

LA REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS DE TURISMO ACTIVO

José María Nasarre Sarmiento*

Resumen: Las empresas de turismo activo no han tenido regulación en España hasta la última década del siglo XX. Aunque las leyes del turismo apenas les han concedido relevancia, su crecimiento ha hecho que las comunidades autónomas hayan procedido a su regulación mediante decreto, de forma paulatina, pues son nueve las que cuentan con regulación en el año 2006. Las diferentes regulaciones autonómicas se han esforzado por dar respuesta a un fenómeno novedoso pero no se han coordinado para establecer medidas reguladoras homogéneas. Es de esperar una futura convergencia entre las diferentes regulaciones.

Palabras clave: turismo, turismo deportivo, turismo activo, empresas de turismo activo, actividades en la naturaleza.

I. INTRODUCCIÓN

La expansión de las empresas de turismo activo en España se ha producido en las dos últimas décadas, fruto del impulso de montañeros, piragüistas, parapentistas, etc., que decidieron dedicarse profesionalmente a lo que hasta entonces constituía su afición. Estos empresarios, que hoy cuentan con cuarenta o cincuenta años, han visto cómo el desarrollo económico generado por sus empresas repercutía en el desarrollo general del territorio en el que se habían instalado. Por su parte, la población rural ha asimilado la llegada de turistas procedentes de zonas urbanas que practicaban en grupos guiados, una serie de actividades que anteriormente sólo realizaban personas aisladas.

Si las empresas son nuevas, también lo es su legislación reguladora (al comienzo quedaron encuadradas a efectos fiscales como artistas o educadores por desconoci-

miento acerca del marco legal adecuado). Al revisar las leyes del turismo aprobadas por los parlamentos de las diferentes comunidades autónomas en los años noventa se aprecia que no consideran la necesidad de encajar en el sistema este nuevo recurso turístico. Salvo la temprana iniciativa catalana de 1991 ninguna de las normativas de empresas de turismo activo ha cumplido una década. En septiembre de 2006 únicamente nueve comunidades autónomas cuentan con regulación sobre empresas de turismo activo. Otras tan importantes como Madrid o País Vasco carecen de regulación.

También son recientes las ideas motrices que han conformado el tejido jurídico de las regulaciones. Paulatinamente la administración ha comprendido que se trataba de un recurso turístico, los empresarios se han convencido de que era preciso ofrecer mayor calidad al usuario, aunque encareciera el producto, y la población urbana ha mani-

* Escuela Universitaria de Estudios Sociales. Universidad de Zaragoza. nasarre@unizar.es

festado un interés creciente por las actividades deportivas que se realizan en la naturaleza. En el plano jurídico, las ideas nacían, se debatían y se vencían las resistencias a admitir la obligatoriedad de cumplir medidas de seguridad, contratar seguros o firmar contratos.

Por su novedad, la producción legislativa en este terreno tiene que perfeccionarse. Las soluciones que hasta el momento se han incorporado a las legislaciones no se pueden sacralizar, y es posible influir para que la regulación mejore. El hecho de que las comunidades autónomas hayan apostado por regulaciones con diferencias notables entre sí, permite distinguir diferentes opciones legislativas. Deberá procurarse que aquello que funcione bien, extienda su aplicación. Dentro de pocos años todas las comunidades autónomas tendrán regulación de empresas de turismo activo y, es de esperar, se habrán aproximado al mejor modelo posible en el marco del ordenamiento turístico.

II. LA REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS DE TURISMO ACTIVO

II.1. La situación de las empresas en el marco turístico de las comunidades autónomas

De las normas legales podemos extraer algunas seguridades. La primera es que el turismo activo se encuentra en el ámbito turístico y no en el ámbito deportivo o el medioambiental, aunque sus implicaciones se extienden en muchas direcciones. Este

acuerdo global se traduce en que será preceptiva su inscripción en un registro turístico, se va a interesar por ellos la inspección turística, o se les va a aplicar el procedimiento disciplinario previsto en materia turística, sus infracciones y sanciones. Se encontrarán en la misma situación que un hotel, por ejemplo, en unas ocasiones de forma expresa y en otras de forma tácita.

La estructura común para legislar consiste en situar el punto de partida en una ley de turismo para luego desarrollarla mediante reglamentos. Las empresas de turismo activo tendrán un desarrollo mediante un reglamento, al igual que las actividades hoteleras, los campamentos de turismo o las viviendas rurales. Sin embargo, aun coincidiendo en este encuadre, encontramos diferencias en la definición del marco. En Andalucía se regulan junto con los alojamientos en el medio rural, en Galicia junto a las agencias de viajes y los guías de turismo o en Navarra junto al turismo cultural. En Cataluña se engloban en un mismo decreto junto a las actividades físico-deportivas no realizadas por empresas. En La Rioja la Ley del Turismo se desarrolla por un reglamento que incluye todas las empresas turísticas.

La última década ha supuesto experiencia y reflexión. Es cierto que la regulación aprobada en Castilla-La Mancha en 2005 acoge aspectos beneficiosos de las regulaciones anteriores e ideas que llevan planeando varios años y que todavía no se habían visto integradas en un texto legal, como los modelos de impresos oficiales. No es posible afirmar, sin embargo, que se haya en-

contrado un modelo que por su bondad se imponga por sentido común.

II.2. La realización de actividades por las empresas en diferentes comunidades autónomas

No todas las comunidades autónomas tienen en esta fecha un control legal de las empresas y es necesario preguntarse qué sucede cuando una empresa que procede de una comunidad autónoma en la que no existe regulación realiza actividades en otra que sí la tiene. La empresa de la propia comunidad autónoma está obligada a contratar un seguro o conducir las actividades con guías titulados pero a la empresa que llega no se le han impuesto esas obligaciones en su comunidad autónoma de origen y podrá ofrecer precios más baratos, en detrimento de la calidad del servicio. Por ejemplo, un mismo grupo de clientes podría realizar una actividad de senderismo pasando por el territorio de varias comunidades autónomas con diferentes obligaciones en cuanto a la seguridad. La cuestión globalmente no está resuelta.

Algunas regulaciones autonómicas han tratado de solucionar el problema. Aragón y Navarra obligan a registrarse a todas las empresas que desarrollan actividades más de siete días al año en su territorio. Sin embargo, salvo en casos muy claros es imposible de controlar (empresas francesas que ofertan barranquismo en Aragón, parten de Francia por la mañana, realizan la actividad y vuelven por la tarde). Ante esta dificultad de control, Castilla-La Mancha ha optado por hacer obligatoria la inscripción en el re-

gistro para todas aquellas empresas que realicen actividades en su territorio. Se da la paradoja de que una empresa con sede en Madrid no está inscrita en un registro turístico de su comunidad autónoma, donde no hay regulación, pero sí en Castilla-La Mancha o Aragón si realizan allí sus actividades.

II.3. La escasa atención de los parlamentos

Las leyes de turismo de los años noventa no suelen recoger expresamente la existencia de estas empresas y obligan a entender que se encuentran entre las «empresas turísticas complementarias», las «actividades turísticas complementarias», los «servicios de carácter turístico» u «otras actividades de interés turístico». Por ejemplo la Ley del Turismo de Andalucía de 1999, ni siquiera menciona las empresas de turismo activo, aunque con posterioridad ha aprobado su regulación, reconociendo que es un servicio turístico que no se mencionó expresamente en la Ley. Aragón es la comunidad autónoma que más atención les ha dedicado en su Ley de Turismo de 2003, integrándolas en el texto y precisando las bases de su regulación en dos artículos.

II.4. Las dificultades que plantea una definición

Aunque al comienzo no existía acuerdo sobre la terminología aplicada a las actividades consideradas, según los casos, de ocio, de turismo, de aventura, de recreo o deportivas, parece imponerse en los últimos

años la de «turismo activo», unificando las visiones desde las diferentes comunidades autónomas. Todavía hoy no ha sido posible establecer un buen concepto de empresa de turismo activo que refleje las actividades del sector, dado que continuamente se integran en estas empresas nuevas actividades combinadas con otras que carecen de tintes deportivos.

La pionera regulación catalana de 1991 se atrevió a definir las actividades: «se consideran actividades deportivas de recreo y turísticas de aventura aquellas que se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la propia naturaleza en el medio en que se desarrollan y a las que les es inherente el factor riesgo». Desde entonces las legislaciones autonómicas no han hecho sino quitar y poner elementos sobre esa definición, siendo lo más común añadir que implican esfuerzo físico, dificultad o destreza. Algunas legislaciones han optado por no incluir una definición, lo que no deja de ser lógico al no haberse encontrado una que presente cierta solidez. Las propias asociaciones empresariales podrían tratar de lograr una definición de consenso.

II.5. Los listados de actividades

Para aclarar las oscuridades planteadas por las definiciones, la mayoría de los decretos han optado por incluir, mediante anexo, un listado de actividades y de este modo, efectivamente, se puede conocer qué empresas son de turismo activo y cuáles no. Las regulaciones más sensatas advierten que el listado es orientativo, dado que las empresas cada día incluyen actividades nuevas. Otras

regulaciones, sin embargo, establecen una lista cerrada que ha de ser actualizada permanentemente (algo que no se hace).

También en estos listado hallamos una gran variedad. Unos incluyen el senderismo en el turismo activo y otros no, o el ala delta. Algunos incluyen actividades que no se encuentran en ningún otro, como el enduro en Cataluña. Otras veces se trata de actividades que algunos empresarios no desearían en el sector como el paint ball o el donutsky. A veces sorprende encontrar en el listado «bucros» o «puente tibetano», como en Castilla-La Mancha. Tienen listado de actividades Cataluña, Galicia, Aragón, Andalucía, Asturias y Castilla-La Mancha. ¿Son necesarios estos anexos? ¿Bastaría con una definición atinada? En todo caso se pone de manifiesto la necesidad de ir a modelos comunes, dado que una empresa dedicada al senderismo o al *paint ball* se considerará de turismo activo en unas comunidades autónomas y en otras no.

Sorprende, por otra parte, el atrevimiento que en ocasiones ha mostrado la administración turística para establecer la definición de algunos deportes, como el montañismo o el piragüismo, que sólo a la deportiva podría corresponder. La normativa turística no puede diferenciar entre «travesía» y «montañismo» y definir ambas actividades. En suma, carece por completo de sentido definir las actividades.

II.6. Las actividades deportivas federadas

Desde el punto de vista deportivo, ciertas actividades son competencia de las diferen-

tes federaciones deportivas. De ahí que algunas legislaciones hayan querido acotar con claridad la diferencia cuando la misma actividad la realiza una empresa o cuando la realiza un club o federación. Aunque parezca una obviedad, las normativas de Cataluña, Aragón, Asturias, La Rioja, Navarra y Castilla-La Mancha se ocupan de ello.

El planteamiento común consiste en excluir de la aplicación de la norma las actividades realizadas por los clubes y federaciones cuando organicen la realización de actividades en la naturaleza, dirigidas única y exclusivamente a sus asociados o afiliados y no al público en general. Los clubes, por tanto, no pueden organizar actividades a las que concurren quienes no son socios y si desean hacerlo habrán de constituir una empresa de turismo activo.

Las legislaciones habrían debido contemplar las actividades de iniciación que realizan los clubes y federaciones para atraer a los deportistas al ámbito federativo. Se debe entender que es un interés público que quienes realizan actividades deportivas en la naturaleza estén federados por lo que comporta de formación en un medio que reviste riesgos. Un punto de vista global incluye el decreto de Cataluña que regula ambos tipos de actividades, de empresa y federadas, en el mismo decreto, si bien de forma diferenciada.

II.7. El registro obligatorio

Probablemente sea la inclusión en un registro turístico la circunstancia más importante en la regulación de las empresas de tu-

rismo activo. Todas las comunidades autónomas han establecido la obligatoriedad de registrarse mediante la presentación de una serie de documentos como, por ejemplo, los que acrediten la personalidad del empresario, número de identificación fiscal, copia de la póliza del contrato o contratos de seguro de responsabilidad civil, copia de las pólizas de seguros de asistencia o accidente, memoria descriptiva de las actividades, relación de personal dependiente de la empresa o protocolo de actuación en caso de accidentes.

II.8. La firma de contratos

La firma de un contrato entre empresario y cliente es garantía de seguridad jurídica para ambos pero no ha sido introducido en todas las regulaciones, probablemente porque ha encontrado resistencias. El trámite de la firma debe ser sencillo, no implica contratos complejos, y debe poderse firmar en parajes naturales antes del comienzo de la actividad sin merma de la actitud ilusionada del cliente. La obligatoriedad de firmar contrato se introdujo por primera vez en Aragón: «el contrato entre la empresa y los clientes se celebrará por escrito en aras de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, constando la identificación del objeto, con desglose de servicios y precio. El resto de condiciones se podrá remitir a los folletos publicitarios o condiciones generales expuestas en el establecimiento». Se ha dado un paso más, muy importante, con la publicación del reglamento de Castilla-La Mancha, que ha incluido un modelo de contrato en los anexos, simplificando la tarea de su redacción. La inclusión

en el contrato los logos que identifican a la administración autonómica también favorece la seguridad jurídica y ofrece una garantía de la calidad del servicio.

II.9. La información a los clientes

La información a los clientes es complementaria de la firma del contrato. Excepto la cántabra, todas las regulaciones mencionan la obligatoriedad de informar al usuario. La información se extenderá a circunstancias como itinerario o trayecto a recorrer, medidas que deben adoptarse para preservar el entorno, equipo y material que debe utilizarse, conocimientos que se requieren, dificultades que implica la actividad, edad mínima para su práctica, necesidad de seguir las instrucciones de los guías y monitores, existencia de una póliza de responsabilidad civil, comunicación de precios y ofrecimiento de hojas de reclamaciones. Las diferencias se producen en el sistema por el que se ha de facilitar esta información. Puede exigirse que se realice por escrito o que se coloque en lugar visible.

II.10. Las obligaciones de los clientes

Los usuarios tienen derechos pero en los últimos reglamentos aprobados se fijan también obligaciones para los usuarios. Sirva como ejemplo el de La Rioja, que establece que «los usuarios deberán en todo momento seguir las instrucciones que reciban de los monitores o guías, así como utilizar el material indicado por los mismos, pudiendo el empresario negarse a prestar sus servicios si se incumplen estas obliga-

ciones o el usuario no reúne las condiciones físicas requeridas para la práctica de la actividad de que se trate».

Castilla-La Mancha introduce un documento complementario, llamado «declaración responsable de los usuarios» que se venía ya usando en federaciones y clubes deportivos y que incluye la declaración del usuario por la que se compromete a obedecer las instrucciones de monitores y guías, y manifiesta hallarse en las condiciones psicofísicas necesarias para realizar la actividad. El documento facilita la prueba en caso de una demanda por responsabilidad civil al existir un documento que prueba que el usuario ha sido informado.

II.11. La preocupación por la seguridad

Todas las regulaciones se han preocupado por la seguridad en mayor o menor medida aunque algunas obligaciones de las empresas que son evidentes, como llevar aparatos de comunicación, se han introducido tan sólo en cuatro regulaciones. Otras, de aplicarse con rigor, conducirían a colapsos administrativos, como la obligatoriedad de «comunicar a los Servicios de Protección Civil o a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de la zona, el desarrollo de cada actividad, con el número de personas participantes y el trayecto previsto». Otras, muy recomendables, resultan imposibles de controlar como la obligatoriedad de consultar la información meteorológica.

Sobre los equipos y material utilizados todas las comunidades autónomas, salvo Cantabria, han considerado importante que

se encuentren homologados, aunque en algunos casos es costoso encontrar homologaciones. De ahí que sea habitual establecer que «los equipos y el material que las empresas pongan a disposición de sus clientes deben estar homologados por los órganos competentes de la Unión Europea, del Estado o de la Comunidad Autónoma». Para los casos en que sea imposible la utilización de material homologado se dispone la obligatoriedad de seguir las indicaciones de su fabricante que según los productos expresarán la resistencia, el número de usos o la forma de utilización.

Un importante elemento de seguridad es la obligatoriedad de repasar las normas de autoprotección antes de comenzar la actividad. Es un buen momento para que el guía o monitor tome conciencia de las habilidades del cliente y la dificultad que puede entrañar para él el desarrollo de la actividad. Se establece en cinco comunidades autónomas y en Castilla-La Mancha se complementa mediante un «decálogo de autoprotección y seguridad para el usuario».

II.12. Los seguros obligatorios

Día a día se van conociendo más sentencias condenatorias sobre responsabilidad civil que tienen que ver con actividades en el medio natural. Las hay abundantes sobre actividades con menores o esquí en pistas pero no son muchas las relacionadas con empresas de turismo activo, derivadas de la práctica del montañismo, el rafting o las excursiones a caballo. Las decisiones de los tribunales, fundadas en el Derecho Civil, se completan con el marco que ofrece la legis-

lación protectora de los consumidores y usuarios que con carácter general establece la inversión de la carga de la prueba, de modo que en caso de accidente será el empresario quien habrá de probar la diligencia de su proceder.

Nada pueden hacer las regulaciones de empresas de turismo activo para inclinar la responsabilidad civil sino procurar que la seguridad sea cada vez mayor, dado que la responsabilidad contractual o extracontractual dependerá del Código Civil y en última instancia de una decisión judicial fundamentada en la prueba que se practica. Donde encuentra su terreno la regulación de empresas de turismo activo es en la fijación de seguros de responsabilidad civil. Varios decretos establecen la obligatoriedad de contratar seguros de responsabilidad civil con una cobertura mínima que se va colocando en torno a los 600.000 euros por siniestro, que a veces se combina con coberturas diferentes por persona o permite franquicias. También suele obligarse a suscribir seguros de asistencia o accidentes, en beneficio de los usuarios que superponen esta cobertura sanitaria con la prestada por la Seguridad Social.

II.13. La titulación de los trabajadores

En cuanto a la titulación de los guías o monitores, las legislaciones suelen admitir los títulos universitarios, de formación profesional y de técnicos deportivos adecuados para la actividad pero tropiezan con la escasez de titulados y la abundancia de trabajadores expertos que habitualmente han realizado los trabajos en el sector. De ahí que aunque se

establezca la obligación de contratar profesionales titulados, los decretos dejen la puerta abierta para que transitoriamente puedan trabajar como monitores o guías quienes hayan obtenido diplomas o certificados de menor valor o una experiencia probada.

II.14. El respeto al medio ambiente y el cumplimiento de normativas no turísticas

La propia ética empresarial debe conducir a un escrupuloso respeto al medio natural en el que se desarrollan las actividades. Las regulaciones se han ocupado de manera muy genérica sobre este tipo de control que en el futuro habrá que ser precisado con exactitud. Se ha adelantado Andalucía, que mediante la Orden de 20 de marzo de 2003, conjunta de las Consejerías de Deporte y Turismo y Medio Ambiente, ha establecido obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo. En este terreno es sólo el primer paso.

Los decretos reguladores de las empresas de turismo activo, ceñidos al ámbito turístico, no agotan la normativa que se aplica a las empresas de turismo activo. Es evidente que habrán de cumplir la normativa laboral, fiscal, de sociedades, municipal, etc. que les sea de aplicación, así como la propia de diferentes actividades. En este sentido se pueden encontrar con normas de obligado cumplimiento en actividades acuáticas, subacuáticas o aéreas, así como con normas peculiares como las que regulan la acampada o el tránsito por espacios naturales protegidos.

III. CONCLUSIÓN

La regulación de las empresas de turismo activo se está construyendo todavía. Al haber sido reguladas de forma diferente en nueve comunidades autónomas es posible encontrar modelos normativos suficientes. Las heterogeneidades, en muchos casos de difícil justificación, hacen lógica la propuesta de impulsar procesos de convergencia entre comunidades autónomas para extender las mejores soluciones (no tiene sentido que las coberturas de los seguros sean diferentes, o la información al usuario). Ante la falta de comunicación entre las diferentes comunidades autónomas tal vez sea necesario usar la mayor homogeneidad de las asociaciones empresariales, autonómicas pero con coordinación estatal, e, incluso, de consumidores y usuarios para realizar propuestas de convergencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ASPAS ASPAS, J. M. (2000): *Los deportes de aventura, consideraciones jurídicas sobre el turismo activo*, Zaragoza: Ediciones PRAMES
- ASPAS ASPAS, J. M. (2004): «Los deportes de aventura, ¿deporte o turismo?», *Derecho y turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 289-325.
- NASARRE, J. M. (2000) «La regulación jurídica de las empresas de turismo activo», *Acciones e Investigaciones Sociales*, Universidad de Zaragoza, n.º 10, pp 67-82.
- NASARRE, J.; HIDALGO, G. y LUCÍA, P. (2001): *La vertiente jurídica del montañismo*, Zaragoza: Ediciones PRAMES.

ANEXO LEGISLATIVO

Comunidad Autónoma de Andalucía

Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo activo.

Orden de 20 de marzo de 2003, conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente, por la que se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del Turismo Activo.

Comunidad Autónoma de Aragón

Decreto 146/2000, de 26 de julio, por el que se regula el ejercicio y actuación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y de aventura (modificado por Decreto 92/2001, de 8 de mayo).

Orden de 23 de julio de 2001, del Departamento de Cultura y Turismo, sobre monitores, guías e instructores de las empresas de turismo activo y de aventura.

Comunidad Autónoma del Principado de Asturias

Decreto 92/2002, de 11 de julio, de Turismo Activo.

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

Decreto 77/2005, de 28-06-2005, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo.

Comunidad Autónoma de Cataluña

Decreto 81/1991, de 25 de marzo, por el que se establecen los requisitos que tienen que reunir las empresas dedicadas a la organización de actividades deportivas de recreo y turísticas de aventura (derogado).

Orden de 10 de abril de 1991, por la cual se especifican las actividades deportivas de recreo y turísticas de aventura (derogado).

Decreto 56/2003, de 20 de febrero, por el cual se regulan las actividades fisicodeportivas en el medio natural.

Comunidad Autónoma de Galicia

Decreto 116/1999, del veintitrés de abril, por el que se reglamenta la actuación de las empresas relacionadas con la organización de actividades de turismo activo (derogado).

Decreto 42/2001, de 1 de febrero, de refundición en materia de agencias de viajes, guías de turismo y turismo activo.

Comunidad Autónoma de La Rioja

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 Rioja.

Comunidad Foral de Navarra

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.