



La regulación de las empresas de turismo activo hacia la tercera década del siglo XXI

Regulation of active tourism companies on the 30th anniversary of the sector in Spain

José María Nasarre Sarmiento
Universidad de Zaragoza

nasarre@unizar.es

<https://orcid.org/0000-0002-0455-7231>

Recibido/Received: 15-05-2020

Aceptado/Accepted: 04-06-2020

RESUMEN:

En 2021 hará 30 años de la publicación de la primera regulación de las empresas de turismo activo en España. Se han aprobado legislaciones sobre turismo activo en 14 de las 17 comunidades autónomas españolas. Poco a poco, han mejorado las condiciones de calidad, seguridad y atención al cliente. Es preciso conocer la situación actual, comprobando las propuestas realizadas en las últimas décadas que se han integrado en la legislación, las que se han rechazado y las que han sufrido adaptaciones con flexibilidad o rigidez.

Para pulsar la situación en la antesala del año 2021, se han tomado los contenidos del “Modelo de norma específica para la regulación autonómica del turismo activo” de la Asociación Nacional de Empresarios de Turismo Activo (2016), el “Proyecto de Decreto de turismo activo de la Comunidad Autónoma de Galicia” (2019) y el “Proyecto de Decreto de Empresas de Turismo Activo de Aragón” (2020).

La evolución de las actividades ofertadas por las empresas, la evolución de la legislación española y comunitaria, la realidad social y la actualización del turismo, han influido en las propuestas de regulación jurídica de las empresas de turismo activo por parte de las comunidades autónomas españolas en el año 2021.

Palabras clave: turismo, aventura, legislación, regulación jurídica, comunidad autónoma

ABSTRACT:

It will be 30 years next year since legislation was first introduced to regulate active tourism companies in Spain. Legislation on active tourism now exists in 14 of the 17 Spanish autonomous regions, and improvements have gradually started to show in relation to quality, safety and customer service standards. This study presents a timely review of the current state of the sector, to examine the projects and ideas from the past three decades that have been incorporated into legislation, rejected or adapted to extend or restrict their application.

The analysis of the situation on the threshold of the sector's 30th anniversary focuses on the ‘Sector-specific model for regional regulation of active tourism’ by the National Association of

Active Tourism Entrepreneurs (2016), the 'Draft Decree for the Regulation of Active Tourism in Galicia' (2019) and the 'Draft Decree for the Regulation of Active Tourism Companies in Aragon' (2020).

The study shows that the 2021 proposals for regulation of the active tourism sector by Spain's regional governments have been influenced by changes in national and European legislation, the evolution of Spanish society, the changing nature of active tourism and the modernisation of the tourism sector generally.

Keywords: tourism, adventure, legislation, legal regulation, autonomous regions

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO/ HOW TO CITE THIS ARTICLE

Nasarre-Sarmiento, José María (2020): La regulación de las empresas de turismo activo hacia la tercera década del siglo XXI. *Rotur, Revista de Ocio y Turismo*, 14(2): 23-36 <https://doi.org/10.17979/rotur.2020.14.2.6575>

I. INTRODUCCIÓN

Pronto se cumplirán tres décadas de la primera regulación de las empresas de turismo activo en España y algunas comunidades autónomas todavía no han aprobado la suya (Madrid, País Vasco, Extremadura). Poco a poco se ha consolidado el modelo bajo la cúpula de la legislación y la administración turísticas.

Las regulaciones autonómicas han crecido incorporando nuevos contenidos y adaptaciones, buscando fundamentalmente la seguridad y la calidad de los servicios. También, en algunos momentos, la regulación ha bajado el nivel de exigencia a consecuencia, probablemente, de las negociaciones con las empresas. Y los consumidores demandan mayores niveles de calidad pero al mismo tiempo no desean pagar mayor precio.

Vamos a tratar de identificar el punto en el que nos encontramos en el año 2020, señalando retos regulatorios cumplidos y por cumplir, nuevas exigencias de rigidez o flexibilidad fruto de la adaptación a la nueva realidad social y tecnológica, a las exigencias de las normativas turísticas y a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

Las reflexiones que siguen son una continuación de diferentes trabajos sobre la regulación del turismo activo realizados en las dos últimas décadas. En ellos he realizado propuestas para puntos concretos de la regulación. Unas fueron incorporadas pronto. Otras han tardado años en incorporarse y quien lo hace desconoce cuando y quien lo propuso, pero está publicado en su momento. Finalmente, habrá propuestas rechazadas sistemáticamente y, a veces, de por vida.

Al colocar estas piezas sobre las que en ocasiones anteriores había dejado colocadas, no se verá un análisis global y sistemático sino una serie de trazos, pinceladas, brochazos que completan el cuadro y dejan todavía zonas sin repintar, que ocasión habrá, como las arenas movedizas de regulación de la responsabilidad y los seguros, cada vez más consolidada ante la realidad actual o el bosque de la regulación de las titulaciones, cada vez con más puertas y más cerradas.

Para tomar el pulso a la realidad del momento actual y marcar tendencias, líneas de fuga, se han tomado como testigos del muro el modelo normativo de ANETA de 2016 y los proyectos de reglamentos de Galicia y Aragón, sometidos a información pública en 2019 y 2020 y sin alcanzar

su versión final del boletín oficial. Veremos cuanto cambian, veremos cuánto caso han hecho las administraciones a las alegaciones que se hayan podido presentar.

II. ANTECEDENTES. LAS EMPRESAS EN 2020

Cuando a finales de los años 90 visitaba empresas de turismo activo, ellas mismas preferían llamarse de turismo deportivo porque se dedicaban al alpinismo, piragüismo o parapente. Y tampoco les importaba ser identificadas como empresas de aventura. Se trataba de emprendedores que habían dado forma a una empresa que hacía lo que ellos sabían hacer y les gustaba. Carecían de formación en materia empresarial y no tenían ganas de meterse en una oficina sino de conducir clientes. Conocí empresas y empresarios en Aragón, Castilla y León o Andalucía que eran deportistas cuya propensión a la aventura les había llevado al mundo empresarial. Su vocación estaba en la actividad y no en la empresa. Ese inicial tejido empresarial ha cambiado, pero no demasiado.

Lo que sí ha cambiado es el panel de actividades ofrecidas por las empresas. Ya no cabe hablar de turismo deportivo porque los empresarios se han inclinado hacia aquellas actividades donde se genera negocio turístico. El cliente ahora tiene un perfil reconocible y se buscan las familias y los grupos de amigos. De ahí que la denominación turismo activo se haya impuesto a turismo de aventura o turismo deportivo, términos que pueden dar más miedo a esas familias, que hablan más del riesgo. Ya no interesan las travesías por montaña de una semana, ni a los empresarios ni a los clientes. Las actividades de media jornada permiten que el cliente haga dos actividades el mismo día. Las actividades fáciles tendrán mayor demanda por haber muchos más ciudadanos con posibilidad de realizarlas. Surgen colectivos, como los menores, que obligarán a cruzar la legislación turística con la de actividades juveniles. Y el debate se traslada ahora a actividades de gestión y regulación compleja que pueden ser rentables, como el helibike, que remonta al ciclista en helicóptero hasta un lugar elevado para que pueda descender con su bicicleta de montaña, y en los promotores se vislumbran nuevos empresarios con nuevas preocupaciones.

Cuando se celebra FITUR, todos los años en enero, me intereso por la oferta de turismo activo. En 2020 he recogido folletos para comprobar los puntos de referencia tomados en otros años. Vamos a por dos ejemplos.

“Extremadura activa” ofrece un listado de más de 140 empresas señalando en cada una de ellas las actividades que se pueden contratar. Es un catálogo, carece de todo tipo de explicación. Está publicada por la Junta de Extremadura. Algunas actividades parecen emparentadas con federaciones deportivas: tiro con arco, pesca deportiva, buceo y actividades subacuáticas, alta montaña, senderismo, escalada, rappel, puenting, canoas, piraguas, kayak, espeleología, raquetas de nieve. Un segundo tipo de actividades cuesta más emparentarlas con el deporte, incluso con el calificativo de “activo”: rutas 4x4, paintball, rutas BTT, turismo ecuestre o rutas a caballo, paseos en carro, viajes en globo, rutas en quad, cicloturismo, arborismo, barca de pedales, aeronáutica, turismo cinegético, escuela de golf. Y un tercer tipo no tiene nada en común con aquellas empresas originarias del sector: agroturismo (catas, degustaciones, elaboración de productos), agroturismo taurino, avistamiento de aves, safari fotográfico, organización de eventos, cursos de fotografía y pintura, visitas gastronómicas, curso de corte de jamón, granja-escuela, divulgación astronómica, campamentos juveniles.

Pues bien, aunque la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura dedica el artículo 82 a lo que denomina “empresas de actividades turísticas alternativas” (son aquellas que oferten la práctica de actividades turísticas tales como deportivas, medioambientales, de agroturismo, turismo activo, turismo ornitológico, culturales, formativas,

recreativas o de ocio, belleza, salud, y aquellas otras que con su actividad contribuyan a la diversificación y mejora de la oferta turística), nunca se ha desarrollado este artículo y por ello las empresas de turismo activo carecen de regulación propia ajustada a sus características. Bastará presentar la declaración responsable con arreglo a lo prescrito con carácter general en la Ley. No olvidemos que Extremadura es una de las tres comunidades autónomas españolas que carecen de regulación sectorial.

Tras examinar un folleto de una comunidad autónoma, nos acercaremos al de una provincia. La “Guía de productos de turismo activo y ecoturismo de la provincia de Córdoba”, fue editada por la Diputación de Córdoba, el Patronato Provincial de Turismo y la Junta de Andalucía. En este caso, se aprecia mucho orden.

El comienzo llega al alma al jurista, ya que distingue la definición de turismo activo del decreto regulador de Andalucía (Decreto 20/2002) y la definición de turismo activo aprobada en la Conferencia Sectorial de Turismo en 2015, de la que más adelante se tratará. Además, advierte que se carece de un texto legal para conocer qué es el ecoturismo, por lo que acude a la definición de la Unión Mundial para la Naturaleza IUCN. Total que, reconociendo que se trata de conceptos complementarios pero desiguales porque uno está regulado y otro no, los unifica en una misma publicación, algo que también había hecho el folleto de Extremadura pero sin razones justificadas.

Nos encontraremos más o menos las mismas actividades de turismo activo (de recreo, deportivas o de aventura) y se incorpora alguna no expresada anteriormente como las vías ferratas, la orientación, el descenso de aguas bravas y las diferentes modalidades del surf. Pero la oferta alcanza al paracaidismo o la heliexcursion. Junto a ello, se ocupa de las instalaciones mencionando los centros de interpretación y ecomuseos, los parques y reservas, los campings y albergues o las vías verdes. Andalucía sí que tiene una regulación mediante el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, que en la parte que se refiere a turismo activo es similar al de otras comunidades autónomas, aunque se haya quedado algo anticuado.

III. ANTECEDENTES. LOS MARCOS NORMATIVOS EN 2020

En el año 1997 comencé a ocuparme de la regulación de las empresas de turismo activo y en el año 2000 escribí mi primer artículo sobre la necesidad de regularlas. Entonces sólo tres comunidades autónomas habían aprobado una muy limitada regulación.

Con el paso de los años, dejando aparte el caso de Cataluña, se va a reconocer que se trata de empresas turísticas cuya normativa emana de la administración turística, así como su registro y control. Lo lógico es que tengan un reconocimiento mayor o menor en la Ley del Turismo de la comunidad autónoma y a partir de ahí su desarrollo se produce por dos vías. O la comunidad autónoma redacta un reglamento general de turismo que desarrolla a lo largo de cientos de artículos toda la ley o va aprobando decretos para cada una de las actividades turísticas. En el segundo caso habrá un decreto que regulará el turismo activo, otro de hoteles, otro de agencias de viajes, etc. En el primer caso un solo reglamento dedicará capítulos a cada una de estas actividades. En realidad, el resultado es el mismo, pero seguramente tendrá más flexibilidad el cambio de medidas en un decreto de turismo activo, cuando sea necesario, que poner toda la maquinaria en funcionamiento para modificar un reglamento turístico global.

IV. LA PROPUESTA DE UNA CONVERGENCIA DE LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS

Turespaña, organismo público vinculado al Ministerio de Turismo, exigía una voz única y unas empresas homogéneas para ofertar el producto turístico en las ferias internacionales. No veía viable explicar al turoperador que los guías estaban titulados en unas comunidades autónomas si y en otras no, que tenían seguros obligatorios en según cuales o que algunas no estaban sometidas al cumplimiento de normativa de seguridad alguna. Consciente de ello, la Asociación Nacional de Empresas de Turismo Activo (en lo sucesivo ANETA), la única asociación del sector, comenzó la interlocución con la administración turística.

En 2006, la Revista Estudios Turísticos había publicado un número monográfico dedicado al “turismo de naturaleza”. En ella me correspondió el análisis de la regulación jurídica de las actividades turísticas en el medio natural y la comparación de normativas hacia patente que las diferentes regulaciones autonómicas se había esforzado por dar respuesta a un fenómeno novedoso, el del turismo activo, pero no se habían coordinado para establecer medidas reguladoras homogéneas y no era razonable que el límite autonómico alterase radicalmente el nivel de calidad y seguridad de una actividad en la naturaleza por la que el cliente pagaba. Por su parte, Lázaro Mediavilla había realizado su tesis doctoral sobre la calidad de las empresas de turismo activo y sus análisis, apreciados en el sector, se habían colocado en una posición sin parangón en los estudios sobre calidad de las empresas, al haber visitado, comparado y analizado empresas de países y continentes diferentes.

Con esos antecedentes, en 2007, la Subdirección General de Calidad e Innovación Turística de la Secretaría General de Turismo impulsó la elaboración de un estudio comparativo por parte de la Asociación Española de Empresas de Turismo Activo, ANETA. El estudio fue encargado a los profesores de universidad José María Nasarre, que se encargó de los aspectos jurídicos, y Lázaro Mediavilla, que se encargó de los aspectos de calidad. En esa fecha había en España once regulaciones autonómicas de turismo activo.

“Estudio de la situación de la legislación de turismo activo en España” examinó la realidad del sector y las legislaciones publicadas para llevar a cabo una selección de seis elementos de calidad que serían los que deberían armonizarse a nivel estatal: seguridad, impacto ambiental, cliente, actividades, recursos materiales y recursos humanos. A partir de esta selección se realizó un estudio comparativo y un análisis de las opciones viables. Al final se concretó una propuesta clara de normativas que podrían regular el sector en todas las comunidades autónomas. ANETA colaboró activamente aportando la opinión de los empresarios y asumió una treintena de puntos que habrían de constituir el mínimo común normativo para todas las legislaciones. De este modo los productos turísticos podrían publicitarse, presentando homogeneidad, en las ferias internacionales.

V. LA MESA DE DIRECTORES GENERALES DE 2015

Las treinta medidas normativas de “Estudio de la situación de la legislación de turismo activo en España”, aceptadas en 2007 por el sector, tenían como objetivo su aprobación por la Mesa de Directores Generales para integrarlas en sus legislaciones o, al menos, de integrarlas en el momento en que por alguna causa sufriesen modificaciones en su articulado. Sin embargo, ese paso no se produce hasta el año 2015. A instancia del Ministerio de Industria, Energía y Turismo Subdirección General de Cooperación y Competitividad Turística, el 5 de mayo de 2015 se reunió en Madrid la Conferencia Sectorial de Turismo y ratificó el acuerdo de la Mesa De Directores Generales de Turismo para armonizar los requisitos de la normativa de turismo activo.

Con anterioridad, la Mesa, en sesión de 27 de febrero de 2014, constituyó un grupo de trabajo que ciñó el intento de consenso a tres puntos concretos: concepto de turismo activo, establecimiento, necesariamente mediante Ley, de los seguros de responsabilidad civil y aproximación de las cuantías de los seguros en todas las comunidades autónomas. Tras la redacción de una primera propuesta, se remitió a todas las comunidades autónomas, diez de las cuales respondieron: Cantabria, Extremadura, La Rioja, Andalucía, Galicia, Madrid, Aragón, Castilla y León, Valencia y Navarra. Todas salvo Cantabria mostraron su apoyo. Cinco no respondieron: Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha, Baleares y Ceuta. Finalmente, cuatro no regulaban el turismo activo en su normativa turística: Melilla, País Vasco, Canarias y Cataluña.

En la Mesa de Directores Generales de Turismo celebrada en Melilla el 3 de diciembre de 2014 se revisó y debatió la propuesta de Acuerdo, incorporando nuevos contenidos respecto de la definición de turismo activo y de las franquicias de los seguros y se volvió a remitir a las comunidades autónomas. Con fecha 19 de diciembre de 2015 se remitió una segunda propuesta, respondiendo de nuevo diez comunidades autónomas (no las mismas que en la ocasión anterior) y tras las nuevas aportaciones se elaboró una propuesta definitiva que se remitió a la Mesa de Directores Generales para su efectiva aprobación, realizada el 9 de marzo de 2015, y luego ratificada por la Conferencia Sectorial de Turismo. El acuerdo se produjo en dos materias

“Definición de turismo activo:

Se consideran empresas de turismo activo aquellas dedicadas a proporcionar, de forma habitual y profesional, mediante precio, actividades turísticas de recreo, deportivas y de aventura que se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la propia naturaleza en el medio en que se desarrollan, sea éste aéreo, terrestre de superficie, subterráneo o acuático, y a las que es inherente el factor riesgo o cierto grado de destreza o esfuerzo físico para su práctica.

Para la práctica de las actividades dispondrán de equipos y material homologado, y excepcionalmente se podrán utilizar recursos distintos a los que ofrece la naturaleza“.

“Seguros y garantías (contemplados en norma con rango de Ley):

Las empresas de turismo activo habrán de tener suscritos contratos de seguro de responsabilidad civil, que cubran los posibles riesgos imputables a la empresa por la oferta y práctica de las actividades de turismo activo. La cuantía de dicho seguro deberá ser adecuada y suficiente a la actividad desarrollada y en cualquier caso tendrá una cuantía mínima de cobertura de seiscientos mil euros por siniestro.

Así mismo, las empresas deberán contar con un seguro de asistencia o accidente, que cubra el rescate, traslado y asistencia derivados de accidente en la prestación de servicios de turismo activo”.

Siete años después de haberse realizado una batería de propuestas en el “Estudio de la situación de la legislación de turismo activo en España”, precisamente para este fin, se recogen muy parcialmente tras un complicado trámite de consultas. La constatación de que los seguros deben fijarse por Ley y no por Decreto, tiene su relevancia. Esto obliga a los Parlamentos autonómicos a incluir la regulación de los seguros, en este y en el resto de los sectores turísticos, en la respectiva Ley de Turismo de la comunidad autónoma. Pero quedan preguntas en el aire. Por ejemplo. ¿Cuándo una empresa se dedica a proporcionar estas actividades “de forma habitual”? ¿Qué nivel de esfuerzo físico hace falta?

VI. HABÍA LLEGADO LA DECLARACION RESPONSABLE

Como un vendabal, sin que nada se pudiera hacer, la normativa europea produjo el cambio de las normativas autonómicas. En primer lugar, a causa de la obligatoriedad de asumir la presentación de la declaración responsable. Una empresa presenta la documentación requerida y puede establecerse y prestar el servicio, culminando el procedimiento con su inscripción en el registro correspondiente, sin más actuación administrativa que la recepción de los documentos obligatorios. Los servicios de inspección competentes en materia de turismo habrán de comprobar lo antes posible la veracidad de los datos y documentos aportados y en caso de no cumplir con lo declarado, se podrá cancelar la inscripción en el Registro y ordenar el cese de la actividad. Antes la administración podía tomarse su tiempo y mientras tanto la empresa no podía operar.

La otra novedad da respuesta a la realización de actividades por empresas radicadas en otras comunidades autónomas o en Europa. Se trata de la inscripción en cualquier punto de España o de la Unión Europea. Las empresas ya inscritas pueden desarrollar en otro territorio su actividad. Sin embargo, las comunidades autónomas han puesto barreras, exigiendo que la legislación sea similar al menos en determinados contenidos o, como ocurre en el caso de Aragón, se les faculta siempre que estén en disposición de acreditar esos contenidos mínimos y atendiendo a “razones imperiosas de interés general”, concepto ciertamente indeterminado. Más que un cambio, estas obligaciones han dado un vuelco a las tramitaciones diferentes a las que figuraban en los reglamentos anteriores.

VII. EL MODELO DE NORMA DE ANETA (2016)

En 2014, ANETA elabora el “Informe Turismo Activo” que dibuja, a grandes rasgos, el panorama general de las empresas en España. Una de las consecuencias de sus resultados fue la propuesta, en 2016, de un “Modelo de norma específica para la regulación autonómica del turismo activo” (A partir de ahora se citará como “Modelo de ANETA”). Habían pasado muchos años desde las primeras reglamentaciones, se habían ido aportando ideas interesantes en las regulaciones más recientes y se había producido la entrada en vigor de la normativa comunitaria con sus declaraciones responsables. El Modelo, realizado por Pedro Carrasco, asesor de ANETA acoge planteamientos a la vez lógicos y pegados a la realidad, al mismo tiempo que aporta la visión técnico-jurídica precisa para dar respuesta a nuevas inquietudes que no se planteaban unos años antes.

VIII. A INFORMACION PUBLICA EL REGLAMENTO DE GALICIA (2019)

La Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia no parecía conceder mucha importancia a las empresas de turismo activo, a pesar de que en el año de su aprobación habían transcurrido ya diez años desde su norma reguladora. La engloba dentro de “las empresas de servicios turísticos complementarios” del artículo 88, y considera “de turismo activo” tanto a las “empresas de actividades de aventura o naturaleza” como a las “empresas de actividades deportivas como golf, actividades náuticas, esquí, hípica y otras”. Únicamente establece que habrán de disponer de seguro de accidentes y de responsabilidad civil que cubran de forma suficiente los posibles riesgos y una póliza de seguros de rescate, traslado y asistencia derivados de accidente que se regularán reglamentariamente. El reglamento posterior va a tener las manos muy libres.

El Anuncio de 27 de agosto de 2019 de la Agencia Turismo de Galicia informa que se está tramitando el Proyecto de decreto del turismo activo en la Comunidad Autónoma de Galicia (en adelante “reglamento de Galicia”) y lo somete a información pública por un plazo de quince días

hábiles para que las personas físicas y jurídicas interesadas y la ciudadanía, en general, puedan hacer “las proposiciones, las sugerencias o las recomendaciones que consideren oportunas”. La nueva norma tiene por misión sustituir al ya vetusto Decreto 42/2001, de 1 de febrero.

IX. A INFORMACION PUBLICA EL REGLAMENTO DE ARAGON (2020)

El Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, aprobó el texto refundido de la Ley del Turismo, que dedica dos artículos específicos a las empresas de turismo activo, el 57 y el 58. Es de agradecer que integre en ellos de modo textual los textos acordados en la Mesa de Directores Generales el año 2015, tanto en relación con el concepto como en relación con los seguros, cuya fijación de cuantías mínimas queda para otras normas posteriores de inferior rango, de modo que si se desea modificar únicamente la cuantía el procedimiento de aprobación sea más sencillo.

El Reglamento de las empresas de turismo activo vigente había sido aprobado por Decreto 55/2008, de 1 de abril. Como manifiesta en su preámbulo el nuevo proyecto: “Esta norma reglamentaria ha devenido obsoleta y su contenido parcialmente desplazado debido a cambios fundamentales introducidos en el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, como puede ser el paso de un régimen de autorización previa a otro de formulación de una declaración responsable con carácter previo al inicio de la actividad o al cambio en las condiciones de prestación del servicio”. Y añade: “Junto con ello, la experiencia acumulada a lo largo de más de una década desde la aprobación del Reglamento de las empresas de turismo activo de 2008, permitiendo observar sus insuficiencias puestas de relieve por los distintos operadores del sector”.

La Orden de 5 de febrero de 2020, del Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, sometió a información pública, abierta a la ciudadanía, el proyecto de Decreto por el que se modificaba el Reglamento de las empresas de Turismo Activo, tratándose de una modificación por sustitución (en adelante “reglamento de Aragón”).

X. RECORRIDO POR ALGUNOS CONTENIDOS DE LAS REGULACIONES DE TURISMO ACTIVO EN 2020

La necesidad de avanzar hacia la sensibilización ambiental

Puesto que la mayoría de las actividades se realizan en la naturaleza, los próximos años debería darse un paso importante en el compromiso de las empresas con la sensibilización ambiental. El modelo de ANETA asume que “deben tramitarse cuantos permisos, autorizaciones, comunicaciones o declaraciones responsables sean exigibles en materia de medio ambiente y del patrimonio cultural”, algo evidente e insoslayable por las empresas. El reglamento de Galicia da un paso más cuando entre los deberes de la empresa, incluye el de “informar expresamente sobre la normativa de protección del medio ambiente y el patrimonio”, pero también, cuando se transite por zonas de bosque el de “facilitar explicación sobre la prevención de incendios forestales”. Ese habría de ser el camino. El reglamento de Aragón remarca la obligación de “restaurar el orden alterado y reparar los daños y perjuicios causados al patrimonio natural y cultural”, entre otros. El modelo de ANETA propone “la suscripción de convenios de colaboración con otros organismos públicos no turísticos cuyas reglamentaciones afectan a algunas actividades de turismo activo”. También ese camino debe transitarse, puesto que aunque sea una actividad turística su escenario es el medio natural, frágil muchas veces, y las empresas son las más interesadas en su conservación. Al margen de las normas, el día de mañana, las certificaciones de calidad

vinculadas al respeto al medio ambiente pueden jugar un papel en la venta del producto por parte de empresas.

La inclusión del transporte de clientes

También se ha debatido sobre la inclusión, dentro de los reglamentos de turismo activo, del transporte de clientes. La actividad de barranquismo comienza en un punto y termina en otro. Habrá que transportar a los clientes un trecho, a veces corto, problema no resuelto durante años por la legislación de tráfico. De ahí que el modelo de ANETA incluya “los transportes terrestres privados complementarios que se llevan a cabo como complemento necesario o adecuado para el correcto desarrollo de las actividades principales”. En el mismo sentido, Aragón incorpora a su reglamento bajo esa misma denominación, a los que están realizados “por empresas de turismo activo” como complemento necesario para el correcto desarrollo de las actividades principales y les obliga a tener “cubierta la responsabilidad civil por los daños personales que se causen a los usuarios con ocasión del transporte”.

La exclusión del alquiler de material

Mucho se ha tratado sobre la inclusión, dentro de los reglamentos de turismo activo, del alquiler de material y equipos para la realización de actividades, incluso se ha incorporado a algunas regulaciones. Esas empresas que alquilan embarcaciones o esquís, botas o material de buceo, pueden hacerlo para su uso por las personas que realizan la actividad o para el público en general. El modelo de ANETA excluye de la aplicación del Decreto a las empresas que se dediquen única y exclusivamente a la venta, alquiler o cesión de equipo y material para la práctica de las actividades a consecuencia de las regulaciones anteriores que lo han excluido. Sin embargo, es forzoso entender que si en la regulación más reciente de Aragón se guarda silencio pero se ha definido el turismo activo, este alquiler no estaría cobijado por la norma, a diferencia de Galicia que parece avalar el que sea vinculado a la empresa pero también otros casos en los bastaría que el arrendador hubiese dado instrucciones de uso.

La necesidad de avanzar en el seguimiento del uso de los materiales y equipos

Me ha tocado en varias ocasiones conocer de cerca accidentes sucedidos a causa de los materiales empleados. El modelo de ANETA establece la gradación que hemos de considerar en relación con un producto nuevo. Primero, los equipos y material deben estar homologados y segundo, si no es posible, habrán de reunir las condiciones de seguridad y utilizarse siguiendo las indicaciones del fabricante. Los reglamentos de Aragón y Galicia recogen la misma fórmula. Pero, dando por hecho que se trata de material homologado o seguro, es trascendental que se encuentre en las debidas condiciones de uso y responda a las exigencias de calidad de ese momento concreto, para lo que será necesario el seguimiento de cada elemento, incluido el almacenamiento adecuado. El reglamento de Aragón menciona que “el material debe reunir las condiciones de conservación y seguridad necesarias en función de la actividad”. El reglamento de Galicia va más allá y exige la designación de un responsable, así como la revisión dos veces al año y la “constancia documental avalada por la persona responsable de seguridad acerca de la realización de la revisión”. Aquí está la clave, en el seguimiento del uso documentado. En todo caso, finalmente, los empresarios serán responsables de mantener en condiciones de uso y seguridad adecuados los equipos y el material, pero también los guías y monitores que trabajan para la empresa que habrán de alertar de las deficiencias observadas.

Habrá que seguir dando pasos homogéneos en el tratamiento de la seguridad

Ligada a la calidad, la seguridad ha de ser una preocupación primordial en las empresas, ya que un descuido puede dar al traste con su reputación. El modelo de ANETA establece, comprimiendo

el contenido que en otras ocasiones se desarrolla en largos textos, que las empresas “dispondrán de un Plan de Seguridad y Emergencias eficaz y adecuado a las actividades a realizar, para la prevención de accidentes y actuación en caso de emergencia y rescate, sobre el cual estará informado y formado el personal técnico”. El reglamento de Galicia menciona que existirá “un protocolo de seguridad, salud y prevención” que deberá comunicarse al usuario. El reglamento de Aragón, escuetamente menciona la obligatoriedad de contar con “plan de seguridad y emergencia de la empresa”. En relación con reglamentos aprobados con anterioridad se han dado pasos atrás al menguar el contenido de la normativa, aunque también es cierto que ha sido habitual en años pasados la presentación por parte de las empresas de documentos estándar aceptados por la administración pero poco ajustados a la realidad de cada una de las actividades de las empresas. Por otra parte, debe reconocerse que se alzarán el nivel de la seguridad, en general, cuanto más se acentúen los requisitos de las titulaciones exigidas a los monitores y el control de los materiales, así como la obligación de contar con la información meteorológica y llevar botiquín de primeros auxilios o aparato de geoposicionamiento. O, como en el caso de Aragón, el reciclaje y actualización de los trabajadores sobre seguridad y prevención de riesgos, gestión de emergencias, autorrescate y primeros auxilios en la naturaleza. O, como en el caso de Galicia, establecer un responsable de seguridad. En esta materia está todavía por definir el contenido homogéneo de los decretos autonómicos reguladores del turismo activo.

La creciente preocupación por la conducta del cliente

Muchas veces, en cursos y conferencias, he debido contestar preguntas acerca del modo de actuar ante clientes indisciplinados o en malas condiciones para realizar la actividad. Realmente la preocupación no procede de esa conducta de los clientes sino de la posible responsabilidad del empresario. El modelo de ANETA manifiesta que “los técnicos, guías o monitores podrán modificar horarios, itinerarios y formas a seguir, así como suspender el inicio o la continuación de la actividad, cuando las condiciones meteorológicas, el estado del terreno o del medio en el que se realizará la actividad, o las características de las personas que participen, lo requieran para evitar accidentes” Y asimismo les faculta para “prohibir la participación en las actividades a aquellas personas que, como consecuencia de su estado psicofísico o por carecer del material personal necesario, no estén en disposición de desarrollarlas con la seguridad necesaria”. Un artículo de este contenido no ha sido habitual en las regulaciones, es novedoso, y puede resolver problemas. Expresado de otro modo, el reglamento de Aragón autoriza a las empresas a exigir unas condiciones de edad, de estado físico y de salud para poder practicar la actividad o el reglamento de Galicia prevé lo que podemos denominar un consentimiento informado, consistente en una declaración por parte de la persona usuaria de comprender y aceptar la información, así como “un compromiso de obedecer y atender las órdenes e instrucciones que se emitan por el personal responsable para salvaguardar su seguridad y la protección del medio ambiente y la realización de una actividad apropiada”. Poco puedo agregar, dado que llevo dos décadas proponiendo la firma de consentimientos informados, tanto en turismo activo como en clubes de montaña.

Se van concretando las facetas de la contratación de las actividades

La propuesta de que los clientes firmen, además de un consentimiento informado, un contrato, la he defendido desde hace muchos años. Recuerdo cuando me decían que era imposible firmar el consentimiento informado porque desalentaba al cliente y yo les planteaba que era beneficioso para el empresario si pasaba algo. O me decían que no se podía firmar un contrato en la cabecera de un barranco y diseñamos un taco de contratos de 10x10 centímetros que además era legible. El modelo de ANETA enfoca perfectamente el asunto básico cuando afirma que “en el momento

de la perfección del contrato, la empresa deberá entregar al usuario documentos, en papel o en soporte electrónico, que acrediten los términos de la contratación y, en su caso, del pago en el que figuren detallados cada uno de los servicios o conceptos”. Hay que cumplir la normativa de defensa de los derechos de consumidores y usuarios. La propaganda introducida por la empresa en folletos o en su página web queda incorporada al contrato, dado que ahí están las obligaciones asumidas por el empresario. Derivado de la introducción del uso de las redes y otros medios digitales utilizados por las empresas, hay que determinar el valor del gesto de dar conformidad mediante una marca en una casilla establecida. No es sólo contratar la actividad sino confirmar que sabe que va a realizar una actividad que comporta riesgos. Sería interesante estudiar a fondo la figura de “responsable de la contratación del grupo”, que respondería de la transmisión de las condiciones de contratación a los demás miembros del grupo que realiza la actividad. En el estudio de las consecuencias jurídicas de la contratación por internet queda camino por explorar.

Avances que están iniciando su ruta

Algunas materias que hemos propuesto desde hace más de una década parecen surgir por primera vez en los proyectos actuales. Prácticamente todas las regulaciones excluyen de su ámbito de aplicación a las actividades realizadas por los clubes y federaciones deportivas para sus socios y federados. Sin embargo, los clubes de montaña siempre han hecho excursiones para promocionar el deporte, de modo que los nuevos aficionados, si les gustaba, se hacían socios o federados. Y la redacción de los decretos, e insiste el reglamento de Aragón, sigue sin admitir que los clubes realicen actividades de iniciación. Sin embargo, por primera vez el reglamento de Galicia incluye en la exclusión las “actividades de promoción de sus respectivas modalidades o especialidades”. Esperemos que cuaje en Galicia y se extienda a otras comunidades autónomas.

Me consta que hace más de diez años hay comunidades autónomas que tienen en sus cajones propuestas para establecer ratios de monitor o guía por cliente. Sin duda se trata de una materia muy difícil porque habría que afrontarla de un modo detallado, dependiendo de las actividades que se realicen, dado que la escalada o algunas de vuelo podrían ser uno a uno y otras, como senderismo, podrían admitir ratios bastante amplias, incluso pueden ser diferentes con mayores y menores de edad. El reglamento de Aragón se tira al ruedo y establece que “cada monitor, guía o instructor podrá acompañar a un máximo de diez clientes”. El reglamento de Galicia, sin embargo, asumiendo la idea, no se atreve a llegar tan lejos y manifiesta que el número máximo de personas por monitor “será el óptimo para el adecuado control del grupo, la progresión fluida y la aplicación eficaz de las normas de seguridad”. Vamos dando pasos.

Avances que no se vislumbran

Si en algunas materias se van dando pasos adelante, en otras no se vislumbran. Uno de ellos es el reconocimiento de una situación especial para el profesional autónomo, que se encuentra en el origen del propio sector pero al que se le aplican las mismas exigencias legales que a todas las empresas. Por otra parte, el trabajador autónomo no sólo contrata con sus clientes, sino que en muchas ocasiones contrata su actividad con una empresa de turismo activo. Tampoco se ofrece tratamiento a la subcontratación, cuando existe tendencia a incluir en los programas de una empresa actividades que no son realizadas por la propia empresa sino por otras que se han especializado en ciertos deportes y actúan con sus monitores y su material. Es difícil, por tanto, para el cliente o usuario no sólo conocer la forma jurídica de la empresa sino hasta dónde llega su control efectivo de la actividad.

Mención obligada a los listados de actividades

Por último es obligado hacer alusión a los listados de actividades que se incorporan a los anexos. Vengo manteniendo que no son necesarios si la definición del ámbito de aplicación de la norma es afortunada y parece que ya existe una definición aceptada por todas las comunidades autónomas. Hubo regulaciones que incorporaron anexos no orientativos, algo que ya no se usa, creo. Sin embargo, en los dos reglamentos de Galicia y Aragón siguen incluyéndose los anexos de actividades, con una importante diferencia, que en Galicia se menciona la actividad y en Aragón además se define. Y esto último no puede suceder nunca porque la administración turística de Aragón, como otras, está definiendo actividades deportivas que dependen de la administración deportiva. No tiene explicación alguna que sea turismo quien defina términos como montañismo, parapente, espeleología o esquí alpino. He conocido gestores de espacios naturales protegidos que para la regulación en un Plan Rector de Uso y Gestión de las actividades de uso público recogen las definiciones de los decretos emanados de las consejerías autonómicas como si fuesen consensos internacionales. Y esto no puede ser.

En fin, que nos encontramos ante normativas recientes, dinámicas, que han ido evolucionando y seguirán haciéndolo. Y ante empresas que se desplazan de unos a otros territorios, por lo que habrá de procurarse la homogeneidad de las regulaciones, aunque solo sea para evitar la competencia desleal.

XI. CONCLUSIONES

Van a cumplirse 30 años de la primera regulación de las empresas de turismo activo en España. Paulatinamente han aprobado su regulación 14 de las 17 comunidades autónomas.

En tres décadas se han renovado las regulaciones, se han incorporado nuevas ideas, se han encajado en la regulación general del turismo y en la protectora de los derechos de los consumidores y, en general, han mejorado su tratamiento de la calidad en beneficio del cliente.

Es posible identificar los retos regulatorios cumplidos y por cumplir a partir del contenido de tres propuestas: el “Modelo de norma específica para la regulación autonómica del turismo activo” de la Asociación Nacional de Empresarios de Turismo Activo (2016), el “Proyecto de Decreto de turismo activo de la Comunidad Autónoma de Galicia” (2019) y el “Proyecto de Decreto de Empresas de Turismo Activo de Aragón” (2020).

De entre las varias decenas de temas que se pueden entresacar de las regulaciones de turismo activo se han seleccionado algunos con los que es posible tomar el pulso a las posibles regulaciones de 2021. Toda selección, implica dejar fuera otros temas interesantes que se invisibilizan por decisión valorada del autor.

Las actividades ofertadas por las empresas se han diversificado, buscando el beneficio empresarial y los gustos del cliente, desde las más propiamente deportivas a otras de menor riesgo, desde las de día completo o semana hacia las de escasa duración.

El “Estudio de la situación de la legislación de turismo activo en España” (2007) analizó la normativa entonces vigente y realizó treinta propuestas, de acuerdo con los empresarios del sector, para incorporarlas en todas las comunidades autónomas y lograr la homogeneidad del sector.

La Mesa de Directores Generales de Turismo escogió unas pocas propuestas y, tras un trámite de consulta a las administraciones autonómicas, asumió un tratamiento único para el concepto de empresa de turismo activo y la obligatoriedad de contratar seguros.

La normativa europea acerca de la presentación de la declaración responsable y la referida al libre tránsito condujo a cambiar todas las normativas autonómicas en relación con unos trámites de creación y desarrollo de las actividades por parte de las empresas.

El “Modelo de norma específica para la regulación autonómica del turismo activo” (2015) de la Asociación Nacional de Empresas de Turismo Activo aporta una solución del sector ante las alternativas regulatorias.

El “Proyecto de Decreto de turismo activo de la Comunidad Autónoma de Galicia” (2019) y el “Proyecto de Decreto de Empresas de Turismo Activo de Aragón” (2020), que han pasado el trámite de información pública, responden, por lo recientes, al modo de legislar esta materia en la actualidad.

De las materias que tratan las diferentes regulaciones de turismo activo se han seleccionado algunas de ellas para pulsar la situación al inicio de la tercera década del siglo XX.

Podemos deducir que definitivamente se ha incluido en la regulación del turismo activo el transporte de clientes, como excepción, saliendo de la regulación general del transporte.

Se ha excluido definitivamente, aunque todavía en algunas regulaciones vigentes se incluye, el alquiler de material, que no constituiría una actividad de turismo activo.

Se intenta progresar sin fuertes compromisos en la responsabilidad con la conservación del medio natural necesaria, puesto que se trata del escenario que hace posibles las actividades.

Se incrementa la preocupación por la calidad de los materiales y equipos que se adquieren pero hace falta un compromiso normativo más firme con el seguimiento del uso de esos materiales y equipos.

La atención a la seguridad en la normativa no crece con el tiempo sino que va dando pasos adelante y atrás, aunque es de esperar que la preocupación de los empresarios sí se incremente progresivamente.

Se observa una creciente preocupación por la conducta del cliente, probablemente a causa de la posible exigencia de una indemnización si tiene un accidente.

La contratación se va adaptando, tratando de conciliar la legislación contractual, prácticamente decimonónica, con la contratación telemática extendida en el siglo XXI.

El tratamiento de las actividades de iniciación de los clubes deportivos, como exclusión a la aplicación de la normativa de turismo activo, y la fijación de una ratio de monitor por cliente, tras muchos años de debate, son incipientes propuestas que pueden cuajar en los próximos años.

Hay materias que siguen sin ser abordadas, como la situación peculiar de los autónomos o la subcontratación de actividades ofertadas por una empresa que no puede prestarlas.

Continúan incorporándose a las regulaciones los listados de actividades que devienen viejos cada mes, carecen de homogeneidad entre comunidades autónomas y se atreven, incluso, a definir actividades, algo innecesario que además invade competencias de otras administraciones.

XII. BIBLIOGRAFÍA

Carrasco, Pedro (2016). *Modelo de norma específica para la regulación autonómica del turismo activo*. España: ANETA

Nasarre, José María (2000). La regulación jurídica de las empresas de turismo activo. *Acciones e Investigaciones Sociales*, (10): 67-82. https://doi.org/10.26754/ojs_ais/ais.200010175

Nasarre, José María (2006). La regulación de las empresas de turismo activo. *Estudios Turísticos*, 169-170: 103-111.

Nasarre, José María (2008). *La regulación jurídica de las empresas de turismo activo*. España (Zaragoza): Ediciones Prames.

Nasarre, José María (2010). Piezas para montar una regulación jurídica de empresas de turismo activo. En Diego Benitez (Ed.). *“Derecho del Turismo Iberoamericano”*, 599-630. Argentina: www.librosenred.com

Proyecto de decreto del turismo activo en la Comunidad Autónoma de Galicia (2019). Xunta de Galicia.

Proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento de las Empresas de Turismo Activo (2020). Gobierno de Aragón.