaboración propia utilizando información del INSERSO/IMSERSO

Las subvenciones se destinan a cubrir los gastos de alojamiento, manutención, transporte y póliza de seguros, en la cuantía máxima que se determine en la Resolución de concesión. Asimismo, también pueden servir para financiar los gastos de gestión y administración del programa y de los delegados de los turnos, en el porcentaje máximo que sobre el total subvencionado se determine en la Resolución de concesión, no pudiendo ser superior al 8 por ciento del total.

Entre los requisitos para optar a las ayudas, se exige que en el programa participen personas con minusvalía procedentes de, al menos, diez CC.AA. Además, otro requisito es que el programa esté abierto a todo tipo de personas con minusvalía, sin necesidad de que estén integradas en la organización subvencionada. Este programa puede considerarse de turismo social, por cuanto contempla, como criterio en la baremación, la situación socioeconómica de los candidatos. Los recursos económicos de los participantes han sido considerados como una variable relevante a la hora poder acceder al programa, de hecho el 83 por ciento de los beneficiarios tenían unos ingresos personales inferiores a 300 euros (50.000 pesetas) (IMSERSO, 1997: 18).

Los participantes del programa son los beneficiarios –minusválidos físicos o psíquicos mayores de 16 años–, los monitores que organizan los turnos y los acompañantes de las personas que tienen dificultades para desarrollar las actividades cotidianas. El conjunto de personas con minusvalía debe contar en cada turno con un número de monitores y, en su caso, de acompañantes que oscila entre el 20 y el 50 por ciento del total del grupo, dependiendo obviamente del tipo de minusvalía. Además, tiene que existir un delegado responsable del turno, que actúa en representación de la entidad subvencionada. Según las estimaciones realizadas, a finales de la década de los noventa, casi tres cuartas partes (73,43 por ciento) del total de participantes fueron personas minusválidas, en tanto que el resto de las plazas fueron ocupadas por monitores (23,07 por ciento) y acompañantes (3,50 por ciento). En cuanto a la minusvalía de los beneficiarios, generalmente<sup>157</sup>, los discapacitados psíquicos han sido los que más han participado (93,50 por ciento), en tanto que los minusválidos físicos han sido una pequeña minoría (6,50 por ciento).

Los turnos se establecen en función del colectivo destinatario, teniendo una duración entre 7 y 14 días, aunque pueden preverse turnos de menor duración, cuando el objetivo sea la participación en eventos extraordinarios o en actividades culturales. Cada beneficiario tan sólo puede participar de modo subvencionado en un turno de vacaciones.

La cuota a abonar por los beneficiarios y sus acompañantes, no así por los monitores que están exentos, está entre el 20 y el 50 por ciento del coste real de la plaza resultante de los gastos considerados subvencionables<sup>158</sup>. Entre los destinos más frecuentados destacan las CC.AA. de Cataluña, Valencia y Andalucía, que reciben, cada una de ellas, casi una cuarta parte del total de plazas<sup>159</sup>.

157 Véase IMSERSO (1997: 11-12).

158 Las estimaciones realizadas para 1998 cifran las aportación media privada en el 27,71 por ciento (Muñiz, 1999).

159 Por provincias más demandadas destaca Alicante, Málaga, Barcelona y Tarragona (IMSERSO, 1997: 5).

Por otra parte, cabe señalar que, desde 1999, y con las mismas características que el programa de vacaciones para personas con discapacidad, la Subdirección General del Plan de Acción y Programas para Personas con Discapacidad está ofertando ayudas para el "Programa de termalismo dirigido a las personas con discapacidad". No obstante, este programa es aún bastante exiguo, ya que desde su creación han participado unas 215 personas.

### **6.5.2. Programa de termalismo social**

Este programa ha sabido recoger los principios de las Naciones Unidas<sup>160</sup> y la filosofía inspirada por la Constitución española<sup>161</sup>. Esta iniciativa tiene un primer antecedente a comienzo de los años setenta, cuando el Servicio de Asistencia al Pensionista organiza y financia parcialmente, por medio del Mutualismo Laboral, turnos de vacaciones en balnearios para las personas mayores.

Años después, en 1989, se crea y regula<sup>162</sup> un servicio complementario de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social, que tiene por objeto facilitar la asistencia en los establecimientos termales a las personas de la tercera edad, siempre y cuando fuese precisado por prescripción facultativa. Asimismo, se contemplaba que el servicio se preste en régimen de concierto con los establecimientos termales, estableciéndose en su normativa reguladora tanto los requisitos que deben cumplir las empresas que deseen participar como las características de beneficiarios y de las convocatorias.

La puesta en marcha del programa se hizo considerando un doble objetivo (IMSERSO, 1998b: 154):

- 1) Por una parte, facilitar el acceso de los pensionistas del Sistema de la Seguridad Social a los tratamientos que se presta en los balnearios, bajo prescripción facultativa. El acceso al tratamiento termal, a precios reducidos, pretende actuar de forma preventiva, curativa o rehabilitadora de cronicismos y de enfermedades invalidantes, contribuyendo a mejorar la calidad de vida.
- 2) Por otro lado, se pretende potenciar el desarrollo económico de las zonas que rodean los balnearios, contribuyendo a la creación y al mantenimiento del empleo, así como la mejora y modernización de la infraestructura de instalaciones termales.

160 La Declaración de Principios en favor de las Personas Mayores de la ONU considera, en el principio de cuidados, que se debe facilitar el "acceso a servicios de atención de la salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de enfermedades".

161 El artículo 43 de la Constitución española reconoce el derecho a la protección de la salud y, en apartado segundo, afirma que "Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto".

162 Véase la Orden del 15 de marzo de 1989, por la que se regula el servicio de termalismo, del Ministerio de Asuntos Sociales (B.O.E. 5/4/1989), así como la modificación que se produce con la Orden del 26 de diciembre de 1990 (B.O.E. 11/1/1991).

El programa se desarrolla en turnos de 14 días de duración, que van desde febrero hasta diciembre, y los productos turísticos incluidos son: alojamiento en régimen de pensión completa –en habitaciones dobles–, tratamientos termales, póliza colectiva de seguro<sup>163</sup> y transporte local de acercamiento, aunque este último lo ofrecen tan sólo determinados balnearios<sup>164</sup>. El transporte de acercamiento se refiere al desplazamiento de los beneficiarios, tanto al comienzo como en la finalización de los turnos, desde la localidad más cercana al balneario hasta la estación termal, y viceversa.

El precio a pagar por cada beneficiario que quiera participar en el programa depende del tipo balneario y del periodo en que se desarrolle el turno, siendo obviamente el precio superior en la temporada alta (meses de mayo a octubre). El IMSERSO contribuye a la financiación aportando para el año 2000 el 39,74 por ciento del coste medio de las plazas. Esta aportación la hace efectiva el IMSERSO directamente al establecimiento termal.

Los requisitos para ser beneficiario del programa son cinco<sup>165</sup>: 1) ser pensionista del Sistema de la Seguridad Social; 2) precisar los tratamientos termales solicitados; 3) no padecer trastornos mentales graves ni enfermedad infecto-contagiosa; 4) poder ser independiente en la actividades diarias; y, por último, 5) alcanzar una puntuación suficiente en el sistema de baremación establecido. Además también podrán ser beneficiarios de las plazas los cónyuges de quienes reúnan los requisitos anteriores, siempre que cumplan al menos con los requisitos 2, 3 y 4, que deberán estar acreditados con un informe o certificación médica.

Una vez recibidas todas las solicitudes, éstas son valoradas por los Servicios del IMSERSO o, en su caso, por las CC.AA. que hayan asumido las funciones y servicios del Instituto. La adjudicación de plazas se efectúa considerando una distribución provincial de las plazas y de acuerdo con el baremo establecido en las convocatorias del programa, que considera los siguientes criterios: 1) grado de necesidad de recibir los tratamientos termales (máx. 50 puntos); 2) situación económica del solicitante (máx. 40 puntos); 3) edad de los solicitantes (máx. 10 puntos); y, finalmente, 4) participación en el programa en años anteriores –la frecuencia penaliza– (máx. 10 puntos). Este sistema de baremación permite que el programa de termalismo social realice una discriminación positiva en favor de las personas con menores ingresos, por tanto pertenece a la política de turismo social española. Las discriminaciones positivas posibilitan la participación de personas con rentas modestas, en este sentido hay que destacar que, a finales de la década de los noventa, más de la mitad (55,28 por ciento) de los beneficiarios del programa tenían unos ingresos mensuales inferiores a 481 euros (80.000 pesetas) y el 83,90 por ciento poseían unos ingresos inferiores a 751 euros (125.000 pesetas) (IMSERSO, 1999: 7). No obstante, cabe hacer dos reflexiones sobre el sistema propuesto:

---

163 La póliza de seguro colectivo es contratada por concurso mediante procedimiento abierto. Véase como ejemplo la Resolución núm. 4/98 del IMSERSO (B.O.E. 6/1/1998) que establece un presupuesto base de licitación de 0,13 millones de euros (21 millones de pesetas).

164 Aproximadamente, el 60 por ciento de las plazas del Programa cuentan con este servicio de transporte (Tejerizo, 1997: 244).

165 Véase, como ejemplo, la Resolución de 10 de noviembre de 1997 (B.O.E. 12/12/1997) de convocatoria de plazas, que realiza de la Dirección General del IMSERSO.

- 1) En primer lugar, cuando se analizan las distribuciones relativas de los solicitantes y de los beneficiarios según los ingresos, se observa que las diferencias entre ambas son pequeñas. Ello induce a pensar que la discriminación por rentas no es una variable fundamental en el sistema de ponderación adoptado<sup>166</sup>. Sin embargo, el papel de esta variable en el baremo propuesto se manifiesta, más que como incentivador sobre las economías modestas, como discriminador de las rentas mayores. En este sentido, cabe señalar que las personas que poseían rentas superiores a 902 euros (150.000 pesetas) representaron el 14,61 por ciento de las solicitudes y el 8,9 por ciento de los beneficiarios.
- 2) En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, el sistema está basado en una asignación provincial de plazas, cuyos criterios de reparto no se especifican en la normativa. Dicha distribución puede obviar, por defecto de plazas, a personas que reúnen todos los requisitos en una provincia, en tanto que, en otros casos, por exceso en otras provincias se pueden beneficiar personas que nunca habrían obtenido plaza considerando por ejemplo la media regional o nacional.

Por otra parte, como puede verse en el cuadro 6.2, el número de beneficiarios del programa no ha dejado de crecer desde su implantación en 1989, habiéndose ofertado en el año 2000 un total de 80.000 plazas (para el 2001 se prevén 85.000 plazas). La gran demanda<sup>167</sup> ha permitido que sean 634.963 los beneficiarios acumulados del programa, desde sus comienzos hasta las puertas del nuevo milenio, y que el presupuesto destinado no haya dejado de incrementarse, estimándose la aportación pública para el año 2.000 en aproximadamente unos 13,75 millones de euros (2.288 millones de pesetas), cifra que está muy lejos de los 1,93 millones de euros (321 millones de pesetas) con que empezó en 1989. Sin embargo, a pesar de que el presupuesto que sirve para financiar el programa ha aumentado todos los años, se observa que, a partir de 1994, y a excepción de 1996, está existiendo una reducción en la financiación pública per cápita, ello viene dado porque el incremento que se está produciendo en el número anual de plazas está siendo superior a la aportación financiera del Estado.

---

166 En anteriores convocatorias, tales como la establecida por la Resolución de 16 de diciembre de 1991 del INSERSO, la situación económica llegaba a suponer el 50 por ciento de la puntuación del baremo.

167 En 1997 se recibieron 156.653 solicitudes para cubrir 65.000 plazas.

CUADRO 6.2. EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE TERMALISMO SOCIAL						
Años	Plazas concertadas	Aportación media por persona (euros)		Financiación (millones de euros)		
		INSERSO/IMSERSO	Beneficiarios	INSERSO/IMSERSO	Beneficiarios	Total
1989	12.818	150	147	1,93	1,89	3,81
1990	30.295	159	153	4,83	4,63	9,45
1991	35.544	171	166	6,06	5,90	11,97
1992	45.646	180	173	8,20	7,88	16,08
1993	49.820	189	183	9,43	9,11	18,54
1994	52.770	183	196	9,68	10,34	20,01
1995	57.770	180	212	10,39	12,27	22,65
1996	61.300	189	225	11,56	13,82	25,39
1997	65.000	179	234	11,65	15,23	26,87
1998	69.000	178	240	12,28	16,56	28,84
1999	75.000	174	249	13,06	18,67	31,73
2000	80.000	172	261	13,75	20,86	34,61

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por IMSERSO

Por su parte, el número de establecimientos concertados también ha aumentado, contabilizándose en el año 2000 un total de 61 balnearios participantes, lo que supone que dos de cada tres estaciones termales españolas<sup>168</sup> colaboran con el programa, entre ellas priman fundamentalmente las especialidades relacionadas con los tratamientos reumáticos y respiratorios.

A finales de la década de los noventa, la oferta de balnearios se localizaba fundamentalmente en Cataluña (15,79 por ciento), Galicia (15,79 por ciento), Aragón (14,04 por ciento) y Andalucía (10,53 por ciento), si bien este orden se altera cuando se considera el número de plazas, ya que aparece en primer lugar Andalucía (14,87 por ciento), seguido de Aragón (13,32 por ciento), Cataluña (11,20 por ciento) y Galicia (10,84 por ciento).

168 Las estimaciones realizadas, a partir de los datos de ANET, evalúan en 89 el número de estaciones termales existentes en España. Por otra parte, cabe señalar que, Tejerizo (1997: 244) estimó que, en 1995, los 49 balnearios participantes del "Programa de termalismo" representaban el 35,05 por ciento de la ocupación de los balnearios españoles.

En cuanto a la asignación de plazas, son cuatro las CC.AA que reúnen a más de la mitad del total de beneficiarios del programa: Cataluña (16,04 por ciento), Andalucía (15,13 por ciento), Madrid (10,87 por ciento) y Valencia (9,76 por ciento). Por otra parte, también hay que destacar que del programa se benefician españoles residentes en el extranjero.

Finalmente, hay que señalar que, el interés socioeconómico por el programa ha sido manifestado en varias ocasiones por la Asociación Nacional de Estaciones Termales<sup>169</sup> (ANET) e incluso, la calidad del propio programa, ha sido evaluada positivamente por la Unión de Consumidores de España<sup>170</sup> (UCE).

### **6.5.3. Programa de vacaciones para mayores y para mantenimiento del empleo en zonas turísticas**

Este programa surge a partir de una serie de experiencias llevadas a cabo por las Direcciones Provinciales del INSERSO, entre los años 1983 y 1985, que consistían fundamentalmente en organizar turnos de convivencia navideña dirigidos a personas mayores que viviesen solas. Estas experiencias recogían la filosofía marcada desde la Constitución española<sup>171</sup>, que insta a los poderes públicos a promover el bienestar de la tercera edad, con un sistema de servicios sociales que atienda sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Ciertos estudios<sup>172</sup>, realizados en la década de los ochenta, habían evidenciado la necesidad de ocio turístico en el colectivo de mayor edad. En este sentido, se había puesto de manifiesto que tan sólo en torno al 39 por ciento de la población de tercera edad realizaba vacaciones, siendo los escasos recursos económicos la causa principal de la inaccesibilidad (el 45 y el 35,8 por ciento de la población consultada así lo manifestaba, respectivamente, en 1981 y 1988). En términos absolutos, según los estudios<sup>173</sup> de la época, la demanda potencial española de ocio turístico de los mayores de 64 años, se estimaba en 1.937.000 personas.

En 1985, el INSERSO integra el conjunto de acciones en un programa global, que, inicialmente con carácter experimental, se convertirá en una de las intervenciones sociales públicas más populares de España. Su actuación estará en sintonía con los principios marcados años

169 Véase el estudio que realizó Price Waterhouse (1997) sobre la incidencia del programa.

170 Véase el estudio que elaboró la UCE y que publicó el INSERSO (1992).

171 Véase artículo 50 de la Constitución española.

172 Véase la encuesta sobre "Vacaciones y turismo de la tercera edad", que efectuó durante 1981 el Instituto de Estudios Turísticos, y otra bastante similar que realizó la Secretaría General de Turismo en 1988. La primera de ellas, aparece publicada en 1983, en Estudios Turísticos números 77 y 78, en tanto que la segunda y un resumen de la primera se recogen en Ortega (1989).

173 Véase el estudio sociológico del Instituto IDES (1987: 31-38), que indica la distribución territorial por CC.AA. de esa potencial demanda turística.

más tarde por la Organización de las Naciones Unidas<sup>174</sup>. El programa estatal desarrollado trataba de cubrir dos objetivos prioritarios (IMSERSO, 1998b: 145):

- 1) Mejorar la calidad de vida de las personas mayores, mediante la participación en viajes y la realización de actividades turísticas, conectando con otros ambientes y accediendo a bienes culturales.
- 2) Favorecer la creación o mantenimiento del empleo en el sector turístico, con especial incidencia en el hotelero, durante la denominada temporada baja, contribuyendo con ello a paliar la estacionalidad.

En 1993, el éxito del programa posibilitará la diversificación de productos y destinos turísticos. En dicho año, aparece el "Programa de circuitos culturales", como un subprograma del que hasta entonces era conocido como "Programa de vacaciones para la tercera edad". Este subprograma se consideró independiente y con autonomía propia durante las convocatorias públicas<sup>175</sup> de las temporadas de 1997/98 y 1998/99, aunque desde 1999 volverá a estar integrado en el programa de vacaciones. A partir de la temporada 1999/00, los programas se vuelven a fusionar, pasándose a denominar "programa de vacaciones para mayores y para mantenimiento del empleo en zonas turísticas".

La puesta en marcha de este programa comienza con un concurso por procedimiento abierto<sup>176</sup>, que –convocado por el IMSERSO para financiar parcialmente el programa– sirve para contratar a las empresas del sector turístico que se encargarán de su desarrollo. El IMSERSO se encarga de la planificación, que se establece en el pliego de prescripciones técnicas que rige el concurso, y del seguimiento de todas las actuaciones que se derivan de la ejecución del programa. Complementando esta actuación, y con el fin de observar si el segundo de los grandes objetivos del programa se cumple, se crean en 1992 las Comisiones Especiales de Seguimiento del Empleo<sup>177</sup>, donde están representados las Administraciones Central y Autonómica y las organizaciones empresariales y sindicales. Además, las empresas adjudicatarias del programa pueden asistir a las reuniones de la Comisión, aunque no tienen derecho de voto.

Para ser beneficiario del programa hay que poseer la nacionalidad española y ser pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social o ser pensionista –por otros motivos– con 60 años cumplidos. Asimismo, pueden participar los cónyuges, aunque no sean pensio-

---

174 La ONU declaró el año 1999 como "Año Internacional de las Personas Mayores". Entre los principios que se afirman, resulta de especial interés el referente a la autorealización, que apuesta por el acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

175 Véase, como ejemplo, la Resolución del IMSERSO publicada en el B.O.E. núm. 235 de 1997 (B.O.E. 1/10/1997), que anuncia el concurso por procedimiento abierto para contratar la ejecución del programa de circuitos culturales.

176 Sirva de ejemplo las convocatorias establecidas en las resoluciones del IMSERSO del 24 de abril y del 5 de mayo de 1997 (B.O.E. 26/4/1997 y 9/5/1997). Así como la adjudicación del concurso publicada el 28 de julio de 1997 (B.O.E. 8/8/1997).

177 Según el acuerdo adoptado el 24 de septiembre de 1992 por el Consejo General del IMSERSO.

nistas o no reúnan los requisitos de edad y/o nacionalidad. Además, se admite como acompañante a un hijo/a con discapacidad –con un grado de minusvalía igual o superior al 45 por ciento–, siempre y cuando viaje con sus padres ocupando cama supletoria en la habitación del hotel.

Por otra parte, desde la temporada 1990/91 también pueden participar los españoles residentes en países europeos y, desde 1993/94, los residentes en Iberoamérica, países de la antigua Unión Soviética, Australia y Norte de África. Todos ellos son beneficiarios potenciales del programa<sup>178</sup>, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos con carácter general o sean asimilables a los mismos –considerando para cada persona el tiempo transcurrido sin visitar España y la edad–.

Dentro del programa se incluyen los servicios de transporte –de ida y vuelta desde la capital de cada provincia–, alojamiento en régimen de pensión completa, menú de régimen –para quien lo necesite–, asistencia sanitaria complementaria a la Seguridad Social, actividades de ocio y póliza colectiva de seguros. Para el alojamiento se utilizan hoteles que son seleccionados por el IMSERSO<sup>179</sup>, de entre aquellos que presentan las empresas adjudicatarias del concurso. Se establece una categoría mínima de tres estrellas, si bien, de forma excepcional, se puede autorizar la participación de hoteles de dos estrellas cuando sus instalaciones sean asimilables a los primeros. Además, para los circuitos culturales se incluye, como parte del producto turístico, las excursiones radiales que se hagan desde el destino elegido a los diferentes lugares de interés cultural.

Los turnos vacacionales se desarrollan desde octubre de un año a junio del año siguiente. La duración de la estancia se encuentra entre siete y catorce días para las regiones costeras del mediterráneo (Andalucía, Baleares, Cataluña, Murcia y Valencia), mientras que los destinos turísticos de Canarias y Portugal tienen una duración de siete días. Por su parte, los circuitos culturales tienen una duración de seis días, desarrollándose entre los meses de abril a junio. La evolución de las plazas ofertadas y de la estancia puede observarse en el cuadro 6.3. Por otro lado, cabe señalar que, desde la temporada 2000/01, existen limitaciones territoriales en los turnos vacacionales de siete días en península y baleares, así como en los circuitos culturales, lo que significa que están definidos los orígenes (provincias) y destinos (CC.AA.) de los participantes. En este sentido, resultan más flexibles al usuario, y por tanto se incentivan, los turnos que tienen una duración de 14 días.

Junto a estas modalidades, cabe apuntar que, para la temporada 2001/02, se prevé la inclusión dentro del programa de una nueva variedad denominada “Turismo de naturaleza”, consistente en turnos de una estancia de cuatro días en espacios naturales, que permitirán el desarrollo de actividades recreativas y contemplativas.

178 Para facilitar la incorporación de los países iberoamericanos y la antigua URSS, se firmó un convenio de colaboración entre el IMSERSO, la Dirección General de Migraciones e Iberia Líneas Aéreas de España, S.A. Véase Carnicero (1996).

179 El IMSERSO comenzó seleccionando los establecimientos hoteleros, desde la temporada 1992/93, exigiendo una serie de servicios mínimos, referidos fundamentalmente a la adecuación de las instalaciones, la dotación de asistencia sanitaria e incorporación de programas de animación socioculturales (Carreño, 1997: 236-237).

Temporadas	CUADRO 6.3. EVOLUCIÓN DE LAS PLAZAS OFERTADAS Y DE LA ESTANCIA DEL PROGRAMA VACACIONES PARA MAYORES Y PARA MANTENIMIENTO DEL EMPLEO EN ZONAS TURÍSTICAS																				Total Plazas
	Andalucía		Baleares		Canarias		Cataluña		C. Valenciana		Murcia		Portugal		Circuitos						
	Plazas	Estancia	Plazas	Estancia	Plazas	Estancia	Plazas	Estancia	Plazas	Estancia	Plazas	Estancia	Plazas	Estancia	Plazas	Estancia	Plazas	Estancia			
1985/86			11.000	27																16.000	
1986/87	52.500	20	37.500	27																152.500	
1987/88	73.000	14	96.000	20																225.000	
1988/89	78.000	14	103.000	20																240.000	
1989/90	80.000	14	140.000	14																310.000	
1990/91	90.000	14	156.930	14																356.930	
1991/92	90.000	14	159.930	14																359.930	
1992/93	90.000	14	134.000	14	16.000	9														357.000	
1993/94	80.000	14	130.000	14	20.000	7														357.000	
1994/95	80.000	14	128.000	14	20.000	7														360.000	
1995/96	80.000	14	132.000	14	10.000	7														360.000	
1996/97	80.000	14	132.000	14	10.000	7														360.000	
1997/98	80.800	14	135.000	14	10.000	7														366.000	
1998/99 <sup>(1)</sup>	80.000	14	125.000	14																330.000	
1998/99 <sup>(2)</sup>	9.500	7	10.500	7	10.000	7														63.000	
1999/00 <sup>(1)</sup>	80.000	14	129.750	14																336.000	
1999/00 <sup>(2)</sup>	8.500	7	10.500	7	10.000	7														64.000	
2000/01 <sup>(1)</sup>	80.000	14	129.750	14																356.000	
2000/01 <sup>(2)</sup>	8.900	7	10.800	7	10.000	7														64.000	

(1) Turnos vacacionales de 15 días.

(2) Turnos vacacionales de 8 días, exceptuando los circuitos culturales que tienen una duración de 6 días.

La comercialización ha experimentado grandes transformaciones, cualitativas y cuantitativas, ya que, de una única agencia de viajes que existía en 1985, se ha pasado a más de 3.000 puntos de venta. El sistema adoptado se apoya en la red SAVIA, que permite emitir y controlar el número de billetes. Hasta la temporada 1999/00 la adjudicación de plazas se hacía mediante el abono del precio, siempre y cuando se cumpliesen los requisitos para ser beneficiarios, salvo las plazas correspondientes a Canarias, Portugal y circuitos culturales, que se adjudicaban por sorteo público entre todas las solicitudes. Sin embargo, a partir de dicha temporada, se ha puesto en marcha un sistema de acreditación que obliga a presentar una solicitud ante el IMSERSO, siendo un trámite obligatorio y previo antes de adquirir el billete. Posteriormente, una vez procesadas informáticamente las solicitudes, el IMSERSO remite la correspondiente acreditación, que indica si se tiene garantía de plaza –especificando las fechas en las que se puede dirigir a la agencia de viajes– o si se encuentra en lista de espera. Además del indicado en la acreditación, existe la posibilidad de adquirir un segundo billete para turnos que exclusivamente se desarrollan en diciembre y enero.

En el caso de que el número de solicitantes sea superior al número de plazas del programa, el IMSERSO aplica un baremo con el fin de priorizar socialmente el acceso al programa. En este caso, los criterios de selección son los siguientes: a) edad del solicitante; b) cuantía de la pensión; y, por último, c) frecuencia, se establecen penalizaciones para los usuarios del programa en años anteriores. No obstante, tienen prioridad aquellos solicitantes que no hubieran viajado en temporadas anteriores.

Por otro lado, hay que señalar que, el programa es cofinanciado entre el IMSERSO y los beneficiarios, según el destino vacacional elegido y la duración del turno. Los cuadros 6.4 y 6.5 recogen la evolución de las aportaciones y la financiación total del programa. Para la temporada 2000/01 se estima que el gasto directo será de 115,27 millones de euros (19.179 millones de pesetas), aproximándose en torno a los 1.202 millones de euros (200.000 millones de pesetas) el valor total acumulado desde comienzos del programa. En las últimas temporadas se observa que existe cierta atonía en las tasas de crecimiento interanuales de la financiación pública. En términos relativos, en la temporada 2000/01, la contribución pública representó el 40,88 por ciento de la financiación total del programa.

CUADRO 6.4. EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES PUBLICAS Y PRIVADAS DEL PROGRAMA DE VACACIONES PARA MAYORES Y MANTENIMIENTO PARA EL EMPLEO EN ZONAS TURÍSTICAS (EUROS)							
Temporada	Aportación del INSERSO/IMSERSO		Aportación de los participantes				
	Vacaciones	Circuitos	Península	Baleares	Canarias	Portugal	Circuitos
1985/86	46		60	120			
1986/87	57		108	150			
1987/88	72		96	138			
1988/89	81		99	142			
1989/90	79		105	122			
1990/91	81		111	130			
1991/92	86		118	137			
1992/93	89		125	145	157		
1993/94	102		131	152	164		79
1994/95	101		136	158	147		82
1995/96	106		141	164	151		84
1996/97	109		147	171	157		88
1997/98	111	122	152	177	162	152	96
1998/99 <sup>(1)</sup>			157	183			
1998/99 <sup>(2)</sup>		131	101	123	167	120	100
1999/00 <sup>(1)</sup>			160	186			
1999/00 <sup>(2)</sup>			103	126	171	123	102
2000/01 <sup>(1)</sup>			169	196			
2000/01 <sup>(2)</sup>			108	131	177	128	105

(1) Los años se corresponden a ejercicios económicos subvencionados

(2) Datos provisionales

Fuente: Elaboración propia utilizando información del INSERSO/IMSERSO

<b>CUADRO 6.4. EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE VACACIONES PARA MAYORES Y PARA MANTENIMIENTO DEL EMPLEO EN ZONAS TURÍSTICAS (MILLONES DE EUROS)</b>											
Temporada	Financiación INSERSO/IMSERSO		Financiación privada								
	Vacaciones	Circuitos	Andalucía	Baleares	Canarias	Cataluña	C. Valenciana	Murcia	Portugal	Circuitos	Total
1985/86	0,73			1,32			0,30				2,36
1986/87	8,69		5,68	5,64			5,68	1,08			26,76
1987/88	16,23		7,02	13,55			3,27	1,92			41,99
1988/89	19,49		7,72	14,66			4,86	0,99			47,72
1989/90	24,38		8,41	17,08		2,10	6,31	1,05			59,34
1990/91	28,97		10,04	20,33		2,79	8,36	1,12			71,60
1991/92	31,03		10,63	21,91		2,95	8,86	1,18			76,57
1992/93	31,79		11,21	19,37	2,51	3,74	9,59	1,24			79,45
1993/94	35,36		10,46	19,73	3,29	3,92	10,07	1,31		0,79	84,94
1994/95	35,69		10,88	20,20	2,93	5,17	10,48	1,36		0,58	87,28
1995/96	37,29		11,32	21,67	1,51	5,66	10,89	1,98		0,59	90,90
1996/97	38,43		11,78	22,63	1,57	5,89	11,34	2,06		0,61	94,32
1997/98	40,03	0,97	12,27	23,90	1,62	6,23	11,85	2,13	0,18	0,77	94,95
1998/99 <sup>(1)</sup>	35,52	1,96	12,55	22,84		5,96	11,45	2,19			102,97
1998/99 <sup>(2)</sup>	5,17		0,96	1,29	1,67	0,55	0,96		0,36	1,49	
1999/00 <sup>(1)</sup>	44,28		12,80	24,19		6,24	11,72	2,24			109,04
1999/00 <sup>(2)</sup>			0,88	1,32	1,71	0,67	0,98		0,49	1,53	
2000/01 <sup>(1)</sup>	47,13		13,51	25,42		6,59	12,37	2,36			115,27
2000/01 <sup>(2)</sup>			0,96	1,41	1,77	0,77	0,89		0,51	1,58	

(3) Turnos vacacionales de 15 días

(4) Turnos vacacionales de 8 días, exceptuando los circuitos culturales que tienen una duración de 6 días.

Fuente: Elaboración propia utilizando información del INSERSO/IMSERSO

Por último, hay que señalar que, pese a que hasta 1999 no se habían introducido las discriminaciones positivas a favor de los solicitantes con menores recursos económicos, tres son las razones fundamentales que obligan a considerar necesariamente este programa dentro de la política de turismo social española:

- a) En primer lugar, el programa ha beneficiado mayoritariamente a un estrato de población con escasos recursos económicos, de hecho casi la mitad (45,19 por ciento) de las solicitudes recibidas percibía ingresos mensuales por debajo de los 361 euros (60.000 pesetas) y más de tres cuartas partes (76,25 por ciento) tenían ingresos que no superaban los 601 euros (100.000 pesetas). El nivel económico de los asistentes es un factor clave para analizar el esfuerzo económico que los beneficiarios tienen que realizar<sup>180</sup>, sobre todo los que disponen de menores rentas, de manera que el acceso al ocio turístico se produce tan sólo mediante la intervención pública.
- b) En segundo lugar, la puesta en funcionamiento del programa ha permitido que el INSERSO/IMSERSO establezca desde 1992 una línea de colaboración a través de convenios municipales, que han dado prioridad a aquellas personas que contasen con unos ingresos iguales o inferiores al salario mínimo interprofesional en vigor (IMSERSO, 1998b: 151).
- c) Finalmente, desde los comienzos del programa se han ido introduciendo continuas modificaciones con el fin de mejorar su calidad<sup>181</sup> y hacerlo más accesible para todos. La última gran reforma<sup>182</sup> ha dado como resultado la incorporación del baremo socioeconómico introducido en 1999, que facilita la discriminación positiva<sup>183</sup>. La puesta en marcha de este tipo de iniciativas fortalece la asignación social de plazas, ya que discrimina a las personas de tercera edad que más recursos tienen y que, por tanto, pueden costearse el mismo paquete turístico en el sector comercial. Por otro lado, la adopción de una vertiente más social contribuye a paliar, al menos en parte, las críticas que el programa ha recibido desde el mundo empresarial.

## 6.6. Conclusiones

En el presente capítulo se ha analizado la política de turismo social desarrollada por la Administración Central del Estado. Partiendo desde un enfoque institucional, se ha puesto de manifiesto que la intervención pública estatal está siendo desarrollada por la Dirección General de Turismo, el Instituto de la Juventud, el Instituto de la Mujer y el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

---

180 Sobre la distribución de los ingresos véase Carreño (1997: 237), aunque son también muy interesantes las distribuciones del Instituto IDES (1987 y 1989). La última de ellas estimó que el 79,21 por ciento de los usuarios del programa poseían ingresos familiares inferiores a 601 euros (100.000 pesetas).

181 Véanse, como ejemplos, el análisis de la calidad realizado por Carreras y Saiz (1992) para la Unión de Consumidores de España y el estudio que realizó ACSG (1993) sobre la rentabilidad del programa.

182 Fernández (1997: 4) apuntaba esta posibilidad al afirmar que "...habría que introducir en los próximos años nuevos sistemas de selección de los beneficiarios del programa, en función de un baremo socioeconómico".

183 Véase en este sentido como ejemplo las críticas que transmitió la FEEAV a la CEOE sobre el programa de turismo social, y que fueron publicadas en 1990 en EDITUR, núm. 1578, pág.25.

La Administración Central Turística ha mostrado en múltiples ocasiones su interés por el turismo social, basándose fundamentalmente en los beneficios que provoca para la economía, si bien los planteamientos e intenciones nunca han llegado a formalizarse en políticas explícitas que comprometiesen instrumentos para la consecución de unos objetivos concretos. Además, durante muchos años, parece haber existido una falta de coordinación entre la planificación turística global, realizada por la Dirección General de Turismo, y la política de turismo social, efectuada esencialmente por el IMSERSO.

Por su parte, el Instituto de la Juventud está desarrollando desde 1993 el “Programa de turismo social”, del que se benefician aproximadamente unos 1000 jóvenes al año. Con un tamaño similar, el Instituto de la Mujer realiza, también desde 1993, un programa de turismo social denominado “Estancias de Tiempo Libre”. Dicho programa se realiza en cooperación con múltiples CC.AA., y está dirigido a mujeres con hijos exclusivamente a su cargo –familias monoparentales–.

Finalmente, hay que señalar que, el IMSERSO es la institución española que está desarrollando de manera más trascendental la tipología turística objeto de estudio. Su política se realiza a través de tres programas: “Vacaciones y termalismo dirigido a personas con discapacidad”, “Termalismo social” y “Vacaciones para mayores y para mantenimiento del empleo en zonas turísticas”.

El “Programa de vacaciones para personas con discapacidad” se lleva realizando regularmente desde 1989, lo que ha permitido que casi 70.000 personas minusválidas accedan al ocio turístico. Consiste en subvencionar a organizaciones sociales ó fundamentalmente asociaciones y federaciones– que realizan turnos vacacionales dirigidos a las personas con discapacidades. Los turnos son cofinanciados –entre los participantes y la aportación pública– y benefician anualmente en torno a las 7.000 personas. Además, desde 1999, se ha incorporado el programa de termalismo dirigido a las personas con discapacidad, si bien su tamaño es aún muy reducido.

Por otra parte, el “Programa de termalismo social” está dirigido también a las personas de la tercera edad. Sus objetivos son tanto favorecer el acceso a los balnearios españoles como potenciar el desarrollo socioeconómico de las zonas que rodean las estaciones termales. La rápida aceptación de esta forma de intervención pública ha permitido que el programa no haya dejado de crecer, alcanzándose en el año 2000 las 80.000 plazas, distribuidas entre los 61 balnearios participantes.

Por último, el “Programa vacaciones para mayores y para mantenimiento del empleo en zonas turísticas” es la iniciativa de turismo social de mayor envergadura realizada en España. Sus objetivos prioritarios son mejorar la calidad de vida de la tercera edad y favorecer el mantenimiento del empleo en zonas con fuerte estacionalidad. El programa, que convoca el IMSERSO para financiar parcialmente los turnos vacacionales, es desarrollado por una o varias empresas turísticas, lo que supone que la iniciativa pública se apoya en la infraestructura privada para la consecución de sus objetivos. Actualmente, el programa beneficia a 400.000 personas, generando un gasto directo que alcanza los 115,27 millones de euros [19.179 millones de pesetas].

## CAPÍTULO 7. ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

### 7.1. Introducción

El desarrollo del Estado de las Autonomías ha implicado la transferencia de competencias y la creación de organismos regionales, capaces de hacer frente a las responsabilidades sociales y turísticas. El interés por el turismo social se ha llegado a plasmar entre los fines reconocidos en las legislaciones turísticas de ciertas CC.AA.

En este último capítulo se analiza las principales formas de intervención sobre la tipología turística objeto de estudio. Dicho análisis resulta bastante complejo, debido a la dispersión de la información, ya que son múltiples las instituciones e instrumentos que intervienen en las 17 regiones españolas. La enmarañada red, que articula la política regional, ha obligado a estructurar la información en función del nivel de implicación, es decir, considerando el peso cuantitativo y cualitativo de las políticas de turismo social. En este sentido, la estructura del análisis efectuado responde a la siguiente clasificación: CC.AA. intervencionistas (Castilla-La Mancha y Cataluña); CC.AA. moderadamente intervencionistas (Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana, País Vasco y Baleares); y, por último, CC.AA. escasamente intervencionistas (Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra).

Por otra parte, cabe señalar que, el diagnóstico se ha realizado con información procedente de distintas fuentes, siendo pues bastante heterogénea, ya que apenas existe bibliografía. El documento de mayor interés fue elaborado por Consultur S.A., en 1993, para la Secretaría General de Turismo<sup>184</sup>. Después de este trabajo, tan sólo existieron ciertos informes no publicados, realizados a mediados de la década de los noventa por la Dirección

---

184 Véase Consultur [1993]. También resulta interesante, aunque específicamente dirigido hacia el segmento de la tercera edad, la guía de viajes elaborada por Ara [1993].

General de Turismo. Por otro lado, otra fuente de información, considerada trascendental para la elaboración de este capítulo, ha sido la base de datos documental "Sabini-Legistur" del Centro de Documentación Turística de España (CDTE), perteneciente al Instituto de Estudios Turísticos. Por último, con el objeto de contrastar la información y poder conocer la situación actual, se ha solicitado información a todas las CC.AA. sobre los antecedentes y los mecanismos de intervención en el turismo social.

La demanda de información se realizó a las instituciones que asumían las responsabilidades de bienestar social y de turismo, existiendo un gran entramado institucional –las competencias eran asumidas esencialmente desde las Consejerías, Institutos y/o Departamentos–.

Al margen de los instrumentos utilizados por las CC.AA., hay que señalar que, también son numerosos los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales que intervienen activa y regularmente en el turismo social. Sin embargo, dado el elevado nivel de desagregación territorial de la información, y teniendo en cuenta que los resultados finales probablemente no compensarían el esfuerzo realizado –en tiempo y coste–, se ha optado tan sólo por citar los casos más relevantes.

## **7.2. Comunidades Autónomas intervencionistas**

En España han sido Castilla-León y Cataluña las regiones que más decididamente han intervenido sobre el turismo social. La primera de estas Comunidades ha actuado fundamentalmente sobre la demanda, otorgando ayudas que facilitan el acceso al ocio turístico. Por el contrario, Cataluña se ha caracterizado por ser la única región española que, además de la demanda, está incentivando el desarrollo de la oferta de turismo social. El cuadro 7.1 recoge las principales intervenciones públicas que afectan a esta tipología turística. En dicho cuadro pueden observarse los agentes operadores, que son los que articulan y ejercitan las políticas, los programas y los colectivos beneficiarios.

CUADRO 7.1. PRINCIPALES ACTUACIONES PÚBLICAS DE LAS CC.AA. INTERVENCIONISTAS			
CC.AA.	AGENTES OPERADORES	ACTUACIONES	BENEFICIARIOS
Castilla-La Mancha	* Consejería de Bienestar Social	* Pr. "Turístico social"	* Tercera edad
Castilla-La Mancha	* Departamento de Trabajo	* Pr. "Promoción del turismo social" * Residencias de Tiempo Libre	* Trabajadores * Familias * Tercera edad

Fuente: Elaboración propia

### 7.2.1. Castilla-La Mancha

Esta Comunidad Autónoma se encuentra entre las primeras que normalizaron un programa de turismo social que, por el volumen y el valor de la demanda turística que genera, se encuentra situado entre los más importantes de España. En este sentido, cabe señalar que, desde 1989 se vienen aprobando Resoluciones y Ordenes de convocatorias del "Programa de Turismo Social", que beneficia a los ciudadanos de Castilla-La Mancha mayores de 64 años o pensionistas<sup>185</sup>. Los viajes, con una duración de seis y siete días, se ofertan a asociaciones y centros de mayores e instituciones, que son los que van a gestionar la admisión de plazas, existiendo dos modalidades de destinos turísticos, con un presupuesto aproximado de 5,5 millones de euros (915 millones de pesetas): playas peninsulares (4,9 millones de euros) y Mallorca (0,6 millones de euros)<sup>186</sup>.

La primera modalidad de destino se desarrolla entre los meses de marzo a octubre y, con una duración de siete días, ha posibilitado que sean unas 62.000 personas las que accedan al ocio turístico. Los beneficiarios debían abonar una inscripción de 18,03 euros por persona (3.000 pesetas) y contratar el transporte, en tanto que la Administración se hacía responsable del coste de la estancia, en régimen de pensión completa, y de las actividades lúdicas concertadas en el programa.

Por otro lado, la oferta del programa para Mallorca tiene una duración de seis días, participando unas 3.500 personas al año. Los productos turísticos incluidos en el programa son: transporte, estancia en régimen de pensión completa y actividades concertadas. El programa es cofinanciado principalmente por el gobierno autonómico, en tanto que los participantes aportan 90,15 euros (15.000 pesetas).

Inicialmente, no se consideran las rentas de los solicitantes como criterio discriminador. No obstante, la selección de los participantes depende de las organizaciones subvencionadas, que

185 Véase como ejemplo la Orden de 5 de diciembre de 1997, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se regula el "Programa Turístico Social" para el año 1998 (D.O. de Castilla-La Mancha, núm. 55, del 12/12/1997).

186 Información extraída de la Memoria 1998 del Programa de Turismo Social, pág. 361.

son las que establecen generalmente las discriminaciones positivas a favor de las personas con menos recursos. Además, el programa señala en su convocatoria que, en la selección de los grupos se tendrán en cuenta preferentemente a las personas pertenecientes a municipios o núcleos de población de zonas deprimidas.

Junto al anterior programa, también se tiene constancia de la existencia, al menos hasta mediados de los noventa, de otro programa destinado a las mujeres con cargas familiares no compartidas, similar al desarrollado por el Instituto Nacional de la Mujer, y del que se habrían beneficiado gratuita y anualmente en torno a unas 400 mujeres.

Por último, cabe señalar que, junto a la política de turismo social desarrollada por el gobierno regional, destaca también la realizada por los Ayuntamientos de Toledo y Talavera de la Reina [Toledo], que han ofertado vacaciones de 15 días a las personas mayores empadronadas en sus municipios, debiendo abonar los participantes un precio que dependía de sus ingresos.

### **7.2.2. Cataluña**

Esta Comunidad Autónoma ha sido la única que explícitamente ha apoyado en España la creación de infraestructura y oferta específica para el turismo social<sup>187</sup>. El "Programa para la promoción del turismo social", convocado por el Departamento de Trabajo de la *Generalitat* de Cataluña, ha sido de las normativas más vanguardistas que se han aprobado en España. Los beneficiarios de las ayudas fueron "las centrales sindicales, las confederaciones y las federaciones de cooperativas y de sociedades anónimas laborales, las federaciones de mutualidades y las asociaciones de trabajadores sin finalidad de lucro, en cuyos estatutos se prevea como uno de los objetivos la promoción social de los trabajadores". Las actuaciones de dicho programa consistían en subvenciones, de hasta el 60 por ciento del presupuesto, que contribuyesen a la financiación de:

- Inversiones inmobiliarias destinadas a la promoción del turismo social en Cataluña: obra nueva; rehabilitación, adecuación, reparación o mejora de instalaciones; estudios y proyectos para la ejecución de obras y licencias municipales de obras y otras autorizaciones municipales de obras u otras autorizaciones necesarias.
- Inversiones destinadas a la adquisición y renovación de todo tipo de material, así como el equipamiento necesario para el funcionamiento de las instalaciones o para la realización de actividades relacionadas con el turismo social.

Los antecedentes del Departamento de Trabajo se remontan a comienzos de los años ochenta, cuando empiezan a efectuarse actuaciones a favor de las familias y la tercera edad, llegando a ofertar una década más tarde unas 15.000 plazas en Residencias de Tiempo Libre. El coste para los participantes en el programa de Residencias podía ser desde gratuito hasta los 21,04 euros por personas/día (3.500 pesetas), del mismo modo la estancia

187 Véase la Resolución de 22 de marzo de 1996, del Departamento de Trabajo, por la que se regula el "Programa para la promoción del turismo social en Cataluña" (D.O. de Cataluña, núm. 2196, del 19/4/1996).

oscilaba entre 9 y 15 días, durante los meses de marzo a noviembre. Actualmente, bajo competencias de la Generalitat de Cataluña existen tres Residencias, ubicadas en Les (Lérida), Llança (Gerona) y Tarragona.

Por último, hay que señalar que, ciertos Ayuntamientos como Barcelona, Mataró (Barcelona), Santa Coloma de Gramanet (Barcelona) y Lerida, han venido organizando viajes de turismo social. El Ayuntamiento de Barcelona, además, ha estado suscribiendo convenios con la Federación Española de Municipios y Provincias para subvencionar los viajes del INSERSO/IMSERSO a todos los mayores de 65 años residentes, que tuviesen ingresos inferiores al salario mínimo interprofesional.

### 7.3. Comunidades Autónomas moderadamente intervencionistas

A continuación, en el cuadro 7.2 se recoge un resumen de las regiones españolas que han estado interviniendo moderadamente en el turismo social. Todas ellas se caracterizan por ejercer su influencia exclusivamente sobre la demanda, través de los distintos programas, ofreciendo cada una de ellas más de 3.000 plazas.

<b>CUADRO 7.2. PRINCIPALES ACTUACIONES PÚBLICAS DE LAS CC.AA. MODERADAMENTE INTERVENCIONISTAS</b>			
<b>CC.AA.</b>	<b>AGENTES OPERADORES</b>	<b>ACTUACIONES</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>
Andalucía	* Instituto Andaluz de Servicios Sociales * Instituto de la Juventud	* Pr. "Vacaciones a Estepona" * Pr. "Albergues Juveniles" * Pr. "Vacaciones en Residencias de Tiempo Libre"	* Tercera edad * Jóvenes
Baleares	* Instituto Balear de Promoción del Turismo	* Pr. "Pla Oci 60"	* Tercera edad
C. Valenciana	* Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales * Instituto Valenciano de Asuntos Sociales	* Residencias de Tiempo Libre * Ayudas a minusválidos	* Familias * Jóvenes * Discapacitados
Galicia	* Diputación Xeral de Servicios Sociais	* Pr. de "Turismo social" * Pr. de "Turismo Termal" * Pr. de "Turismo de intercambio" * Pr. de "Turismo de playa" * Ayudas a organizaciones Sociales de minusválidos"	* Tercera edad * Discapacitados
País Vasco	* Diputación Foral de Guipúzcoa * Diputación Foral de Vizcaya	* Pr. "Tarketo" * Pr. "Termalismo social" * Pr. "Viajes Culturales" * Pr. "Adineko"	* Tercera edad

Fuente: Elaboración propia

### **7.3.1. Andalucía**

La Junta de Andalucía viene desarrollando desde 1991, a través del Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS), actuaciones de turismo social que empiezan a tomar cierta entidad a partir 1993, con la puesta en marcha de los programas de "Vacaciones para Personas Mayores". A finales de la década de los noventa, entre los programas de turismo social más relevantes, que beneficiaban a las personas mayores residentes en Andalucía con menores recursos económicos, destacaban:

- "Vacaciones a Estepona", consistente en estancias de una semana en la Residencia Nuestra Señora de la Esperanza del IASS. De este programa se beneficiaban unas 5.000 personas al año.
- "Albergues Juveniles", se trata de vacaciones con una duración de cinco días, que se producen a merced de un convenio de colaboración entre el IASS y la Empresa Andaluza de Gestión de Instalaciones y Turismo Juvenil, S.A. (INTURJOVEN). El número total de participantes ronda las 2.500 personas.
- "Vacaciones en Residencias de Tiempo Libre", es el programa con mayor experiencia y se realiza en colaboración con la Consejería de Trabajo e Industria. Aproximadamente, son unas 600 personas los beneficiarios de esta actuación.

Todos estos programas incluyen distintos elementos que configuran el producto turístico (alojamiento, manutención, servicios médicos, actividades culturales, seguro, etc.) y se ofrecen gratuitamente, si bien el transporte es el único coste no incluido.

Además de las anteriores intervenciones, hay que destacar por su singularidad otro programa. En concreto se trata de una actuación puesta en marcha por la Delegación de Asuntos Sociales de Huelva, que desde 1996 es beneficiaria de fondos comunitarios INTERREG-FEDER para desarrollar acciones de turismo social para las personas mayores. El objetivo del programa es fortalecer el intercambio sociocultural y la convivencia entre Andalucía y el Algarve (Portugal).

Actualmente, otro colectivo beneficiario de las políticas de turismo social en Andalucía es el juvenil, ya que desde 1999 cuenta con el programa "Europa a tu alcance", que pretende facilitar el acceso al ocio turístico en Europa a unos 1.200 jóvenes residentes en Andalucía, con edades comprendidas entre los 18 y 25 años y unos ingresos familiares inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional. Las ayudas previstas subvencionan el viaje y la estancia.

Además, hay que señalar que, la Consejería de Trabajo gestiona seis Residencia de Tiempo Libre, ubicadas en Aguadulce (Almería), Cádiz, La Línea (Cádiz), Marbella (Málaga), Pradolano (Granada) y Punta Umbría (Huelva). Dichas residencias mantienen convenios con las principales centrales sindicales, lo que implica reservas de plazas para los sindicatos, aunque no existen discriminaciones positivas en precios a favor de las personas con menores recursos.

Por último, cabe destacar que la Ley del Turismo de Andalucía, aprobada recientemente por la Consejería de Turismo y Deporte, puede servir de plataforma para impulsar el turismo social, ya que considera entre sus objetivos el fomento de políticas que favorezcan un mejor escalonamiento estacional del turismo, con el fin de optimizar la utilización de las infraestructuras e instalaciones fuera de temporada. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el turismo social ha sido la principal tipología turística utilizada para desestacionalizar la demanda hotelera. Por lo tanto, en sentido tácito, se abre la posibilidad de articular instrumentos que favorezcan su desarrollo.

### 7.3.2. Baleares

Los primeros antecedentes de la política de turismo social en esta Comunidad Autónoma se remontan a finales de la década de los ochenta, cuando se comienzan a subvencionarse excursiones de corto recorrido organizadas por clubes de la tercera edad. Igualmente, también existían ayudas para promocionar los intercambios juveniles, las colonias de verano y los campamentos. Sin embargo, a juzgar por las características esenciales de estas acciones, se trataba más bien de políticas turísticas de demanda orientadas hacia los segmentos de tercera edad y juvenil.

Actualmente, según información facilitada por el *Institut Balear d'Afers Socials*, no existe ningún programa específico de turismo social. No obstante, desde la temporada 1997/98, existe un programa denominado "PLA OCI 60" que, parcialmente financiado por el *Institut Balear de Promoció del Turisme*, y pretende potenciar la demanda turística de interior, teniendo como colectivo beneficiario la tercera edad residente en las Islas Baleares. Este programa se apoya en las acciones expresadas en el Plan de Desestacionalización de las Islas Baleares y, con una duración media de siete días, se desarrolla entre los meses de octubre a abril. Durante la temporada 1998/99 permitió que viajasen unas 10.000 personas, siendo cofinanciado entre la Administración que aportó 0,98 millones de euros (153 millones de pesetas) y los beneficiarios, que contribuyeron con 77,53 euros por persona (12.900 pesetas). El producto turístico ofertado incluye el transporte, alojamiento en régimen de pensión completa, póliza de seguro colectivo, asistencia sanitaria y servicios de animación.

Por otra parte, hay que señalar que esta Comunidad Autónoma controla las Residencias de Tiempo Libre de Cala Ratjada y de Can Picafort, ambas en Mallorca.

Finalmente, cabe decir que, recientemente, se ha aprobado la Ley 2/1999, reguladora del turismo en las Illes Balears<sup>188</sup>, que reconoce que la actuación de la administración turística se basará en los principios y criterios reflejados en los planes estratégicos de calidad y de desestacionalización. Entre ellos, con carácter general (artículo 1, punto 2, apartado f), se encuentra: "La potenciación de nuevos productos y modalidades turísticas tendentes a impulsar pla-

188 Véase la Ley 2/1999, del 24 de marzo, sobre las normas reguladoras del turismo en las Illes Balears [B.O.E. núm. 106, de 4 de mayo y B.O.C.A.I.B. núm. 41, de 1 de abril].

nes de desestacionalización y especialización de la oferta turística”. En este sentido, hay que tener en cuenta que, el turismo social es precisamente la modalidad o tipología turística que más intensamente se ha estado utilizando, principalmente desde la Administración, para desestacionalizar la demanda. Por lo tanto, sin estar explícitamente definido en la Ley, encaja al igual que sucede en Andalucía en las competencias asumidas.

### **7.3.3. Comunidad Valenciana**

La política de turismo social en esta Comunidad ha estado estrechamente vinculada al aprovechamiento de las Residencias de Tiempo Libre de la *Generalitat* Valenciana. A pesar de la escasa información disponible, se tiene constancia de que, hacia mediados de la década de los noventa, se reservaban plazas (alrededor de 3.200) a los colectivos de población más desfavorecidos en las dos Residencias regionales, de San Juan (Alicante) y de El Grao (Castellón).

En 1997 se produce una regularización de los precios públicos de las Residencias, dicha normativa<sup>189</sup> abre una vía de trabajo sumamente interesante para el turismo social, ya que afirma explícitamente que “la *Consellería de Trabajo y Asuntos Sociales* podrá establecer, en el ámbito de sus competencias, programas de carácter social dirigidos a la reserva, total o parcial, durante determinados períodos, de las plazas disponibles en las Residencias a favor colectivos específicos tales como la tercera edad, los discapacitados y las minorías”.

Por último, cabe señalar que, se tiene constancia de que, desde finales de los años ochenta, el Instituto Valenciano de Servicios Sociales estuvo otorgando subvenciones para que los minusválidos pudiesen acceder a campamentos turísticos, aproximadamente eran unas 1.000 las personas beneficiarias anualmente en este tipo de convocatoria.

### **7.3.4. Galicia**

Esta Comunidad Autónoma se encuentra entre las más vanguardistas de España en la planificación y en el ejercicio de políticas regionales de turismo social. Desde 1987, se tiene constancia de la aprobación de normativas<sup>190</sup> que apoyaban a las familias y a las instituciones gallegas que organizaran viajes turísticos para las personas o colectivos socioeconómicos más desfavorecidos. En concreto se trataba de subvenciones que podían cubrir como máximo el 70 por ciento del coste, en caso de efectuarse en territorio gallego, o el 50 por ciento, si se trataba de viajes fuera de la región.

---

189 Véase el Decreto 22/1997, del 11 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se regulan los precios públicos de los servicios ofrecidos por las Residencias de Tiempo Libre [D.O. de la *Generalitat* Valenciana, núm. 2.934, del 20/2/1997].

190 Véase la Orden 20 de mayo de 1987, de la Consellería de Trabajo, Industria y Comercio, por la que se subvenciona el acceso turístico a las capas sociales más desfavorecidas [D.O. de Galicia, núm. 114, de 17/6/1987].

Actualmente, y desde 1988, la *Dirección Xeral de Servizos Sociais de la Consellería de Sanidade e Servizos Sociais* está desarrollando el “Programa de turismo social”, dirigido fundamentalmente a la tercera edad, que contempla determinadas plazas gratuitas para las personas que se encuentre en precariedad económica. En dicho programa, tienen prioridad las personas que nunca hayan participado, además también los que tengan menores ingresos económicos y los que tengan mayor necesidad de tratamiento termal. A las puertas del siglo XXI, la oferta del programa rondaba las 3.300 plazas, que se distribuían en los cuatro sub-programas siguientes:

- “Turismo termal”, se realiza en siete balnearios gallegos, que ofertaban en torno a 1.700 plazas.
- “Turismo de intercambio”, se lleva a cabo en cooperación con Portugal y las CC.AA. asturiana y castellano-leonesa, existiendo un total de 400 plazas.
- “Turismo cultural”, consiste en circuitos vacacionales aprovechando los eventos culturales de distintos destinos turísticos. En 1998, se ofertaron 800 plazas para visitar Lisboa –coincidiendo con la Expo 98– y Madrid. En 1999, se realizó este subprograma en el Camino Francés y en la *Ruta da Prata del Xacobeo 99*.
- “Turismo de playa”, esta oferta se centra frecuentemente en viajes a las Rías Baixas. Las plazas, unas 400, son concertadas con la Residencia de Tiempo Libre de Panxón [Pontevedra].

Por otro lado, se tiene constancia<sup>191</sup> de la existencia de otros programas denominados: “Turismo de emigrantes” y “Vacaciones de salud”. Este último iba dirigido a las personas con limitaciones físicas o psíquicas, las cuales no podían acceder a los anteriores programas. El número total de beneficiarios rondaba las 500 personas.

Además, hay que señalar que, también han existido convenios de colaboración con diversas organizaciones sociales, con la finalidad de potenciar los programas de ocio turístico dirigidos a las personas con minusvalía. En este sentido, a partir de las colaboraciones, se han beneficiado unas 400 personas. Por último, cabe decir que, los trabajadores y sus familias se pueden beneficiar de los precios existentes en las dos Residencias de Tiempo Libre que dependen de la Xunta: Carballino [Orense] y Panxon [Pontevedra].

Por último, cabe decir que, la puesta gallega por el turismo social se manifiesta normativamente en la Ley 9/1997, de ordenación y promoción del turismo en Galicia<sup>192</sup>, que, en el artículo 2 (punto 9), reconoce entre sus fines: “Fomentar el turismo social y la incorporación al turismo de capas cada vez más amplias de la población y de sectores específicos de la misma, como los discapacitados, los jóvenes y los jubilados”. Por lo tanto, se asumen explícitamente como competencias el desarrollo de la tipología turística objeto de estudio.

191 Véase la Memoria de la DXSS (1998: 134).

192 Véase la Ley 7/1997, de 21 de agosto, sobre ordenación y promoción del turismo de Galicia [B.O.E. núm. 237, de 3 de octubre, y D.O.G. núm. 167, de 1 de septiembre].

### 7.3.5. País Vasco

Esta Comunidad Autónoma fue la primera en España que reconoció normativamente el turismo social entre sus fines. La Ley 6/1994, de ordenación del turismo en el País Vasco<sup>193</sup>, recogía entre sus fines (artículo 3, punto 6) lo siguiente: "Potenciación de las corrientes turísticas, tanto interiores como exteriores, procurando medidas de fomento del turismo social y la incorporación al fenómeno turístico de capas cada vez más amplias de población y de sectores específicos de la misma". No obstante, a pesar de esta declaración explícita, la articulación del turismo social apenas ha sido efectuada por el Gobierno Vasco, siendo las Diputaciones Forales, de Vizcaya y Guipúzcoa, las que han desarrollado fundamentalmente las actuaciones de turismo social.

En lo que concierne a la Diputación Foral de Guipúzcoa, hay que señalar que, el Departamento de Servicios Sociales ha estado desarrollando los "Programas Preventivos", que contemplan intervenciones sociales a favor de la tercera edad. Dentro de estos, y en referencia al turismo social, se distinguen los siguientes programas:

- El "Programa Tarteko", consistente en estancias vacacionales de media y larga duración en la costa mediterránea. Se incluye en el producto turístico los servicios de transporte, alojamiento -pensión completa-, póliza de seguros, servicios médicos y actividades de animación sociocultural. El número de beneficiarios ronda los 1.300, siendo los viajes cofinanciados entre la Diputación y los participantes, que aportan respectivamente 258 y 324 miles de euros (43 y 54 millones de pesetas).
- El "Programa de Termalismo Social", ofrece estancias de 11 días en establecimientos termales, siendo su finalidad la mejora de la salud de las personas mayores. El número de beneficiarios ronda las 900 personas, quedando las plazas cofinanciadas entre la Administración y los usuarios, cuyas contribuciones respectivas son de 78 y 234 miles de euros (13 y 39 millones de pesetas).
- Los "Viajes Culturales", se trata de circuitos culturales que generalmente aprovechan eventos para potenciar las relaciones sociales. En 1998, fueron unas 1.100 las personas las que viajaron a la Exposición Universal de Lisboa, siendo cofinanciado dicho programa entre la Diputación y los participantes, cuya participación respectivamente es de 12 y 349 miles de euros (2 y 58 millones de pesetas).

Los criterios de selección que utiliza la Diputación Foral de Guipúzcoa están basados para todos los programas, a excepción de los "Viajes culturales" que considera exclusivamente los ingresos económicos, en un baremo social que tiene en cuenta las siguientes variables: edad, ingresos económicos y las condiciones de la vivienda, de salud y socio-familiares.

Por su parte, la Diputación Foral de Vizcaya, a través del Departamento de Acción Social, está desarrollando el "Programa Adineko", cuyos antecedentes se remontan<sup>194</sup> a 1996 con los viajes

193 Véase la Ley 6/1994, del 16 de marzo, de ordenación del turismo del País Vasco (BOPV núm. 70, del 14 de abril).

194 Véase la Orden Foral 4.511/1996, de 24 de junio, por la que se establecen las condiciones de acceso a la actividad de "Viajes en ferry a Inglaterra - Adineko 96".

en ferry a Inglaterra que propuso dicho Departamento. Este programa está restringido exclusivamente a las personas de la tercera edad que residan en el territorio histórico de Vizcaya. A finales de los años noventa, se ofertaban unas 5.000 plazas, distribuidas en distintos destinos vacacionales (Londres, Benidorm, Baleares, Andalucía, La Manga, Canarias y Roma), de la oferta total de plazas se reservaban algunas (en torno a 200) para termalismo social. El producto turístico está compuesto por el transporte, alojamiento –pensión completa–, servicios de guía y seguro de viaje.

Además, el programa también contempla ayudas económicas<sup>195</sup> consistente en forma de subvenciones máximas, para apoyar el acceso turístico de los beneficiarios con menos recursos económicos. Dichas ayudas se establecen porcentualmente en función de la Base Liquidable del I.R.P.F. o, en caso de no presentar declaración de la renta, en función del importe total de las pensiones recibidas. Este sistema flexible se encuentra entre los más vanguardistas de España.

Por otro lado, en lo que concierne a la Diputación Foral de Álava, hay que señalar que su intervención se ha limitado a la colaboración con el INSERSO/IMSERSO. Además, junto a las actuaciones de las anteriores Diputaciones Forales, han destacado las actuaciones de los Ayuntamientos de Durango (Vizcaya), Erandio (Vizcaya), Portugalete (Vizcaya), San Sebastián y Vitoria.

#### **7.4. Comunidades Autónomas escasamente intervencionistas**

En este último epígrafe se recogen las regiones españolas cuya actividad sobre el turismo social se caracteriza por su atonía. La mayor parte estas actuaciones, ilustradas en el cuadro 7.3, son de un tamaño reducido –en cuanto al número de participantes o beneficiarios–, si bien también se recogen aquellas CC.AA. que tan sólo se limitan a colaborar con la política desarrollada por la Administración Central del Estado.

---

195 Véase el Decreto Foral del Departamento de Acción Social, núm. 35/98, de 17 de marzo de la Diputación Foral de Bizcaia (B.O. de Bizcaia, núm. 63, del 2/4/1998), por el que se establecen las condiciones para la realización de las actividades del "Programa Adineko 98" y se regula la concesión de ayudas económicas a las actividades del citado programa.

<b>CUADRO 7.3. PRINCIPALES ACTUACIONES PÚBLICAS DE LAS CC.AA. ESCASAMENTE INTERVENCIONISTAS</b>			
<b>CC.AA.</b>	<b>AGENTES OPERADORES</b>	<b>ACTUACIONES</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>
Aragón	* Instituto Aragonés de Servicios Sociales	* Colaboración con INSERSO	* Tercera edad
Asturias	* Consejo de Comunidades Asturianas	* Pr. "Reencuentros" * Pr. "Añoranza"	* Emigrantes de origen asturiano
Canarias	* Operador Turístico Canario	* Pr. "Viajes en grupo" * Pr. "Viajes programados"	* Jóvenes * Tercera edad * Asociaciones
Cantabria	* Consejería de Sanidad, Consumo y Bienestar Social	* Residencia de Tiempo Libre	* Familias * Tercera edad
Castilla-León	* Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales	* Acciones del "Club de los 60" - Pr. "Primavera" - Pr. "Otoño" - Pr. "Intercambio" * Pr. "Vacaciones para disminuidos sensoriales"	* Tercera edad * Discapacitados
C. Madrid	* Dirección General de Servicios Sociales	* Colaboración con INSERSO	* Tercera edad
Extremadura	* Dirección Gral. de Servicios Sociales Especializados	* Colaboración con INSERSO	* Tercera edad
La Rioja	* Dirección General de Bienestar Social	* Colaboración con INSERSO	* Tercera edad
Navarra	* Departamento de Bienestar Social	* Colaboración con INSERSO	* Tercera edad
Región de Murcia	* Instituto de Asuntos Sociales de la R. de Murcia	* Residencia de Tiempo Libre	* Familias * Trabajadores

Fuente: Elaboración propia

#### **7.4.1. Aragón**

Esta Comunidad Autónoma no desarrolla actualmente acciones relevantes en turismo social, limitándose a colaborar, según ha confirmado el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, con los programas del IMSERSO. Sin embargo, se tiene constancia de la existencia, hasta mediados de la década de los noventa, de un programa de termalismo para el colectivo de la tercera edad, desarrollado por la Dirección General de Bienestar Social. La Diputación General de Aragón ofrecía ayudas para aquellas personas cuyos ingresos fuesen inferiores al salario mínimo interprofesional.

Por otro lado, también existían subvenciones para campamentos, colonias de verano, campos de trabajo e intercambios juveniles. No obstante, dado que en la mayoría de los casos no se realizaban discriminaciones positivas –a favor de los jóvenes con menores rentas–, estas acciones pueden estar incluidas más bien en la tipología de turismo juvenil. El colectivo obrero, por su parte, cuenta con la Residencia de Tiempo Libre de Orihuela del Tremedal (Teruel).

Además del Gobierno Autónomo, existen determinadas instituciones que han articulado programas de turismo social, tales como la Diputación Provincial de Zaragoza y los Ayuntamientos de Ejea de los Caballeros (Zaragoza), Tarazona (Zaragoza) y Huesca.

#### **7.4.2. Asturias**

La política de turismo social en Asturias ha sido bastante inestable y la información existente es bastante reducida. Según las consultas realizadas, a comienzos de los años noventa, existieron convocatorias anuales de ayudas, que fomentaban el turismo social dirigido a la tercera edad, si bien no se tiene constancia de la existencia de normas reguladoras. Por otro lado, también se sabe que, a mediados de los años ochenta, el Departamento de Juventud subvencionaba actividades turísticas en colonias y programas de intercambio.

Actualmente, el Consejo de Comunidades Asturianas es el único organismo que desarrolla actividades que podrían vincularse al turismo social, ya que desde 1984 realiza el “Programa Reencuentros”, que posibilita hacer turismo por la región a unos 50 hijos de asturianos emigrantes. La Administración financia el alojamiento, a través de la Red de Albergues y los Colegios Mayores, y los beneficiarios corren con los gastos del transporte.

Otro programa bastante similar al anterior, en número de beneficiarios y características, es el denominado “Programa Añoranza”, que consiste en financiar el viaje a los asturianos emigrantes, con el fin de que puedan pasar un mes con sus familias. La organización depende, en este caso, de ciertos Ayuntamientos del Principado de Asturias, que colaboran con el Consejo de Comunidades Asturianas.

Por otra parte, esta Comunidad Autónoma también controla la Residencia de Tiempo Libre de Perlora (Oviedo), que facilita alojamiento a precios inferiores a los de mercado. Finalmente, hay que señalar que, entre los Ayuntamientos con mayor iniciativa destacan Oviedo, Gijón y Avilés.

#### **7.4.3. Islas Canarias**

La Comunidad Autónoma Canaria reguló a comienzos de la presente década instrumentos para fomentar el ocio turístico. En concreto se trataba de subvenciones para la promoción del turismo social<sup>196</sup>, que pretendían contribuir a la financiación de dos modalidades de viajes interinsulares: en grupo y programados. Ambos estaban reservados exclusivamente

para los residentes del archipiélago canario, oscilando el importe medio a subvencionar entre el 25 y el 35 por ciento de los paquetes turísticos. Esta actuación se realizaba a través de un organizador técnico denominado Operador Turístico Canario (O.T.C, S.A.)

Para la modalidad de viajes programados, las solicitudes se presentaban en una agencia de viajes, que cursaba la petición al O.T.C. Los beneficiarios de esta modalidad eran personas individuales, en tanto que para la modalidad de en grupo los colectivos subvencionados podían ser: a) los centros escolares, residencias o colectivos universitarios; b) las residencias de ancianos o clubes de la tercera edad; c) las asociaciones o grupos juveniles; d) las asociaciones de vecinos; e) cualquier otra asociación sociocultural. A pesar del esfuerzo que supuso la puesta a marcha de este programa, no se tiene constancia de la existencia de otras convocatorias.

Actualmente, la intervención más destacable proviene de la Residencia de Tiempo Libre de Santa Brigida (Las Palmas), donde existe la posibilidad de obtener alojamiento a precios regulados.

#### **7.4.4. Cantabria**

La política de turismo social en Cantabria ha sido prácticamente inexistente, si bien hay que destacar dos hechos que relativizan la anterior afirmación: por un lado, puntualmente hasta 1992 existían ayudas que concedía el Departamento de Juventud a las asociaciones juveniles que organizaban actividades de ocio en campamentos de verano y colonias de vacaciones; y por otro lado, la Diputación Regional de Cantabria ha estado financiando –hasta el 90 por ciento del coste de la plaza– a los perceptores de pensiones asistenciales que quisieran acceder al “Programa vacaciones para mayores” del INSERSO/IMSERSO.

Además, en 1993, la Consejería de Sanidad, Consumo y Bienestar Social reguló la utilización de los servicios de la Residencia de Tiempo Libre<sup>197</sup> de Santander, estableciendo unos precios públicos que contemplaban reducciones para los niños y las personas mayores. Sin embargo, en dicha normativa no se realizan discriminaciones positivas que consideren la capacidad presupuestaria de los beneficiarios, es decir se trataba de una regulación que intentaba potenciar el turismo familiar y de tercera edad, mientras que el turismo social estaría afectado tan sólo indirectamente.

---

196 Véase la Orden 8 de mayo de 1991 de la Consejería de Turismo y Transportes, por la que se convocan subvenciones para la promoción del turismo social (B.O. de Canarias, núm.71, del 27/5/1991).

197 Véase la Orden 19 de febrero de 1993 de la Consejería de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, por la que se establecen los precios públicos para la utilización de los servicios de la Residencia de Tiempo Libre “Francisco Marcano”, de Santander (B.O. de Cantabria, núm. 40, del 25/2/1993).

#### **7.4.5. Castilla y León**

Las acciones más relevantes de esta Comunidad han correspondido al "Club de los 60", en el que participa activamente el Gobierno Autonómico, financiando los gastos de personal y de mantenimiento. Los programas organizados, denominados por su coincidencia estacional "Primavera" y "Otoño", se desarrollan en distintos turnos de viajes con una estancia media de 6 días (5 noches). Sin embargo, esta oferta podría definirse más bien como turismo de tercera edad, ya que no se consideran los recursos económicos entre los criterios de selección. El número de beneficiarios de los programas del "Club de los 60" se sitúa aproximadamente en torno a las 10.000 personas. Por otra parte, la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales ha realizado un programa de intercambio de plazas vacacionales entre Castilla y León y Galicia, de este intercambio se han beneficiado unos 150 castellano-leoneses. En este caso, si se han considerado las rentas entre los criterios de adjudicación de plazas.

Junto a estos programas, también se tiene constancia de la existencia de otras actuaciones discrecionales, tales como el "Programa vacaciones para disminuidos sensoriales", o las ayudas financieras para la realización de actividades de turísticas, que beneficiaban tanto a los minusválidos como a los escolares en general<sup>198</sup>.

Por otra parte, esta Comunidad Autónoma controla la Residencia de Tiempo Libre de San Rafael (Segovia), que facilita alojamiento a precios regulados. Finalmente, hay que señalar que determinados Ayuntamientos como Palencia, Segovia, Burgos y Soria, han estado subvencionando las plazas del "Programa vacaciones para la tercera edad" del INSERSO/IMSERSO, siempre y cuando los participantes tuviesen ingresos inferiores al salario mínimo interprofesional.

#### **7.4.6. Comunidad de Madrid**

Las actuaciones más relevantes de esta Comunidad se han centrado en la tercera edad y han consistido esencialmente en el "Programa de acogida", que desarrolló la Consejería de Integración Social a mediados de la década de los noventa. Además, se han estado subvencionando plazas del INSERSO/IMSERSO, correspondientes al "Programa vacaciones para la tercera edad", para aquellas personas que se encontrasen en situación económica precaria.

Actualmente, la Dirección General de Servicios Sociales se limita a colaborar con la programación del IMSERSO. Paralelamente a esta cooperación, la Comunidad de Madrid también gestiona una Residencia de Tiempo Libre en Puerto de Navacerrada.

Por último, hay que señalar que, la intervención en esta región cobra especial protagonismo a través de sus municipios. En este sentido, han destacado los Ayuntamientos de Alarcón,

<sup>198</sup> Véase como ejemplo la Orden de 18 de diciembre de 1996, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establecen las Normas Regulatoras para la concesión de ayudas financieras para la promoción del Turismo Escolar (B.O. de Castilla y León, núm. 246, del 20/12/1996).

Alcobendas, Aranjuez, Argandas del Rey, Colmenar Viejo, Fuenlabrada, Getafe, Leganés y Pozuelo de Parla.

#### **7.4.7. Extremadura**

Hasta mediados de la década de los noventa, fue Dirección General de Bienestar Social de esta Comunidad Autónoma la encargada de poner en marcha las actuaciones de turismo social. Bajo sus competencias se desarrollaron los programas: "Vacaciones para ancianos", "Vacaciones para minusválidos" y "Vacaciones para menores". Sin embargo, el peso específico de estas actuaciones era bastante discreto, ya que cada uno de estos programas ofertaba unas 100 plazas anuales. Actualmente, la actuación se restringe esencialmente a la colaboración con la programación estatal desarrollada por el IMSERSO. No obstante, el Gobierno regional controla la Residencia de Tiempo Libre de Baños de Monte Mayor (Cáceres), que ofrece precios regulados.

Por otro lado, cabe señalar que, pese a que no se ejercitan instrumentos para desarrollar la tipología turística objeto de estudio, existe un reconocimiento normativo fundamental, que se plasma en la Ley 2/1997, reguladora del turismo de Extremadura<sup>199</sup>. Dicha norma afirma, en el artículo 3 (apartado 6), que se encuentra entre sus fines lo siguiente: "La potenciación de los movimientos turísticos, tanto interiores como exteriores, procurando medidas de fomento del turismo social y la incorporación al fenómeno turístico de capas cada vez más amplias de la población y de sectores específicos de la misma, así como la intensificación de la cooperación con Portugal y con Iberoamérica, todo ello sin perjuicio de las competencias que corresponden al Estado". Por lo tanto, explícitamente se reconocen las competencias sobre el turismo social, lo que puede facilitar considerablemente su expansión.

Finalmente, en lo que concierne a la política municipal, cabe destacar la labor desarrollada por determinados municipios, como Don Benito (Badajoz) y Almendralejo (Badajoz), los cuales vienen organizando viajes turísticos a distintos destinos.

#### **7.4.8. La Rioja**

Esta Comunidad Autónoma no ejercita políticas para facilitar el ocio turístico a los colectivos con menores recursos. Su actuación se restringe a la colaboración, por parte de la Dirección General de Bienestar Social, con los programas de vacaciones para la tercera edad del IMSERSO.

---

199 Véase la Ley 2/1997, de 20 de marzo, reguladora del turismo de Extremadura (B.O.E. núm. 129, del 30 de mayo y D.O.E. núm. 50, del 29 de abril).

#### **7.4.9. Navarra**

El Gobierno navarro viene desarrollando el “Programa de Bañerios para la Tercera Edad”, que es promovido por el Departamento de Bienestar Social, de la Consejería de Bienestar Social, Deporte y Juventud<sup>200</sup>.

La convocatoria de plazas de este programa ronda las 1.700 plazas, reservándose algunas de ellas (en torno a 100) para personas cuyos ingresos no le permitan acceder a este tipo de servicios. Los criterios de adjudicación de plazas son el grado de necesidad de recibir tratamientos termales (máximo 60 puntos) y la situación económica de los solicitantes (máximo 40 puntos). Los turnos, con una duración de 10 y 12 días, incluyen los servicios de alojamiento en régimen de pensión completa, tratamientos termales, transporte y póliza colectiva de seguros. El programa es cofinanciado entre los beneficiarios y el Instituto Navarro de Bienestar Social, aportando este último aproximadamente el 40 por ciento del importe de cada plaza, además de los gastos de transporte y de la póliza de seguro.

#### **7.4.10. Región Murciana**

El Instituto de Servicios Sociales de la Región Murcia (ISSORM) ha sido la principal institución que ha ejercitado el turismo social en esta Comunidad Autónoma. Dentro de sus acciones, se contemplaba a mediados de los años noventa un programa de vacaciones, dirigido a los trabajadores y sus familias, en la Residencia de Tiempo Libre de San Pedro del Pinatar.

Por su parte, la Consejería de Asuntos Sociales ha estado concediendo ayudas a favor de determinados colectivos, dirigidas fundamentalmente al acceso turístico de las asociaciones de la tercera edad y de las Federaciones de Disminuidos. Sin embargo, las convocatorias de estas ayudas no han mantenido regularidad o periodicidad.

Finalmente, hay que señalar que, en lo que concierne a la política municipal de turismo social, han sido relevantes las actuaciones de los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena.

### **7.5. Conclusiones**

El análisis de la política regional de turismo social, desarrollada desde las Comunidades Autónomas, pone de manifiesto los siguientes hechos:

---

<sup>200</sup> Regulaciones sobre un programa similar denominado ‘Termalismo para Personas Mayores’ existen al menos desde 1994, año en que fue convocado el programa por la entonces Consejería de Bienestar Social, Deporte y Vivienda [véase la Orden Foral 202/1994, de 9 de marzo, publicada en el B.O. de Navarra, núm. 31, del 14/3/1994]. Además, consúltense la Orden Foral 393/1997, de 11 de diciembre, de la Consejería de Bienestar Social, Deporte y Juventud [B.O. de Navarra, núm. 3, del 7/1/1998]

- 1) En primer lugar, hay que señalar que, las ayudas a las personas y/o colectivos han sido el principal instrumento utilizado para potenciar el acceso al ocio turístico de las personas con menores recursos, a excepción de Cataluña que también ha empleado incentivos a la inversión, con el objetivo de aumentar la oferta en turismo social.
- 2) En segundo lugar, observando los colectivos beneficiarios, existe una preponderancia de las acciones dirigidas hacia la tercera edad, seguidas de las actuaciones que conciernen a los jóvenes y a los discapacitados. Este último colectivo ha adquirido un considerable peso en los últimos años. Por el contrario, los colectivos obrero y familiar no han evolucionado desde que fueron transferidas las competencias de las Residencias de Tiempo Libre a las CC.AA.
- 3) En tercer lugar, las CC.AA. de País Vasco [Ley 6/1994], Extremadura [Ley 2/1997] y Galicia [Ley 9/1997], han reconocido explícitamente que el turismo social se encuentra entre los fines principales que aborda su legislación turística. Ello significa que se asumen las competencias sobre esta tipología, por lo tanto se abre un horizonte de expectativas bastante amplio. En otras CC.AA., como Andalucía y Baleares, las políticas de turismo social forman parte de los instrumentos de desestacionalización de la demanda turística.
- 4) En cuanto a las intensidades de la intervención regional sobre el turismo social, se observa lo siguiente:
  - Castilla-La Mancha y Cataluña son las Comunidades Autónomas que más intensamente han actuado, en el primer caso sobre la demanda y en el segundo, además, sobre la oferta de turismo social.
  - Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana, País Vasco y Baleares son CC.AA. que han incentivado moderadamente el acceso al ocio turístico, promoviendo programas en apoyo de la demanda –dirigidos especialmente a la tercera edad–.
  - Finalmente, el resto de regiones [Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra] se caracterizan por tener una intervención muy exigua y discreta.

***RECOMENDACIONES PARA MEJORAR  
LA POLÍTICA DE TURISMO SOCIAL***

## RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA POLÍTICA DE TURISMO SOCIAL

La estructura planteada en el libro recoge al final de cada capítulo las principales conclusiones. Con el fin de no volver a tratar lo ya comentado, en esta última parte se sintetizan una serie de recomendaciones que pueden contribuir a mejorar las políticas de turismo social. Estas recomendaciones tienen su origen en ciertas críticas que se le pueden realizar a la política de turismo social española. En este sentido, cabe señalar las siguientes:

- 1) En primer lugar, se observa que las políticas se han centrado casi exclusivamente en la tercera edad, obviando el desarrollo de la oferta de turismo social y dejando escaso margen de actuación sobre otros colectivos. Además, la demanda de turismo social ha estado sometida a cuotas en plazas y en destinos, siendo poco flexible respecto a la voluntad inicial de los beneficiarios.

Por otro lado, hay que reconocer que, según diversos estudios socioeconómicos sobre los programas de turismo social, han existido cierto número de participantes que no necesitaban de la subvención pública de los precios para poder acceder al ocio turístico –es decir, su capacidad presupuestaria les permite pagar el coste del viaje en el sector comercial–. No obstante, estas anomalías en el modelo español se están corrigiendo con los sistemas de baremación, que consideran los recursos económicos de los beneficiarios dentro de las variables ponderables.

- 2) En segundo lugar, las intervenciones han presionado a la baja los precios de los bienes y servicios turísticos ofrecidos por el sector privado –al menos en ciertas épocas y destinos turísticos–, lo que ha repercutido sobre la calidad y sobre el espíritu de competitividad tan reclamado desde todas las Administraciones Turísticas. Además, existe el temor, por parte de los empresarios hoteleros, de aumentar la incompatibilidad entre los distintos segmentos de demanda de los alojamientos turís-

ticos. Igualmente, no desean que los precios aceptados para el turismo social se conviertan en referencias en otras negociaciones con turoperadores o mayoristas.

- 3) En la política de turismo social española, desarrollada básicamente por el IMSERSO, apenas están interviniendo otras Administraciones Territoriales (regionales y locales) e instituciones (como, por ejemplo, la Dirección General de Turismo de la Secretaría de Estado). En general, ha existido una descoordinación, motivada por las competencias asumidas y por las transferencias de funciones efectuadas. Probablemente, sea la repercusión –social y económica– de la programación de turismo social la que hace que no se planteen nuevos posicionamientos entre las Administraciones públicas.
- 4) Por otro lado, la debilidad de las organizaciones españolas, vinculadas directa (asociaciones, federaciones, etc.) e indirectamente (sindicatos) a la economía social, hace que sea extremadamente difícil consolidar un modelo de turismo social sobre estas estructuras socioeconómicas.
- 5) Finalmente, cabe señalar que, las ayudas públicas a la persona y/o colectivos vienen a depender en gran medida de la bonanza económica, que se refleja en los presupuestos públicos anuales. Estas ayudas suelen ser discontinuas en el tiempo, a la vez que son objeto de numerosas críticas.

Las recomendaciones para mejorar el modelo de turismo social pasan por las siguientes fases:

- 1) En primer lugar, se debe reconocer, por parte de las Administraciones Públicas –Central y Autonómica–, el interés del turismo social como tipología específica que favorece el acceso al ocio turístico, la generación de rentas y la desestacionalización de la demanda turística.
- 2) En segundo lugar, y a partir del anterior reconocimiento, se pueden poner en marcha diversos instrumentos para consolidar el turismo social. Los modelos planteados deben estar basados en la autofinanciación. En este sentido, y con el fin de conseguir la independencia financiera, se podría crear un Fondo Obligatorio de Depósito, generado a partir de las contribuciones sociales obligatorias. La puesta en funcionamiento de este instrumento estaría previamente negociada con los interlocutores sociales (sindicatos y empresarios).

Las negociaciones con la patronal empresarial se basarían en los importantes efectos económicos que tendría la creación de dicho fondo sobre la actividad turística, sin que por ello se viesan incrementadas las cargas sociales que recaen sobre el empresariado. Por otro lado, las dotaciones de dichos activos pueden establecerse como parte de la provisión relativa de las vacaciones remuneradas de los trabajadores. En este sentido, los sindicatos estarían probablemente dispuestos a colaborar, siempre y cuando se les garantice participar en la gestión de fondos en beneficio de sus afiliados.

La constitución del Fondo Obligatorio tendría una doble vertiente: por un lado, la dotación de un Fondo General, similar al caso danés, belga o francés; y por otro, la creación paralela de un Fondo Turístico de Solidaridad, del que se beneficiarían aquellas personas que –por sus escasos recursos económicos– no pudiesen participar en el primero.

- 3) En tercer lugar, otra opción compatible sería la flexibilización del modelo actual español –desarrollado esencialmente por el IMSERSO– mediante la implantación del cheque-vacaciones, que sería desarrollado por una entidad paraestatal. La financiación de esta entidad podría hacerse tanto con los recursos propios –similar al sistema suizo, francés e italiano– como con recursos transferidos desde el Fondo Obligatorio.
- 4) Por último, hay que remarcar que, la intervención actualmente –a través de ayudas a personas y/o colectivos– debe ser válida hasta que se consoliden otros modelos alternativos, lo que supone que la actuación pública se debe de mantener hasta que se desarrollen sistemas de autofinanciación, con recursos disponibles suficientes para garantizar la existencia de modelos que respondan a las necesidades turísticas y sociales.

Finalmente, cabe señalar que, las ventajas de desarrollar sistemas de este tipo son fundamentalmente tres: en primer lugar, permiten generalizar el acceso al ocio turístico a múltiples colectivos sociales (no sólo la tercera edad); en segundo lugar, ofrecen mucha mayor flexibilidad de elección sobre los bienes y servicios turísticos a consumir; y, por último, al establecerse mecanismos de autofinanciación dejan de depender de la voluntad política y/o presupuestaria.

## ***BIBLIOGRAFÍA***

**BIBLIOGRAFÍA**

- AEET –Asociación Española de Escritores de Turismo (1960):** Hostelería y turismo social, *Piel de España*, núm. 44, pág. 43-44.
- Aguiló, E. y Sastre, A. (1989):** *Informe sobre el comportamiento del turismo de Tercera Edad del Programa INSERSO*, Universitat de les Illes Balears, 1989.
- Andries, Mirielle (1997):** *Quelle politique européenne du tourisme?*, Club de Bruxelles, Bruselas (Bélgica).
- Ara, Carlos (1993):** *Guías prácticas: Viajes para la tercera edad*, Ed. El País Aguilar.
- Bénichou, Alfred (1992):** La Grande-Bretagne et le tourisme social pour les jeunes, *Tourisme Social en Europe*, p. 91-100, Université de Toulouse-LeMirail.
- Bermejo, Eleazar (1967):** Servicios hoteleros y turismo social, *España Hostelera y Turística*, núm. 195, pág.11.
- BITS –Bureau International du Tourisme Social (1982):** Gestion des associations de tourisme social, *Séminaire de Vinchiatura*, Bureau International du Tourisme Social
- BITS- Bureau International du Tourisme Social (1994):** *L'Europe du tourisme social: repertoire europeen des installations de tourisme social et de tourisme des jeunes*, BITS, Bruselas (Bélgica).
- BITS- Bureau International du Tourisme Social (1996):** La Déclaration de Montréal, *BITS Information*, núm. 126, p. 7-9, Bruselas (Bélgica).
- BITS- Bureau International du Tourisme Social (1998):** *Who is who in Bits*, Secrétariat Général, Bruselas (Bélgica).

**B.O. de Bizcaia (1998):** Decreto Foral, núm. 35/98, del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, núm. 63, publicado el 8 de abril.

**B.O. de Canarias (1998):** Orden 8 de mayo de 1991 de la Consejería de Turismo y Transportes, núm.71, publicada el 27 de mayo.

**B.O. de Cantabria (1993):** Orden 19 de febrero de 1993 de la Consejería de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, núm. 40, publicada el 25 de febrero.

**B.O. de Castilla y León (1996):** Orden de 18 de diciembre de 1996 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, núm. 246, publicada el 20 de diciembre.

**B.O. de Navarra (1994):** Orden Foral 202/1994 de 9 de marzo, núm. 31, publicada el 14 de marzo.

**B.O. de Navarra (1998):** Orden Foral 393/1997 de 11 de diciembre, núm. 3, publicada el 7 de enero.

**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):** Ley 191/1964 de Asociaciones, del 24 de diciembre, publicada el 28 de diciembre.

**B.O.E (1964):** Orden de 20 de noviembre de 1964, publicada el 1 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):** Decreto 3140/1971 sobre Familias Numerosas, publicado el 28 de diciembre.

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

**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):** Constitución española, publicada el 29 de diciembre.

**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, del 16 de noviembre, publicado el 18 de noviembre.
- B.O.E (1979):** Real Decreto 1859/1979, del 30 de junio, publicado el 31 de julio.
- 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 1517/1981, del 8 de julio, publicado el 24 de agosto.
- B.O.E (1981):** Real Decreto 620/1981 de 5 de febrero, publicado el 6 de abril.
- B.O.E (1982):** Ley 13/1982, de 7 de abril, publicada el 30 de abril.
- B.O.E (1982):** Orden de 5 de marzo de 1982, publicada el 8 de marzo.
- B.O.E (1983):** Ley 16/1983 de 24 de octubre, publicada el 26 de octubre.
- B.O.E (1983):** Real Decreto 1456/84, del 1 de agosto, publicado el 4 de agosto.
- B.O.E (1983):** Real Decreto 4154/82, de 29 de diciembre de 1982, publicado el 11 de marzo.
- B.O.E (1985):** Ley 7/1985, del 2 de abril, publicada el 3 de abril.
- B.O.E (1985):** Real Decreto 530/1985, del 8 de abril, publicado el 24 de mayo.
- B.O.E (1985):** Real Decreto 565/1985, del 24 de abril, publicado el 30 de abril.
- B.O.E (1989):** Orden Ministerial de Asuntos Sociales, del 15 de marzo, publicada el 5 de abril.
- B.O.E (1990):** Orden Ministerial de Asuntos Sociales, del 11 de enero, publicada el 11 de enero.
- B.O.E (1994):** Real Decreto 2171/1994, del 4 de noviembre, publicado el 18 de noviembre.
- B.O.E (1995):** Orden Ministerial de Comercio y Turismo, del 19 de agosto, publicada el 26 de agosto.
- B.O.E (1995):** Real Decreto 490/1995, del 7 de abril, publicado el 12 de abril.

- B.O.E (1996):** Resolución del 19 de abril de 1996, del Ministerio de Comercio y Turismo, publicada el 1 de mayo.
- B.O.E (1997):** Ley 2/1997, del 20 de marzo, reguladora del turismo de Extremadura, publicada el 30 de mayo.
- B.O.E (1997):** Ley 9/1997, del 21 de Agosto, sobre ordenación y promoción del turismo de Galicia, publicada el 3 de octubre.
- B.O.E (1997):** Orden Ministerial de Trabajo y Asuntos Sociales, del 28 de febrero, publicada el 11 de marzo.
- B.O.E (1997):** Orden Ministerial de Trabajo y Asuntos Sociales, del 12 de marzo, publicada el 14 de marzo.
- B.O.E (1997):** Real Decreto 140/1997, del 31 de enero, publicado el 6 de febrero.
- B.O.E (1997):** Resolución concurso 73/9, de la Dirección General del IMSERSO, publicada el 1 de octubre.
- B.O.E (1997):** Resolución de 10 de noviembre de 1997, de la Dirección General del IMSERSO, publicada el 12 de diciembre de 1997.
- B.O.E (1997):** Resolución del 24 de abril, de la Dirección General del IMSERSO, publicada el 26 de abril.
- B.O.E (1997):** Resolución del 28 de julio, de la Dirección General del IMSERSO, publicada el 8 de agosto.
- B.O.E (1997):** Resolución del 5 de mayo, de la Dirección General del IMSERSO, publicada el 9 de mayo.
- B.O.E (1998):** Orden Ministerial de Trabajo y Asuntos Sociales, del 4 de febrero, publicada el 23 de febrero.
- B.O.E (1998):** Resolución 4/98 del IMSERSO, publicada el 6 de enero.
- B.O.E (1998):** Resolución del 24 de febrero de 1998, del IMSERSO, publicada el 24 de marzo.
- B.O.E (1998):** Resolución del 8 de junio de 1998, del Instituto de la Mujer, publicada el 24 de junio.
- B.O.E. (1999):** Ley 2/1999, del 24 de marzo, sobre normas reguladoras del turismo de las Illes Balears, publicada el 4 de mayo.

- B.O.P.V. (1994):** Ley 6/1994, del 16 de marzo, de ordenación del turismo en el País Vasco, publicada el 14 de abril.
- Bullat, Gérard (1998):** Charte de qualité, label "Loisir de France" et promotion des villages de vacances sur les marchés français et européens, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).
- Carnicero, Jesús (1996):** Emigrantes de vacaciones, *Carta de España: Revista de Emigración e Inmigración*, Dirección General de Migraciones, núm.503, p.16-17.
- Carreño, Manuel (1997):** Programa de vacaciones de la tercera edad, *La actividad turística española en 1995*, p. 231-238, Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT).
- Carreras, Enrique y Saiz Fernando (1992):** *Calidad en un programa del INSERSO: Vacaciones para la tercera edad*, Unión de Consumidores de España (UCE), Madrid.
- Cazes, Georges (1998):** Les grands défis du tourisme social: nouvelles demandes, nouveaux rythmes, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).
- Cerda Martínez, E. L. (1994):** *Turismo de discapacitados: aproximación empírica a la presa de la mistad*, Tesina del Master Internacional de Turismo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Claeys, Urbain (1989):** Le tourisme social à l'horizon de l'an 2000, *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 957-958, p.24-28, Courbevoie (Francia).
- Claeys, Urbain (1998):** Le BITS, l'amorce de la définition de notre position, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).
- Comisión de las Comunidades Europeas (1987):** *Le tourisme social dans la CEE*, Direction Générale VII –Transports, Tourisme-, Escuela Oficial de Turismo Español (Madrid) y Comité Européen de Coordination du Tourisme Social (Bruxelles).
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993):** *Les différentes notions du tourisme social: l'évolution de l'offre et de la demande*, Direction Générale XXIII –Unité Tourisme-, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxemburgo.
- Comisión Europea (1996):** *Política social en la Comunidad: Programas, redes y observatorios*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas (Bélgica).
- Comisión Europea (1996b):** *Por una Europa accesible a turistas con discapacidades*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, DG XXIII-Unidad de Turismo, Bruselas (Bélgica).

**Consultur, S.A. (1993):** *El turismo social en Europa y su futuro en España*, Dirección General de Política Turística, Secretaría General de Turismo, Ministerio de Industria Comercio y Turismo.

**Couveia, Alcides Augusto (1995):** Identité et encadrement international du tourisme social, *Seminario Internacional de Turismo Social*, Calvià [Mallorca].

**Cristelijk, A. (1980):** *Manifieste sur le tourisme social*, ACW, Bruxelles.

**D.O. de Castilla-La Mancha (1997):** Orden de 5 de diciembre de 1997 de la Consejería de Bienestar Social, núm. 55, publicada el 12 de diciembre.

**D.O. de Cataluña (1996):** Resolución de 22 de marzo de 1996 del Departamento de Trabajo, núm. 2196, publicada el 19 de abril.

**D.O. de Galicia (1987):** Orden 20 de mayo de 1987, de la Consellería de Trabajo, Industria y Comercio, núm. 114, publicada el 17 de junio.

**D.O. de la Generalitat Valenciana (1997):** Resolución de 22 de marzo de 1996 del Departamento de Trabajo, núm. 2.934, publicada el 20 de febrero.

**De la Torre, E. (1980):** *El turismo fenómeno social*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

**De Meulemeester, M. (1993):** Le tourisme accessible, *Congrès du Tourisme des jeunes et tourisme social*, Bruxelles.

**De Smedt, J.P. y Potron, F. (1986):** L'Etat et ...l'état du tourisme social, *Espaces, Editions Touristique Européenne*, núm. 78, p. 23-26, Paris [Francia].

**Del Río Navarro, Jaime M. (1998):** Turismo migratorio. El reto mexicano para atraer al país 20 millones de connacionales, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho [Portugal].

**DOCE (1986):** Decisión 86/664/CEE del Consejo, L núm. 384, publicada el 31 de diciembre.

**DOCE (1989):** Decisión 89/46/CEE del Consejo, L núm. 17, publicada el 21 de enero.

**DOCE (1992):** Decisión 92/421/CEE del Consejo, L núm. 231, publicada el 13 de agosto.

**DOCE (1993):** Decisión 93/136/CEE del Consejo, publicada el 9 de marzo.

**DSSS- Dirección Xeral de Servicios Sociais (1998):** Memoria 1997, Dirección Xeral de Servicios Sociais, Consellería de Sanidade e Servicios Sociais, Xunta de Galicia.

- Dumez, Frédéric (1994):** Donner des ailes au tourisme des handicapés, *Espaces, Editions Touristiques Européennes*, n. 130, p. 25-27, Paris.
- Escorihuela Mezquita, Evaristo (1971):** Expansión del turismo social, *Estudios Turísticos*, núm. 30, p. 5-26, Madrid.
- Escorihuela Mezquita, Evaristo (1981):** Entes y asociaciones turísticas de carácter regional y local, *Symposio sobre "Municipio y Turismo"*, Patronato Municipal de Turismo de Madrid, Madrid.
- Eurostat (1998):** *Community methodology on tourism statistics*, DG XXIII/C and Eurostat, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- Faucher, J.J. (1989):** Introduction Général, Le tourisme social et associatif entre dans l'ère européenne, *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 944-945, pág. 7-10, Courbevoie.
- Faucher, J.J. (1990):** Le Tourisme Social, *III Jornadas Internacionales de Turismo y Sociedad*, Santa Cruz de Tenerife.
- Faucher, Jean Jacques (1992):** Tourisme social: l'une des sources pour comprendre, *Les Cahiers du Tourisme*, Série C, 155, Centre des Hautes Etudes Touristiques, Université de Provence (Francia).
- Faure, Michel (1992):** Des formations au service du tourisme social, *Les Cahiers d'Espaces*, núm. 28, p. 97-98, Paris (Francia).
- Fayos, Eduardo (1997):** Turismo social y tercera edad: situación actual y perspectivas, *Encuentros Internacionales sobre Turismo de la Tercera Edad*, C Por Tres, Madrid.
- Feller, Robert (1980):** L'Etat, sa contribution et son action dans la politique générale du tourisme social, *Tourisme social: besoin nouveau, réponse moderne*, Congrès au Quebec, Bureau International du Tourisme Social -BITS-, p. 679-702.
- Fernández A., Víctor R. (1987):** Turismo social: Una historia por escribir..., *Turismo y Sociedad*, vol. 2, núm. 1, pág. 51-62, Universidad Externado de Colombia.
- Fernández Cuesta, José Antonio (1962):** El turismo como fenómeno social, *Piel de España*, Asociación Española de Escritores de Turismo, núm. 67-68, p.14-15.
- Fernández Fuster, Luis (1991):** *Historia general del turismo de masas*, Alianza Editorial, S.A., Madrid.
- Fernández Marcos, Armando (1959):** *El Turismo Social en España*, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, Universidad de Madrid.

**Fernández Marcos, Armando (1959b):** Concepto de turismo social, *Piel de España*, núm. 29, pág. 16-17.

**Fernández Muñoz, Jesús Norberto (1997):** Planteamiento futuro del programa de turismo social del INSERSO, *Congreso internacional de turismo para todos y turismo de calidad*, Asociación Española de la Lucha contra la Poliomielitis, Madrid.

**Fernández Pombo, Alejandro (1959):** Mas que turismo de piedras, turismo social, *Piel de España*, Asociación Española de Escritores de Turismo, núm. 30, p.35.

**Flankenber, Carmen (1997):** Apoyos institucionales y líneas a seguir, *Congreso internacional de turismo para todos y turismo de calidad*, Asociación Española de la Lucha contra la Poliomielitis, Madrid.

**Froidure, Jean (1996):** Sans aides publiques et sociales que va devenir le tourisme social français?, *Le Tourisme dans les parcs naturels*, p. 9-28, Université de Toulouse-Le Mirail.

**Fuster Lareu, Juan (1991):** *Turismo de masas y calidad de servicios*, Ed. Gráficas Planisi, S.A., Palma de Mallorca.

**G. R. (1972):** El turismo social deberá generalizarse, *Union Internationale des Organismes Officiels de Tourisme*, núm. 107, pág. 42-44.

**García Rodríguez-Acosta, Antonio J. (1966):** Encuesta sobre el turismo social, *La Vanguardia Española*, Círculo de Economía, 17 de julio, Barcelona.

**Gerace, Michelangelo (1993):** La coopération entre le tourisme social et le secteur privé en Italie, *Congrès du Tourisme des jeunes et tourisme social*, Bruxelles (Bélgica).

**Gómez Navarro, Javier (1995):** Clausura del Exmo. Sr. Ministro de Comercio y Turismo, *Seminario Internacional de Turismo Social*, Calviá (Mallorca).

**Góngora Benítez de Lugo, Miguel (1995):** Demain, une conference européenne sur le tourisme social..., *Espaces*, núm. 133, pág. 77-79.

**Góngora Benítez de Lugo, Miguel (1995):** Discurso de apertura del Secretario General de Turismo, *Seminario Internacional de Turismo Social*, Calviá (Mallorca).

**Gorbeña, S., González, V.J., y Lázaro, Y. (1997):** *El derecho al ocio de las personas con discapacidad*, Documentos de Estudios de Ocio, Universidad de Deusto, Bilbao.

**Graça, Eduardo (1998):** Intervention d'ouverture officielle du congrès, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).

- Gryseels, K. (1987):** Une médecine douce pour le tourisme social belge, *EspacES*, núm. 84, pág. 34-37, Paris.
- Guignand, André (1984):** Rehabilitation du patrimoine bâti à usage de tourisme social, *Revue du Tourisme*, núm. 4, p. 29-31.
- Guisti, Vettor (1993):** Tourism for all: special activities and recommendations of the world tourism organization, *Congrès du Tourisme des jeunes et tourisme social*, Bruselas [Bélgica].
- Gutiérrez del Castillo, J.M. et al. (1964):** Turismo de interior y turismo social, I *Asamblea Nacional de Turismo*, Ponencia VI.
- Haulot, Arthur (1991):** *Turismo social*, Ed. Trillas Turismo, México, D.F. [México].
- IET –Instituto de Estudios Turísticos (1996b):** *Las vacaciones de los españoles en 1995*, elaborado por Cuarter, S.A., Estudios Sociológicos de Mercados, para el Instituto de Estudios Turísticos, Secretaría General de Turismo, Ministerio de Comercio y Turismo.
- IET -Instituto Español de Turismo (1980):** Carta de Viena de 1972, *Estudios Turísticos*, núm. 68, pág. 217-219, Madrid.
- IMERSO (1997):** Programa de vacaciones para personas con minusvalía 1996: subvenciones régimen general, *Área de prestaciones, Servicio de Subvenciones y Ayudas, Subdirección Gral. Del Plan de Acción y Programas para Personas con Discapacidad*, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- IMERSO (1998):** Programa de vacaciones para personas mayores dependientes: informe sobre la visita al primer turno experimental, *Instituto de Migraciones y Servicios Sociales*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- IMERSO (1998b):** Memoria del IMERSO 1997, Ed. Servicio de participación y cooperación, Secretaría General, *Instituto de Migraciones y Servicios Sociales*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- IMERSO (1999):** Memoria del programa de termalismo social de 1998, *Instituto de Migraciones y Servicios Sociales*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- INATEL (1998):** Turismo para Seniores: una realidad marcante, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).
- INEM (1993):** *Estudio de necesidades de formación profesional: sector servicios de naturaleza turística*, Dirección de Programas de Estudios Sectoriales, Área de Formación Ocupacional, Ed. Instituto Nacional de Empleo.

- INJUVE (1993):** Programa de turismo social para jóvenes, *Instituto de la Juventud*.
- INJUVE (1998):** VII Programa de turismo Social-1999, *Instituto de la Juventud*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- INJUVE (1998b):** Turismo social: participantes en el programa de turismo social desde el año 1993, *Instituto de la Juventud*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- INSERSO (1990):** *Análisis económico del impacto del programa de vacaciones para la tercera edad*, Documentos Técnicos, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Ministerio de Asuntos Sociales.
- INSERSO (1992):** *Evaluación de la calidad de los servicios del programa de termalismo social*, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Ministerio de Asuntos Sociales.
- INSERSO (1994):** *Anteproyecto de Plan de acción para las personas con discapacidad*, Instituto Nacional de Servicios Sociales. Ministerio de Asuntos Sociales.
- Instituto de la Juventud (1991):** *Normas de Interés en Materia de Juventud*, Instituto de la Juventud, Madrid.
- Instituto de la Mujer (1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998):** *Memorias del Instituto de la Mujer*, Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer (1994b):** *Diez años del Instituto de la Mujer*, Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer (1998):** *Memoria del Instituto de la Mujer de 1997*, Instituto de la Mujer.
- Instituto de la Mujer (1999):** *Memoria del Programa de Estancia de Tiempo Libre para mujeres que tengan hijas e hijos menores, exclusivamente a su cargo-1998*, Instituto de la Mujer.
- Instituto IDES (1987):** *Vacaciones tercera edad. Estudio sociológico*, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Secretaría General para la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Instituto IDES (1989):** *El ocio en la tercera edad: estudio sociológico sobre el programa de vacaciones para la tercera edad*, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Secretaría General para la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Jiménez López, Oskar (1998):** Les Caisses d'Allocations Familiales et de tourisme social en Colombie, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).

- Jolin, Louis (1996):** Une région de prédilection pour des établissements de Tourisme Social, *Teoros: Revue de Recherche en Tourisme*, Université du Québec, vol. 15, núm. 1, p. 23-25, Montreal (Canada).
- Jolin, Louis (1998):** Mondialisation et Cooperation: vers un tourisme solidaire..., *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).
- Juyaux, Christian (1998):** Les itinéraires Emploi-Formation dans le Tourisme Européen, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).
- Lanquar, Robert (1984):** El turismo social y su lógica como servicio de interés público, *Estudios Turísticos*, núm. 81, p. 21-28, Madrid.
- Lanquar, Robert (1996):** Est-il urgent de redefinir le tourisme social? *Espaces, Editions Touristiques Européennes*, núm. 137, p. 40-43, Paris (Francia).
- Lignon, Daniel (1998):** Faisabilité de l'implantation d'une formule de Chèques-Vacances au Québec, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).
- Lozes, Jean (1992):** Le cas de la République d'Irlande, *Tourisme Social en Europe*, p. 101-106, Université de Toulouse-LeMirail.
- Mancini, Bruno (1989):** L'expérience des Eurovillages, *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 957-958, p.2-8, Courbevoie (Francia).
- Marie, M. Edmond (1993):** Le tourisme social en Europe et l'initiative eurovillage, *Congrès du Tourisme des jeunes et tourisme social*, Bruxelles (Belgica).
- Martín García, Andrés (1966):** Evolución del turismo social y necesidad de alojamientos para el mismo, *España Hotelera y Turística*, núm. 179, p.13.
- Martín Serrano, Manuel (1998):** *Juventud y consumo*, Instituto Nacional de Consumo, Madrid.
- Masson, Jean Raymond (1981):** Mythes, réalités, perspectives du tourisme social, *Espaces, Editions Touristiques Européennes*, n. 56, p. 9-15, Paris.
- Matteudi, Guy (1993):** La valeur du Chèques de Vacances, *Congrès du Tourisme des jeunes et tourisme social*, Bruxelles (Belgica).
- Matteudi, Guy (1998):** Dossier de presse ANCV: Bilan 1997 de l'ANCV et perspectives, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (1992):** *Le tourisme social et familial*, La Documentation Française, Paris.

- Molina Garibaldi, M. (1996):** La Déclaration de Montréal, *BITS Information*, núm.126, pág.7-9, Bruxelles.
- Moreau, J. (1982):** *Essai sur une politique de l'économie social*, Ed. CIEM, coll. "Tiers secteurs", Paris (Francia).
- Moussis, M. Nicolas (1989):** Deux dates clefs pour le tourisme en Europe: 1992 et 1990, *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 957-958, p.17-20, Courbevoie (Francia).
- Mucci, Aimé (1992):** Le tourisme social ou une contradiction à l'italienne, *Tourisme Social en Europe*, p. 107-119, Université de Toulouse-LeMirail.
- Muñiz Aguilar, Daniel (1999):** La política de turismo social en España, Tesis doctoral, Universidad de Málaga.
- Muñoz de Escalona y Lafuente, Francisco. (1992):** *Crítica de la economía de turística. Enfoque de oferta versus enfoque de demanda*, Colección de Tesis Doctorales, núm. 104/92, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid.
- Muñoz, E. (1990):** Turismo juvenil en la década de los noventa, *III Jornadas sobre Turismo y Sociedad*, Cabildo Insular de Santa Cruz de Tenerife.
- Nájera, Margarita (1993):** El papel de las Administraciones Públicas en el desarrollo del turismo de tercera edad: el caso de Calviá, C Por Tres, *Encuentros Internacionales sobre Turismo de la Tercera Edad*, Madrid.
- Narradon, Melle Pascale (1987):** *Le Tourisme social*, Centre d'Information et de Documentation de la Direction de l'Industrie Touristique, Paris (Francia).
- Nieuwenhuize, M. Jaap (1989):** Une politique unique du tourisme en Europe, *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 957-958, p.13, Courbevoie (Francia).
- Nöel, J.P. (1990):** Le Tourisme social en quête d'identité, *La Gazette Officielle du Tourisme*, n.1009, p.1-3, Courbevoie (Francia).
- Nougarede, M. J. (1959):** El turismo social y la hostelería, *España Hotelera y Turística*, núm. 101, pág. 17-18.
- Olivier, Monique y Rouziès, Rémy (1997):** Pour une véritable politique de vacances, *Les Cahiers Espaces, Editions Touristiques Européennes*, n. 53, p. 74-81, Paris.
- OMT - Organización Mundial de Turismo (1992):** *Para un turismo accesible a los minusválidos en los años 90*, Organización Mundial del Turismo, Madrid.

- OMT - Organización Mundial de Turismo (1996):** *Carta de Recife sobre turismo de personas mayores*, Organización Mundial del Turismo, Recife (Brasil).
- OMT - Organización Mundial de Turismo (1997):** *Declaración de Manila sobre los efectos sociales del turismo*, Informe final patrocinado por el Departamento de Turismo de Filipinas, Organización Mundial del Turismo.
- OMT - Organización Mundial del Turismo (1995b):** *Conceptos, definiciones y clasificaciones de las estadísticas de turismo*, Manuales técnicos de la OMT.
- OMT - Organización Mundial del Turismo (1995c):** *Compilación de las estadísticas del gasto turístico*, Manuales técnicos de la OMT.
- OMT - Organización Mundial del Turismo (1995d):** *Acopio y compilación de las estadísticas de turismo*, Manuales técnicos de la OMT.
- OMT-Organización Mundial del Turismo (1995):** *Recopilación de estadísticas de turismo interno*, Manuales técnicos de la OMT.
- Ortega Martínez, Enrique (1989):** Las vacaciones de los españoles de la tercera edad, *Estudios Turísticos*, núm. 102, p. 75-111.
- Ortuño Martínez, Manuel (1958):** La cuestión de los desplazamientos en el turismo social, *Piel de España*, Asociación Española de Escritores de Turismo, núm. 18, p.39-40.
- Palaferrri, A. (1993):** CETOS-BITS comme organisation européenne pour le tourisme social, *Congrès du Tourisme des jeunes et tourisme social*, Bruxelles (Bélgica).
- Palha, L.P.G. (1993):** Le tourisme social au Portugal et l'action de l'Instituto Nacional para Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores, *Congrès du Tourisme des jeunes et tourisme social*, Bruxelles (Bélgica).
- Pelletier, Jean (1981):** *Le Chèque-Vacances: une mesure sociale et économique*, Regroupement des Organismes Nationaux de Loisir du Québec, Montreal (Canadá).
- Pérez Ortiz, Lourdes (1997):** *Las necesidades de las personas mayores*, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Secretaría General de Asuntos Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Perli, Benito (1998):** Buoni Vacanze: Un'esperienza per tutti, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).
- Raynouard, Yves (1980):** Le Tourisme Social au Québec, *Espaces, Editions Touristique Européenne*, núm. 48, p. 15-17, Paris (Francia).

- Raynouard, Yves (1981):** Mexique: naissance d'un tourisme social, *Espaces, Editions Touristique Européenne*, núm. 59, p. 6-8, Paris (Francia).
- Raynouard, Yves (1986):** *Le Tourisme social: de l'illusion au renouveau?*, Syros, Colletion Ten, Paris (Francia).
- Rodríguez-Porrero Miret, Cristina (1997):** Ayudas técnicas aplicadas a la accesibilidad turística, *Congreso internacional de turismo para todos y turismo de calidad*, Asociación Española de la Lucha contra la Poliomieltis, Madrid.
- Rosmini, Frédéric (1993):** Le rôle de la subsidiarité dans la politique touristique européenne, *Congrès du Tourisme des jeunes et tourisme social*, Bruselas (Bélgica).
- Sanchiz Pons, Nieves (1997):** Situación en Europa del turismo para todos y actuaciones en España, *Congreso internacional de turismo para todos y turismo de calidad*, Asociación Española de la Lucha contra la Poliomieltis, Madrid.
- Schneegans, Claude (1990):** Tourisme associatif et social: un portefeuille à regarnir, *Les Cahiers d'Espaces*, núm. 21, p. 63-65, Paris (Francia).
- Sénéchal, C. (1997):** Des séjours accessibles au plus gran nombre, *Les Cahiers Espaces, Editions Touristiques Européennes*, n. 53, p. 22-25, Paris.
- SGIA –Sudirección General de Información de Administración (1998):** *Guía laboral 1998 y de Asuntos Sociales*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Shackelford, M. Peter (1998):** Intervention à la seance d'ouverture du congrès, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).
- Smedt, Jean-Paul (1983):** Tourisme social et marketing, *Espaces, Editions Touristique Européenne*, núm. 65, p. 9-11, Paris (Francia).
- Smedt, Jean-Paul (1985):** De la revendication sociale à la réponse marketing, *Espaces, Editions Touristique Européenne*, núm. 74, p. 20-22, Paris (Francia).
- Stélandre, Raymond (1990):** Le tourisme social face à l'avenir touristique européen, *Téoros: Revue de Recherche en Tourisme*, vol. 9, núm. 3, p. 38-39, Montreal (Canadá).
- Stélandre, Raymond (1995):** Le BITS, le tourisme social international et l'Europe, *Seminario Internacional de Turismo Social*, Calvià (Mallorca).
- Subraumon (1989):** Associations et commerciaux du tourisme, soumis aux mêmes règles?, *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 957-958, p.14, Courbevoie (Francia).

- Tejerizo Toraño, Julian (1997):** El programa de termalismo social del INSERSO, *La actividad turística española en 1995*, p. 239-246, Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT).
- Terrero, José (1965):** *Historia de España*, Ed. Ramón Sopena, Barcelona.
- Teuscher, Hans (1993):** L'infrastructure du tourisme social en Suisse et le soutien apporté aux personnes par la Caisse Suisse de Voyage (Reka), *Congrès du Tourisme des jeunes et tourisme social*, Bruxelles (Bélgica).
- Teuscher, Hans (1998a):** Exposé de l'ouverture du congrès, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).
- Teuscher, Hans (1998b):** Le tourisme social en Suisse et le Chèque Reka. Système du Chèque-Vacances en Suisse, *Congresso Mundial do Turismo Social*, Foz do Arelho (Portugal).
- Thiercelin, Michel (1989):** Afirmar son originalité, *Les Cahiers d'Espaces*, núm. 13, pág. 80-83, Paris.
- Thiercelin, Michel (1989):** Introduction Général, Le tourisme social dans la CEE, *La Gazette Officielle du Tourisme*, n. 944-945, p. 10-41, Courbevoie.
- Tinard, Yves (1992):** Le tourisme social: un avenir ou un passé?, *Espaces, Editions Touristiques Européennes*, n. 117, p. 37-51, Paris.
- Tonini, M. (1989):** Le tourisme social: une occasion privilégiée pour développer le sens civique, social et humain, *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 957-958, p.16, Courbevoie (Francia).
- Torres Bernier, Enrique (1975):** *La política económica del turismo en España*, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Málaga.
- Torres Bernier, Enrique (1996):** *Las megatendencias en el sector turístico en la geografía malagueña*, El sector turístico en la provincia de Málaga, vol. I, p. 17-32, Ed. Colegio Oficial de Economistas de Málaga, Málaga (España).
- Touche-Rosse (1994):** Tourisme des handicapes: un marché porteur, *Espaces, Editions Touristiques Européennes*, n. 130, p. 25-27, Paris.
- Ulmann, François (1989):** Auberges de jeunesse et tourisme social, *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 957-958, p.9-11, Courbevoie (Francia).
- Urzáiz y Fenández del Castillo, Jaime (1962):** Panorama del turismo social, *Piel de España*, Asociación Española de Escritores de Turismo, núm. 69, p.24-25.

**Vassilaras, M. (1989):** Les avis sur le tourisme du Comité Economique et Social, *La Gazette Officielle du Tourisme*, núm. 957-958, p.9-11, Courbevoie (Francia).

**Vidal Martínez, Isabel (1988):** Los agentes de la economía social en España, *II Jornadas de Estudios sobre la Economía Social*, Ed. Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Von Moltke, Heinrich (1993):** La place du tourisme des jeunes et du tourisme social dans le plan d'action de la Communauté européenne, *Congrès du Tourisme des jeunes et tourisme social*, Bruselas (Bélgica).

**Weherens, B. (1995):** Objectifs et activités du programme Helios dans le domaine du tourisme social, *Seminario Internacional de Turismo Social*, Calvià (Mallorca).

**Colección PUBLICACIONES GENERALES. ANÁLISIS DEL TURISMO**

- Nº 1. La intervención pública del Estado en el sector turístico: de la Comisión Nacional a la Empresa Nacional de Turismo.
- Nº 2. La gestión de la calidad en el municipio turístico: ponencias del IV Seminario del Foro Permanente "Turismo y Municipio"
- Nº 3. Derecho y turismo: I y II Jornadas de Derecho Turístico: Málaga, 1998-1999
- Nº 4. Jornadas sobre la adaptación al euro: oportunidades y retos para el sector turístico.
- Nº 5. Memoria del III Congreso Andaluz de Turismo: celebrado en el Palacio de Congresos y Exposiciones de la Costa del Sol (Torremolinos) durante los días 24, 25 y 26 de noviembre de 1999.
- Nº 6. Derecho y Turismo. III Jornadas de Derecho Turístico: Málaga, 2000.
- Nº 7. Turismo Residencial en Andalucía.