

IP 12/07

Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de las Empresas de Turismo Activo de la Comunidad de Castilla y León

Fecha de aprobación:
Pleno de 24 de mayo de 2007



Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de las empresas de turismo activo de la Comunidad de Castilla y León.

El Proyecto de Decreto, arriba reseñado, fue presentado por la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León y registrado en el CES con fecha 9 de mayo de 2007. Al Proyecto se acompaña la documentación que ha servido para su realización.

La Consejería remitente no alega necesidad de urgencia, por lo que procede su tramitación por el cauce procedimental previsto en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

La elaboración de este Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Inversiones e Infraestructuras del CES, que lo analizó en su reunión del día 10 de mayo de 2007, siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente que, después de su deliberación en su sesión de fecha 17 de mayo, acordó elevarlo al Pleno que lo aprobó el día 24 de mayo de 2007.

Antecedentes

a) Estatales

- Constitución Española de 1978, art. 148.1.18ª, que habilita a las Comunidades Autónomas para la asunción de competencias en la promoción y ordenación del turismo, en su ámbito territorial.
- Real Decreto 1913/1997, 19 de diciembre, sobre titulaciones de técnicos deportivos.
- Real Decreto 2367/1984, de 11 de abril, por el que se produce el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de turismo.



b) Autonómicas:

▪ De Castilla y León.

- Estatuto de autonomía aprobado por L. O. 4/1983 y modificado por L. O. 4/1999, arts. 32.1.15ª, otorga competencia exclusiva en materia de promoción del turismo.
- Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León.
- Decreto 80/2003, de 17 de julio, de Estructura Orgánica de la Consejería de Cultura y Turismo.
- Orden de 20 de enero de 1988 de la Consejería de Fomento, por la que se crea el Registro de Empresas y Actividades Turísticas.

▪ De otras Comunidades Autónomas

- Decreto 77/2005, de 28 de junio sobre Ordenación de las empresas de Turismo Activo de la Comunidad de Castilla-La Mancha.
- Decreto 92/2002, de 11 de julio, de Turismo Activo, del Principado de Asturias.
- Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo de la Comunidad de Andalucía.
- Decreto 116/1999, de 23 de abril, sobre Regulación de empresas relacionadas con la organización de actividades de turismo activo de la Comunidad de Galicia.
- Decreto 81/1991 de 25 de marzo, sobre Requisitos de las empresas dedicadas a la organización de actividades deportivas de ocio y turísticas de aventura y Decreto 56/2003, de 20 de febrero, por el que se Regula las Actividades Físicas Deportivas en el medio natural de la Comunidad de Cataluña.
- Decreto 146/2000, de 26 de julio, sobre Regulación del ejercicio y actuación de empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y aventura de la Comunidad de Aragón.
- Decreto 31/1997, de 23 de abril, sobre Regulación de alojamientos y actividades turísticas en el medio rural de la Comunidad de Cantabria.



- Decreto Foral 288/2004, de 23 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural de la Comunidad de Navarra.
- Decreto 111/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo de Turismo de la Comunidad de la Rioja.

Observaciones Generales

Primera.- (*justificación y oportunidad de la norma*). El auge que han venido adquiriendo una serie de modalidades turísticas con participación activa del usuario, a través de actividades muy variadas de aventura, supervivencia, deportivas etc. en entornos naturales, ha supuesto la proliferación de empresas que ofertan estos servicios, sin contar con cobertura reguladora específica. Resulta más necesaria esta regulación si se consideran que estas actividades cuentan con un cierto riesgo para quienes las practican y, por otro lado, pueden tener una incidencia directa en el medio ambiente, lo que exige minimizar esos riesgos.

Segunda.- (*trámite de consulta y audiencia*). La Memoria que acompaña al Proyecto da cuenta del alcance de estos trámites, de las propuestas que se recibieron y, motivadamente, recoge las propuestas que tuvieron incidencia en la norma y aquellas que no fueron aceptadas.

Tercera.- (*estructura de la norma*). La norma cuenta con un preámbulo en el que se explica la intención de esta regulación, dando cuenta de la dificultad que supone la heterogeneidad de las actividades posibles, por lo que opta por recoger los requisitos generales que deben cumplir las empresas de turismo activo, en aras a garantizar la seguridad e integridad de quienes practican tales actividades y el respeto a los espacios



naturales en los que tiene lugar, con el expreso propósito de perseguir la calidad que exige el mercado.

La parte dispositiva de la norma se estructura en 16 artículos, divididos en tres capítulos, y una disposición adicional, cuatro transitorias, una derogatoria y tres finales.

De la rúbrica de los capítulos tenemos que su contenido se refiere a “disposiciones generales” (Cap. I), “requisitos y obligaciones” (Cap. II), y “otras obligaciones turísticas” (Cap. III).

El Proyecto de Decreto prevé desarrollos puntuales en el art. 2.4, confiando a una futura Orden de la Consejería la relación de actividades, en el art. 3.2 sobre el procedimiento de autorización, y en el art. 8.3 a la espera de la regulación de la profesión de guía turístico.

Cuarta.- *(incidencia de la norma en otros ámbitos materiales)*. El Proyecto de Decreto, aunque se concreta en regular las empresas de turismo activo, indirectamente incide en los usuarios (en sus garantías, en sus derechos y obligaciones), en el medio natural (en la utilización del mismo), en la fabricación de equipos y materiales, en la formación del personal titulado y especializado, en la práctica de algunos deportes, etc. Por ello su plena eficacia va a exigir la adecuada ordenación y cooperación entre diferentes Consejerías con competencias en estos ámbitos afectados.

Quinta *(variedad de actividades que comprende)*. El llamado “turismo activo” engloba un conjunto variado de actividades (escalada, descenso de barrancos, esquí acuático, montañismo, bicicleta de montaña, piragüismo, buceo, marcha a caballo, ultraligero, etc.), a su vez con variables, que pueden desarrollarse en el aire, en el agua,



en la montaña, o en la nieve. Esta variedad complica el modo de proteger al usuario, los requisitos a exigir a las empresas, o las titulaciones del personal especializado, entre otros aspectos.

Sexta (*el marco legal de general referencia*). La Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, al ser la norma específicamente reguladora del turismo en la Comunidad y suponer el presente Decreto la ordenación de las empresas de turismo activo “desde el punto de vista turístico” (art. 1.1), resulta de aplicación en cuanto el turismo activo es actividad turística.

Observaciones Particulares

Primera (*al art. 1 objeto*).- El Proyecto de Decreto centra su objeto en “la ordenación de las empresas de turismo activo, desde el punto de vista turístico”. Renunciando a incluir en el mismo los derechos y obligaciones de los usuarios de este turismo (como recoge alguna norma homóloga), al objeto de enmarcar la norma de forma clara en el ámbito del turismo exclusivamente.

Segunda (*al art. 2 ámbito de aplicación*).- Este artículo, a través de la definición de su ámbito de aplicación, con una técnica de doble delimitación positiva-negativa ayuda a entender mejor la intención de la norma de ubicarse en el ámbito empresarial turístico, apartándose de otros espacios afines a los que se refiere este Informe en la Observación General Cuarta (la asociación deportiva, la finalidad educativa, el ocio) y reafirmando la competencia material en la que se inscribe. Se trata de regular una actividad mercantil turística.

El artículo 2.2 opta por una posición intermedia a la hora de incluir o no “a las empresas que se dediquen al alquiler de material para la práctica de actividades de turismo activo”. Frente a la posición adoptada por alguna norma (D. 77/2005 de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo de Castilla-La Mancha) de incluir en todo



caso a estas empresas en su ámbito de aplicación, o de excluirlas de este ámbito (D. 92/2002 sobre turismo activo del Principado de Asturias), el Proyecto que se informa resulta de aplicación a las empresas que alquilan material para la práctica de estas actividades “si además presta otros servicios logísticos en el lugar de realización de la actividad”.

Tercera (al art. 3 autorización del registro).- Siendo la autorización previa administrativa un requisito necesario para el ejercicio de esta actividad, el CES entiende que sería más adecuado fijar la regulación del procedimiento de autorización en este Decreto en lugar de dejarlo a regulación de una posterior Orden de la Consejería.

Cuarta (al art. 4 protección del medio ambiente).- La fórmula utilizada en este artículo “en las condiciones más adecuadas para hacer compatible su práctica con la conservación del medio ambiente”, referida a las actividades del turismo activo, resulta lo suficientemente abierta y flexible como para adaptarse a las circunstancias de cada caso, si bien, exige una interpretación sobre cuál es la forma más adecuada.

Por ello, el CES entiende que, en todo caso, debe respetarse la normativa medioambiental.

Quinta (al art. 5 equipos y material).- El equipo y materiales utilizados para estas actividades cobra especial importancia, porque de él depende, en muchos casos, la asunción de un mayor o menor riesgo, por lo que siempre deberán utilizarse materiales homologados

Sexta (al art. 6 sede social y placa identificativa).- El art. 6.3 no guarda relación con la rúbrica de este artículo, sino que hace referencia a la información como garantía de los usuarios, por lo que parece más adecuado su ubicación en el art. 10, que sí asume este título y contenido.



Séptima (al art. 7 seguros).- Es básica esta garantía para no dejar desasistidos a los usuarios en caso de accidente. El CES valora positivamente que la norma establezca una cobertura mínima.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta aquellas actividades en las que para su práctica ya se venga exigiendo la necesidad de contar con un seguro, en algunos casos, a través de su federación, para evitar la duplicidad de esta obligación, en la medida que sea posible.

Octava (al art. 8 monitores, guías e instructores).- Las dificultades a las que aludíamos en la Observación General Tercera derivadas de la gran variedad de actividades que se incluyen dentro del turismo activo dificultan la determinación de la titulación que debe exigirse a estas personas que por cuenta de la empresa organizan y tutelan las actividades.

La regulación del Proyecto en este artículo a base de una casuística en la que se contemplan las diferentes situaciones que pueden plantearse actualmente o de futuro, parece suficiente para garantizar una formación específica con nivel técnico de otras personas.

Novena (a los arts. 9 y 19 garantías de los usuarios).- Aunque sólo el título del art. 10 recoja en su denominación las garantías para los usuarios, en realidad la práctica totalidad del contenido de la norma no es otra cosa que una regulación atendiendo a esa finalidad.

Resulta especialmente valiosa la prevención del riesgo en estas prácticas, tal y como recoge el artículo 9 y parecen adecuadas las medidas que en el mismo se adoptan (comunicación permanente, protocolo de actuación, documento por actividad, contar con las condiciones meteorológicas etc).



En el art. 10 se concede a los responsables de las empresas la posibilidad de limitar o incluso prohibir la participación en las actividades a las personas que no reúnan las características físicas o psíquicas. Si se tiene en cuenta que muchas de estas actividades requieren una especial condición física o de habilidad para su práctica y que las empresas asumen responsabilidad, resultan necesaria esta precaución. El CES entiende que sería conveniente sustituir “características físicas o psíquicas” por “condiciones físicas o psíquicas” añadiendo “adecuadas para cada tipo de actividad y persona”.

Décima (*al cap.III, arts. 12 al 16*). Este Capítulo referido a otras obligaciones turísticas tiene un contenido propio de la regulación de una actividad mercantil, exigiendo a estas empresas los requisitos derivados de tal condición (libros, precios), con la obligación de advertir a la Consejería de cualquier modificación de su actividad o cambios en la titularidad al objeto de poder disponer de una información actualizada de las mismas, incluyendo la posibilidad de revocación de la autorización.

Undécima (*régimen adicional y transitorio*). En este apartado de la norma es de advertir que la habilitación de desarrollo normativo a que refiere la Disposición Final Primera debiera contar con un plazo, pues precisamente los contenidos que se dejan a este desarrollo resultan esenciales para la eficacia y puesta en funcionamiento de las previsiones de la norma.

El plazo de seis meses que prevé la Disposición Transitoria Primera deberá contarse desde la publicación de la Orden de desarrollo de este Decreto.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES valora positivamente el Proyecto de Decreto por cuanto el mismo viene a dotar de regulación una actividad que, hasta esta norma, carece de la misma y viene realizándose sin las adecuadas garantías de seguridad.



El CES cree que el turismo de actividad supone un buen instrumento de desarrollo para muchas de las zonas de la Comunidad que cuentan con características medioambientales idóneas para la práctica de estas actividades, por lo que debe utilizarse como catalizador de desarrollo rural, con oportunidades de empleo en estas zonas.

Segunda.- En relación con lo expuesto y siendo una realidad muchas veces puesta de manifiesto en los Informes del CES la pérdida de la riqueza en el ámbito rural, se hace necesario aportar elementos dinamizadores de su desarrollo, que creen oportunidades de empleo y fijen población, entre los que puede considerarse al turismo activo, aprovechando también, para esta finalidad, financiación del fondo específico FEADER que integra las acciones de Desarrollo Rural, concretamente en el eje relativo a impulsar la diversificación de actividades en el medio rural.

Por otro lado las actividades de turismo activo, también pueden contribuir a la equidad territorial, ya que la demanda creciente de la población hacia tales actividades, obliga a las Administraciones Públicas a dotar de mejores infraestructuras de comunicación y servicios a los municipios de las zonas rurales afectadas. Además, este tipo de actividades favorecen a menudo la puesta en marcha de líneas y estrategias de actuación con carácter interadministrativo, lo que motiva la inversión de mas recursos en la zona. Asimismo, contribuye en muchos casos a consolidar la identidad y la cooperación territorial.

Tercera.- En relación con el catálogo de actividades incluidas en el turismo activo, el CES entiende que sería conveniente incluir las mismas en el texto del Decreto, tal y como hacen otras legislaciones homólogas, o, al menos, no retrasar la publicación de la correspondiente Orden al objeto de que no crear inseguridad sobre las empresas que están afectadas por esta regulación.

En este sentido resulta necesario determinar cuales son las prácticas consideradas turismo activo para evitar posibles casos de competencia desleal o intrusismo.



El CES solicita de la Junta que en la referida relación de actividades se evite, en la medida de lo posible, la referencia a las mismas en otro idioma, cuando sea posible, contar con una denominación en castellano, así como incluir una definición sobre que entender por cada una de ellas.

Cuarta.- El CES recomienda que al final del artículo 10.1 del Decreto se incluya el siguiente texto: *“Estas limitaciones o prohibiciones estarán razonablemente fundadas no constituyendo, en caso alguno, atentado al derecho a la integración social de las personas con discapacidad”*.

Quinta.- El CES valora positivamente el que, como anexo a la norma, se aporten modelos diversos que facilitan el cumplimiento de la misma.

Valladolid, 24 de mayo de 2007

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández