

# EL RÉGIMEN DEL TURISMO ACTIVO EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA ANDALUZA

JOSÉ MARÍA PÉREZ MONGUIÓ

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.— II. SITUACIÓN DEL TURISMO ACTIVO Y SU IMPORTANCIA.— III. LA REGULACIÓN DEL TURISMO ACTIVO: 1. Escenario y fundamentos de la normativa. 2. El turismo activo y el marco normativo andaluz. 3. Delimitación del ámbito de objetivo de aplicación de la normativa de turismo activo.— IV. CONCEPTO DE TURISMO ACTIVO: 1. Dificultades terminológicas y conceptuales para nombrar las actividades turísticas-deportivas en la naturaleza y para fijar los caracteres esenciales que configuran el concepto. 2. Concepto de turismo activo en las normas autonómicas: el concepto de turismo activo en el marco normativo andaluz. 3. Elementos definidores del turismo activo en la legislación. 4. Actividades que integran el turismo activo en la normativa andaluza.— V. EMPRESAS DE TURISMO ACTIVO: 1. Requisitos. 2. Procedimiento de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía. 3. Requisitos previos al inicio de la actividad.— VI. LOS DIRECTORES TÉCNICOS Y LOS MONITORES: 1. Funciones de los directores técnicos y de los monitores. 2. Requisitos subjetivos y formativos: A) Requisitos comunes. B) Requisitos específicos para los monitores. C) Número de directores técnicos y/o monitores por actividad.— VII. LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD EN LA PRÁCTICA DEL TURISMO ACTIVO. 1 Medidas destinadas a evitar los accidentes y preservar la integridad física de los usuarios: A) Equipo y material. B) La participación de menores en actividades de turismo activo. 2. Medidas para minimizar los daños que se hayan podido producir como consecuencia de la actividad.— VIII. SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL Y DE ACCIDENTES.

**RESUMEN:** En este trabajo nos proponemos exponer el régimen jurídico del turismo activo en España desde la perspectiva de la normativa de Andalucía. De esta manera, teniendo como punto de partida la situación del turismo activo en España, se analizarán la regulación, el concepto, las empresas, las medidas de seguridad para la práctica de esta modalidad turística y, por último, el régimen de los seguros de responsabilidad civil exigidos para garantizar la seguridad de los usuarios y del propio medio donde se desarrolla la actividad; todo ello con el propósito de ofrecer una visión completa de cómo está articulado y diseñado este servicio turístico en las distintas Comunidades Autónomas.

*Palabras clave:* turismo activo; empresas turísticas; monitores; seguros deportivos.

**ABSTRACT:** In this work we set out to expose the legal regime of the active tourism in Spain of the perspective of the norm of Andalusia. This way, having like depar-

*ture point the situation of the active tourism in Spain, the regulation , the concept, the companies, the safety measures for the practice of this tourist modality and, finally, the regime of the insurances of civil responsibility will be analyzed demanded to guarantee the security of the users and own means where the activity is developed; all it with the intention to offer a complete vision of how it is articulated and it designed east tourist service in the different Communities.*

*Key words: active tourism; tourist companies; sport monitors; sport insurances.*

## I. INTRODUCCIÓN

El turismo como sector económico está en constante transformación tanto por las innovaciones que se van produciendo y sucediendo en el desarrollo de la actividad como por la iniciativa de los empresarios que compiten por un mercado limitado, impulsados por la propia demanda de los clientes que cada vez son más exigentes y no hacen girar su elección exclusivamente en el concepto unitario de alojamiento.

La importancia central que se le otorgaba hace unos años al alojamiento en el análisis de la oferta y de la estructura empresarial ha perdido peso en la actualidad en favor de otras propuestas empresariales (actividades). Éstas se erigen como elementos determinantes para la elección y/o selección de un destino turístico en cuanto que constituyen un valor añadido a tener en consideración (1). De esta manera, podemos afirmar que la estrategia de competitividad turística regional descansa cada vez más en el énfasis puesto en la diferencia de los destinos y de los productos turísticos. Para desarrollar y materializar esta diferencia, como se ha manifestado, es preciso realizar recuento de lo que tenemos, de cuáles son los principales valores del patrimonio territorial, de cada uno de los componentes del patrimonio natural, del patrimonio cultural y antropológico y de los valores más representativos y significativos del paisaje y el ambiente urbano del espacio turístico.

En consecuencia, el turista cada vez otorga una mayor relevancia al conjunto de actividades complementarias, que en muchos casos son principales, que le permiten al turista, al margen del descanso, integrarse y ser protago-

---

(1) Los atractivos turísticos generalmente se resumen en las denominadas las «diez eses»: *Sun, Sand, Sea, Shopping, Sanitary, Search, Scenery, Sanctuary, Saturnalia y Schooling*. Véase A. L. PEREIRA y M. J. FÉLIX, «Siglo XXI: nuevos valores, nuevas formas profesionales. Una perspectiva del ocio deportivo en la naturaleza integrado en el turismo», [www.efdeportes.com/](http://www.efdeportes.com/) Revista Digital – Buenos Aires – Año 8 – N° 50 – Julio de 2002.

nista de la acción; convirtiéndose en demandante de un «ocio activo en detrimento del turismo pasivo» (2).

Todo ello no significa que el «turismo pasivo» o más tradicional haya desaparecido (3), pues continua como una parte significativa de la oferta, pero igualmente resulta palmario que el turista, como fenómeno, busca una oferta más amplia, un producto que le permita combinar el reposo con otras actividades que le dé la oportunidad de disfrutar y llenar su tiempo de ocio (4). De esta manera, resultan considerables los esfuerzos realizados por los distintos operadores —Administraciones y empresarios— para poner en valor los distintos elementos significativos de las zonas ya sean valores culturales —fiestas y costumbres populares, gastronomía, arte y monumentos— o medioambientales —paisajes, ríos, lagunas, valles, fauna, flora...—.

Dentro de los servicios que se ofrecen ha emergido—esencialmente en la última década— con una gran fuerza «un servicio turístico» consistente en conjugar, en un sentido amplio y flexible, deporte, medio ambiente y turismo (5). Esta combinación no es extraña, aunque pudiera ser esta la impresión en una primera aproximación. Responde o es una manifestación de los valores actuales de la sociedad occidental (6). Así, en primer lugar, encontraríamos una

---

(2) M. T. PEÑALVER TORRES, «El turismo activo como alternativa y complemento al modelo turístico en la Región de Murcia», *Cuadernos de Turismo*, núm. 14 (2004), p. 180.

(3) Recordemos que los datos relativos al año 2005 indican que aproximadamente el 70% de las pernoctaciones de los viajeros en Andalucía corresponden al ámbito litoral, el 20% a las ciudades de interior y el 10% al ámbito rural de interior.

(4) Muestra de esta realidad es el concepto de paquete turístico en el que al margen del viaje, en su caso, se contempla el alojamiento y una serie de actividades en el que el cliente asume un papel significativo al poder diseñar, al margen del contenido esencial, las actividades que desea realizar. Incluso es habitual a la hora de la elección de un alojamiento en cualquier lugar, que el mismo disponga de una amplia información de las actividades que se pueden desarrollar por ese entorno, los monumentos más significativos, los recursos naturales propios de la zona...

(5) Véase, C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo del turismo*, Marcial Pons, Barcelona, 2007, p. 28.

(6) A. RUIZ —«Las actividades físico-deportivas en la naturaleza en la región de Murcia: propuestas para la acción», II Seminario sobre «El Deporte en el siglo XXI: La formación deportiva y su contexto», citado por M. T. PEÑALVER TORRES en «El turismo activo como alternativa y complemento al modelo turístico en la Región de Murcia», *Cuadernos de Turismo*, núm. 14 (2004), p. 180— cita entre las causas que han despertado la creciente demanda de dichas actividades: Respuesta a los deportes institucionalizados, acercamiento a la naturaleza, avances tecnológicos, búsqueda de riesgo y aventura, aumento de la cultura y tiempo libre, valor del aporte de aspectos educativos, impulso del marketing y la gestión privada, mayor tiempo de compromiso motor y el carácter utilitario y de ruptura con la rutina. El interés del sector turístico por las actividades deportivas en la naturaleza se debe, según LUQUE GIL —«La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza», *Cuadernos de Turismo*, núm. 12, 2003, pp. 131 y ss— al aumento del tiempo libre y de la renta familiar, a la huida del medio urbano, a la atracción por el riesgo, al

necesidad ancestral de estar en contacto con la naturaleza —como «contraposición a un orden mecanicista y monótono» (7)— vinculado, sin duda, al aprecio progresivo del medio ambiente y al aumento de la capacidad de la población para apreciar el valor en sí mismo del medio en el que desarrolla la actividad. En segundo lugar, se hallaría la voluntad de practicar deporte dentro de la cultura del «cuerpo sano», de la adquisición de hábitos saludables y como medio para liberar el estrés (8), vinculado a la oportunidad de experimentar, en cierto sentido y con distintas intensidades, el espíritu de aventura y de riesgo. Y, en tercer lugar, como elemento aglutinador, estaría el turismo como forma de emplear el tiempo de ocio.

Este tipo de actividades, que integran desde el senderismo hasta el barranquismo o los paseos a caballo, han tenido su origen o mejor su explosión en el seno del turismo rural pues constituían y constituyen el complemento o el aderezo ideal del alojamiento en estas zonas por la cercanía a los espacios relativamente vírgenes que facilitan la práctica de la actividad (9), aunque como decíamos anteriormente, en numerosas ocasiones se accede al servicio turístico sin necesidad de pernoctar y ni siquiera en el marco de una empresa turística como es el caso del senderismo por vías pecuarias o caminos rurales rehabilitados para ese fin. Sin embargo, la conjugación de deporte, turismo y ocio no es ni ha sido exclusiva de las zonas rurales sino que también se ha producido en zonas costeras como por ejemplo en Tarifa donde la práctica del windsurf ha constituido el atractivo significativo de la zona (10). De hecho, como

---

interés por una vida más sana y a la búsqueda de un contacto más directo con la naturaleza y el aire libre, penetración del fenómeno deportivo en la sociedad.

(7) J. MIRANDA, E. LACASA e I. MURO, «Actividades físicas en la naturaleza: un objeto a investigar. Dimensiones científicas», *Apuntes Educación Física y Deportes*, núm. 41 (1995), p. 60.

(8) En este sentido, R. ESTEVE SECALL —«Análisis teórico de las relaciones entre el turismo y el deporte. Referencia especial a Andalucía», en *I Jornadas sobre Turismo y Deporte*, Junta de Andalucía, Consejería de Cultura, Instituto Andaluz del Deporte, 1995, p. 5—, auguraba que «como quiera que el deporte adquiere un papel creciente en la vida normal de las personas, también lo desempeñará en épocas vacacionales que se convierten incluso en periodos de consagración total a la práctica deportiva. Ya que no son las vacaciones un tiempo de descanso y reposo como lo fueron tradicionalmente, sino un periodo de regocijo o reposo personal ligado a la actividad deportiva».

(9) Uno de los aspectos que los usuarios de turismo rural valoran positivamente es la práctica de deporte al aire libre. Véase, la encuesta sobre en la que se contienen los principales indicadores, en G. CÁNOVES VALIENTE, L. HERRERA JIMÉNEZ y M. VILLARINO PÉREZ, «Turismo rural en España: paisajes y usuarios, nuevos usos y nuevas visiones», *Cuadernos de Turismo*, núm. 15 (2005), p. 72. En este sentido, los motivos que impulsan a los turistas a decantarse por el turismo de naturaleza son descansar (38%), deporte (32%) y naturaleza (28%), cfr. *El turismo de naturaleza en España*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2004, p. 7.

(10) Consciente de esta realidad, por ejemplo el Decreto Andalucía 20/2002, en su exposición de motivos, manifiesta que aunque el turismo rural y el turismo activo poseen rasgos claramente

veremos posteriormente, es la actividad, con independencia de donde se desarrolle, la que determina la existencia de este «servicio turístico» pues igual consideración tiene la práctica, a los efectos que nos interesa, del piragüismo en el Guadalquivir a la altura de Sevilla que el practicado en el Pantano de los Hurones (Cádiz) o en el Parque Natural de Cabo de Gata (Almería).

Igualmente conviene precisar, antes de continuar, que las actividades de turismo deportivo, activo, de aventura, etcétera, si bien inicialmente se pudieron configurar como una oferta complementaria al denominado turismo rural al día de hoy, al menos en numerosas ocasiones, constituye el objetivo o el motor principal que impulsa a determinados turistas, transformándose el alojamiento, la restauración... en una cuestión de naturaleza accesoria y complementaria, sin que ello signifique que sean irrelevantes pues pueden llegar a ser el detalle que determine la elección de un destino u otro, siempre que ambos ofrezcan las mismas posibilidades de realización de la actividad. Por tanto, si en un primer momento podía afirmarse sin género de dudas que el turismo rural favoreció el desarrollo del turismo activo, actualmente podemos aseverar que el turismo activo, en una relación de sinergia, ha impulsado el desarrollo y consolidación del turismo rural (11).

En este trabajo nos proponemos exponer, como de su propio título se deduce, el régimen jurídico del turismo activo en España, pero desde la perspectiva de la normativa de Andalucía. De esta manera, teniendo como punto de partida la situación del turismo activo en general, se analizarán la regulación, el concepto, las empresas, las medidas de seguridad para la práctica de esta modalidad turística y, por último, el régimen de los seguros de responsabilidad civil exigidos, con el fin de ofrecer una visión completa de cómo está articulada y diseñada la práctica del turismo activo en las distintas Comunidades Autónomas. Se ha optado por no tratar el régimen de las condiciones ambientales para la práctica del turismo activo pues es una materia muy específica y a la vez novedosa de la normativa andaluza que requiere un tratamiento pormenorizado y singular.

---

distintivos se ha considerado oportuno la regulación de ambas en una misma norma ya que las dos tienen un fuerte elemento común, «como es que sus servicios son demandados preferentemente por turistas motivados por disfrutar del contacto con la naturaleza, aun cuando el segundo —el turismo activo— no tenga por qué realizarse exclusivamente en el medio rural».

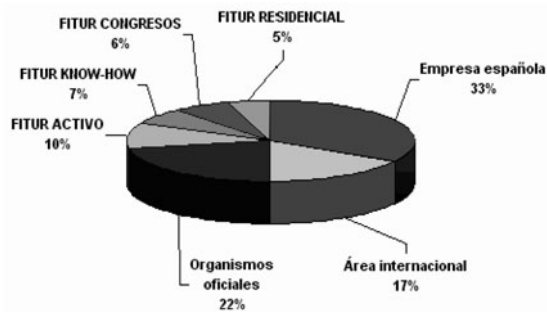
(11) En un sentido similar, PORRAS LIMA —«Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 4. p. 180—, cuando manifestaba que «En principio las ofertas de turismo activo eran complementarias a otras ofertas turísticas en la naturaleza (turismo rural, camping, hostelería...), ya que la presencia de este tipo de actividades era importante a la hora de elegir destino para pasar ratos de ocio y tiempo libre. Sin embargo, hoy día no es así. La oferta de turismo activo ha tomado suficiente entidad y, por sí sola, se presenta como atractiva para la elección de un destino por parte de los visitantes turísticos».

## II. SITUACIÓN DEL TURISMO ACTIVO Y SU IMPORTANCIA

Las actividades físico-deportivas en el medio natural —más que en la naturaleza— han experimentado un auge muy relevante en los últimos años que arrojan unas cifras nada desdeñables (12). Como botón de muestra basta con apreciar el papel que juega en FITUR, con aproximadamente un 10% de los expositores dedicados a la promoción de esta actividad.

*FITUR ACTIVO: GUÍA DE TURISMO ACTIVO*

	2002	2003	Diferencia
Empresas de GTA	1.030	1.125	9,2%
Actividades	39	39	
Productos	5.499	6.233	13%
Comunidades Autónomas	17	17	



Sin embargo, quedarse en estos datos sería perder la ocasión de conocer qué se encuentra detrás de estas cifras y el por qué del impulso de las Administraciones Públicas e interés de los empresarios (13).

(12) En 1994 se crea FITUR Activo en el que se reservaba por primera vez un espacio donde la oferta y la demanda de productos relacionados con el turismo deportivo tuvieran un lugar de encuentro. En aquella primera ocasión participaron las diecisiete Comunidades Autónomas, sesenta stands de expositores directos y unas trescientas empresas. En el año dos mil cuatro participaron 1.400 empresas de toda España que representaban 39 actividades diversas. Véase F. Porras Lima, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», ob. cit., pp. 180-181.

(13) En este sentido es de destacar que alrededor de la mitad de las empresas analizadas han recibido subvenciones públicas, ya sea de programas europeos (25%) o ayudas municipales, autonómicas o estatales (21%). Véase, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso*, Madrid, diciembre 2004, p. 9.

El motivo de esta progresión, desde la perspectiva de los operadores, como por otra parte suele ser habitual, no puede condensarse en un único factor ya que existen distintos aspectos que han hecho confluír intereses muy diversos. Entre ellos se encuentran: la economía, la estabilización de la población y la conservación de la cultura y del medio ambiente.

En este sentido, resulta innegable que el factor económico ha sido determinante ya que el turismo rural y las actividades que se han potenciado como valor añadido en el medio natural han supuesto un dinamizador de la economía de regiones desfavorecidas y se han configurado como un verdadero yacimiento de empleo (14). Algunos autores, como VÁZQUEZ, afirman que el turismo en la naturaleza «se organiza como un instrumento de revitalización de la economía local y su entorno natural concentrándose en un mayor entendimiento entre el medio rural y urbano» (15). De hecho, la mayor parte de las empresas dedicadas al turismo activo son de muy reciente creación (más del 65% tienen menos de 10 años).

En segundo lugar, e íntimamente vinculado al anterior, se halla el hecho de que favorece el arraigo de los residentes de las distintas poblaciones que ven en esta actividad una oportunidad que les permite no tener que buscar empleo en otros lugares (16). Y, en tercer lugar, favorece la conservación de la cultura y de los recursos naturales de la zona ya que contribuye a apreciar un instrumento, un cauce para el desarrollo económico a través de unos recursos que ya se poseen *per se*.

Sin embargo, esta situación, aparentemente repleta de ventajas, también podría llegar a mostrar una cara menos atractiva que algunos autores se han apresurado a denunciar.

---

(14) Como se manifiesta en el trabajo *El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso*, «La tendencia de crecimiento del sector queda constatado en el crecimiento de la oferta de programación de turismo de naturaleza en los últimos tres años (2002, 2003 y 2004) que han experimentado el 63% de las empresas. Tan sólo en el 29% de los casos dicha oferta ha permanecido estable y en el 8% indica que ha decrecido», cfr. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso*, Madrid, diciembre 2004, p. 9. Igualmente resulta reseñable que el 65% de las empresas de turismo en la naturaleza entre los años 2001 a 2004 experimentaron un crecimiento en su facturación constante, mientras que un 32% reconoció que se habían mantenido estables y tan sólo el 3% de las empresas analizadas reconocieron haber sufrido un recorte en su facturación. Cfr. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso*, ob. cit., p. 9.

(15) J. VÁZQUEZ, «El Turismo ambiental: una forma de desarrollo», en AA.VV. (Coords. J. PIN-TASSILGO y M. TEIXEIRA, *Turismo – Horizontes alternativos*, Lisboa, Edições Colibri, 1998, pp. 145-157.

(16) Véase, M. T. PEÑALVER TORRES, «El turismo activo como alternativa y complemento al modelo turístico en la Región de Murcia», ob. cit., núm. 14 (2004), p. 183.

De esta manera se ha evidenciado el riesgo de la excesiva mercalización del medio (17), a la vez que ha mostrado la posibilidad de que finalmente sólo se beneficien de esta posibilidad de negocio algunas localidades muy concretas al estar los espacios naturales de Andalucía en áreas muy desvertebradas y con escasas conexiones entre los distintos pueblos (18).

Estas reflexiones, aunque interesantes desde un punto de vista teórico, al menos hasta el día de hoy no han llegado a situaciones extremas, por varios motivos intrínsecos y extrínsecos de la actividad como son:

a) La política de infraestructuras de los últimos años, al menos en Andalucía, ha conseguido unir y coexionar numerosos pueblos, eliminando progresivamente la dificultad de acceso. Sería presuntuoso afirmar que esta política de obras públicas ha sido el fruto o que responde a la idea de favorecer el turismo rural y el acceso al medio natural pues no es así, al menos en su totalidad, pero es innegable que el auge del desarrollo rural en los últimos años ha propiciado parte de la inversión y a la vez la inversión ha impulsado el desarrollo rural, produciéndose un fenómeno de retroalimentación.

b) El turista que busca el ocio en la naturaleza no ve en la dificultad de acceso un *hándicap* lo suficientemente significativo para impedir decantarse por una opción u otra, aunque es cierto que ante una idéntica oferta optará por la que más facilidades y ventajas le ofrezca.

c) Pese a que el turismo en la naturaleza es un yacimiento de empleo y, por tanto, puede ser susceptible de una excesiva mercantilización, la realidad es que es un sector que por su propia idiosincrasia se encuentra limitado ya que difícilmente se podrá entender o calificar de turismo de masas.

Por otra parte, el riesgo que es denunciado con más frecuencia es el medioambiental pues la práctica masiva o sin control de determinadas actividades puede generar daños significativos al medio ambiente que, como bien ha resumido PORRAS LIMA, pueden ser compactación y erosión del suelo; efectos negativos sobre la fauna y la flora, progresiva polución ambiental, contaminación visual, desequilibrios demográficos, daños a la morfología del terreno, contaminación de las aguas o riesgo de incendios (19).

---

(17) F. PORRAS LIMA, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», ob. cit., p. 190.

(18) J. M<sup>o</sup> JIMÉNEZ GARCÍA, «Marco de actuación del deporte como dinamizador del turismo», en *I Jornadas sobre Turismo y Deporte*, Junta de Andalucía, Consejería de Cultura, Instituto Andaluz del Deporte, Málaga, 1995, p. 7.

(19) F. PORRAS LIMA, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», ob. cit., p. 192.



En este sentido, el *Manual de EcoTrans para la Mejora de la Calidad Ambiental en la Naturaleza* clasifica las actividades en virtud de su potencial impacto ambiental en tres niveles: a) Alto: acampada libre, caza, caza fotográfica, golf, todoterreno, safari, trial, visitas a cuevas, paracaidismo, vuelo con motor, descenso de barrancos, b) Medio: alpinismo, bicicleta de montaña, escalada, espeleología, montañismo, pesca, senderismo, turismo ecuestre, parapente, ala delta, vuelo sin motor, descenso de aguas bravas, hidrobob, hidrospeed, rafting y c) Bajo: cicloturismo, puenting, termalismo, turismo cultural, turismo educativo, aerodelismo, globo, piragüismo, remo, windsurf, vela... (20). Sin embargo, como podemos observar, el Manual se refiere a la potencial peligrosidad y lo hace en términos abstractos u objetivos ya que el daño ambiental puede quedar condicionado a circunstancias muy variables como es el número de personas, el grado de concienciación de las mismas, el periodo del año —esta no es una cuestión baladí pues en determinados periodos del año el tránsito de personas puede afectar a la fauna (época de reproducción) y la flora (en verano por el riesgo de incendio o en el momento de floración) de una forma significativa—, o el espacio natural donde se realice la práctica. Por tanto, es difícil y complejo proceder a una evaluación del potencial daño ambiental *a priori* y, en términos genéricos, derivados del turismo activo, sin que ello impida clasificar de alto impacto ambiental algunas actividades como podrían ser la práctica de deportes de motor en el medio natural esencialmente todoterrenos, quads y motocicletas; deportes o actividades que producen una tensión manifiesta entre deporte, ocio y medio ambiente y, por tanto, las garantías de protección del medio deben ser mayores (21).

En consecuencia, en este punto es donde debe entrar el Derecho para articular los mecanismos necesarios para lograr un turismo sostenible y de calidad.

### III. LA REGULACIÓN DEL TURISMO ACTIVO

#### 1. Escenario y fundamentos de la normativa

La regulación del turismo activo es relativamente reciente y su regulación ha sido realizada generalmente a través de reglamentos a las leyes del turismo auto-

---

(20) <http://www.ecotrans.org/>

(21) Véase, M. GÁMEZ MEJÍAS, «La regulación de la práctica de deportes de motor en el medio natural. Un ejemplo de tensión entre deporte y medio ambiente», en *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, núm. 21 (2007), pp. 15-33.

nómicas (22). De hecho, la gran parte de las citadas leyes no han contemplado referencia específica alguna a este tipo de actividades (23) y otras lo han hecho a través de otros términos o incluso de manera muy genérica incluidas en el seno de actividades complementarias o de otras empresas turísticas (24). Un ejemplo podría ser la Comunidad Gallega que en la Ley 9/1997 que se refiere a empresas relacionadas con el turismo deportivo: caza, pesca, hípica, golf, piscinas, clubes náuticos y aeronáuticos, alquiler de embarcaciones a vela, canoas, lanchas, tablas de windsurf y surf, nieve y demás actividades deportivas [art. 25.2.g]] y no sería hasta el Decreto Galicia 42/2001 cuando se haría una referencia al turismo activo y se procedería a una regulación homogénea. O la propia Comunidad de Andalucía, en cuya Ley sólo existe una referencia a las actividades complementarias y no sería hasta el Decreto 20/2002 cuando se procedería a la regulación y empleo del término de turismo activo por primera vez (25).

---

(22) En el trabajo, *El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso*, Madrid, diciembre 2004 (p. 8), se realiza un breve análisis de la legislación y se concluye que, en líneas generales, se trata de una normativa: Necesaria para regular un sector creciente en el conjunto de la oferta turística; Escasa, ya que únicamente se ha desarrollado en ocho Comunidades Autónomas; Muy reciente, la mayor parte se han promulgado en los últimos cinco años; Que genera importantes desigualdades territoriales; Sujeta a numerosas modificaciones, y que en general no cuenta con adecuada participación del sector empresarial en la fase de redacción; La administración turística no cuenta con recursos técnicos, humanos y materiales, suficientemente especializados; Existe confusión en cuanto a la definición de turismo activo y sus actividades; La obligatoriedad de los seguros tiene diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas.

(23) Una de las excepciones podría ser la Ley La Rioja 2/2001, en su artículo 22.3, se refiere expresamente a las actividades de turismo activo, sin embargo debemos indicar que este apartado es una incorporación que se realizó a través del artículo 37 de la Ley 13/2005. Con posterioridad si se han aprobado leyes que tenían apartados específicos dedicados al turismo activo, véase, por ejemplo, el título IV, capítulo VI de la Ley Aragón 6/2003.

(24) Una de las primeras leyes autonómicas que contempló el término de turismo activo fue la Ley Madrid 1/1999 [art. 47.1.f)]. La Ley Cataluña 13/2002 establece que «tendrán la consideración de otras actividades de interés turístico todas aquellas que, siendo ofrecidas o realizadas por empresas turísticas, con carácter profesional y mediante precio, contribuyen a dinamizar el sector turístico, como por ejemplo, a título indicativo, los deportes de aventura, las estaciones de esquí, los puertos náuticos, los campos de golf...» (art. 62.2) y como puede apreciarse opta por un término distinto «deportes de aventura», actividad que después ha sido regulada reglamentariamente por el Decreto 56/2003, de 20 de febrero, que regula las actividades físico-deportivas en el medio natural y por la Orden PRE/361/2004, de 6 de octubre.

(25) Algunas leyes autonómicas, entre las que cabría citar La Ley Extremadura 2/1997, en su artículo 39, bajo la rúbrica *Otras empresas turísticas*, incluye aquellas que tienen entre sus actividades, entre otras, las deportivas y medioambientales y el artículo 35 Ley Madrid 1/1999 no ha procedido aún a la regulación de esta materia de forma unitaria y homogénea.

**Normativa autonómica reguladora del turismo activo**

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Ley</b>	<b>Reglamentos</b>
<i>Andalucía</i>		Decreto 20/2002, de 29 de enero, de turismo rural y turismo activo. Orden de 20 de marzo de 2003, por la que se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo.
<i>Aragón</i>	Ley 6/2003, de 27 de febrero, del turismo de Aragón [arts. 32.e), 55 y 56].	Decreto 55/2008, de 1 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de Turismo Activo.
<i>Asturias</i>	Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo en el Principado de Asturias [art. 24.d) y 53].	Decreto 92/2002, de 11 de julio, de Turismo activo.
<i>Baleares</i>		
<i>Canarias</i>	Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación y promoción del turismo en Canarias [arts. 5.1.c) y 54.d)].	
<i>Cantabria</i>	Ley 5/1999, de 24 de marzo, del Turismo [arts. 4.2 y 15.3.f)].	Decreto 31/1997, de 23 de abril, por el que se regulan los alojamientos y actividades en el medio rural de Cantabria.
<i>Castilla-La Mancha</i>	Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo en Castilla-La Mancha [arts. 8.d) y 19].	Decreto 77/2005, de 28 de junio de 2005, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo.
<i>Castilla y León</i>		Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, por el que se regula la ordenación de las empresas de turismo activo en Castilla y León. Orden CYT 1865/2007, de 15 de noviembre, por el que se desarrolla el Decreto 96/2007.

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Ley</b>	<b>Reglamentos</b>
<i>Cataluña</i>	Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña (art. 62).	Decreto 56/2003, de 4 de febrero, por el que se regula las actividades físico-deportivas en el medio natural. Orden PRE/361/2004, de 6 de octubre, modifica el catalogo de actividades físico-deportivas en el medio natural.
<i>Extremadura</i>	Ley 2/1997, 20 de marzo, de turismo de Extremadura (art. 39).	
<i>Galicia</i>	Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo de Galicia [art. 25.2.g)].	Decreto 42/2001, de 1 de febrero, de refundición en materia de agencias de viajes, guías de turismo y turismo activo [arts. 42 a 51 y disposiciones adicionales 1ª, 2ª y transitoria 3ª y final 2ª].
<i>Madrid</i>	Ley 1/1999, de 12 de marzo, de ordenación del turismo de la Comunidad de Madrid [arts. 35 y 47.1.f)].	
<i>Murcia</i>	Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de normas reguladoras del turismo en la Región de Murcia [art. 37 c) y d)].	Decreto 320/2007, de 19 de octubre, que regula las empresas de turismo activo de la Región de Murcia.
<i>Navarra</i>	Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de turismo de Navarra (art. 28).	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.
<i>La Rioja</i>	Ley 2/2001, de 31 de mayo, del turismo de la Rioja (art. 22).	Decreto 111/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001 [art. 222.2.a), 225 a 238 y disposiciones adicionales 1ª y 2ª].

Los argumentos que han impulsado y que sustentan la aparición de la regulación de este tipo de actividades son muy variados como se puede apre-

ciar en los preámbulos de los distintos reglamentos (26). Sin embargo, todos

---

(26) *Decreto Castilla y León 96/2007* «...ante el enorme auge que han experimentado las actividades del conocido como "turismo activo", que han implicado, por un lado, un incremento de visitantes interesados en la práctica de este tipo de actividades, y por otro, un aumento de las empresas que se dedican a la organización de las mismas, hacen que en este momento se considere oportuno el dictado de la presente norma.

Este Decreto pretende acometer una regulación de dicho sector, determinando los requisitos que deben cumplir las empresas que se dediquen a la realización de este tipo de actividades, con el objeto de generar un clima de confianza en los usuarios turísticos. Ello implicará un aumento de la demanda de estos productos, así como de la seguridad jurídica para un colectivo empresarial estructurado, permitiendo así el disfrute del extenso y extraordinario patrimonio natural existente en la Comunidad de Castilla y León, garantizando asimismo el respeto a los recursos naturales.

La heterogeneidad de las actividades que pueden realizar las empresas de turismo activo dificulta una regulación minuciosa, por lo que en esta Norma se recogen los requisitos generales que tienen que cumplir las mismas, para garantizar la seguridad e integridad de quienes practican las actividades que prestan, con el máximo respeto a los espacios naturales de Castilla y León, y persiguiendo al tiempo una exigencia de calidad que se demanda en los mercados actuales». *Decreto Galicia 42/2001* «La práctica del turismo activo que tiene como escenario la propia naturaleza comportó una ampliación de la oferta turística en determinadas comarcas de Galicia, un hecho que ocasionó un aumento considerable de visitantes interesados en este tipo de actividades, como consecuencia de las nuevas demandas sociales.

Ante el incremento creciente de las mismas y su enorme interés como nuevo producto turístico, se considera necesario establecer una serie de medidas exigibles a las empresas que las promuevan, con la finalidad de elevar el nivel y las garantías de seguridad en su práctica. De esta manera, este Decreto incorpora una serie de medidas orientadas directamente a proteger los derechos y los intereses económicos de los usuarios que practiquen estas actividades». *Decreto Murcia 320/2007*, «En este sentido la creciente evolución de la demanda turística hacia actividades ligadas a la naturaleza, unida a la riqueza del patrimonio natural y cultural con que cuenta nuestra Región, ha dado lugar al desarrollo de una extraordinaria oferta para la práctica de actividades que conforman el denominado turismo activo y de aventura.

Por ello se ha considerado necesario una ordenación de las actividades que conforman dicho turismo y de las empresas que las organizan, al objeto de incrementar el nivel y las garantías de seguridad en la práctica de las citadas actividades, bajo la denominación de empresas de turismo activo». *Decreto Castilla-La Mancha 77/2005* «El sector turístico de Castilla-La Mancha no ha cesado en su desarrollo en los últimos años, llegando a tener tanto cuantitativa como cualitativamente una creciente importancia en la economía de nuestra Comunidad Autónoma. No obstante, ese protagonismo creciente debe encauzarse dentro de un marco de desarrollo sostenible, favoreciendo iniciativas que respeten el medio ambiente, toda vez que coadyuvan al desarrollo económico de las zonas donde se producen tales iniciativas. En este sentido, la instalación de empresas dedicadas al subsector turístico conocido como "turismo activo", que tanto auge está experimentando en los últimos tiempos, representa quizá uno de los mejores ejemplos de desarrollo sostenible, ya que se sirven de la naturaleza, respetándola, para la realización de actividades económicas beneficiosas para la comunidad y enriquecedoras para los visitantes». *Decreto Andalucía 20/2002* «En base a ello, el presente Decreto reconoce como servicio turístico al conjunto de actividades que integran el turismo activo que, caracterizadas por su relación con el deporte, se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en el medio en el que se desarrollen, a las cuales les es inherente el factor riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza.

El motivo de tal reconocimiento se debe al hecho indiscutible de que su disfrute como recurso turístico ya es una característica en las sociedades industriales de nuestro entorno cultural. La prác-

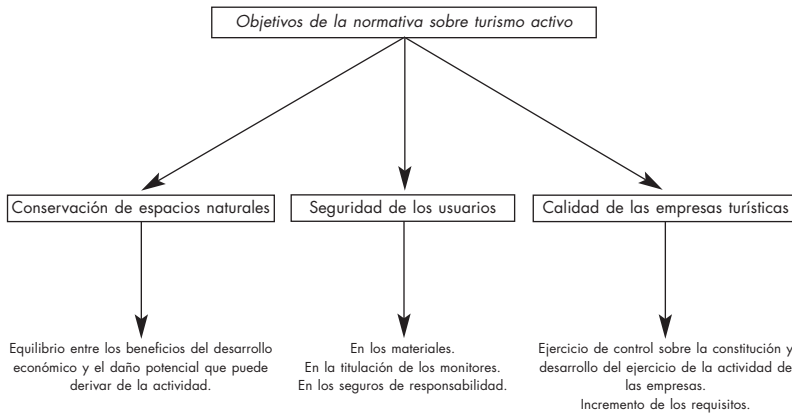
coinciden en considerar el auge de la actividad como uno de los motivos de la regulación, tanto, como manifiesta el Decreto Castilla y León 96/2007, por el incremento de visitantes interesados en la práctica de este tipo de actividades, como por el aumento de las empresas que se dedican a la organización de las mismas. Este hecho deja al descubierto cómo las actividades de turismo activo no han pasado desapercibidas a los ojos de las Administraciones que han visto en las mismas un medio o un instrumento importante y significativo para la promoción de la actividad turística en los distintos territorios. Sin embargo, esta misma apreciación ha conducido a las Administraciones Públicas a observar algunos riesgos que pueden hacer peligrar esta actividad incipiente como son la falta de seguridad en la práctica de algunas actividades, la no adecuación de las empresas que prestan los servicios, ya sea por los materiales empleados como por la inadecuada formación de su personal, o incluso el potencial daño al medio ambiente. Para evitar todos estos riesgos, la regulación hace descansar sobre las denominadas empresas de turismo activo una serie de obligaciones que comienzan con la exigencia de autorización previa al comienzo de la actividad y el cumplimiento de una serie de requisitos que garanticen o al menos minimicen los riesgos derivados de la práctica de las mismas (27) y que aseguren a su vez unos estándares de cali-

---

tica de nuevos, y no tan nuevos, deportes que se caracterizan por la utilización de los recursos que ofrece la naturaleza por parte del público en general y, en particular, por el o la turista, para ocupar el tiempo libre, incitados por las ofertas de empresas dedicadas a organizar dichas actividades, hace preciso que la Administración de la Junta de Andalucía establezca los mecanismos legales que permitan proteger bienes jurídicos tan relevantes como la seguridad de turistas, terceros que practican las actividades en el marco de las empresas de turismo activo, y el respeto y conservación del medio natural, los hábitat y ecosistemas, favoreciendo el desarrollo sostenible». *Decreto Navarra 288/2004*, «...teniendo en cuenta la creciente demanda social respecto de las actividades que conforman el turismo activo, a la vez que implican un avance económico de zonas de escaso poder de crecimiento, puede acarrear un deterioro del medio natural en el que se realizan, se hace necesario establecer los medios oportunos para alcanzar el equilibrio entre los beneficios del desarrollo económico, el daño potencial que la realización de estas actividades puede comportar para el medio en el que se llevan a cabo, y la necesidad de garantizar la seguridad de las personas que las practican». *Decreto Asturias 92/2002* «...teniendo en cuenta las características específicas de este tipo de empresas así como su relevancia dentro del sector turístico asturiano, y puesto que las mismas promueven actividades cuyo escenario es la propia naturaleza, comportando una participación del usuario no exenta de cierto riesgo, se hace imprescindible abordar su regulación, en orden a elevar las garantías de seguridad, y a proteger los derechos de los usuarios y de las empresas». *Decreto La Rioja 11/2003* «...ante el incremento creciente de visitantes interesados a este tipo de actividades, así como las empresas organizadoras de las mismas, se pretende incrementar el nivel y las garantías de seguridad en la práctica de las citadas actividades, determinando los requisitos que tienen que reunir las empresas. Por todo ello se establecen una serie de medidas orientadas directamente a proteger los derechos y los intereses económicos de los usuarios que practiquen estas actividades».

(27) Un ejemplo de este hecho son los seguros de responsabilidad civil que deben suscribir y que veremos en el epígrafe octavo.

dad en el personal y en el material. Nos hallamos ante una autorización en sentido clásico del término, como el reconocimiento de un derecho preexistente de esas empresas a prestar el servicio pero sometidas a su vez al control de la Administración para verificar la adecuación de las mismas para prestar ese servicio. Todo ello sin perjuicio de las autorizaciones o comunicaciones, según el caso, que tienen que realizar para el desarrollo de actividades concretas a desarrollar.



## 2. El turismo activo y el marco normativo andaluz

La referencia al turismo activo no existe en la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía y sólo el artículo 27.2 prevé, a los efectos de serles de aplicación la Ley y sus normas de desarrollo, que «reglamentariamente podrá reconocerse carácter turístico a cualquiera otros servicios distintos de los señalados en el apartado anterior —alojamiento, restauración, intermediación, información y de acogida de eventos congresuales— y que sean susceptibles de integrar la actividad turística», y, en coherencia con este precepto, los apartados h) e i) del artículo 34.1 de la Ley 12/1999 disponen que serán objeto de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía tanto la oferta complementaria de ocio, como cualquier otro establecimiento o sujeto cuando, por su relación con el turismo, así se determine reglamentariamente». Estos argumentos fueron los esgrimidos por el Ejecutivo para reconocer como servicio turístico al conjunto de actividades que integran el turismo activo (29).

(29) Uno de los antecedentes que influyeron e incluso podemos decir que dió origen a la normativa de turismo activo es el Plan SENDA de 1999. Este Plan fue impulsado desde la Con-

El Ejecutivo andaluz optó por regular el turismo rural y el turismo activo en el Decreto 20/2002 al considerar que «ambos tienen un fuerte elemento común, como es que sus servicios son demandados preferentemente por turistas motivados por disfrutar del contacto con la naturaleza». Ese argumento de política normativa no parece muy sólido pues, desde la exposición de motivos del propio Decreto, se reconoce que el «turismo en el medio rural y el turismo activo poseen rasgos claramente distintivos, el primero constituye un turismo genérico mientras que el segundo es un turismo específico», sin olvidar que el turismo activo no tiene por qué realizarse exclusivamente en el medio rural (30), al igual que los usuarios del turismo rural no necesariamente optan por realizar actividades encuadrables en el marco del turismo activo ni al revés.

---

sejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, con el fin de dar respuesta a las necesidades de planificación y coordinación detectadas en torno a las actividades turísticas desarrolladas en el espacio rural, necesidades que no sólo fueron apreciadas en el seno de la Administración, sino que habían venido siendo objeto de reclamación por el conjunto de actores intervinientes en la actividad. El Plan dedica el epígrafe 3.B a las actividades de ocio en el medio rural y manifiesta que: «La oferta de actividades deportivas y de ocio, con muy diferentes grados de dificultad y riesgo, conoce en los últimos años un crecimiento constante. La existencia de una variada oferta, profesional y de calidad es un elemento importante para lograr la madurez del segmento turístico en el espacio rural andaluz. Las características de un estimable sector de la demanda en búsqueda de unas vacaciones en contacto con la naturaleza, hacen aún más interesante el desarrollo de esta oferta de cara a una recualificación global del producto turístico en estos territorios. Sin embargo, el gran interés estratégico de la existencia de ofertas de este tipo no debe obviar la necesidad de que las actividades ofertadas, cuenten con estándares de seguridad suficientes, y los monitores responsables de ellas con la cualificación y profesionalidad suficientes para llevarlas a cabo con total garantía, todo lo cual es responsabilidad de las entidades y organismos diferentes de la administración turística y deportiva, en coordinación y colaboración técnica con las federaciones y asociaciones especializadas en estas actividades. En definitiva, a nadie se oculta que el desarrollo de buena parte de las mismas forman parte de lo que, globalmente, entendemos como turismo. Por lo tanto, el objetivo pretendido no ha de ser otro que el de facilitar la inclusión de estas actividades en el Registro de Establecimientos y Actividades Turísticas». La línea de actuación fruto de estas consideraciones fue «Establecer reglamentariamente los estándares y acreditaciones necesarias para la inscripción de las actividades de ocio y deportivas al aire libre en el REAT, en colaboración con las federaciones deportivas y asociaciones especializadas».

(30) De hecho las últimas normas que se han ido publicando en los distintos boletines y diarios oficiales de las distintas Comunidades Autónomas han optado por dar un tratamiento independiente al turismo activo. Véanse, en este sentido, Decreto 92/2002, de 11 de julio, regula el turismo activo en el Principado de Asturias, Decreto 77/2005, de 28 de junio, por el que se regulan las empresas de turismo activo en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, regula la ordenación de las empresas de turismo activo de la Comunidad de Castilla y León, Decreto 55/2008, de 1 de abril, por el que se aprueba el reglamento de las empresas de turismo activo en la Comunidad Autónoma de Aragón y Decreto 320/2007, de 19 de octubre, por el que se regulan las empresas de turismo activo en la Región de Murcia. También es cierto que en algunas Comunidades, como es el caso de Navarra, el turismo activo se ha regulado con-



El Decreto dedica el tercer título al turismo activo con el fin de concretar, en primer lugar, los requisitos para poder inscribir las empresas que organicen actividades de turismo activo en el Registro de Turismo de Andalucía, requisitos que tienen por propósito garantizar un servicio turístico de calidad y alcanzar un adecuado nivel de seguridad en unas actividades en las que el factor de riesgo está presente en mayor o menor medida y, en segundo lugar, se abordan las medidas relativas al uso y al fomento administrativo de los senderos y caminos rurales. En el cuarto título se establecen disposiciones comunes referentes a las obligaciones de las empresas turísticas y a las medidas de fomento y promoción. Para concluir, el Decreto se cierra con una serie de anexos y concretamente en el quinto se recogen las actividades de turismo activo y en el sexto los requisitos para obtener la condición de Director técnico y monitor de turismo activo.

En ejecución de la posibilidad que preveía el propio Decreto, en su artículo séptimo, bajo la rúbrica, *respeto al medio ambiente*, se aprueba la Orden de 20 de marzo de 2003, por la que se establecen las obligaciones y las condiciones medioambientales para la práctica de las actividades que integran el turismo activo.

Sin embargo, el conjunto de disposiciones que afectan al turismo activo va más allá del cuadro normativo expuesto. En esta materia podríamos distinguir hasta tres ámbitos bien diferenciados que afectan al sector. En primer lugar se hallarían las normas específicas, esencialmente el Decreto 20/2002 y la Orden de 20 de marzo de 2003. En segundo lugar se encontrarían las disposiciones que regulan el uso y aprovechamiento del «terreno de juego» donde se desarrolla la actividad como podría ser la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen las normas adicionales para su protección, la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía (derogada parcialmente por la Ley 5/1999), la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental (derogada por la Ley 7/2007), la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales o la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y fauna silvestre (art. 23), por citar algunas normas de rango superior. Y, en tercer lugar estarían las disposi-

---

juntamente con el cultural como puede verse en el 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 y en algunos casos se ha incluido dentro de un reglamento general, como es el caso de La Rioja, a través del Decreto 11/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 10 de octubre, de Turismo de La Rioja.

ciones que regulan el ejercicio estricto de la actividad, como podría ser el caso de las normas sobre la práctica del buceo, las relativas al uso de motos de agua o la normativa de protección de los animales en los casos de travesía a caballo o mushing. Estas últimas a su vez determinan, en numerosas ocasiones, en virtud de su impacto, normalmente de naturaleza ambiental, el sentido de las normas que se contemplan en segundo lugar, es decir, las relativas al «terreno de juego», pues como es evidente no son los mismos requisitos los exigidos para realizar senderismo en un espacio protegido que el acceso con vehículos motorizados.

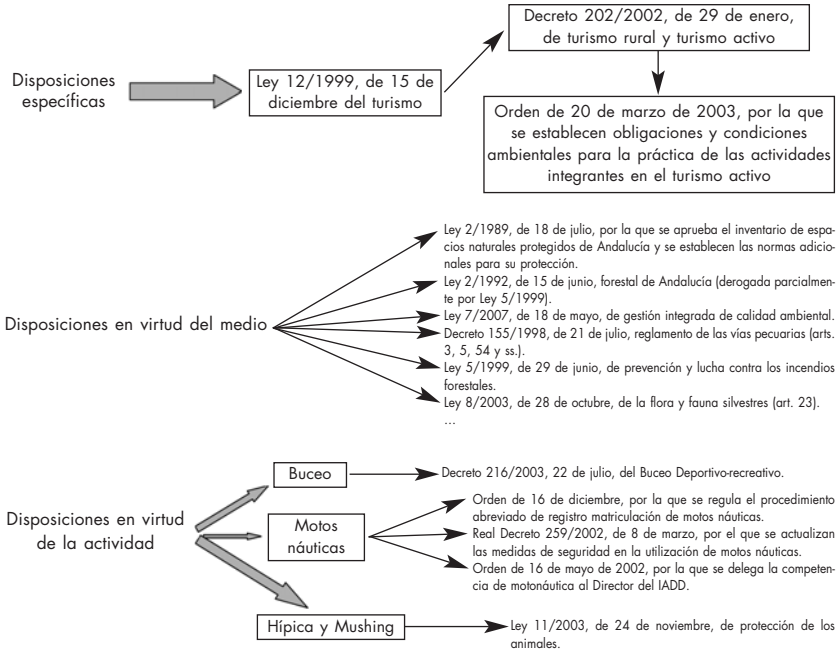
Todo ello sin preterir otras disposiciones que afectan a las titulaciones para los directores técnicos y monitores de turismo activo. Por tanto, como podemos constatar, el cuadro normativo del turismo activo es harto complejo a la vez que disperso pues, al margen de las que hemos denominado *disposiciones específicas*, es arriesgado referirse a un régimen del turismo activo en términos generales, y, por tanto, podría ser más acertado referirnos al régimen de cada actividad de las contempladas en el anexo V del Decreto 20/2002 (31), pese a que existan numerosos aspectos que pueden ser comunes, como es el relativo a los requisitos y obligaciones de las empresas destinadas al desarrollo de estas actividades o incluso en relación a las condiciones medioambientales comunes para la práctica de la actividad o las medidas de fomento, entre otras cuestiones (32).

---

(31) En este sentido, la parte expositiva del Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, por el que se regula la ordenación de las empresas de turismo activo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León manifiesta que «la heterogeneidad de las actividades que pueden realizar las empresas de turismo activo dificulta la regulación minuciosa, por lo que en esta norma se recogen los requisitos generales que deben cumplir las mismas, para garantizar la seguridad e integridad de quienes practican las actividades que prestan, con el máximo respeto a los espacios naturales y persiguiendo al tiempo una exigencia de calidad que demanda los mercados actuales».

(32) Véase, sobre las modalidades de turismo activo y sus especialidades en virtud de la actividad, J. M. ASPAS ASPAS, *Los deportes de aventura*, Prames, Zaragoza, 2000, pp. 53-82.

**Cuadro sobre el marco normativo del turismo activo andaluz\***



**3. Delimitación del ámbito de objetivo de aplicación de la normativa de turismo activo**

El Decreto Andalucía 20/2002 no define el ámbito objetivo pues únicamente califica como servicio turístico la organización de actividades integrantes del turismo activo que son aquellas que enumeran en el anexo V. Por tanto, es la actividad la que determina la calificación de turismo activo sin excepción alguna. El resultado debe ser tildado de defectuoso por los problemas que podría ocasionar una aplicación rigurosa del Decreto. En este sentido, la mayoría de la Comunidades —que han regulado la materia— han optado por delimitar o excluir de los ámbitos de aplicación de sus normas de turismo activo a las sociedades deportivas, los clubes y federaciones deportivas, cuando realicen actividades deportivas propias de su finalidad dirigidas exclusivamente a sus asociados o afiliados y no al público en general, incluyendo, por algunas normas también los centros docentes y educativos y las aso-

\* Este cuadro no es exhaustivo. Su propósito es simplemente descriptivo.

ciaciones cuando tengan por finalidad exclusivamente a sus asociados (33). De esta manera se obtiene un resultado más coherente y acorde con la finalidad de la norma que es precisamente la regulación del servicio turístico que supone la práctica de las actividades del anexo V del Decreto Andalucía 20/2002 y no la actividad desarrollada por asociaciones, federaciones, clubes deportivos, etcétera cuando se destine exclusivamente a sus asociados. Podríamos llegar al absurdo, por ejemplo, de que la federación de buceo para organizar sus actividades, deba constituirse en empresas de turismo activo y cumplir, por tanto, con cada una de las obligaciones impuestas para la organización y ejecución de cualquier modalidad que se pueda ser catalogada como turismo activo.

Al margen de esta cuestión, algunas Comunidades —por ejemplo, Asturias, Castilla-La Mancha y Castilla y León— han incluido dentro de las empresas de turismo activo a aquellas cuya actividad sea el alquiler de material.

---

(33) Artículo 3.3 Decreto Asturias 92/2002: «Están excluidos de su ámbito los clubes y federaciones deportivas cuando organicen la realización de actividades en la naturaleza, dirigidas única y exclusivamente a sus asociados o afiliados, y no al público en general»; artículo 2.3 Decreto Aragón 52/2007: «No tendrán la consideración de empresas de turismo activo los clubes y federaciones deportivas cuando organicen actividades en el medio natural, dirigidas única y exclusivamente a sus asociados o afiliados y no al público en general»; artículo 2.4 Decreto Castilla y León 96/2007 «Quedan excluidas del ámbito de aplicación del presente Decreto: — Las asociaciones y organizaciones deportivas y juveniles, clubes y federaciones deportivas siempre y cuando realicen actividades dirigidas exclusivamente a sus asociados o afiliados y no al público en general y no se publiquen o promocionen. —Las empresas que realicen senderismo con fines educativos y formativos, siempre y cuando el recorrido se realice por senderos balizados establecidos al efecto. — Las personas responsables u organizadoras de las denominadas actividades juveniles de aire libre previstas en la sección 2ª del Capítulo III del Título III de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León, en las que participen jóvenes en número superior a nueve y con más de cuatro pernoctaciones centradas en aspectos lúdicos, recreativos o formativos del ámbito de la educación no formal»; artículo 2.2 Decreto Navarra 288/2004 «Están excluidos del ámbito de aplicación de este Reglamento: a) Los centros docentes, las asociaciones, clubes y federaciones deportivas cuando organicen la realización de actividades dirigidas única y exclusivamente a sus miembros, asociados o afiliados y no al público en general. b) Las empresas o entidades que, sin prestar otras actividades de las definidas en el artículo 2, gestionen directamente, en cuanto propietarias o en virtud de contrato u otro título, recursos naturales, culturales o de ocio»; artículo 2.2 Decreto Murcia 320/2007 «Quedan excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto los clubes, federaciones deportivas y asociaciones cuando organicen o realicen las actividades dirigidas única y exclusivamente a sus socios y afiliados» y artículo 225. Decreto La Rioja 11/2003: «2. Quedan excluidos de su ámbito los clubes, federaciones deportivas y asociaciones cuando organicen o realicen actividades dirigidas única y exclusivamente a sus asociados y afiliados, y no al público en general. 3. Quedan también excluidas del ámbito de aplicación las empresas que realicen actividades juveniles y de tiempo libre que se regirán por lo establecido al respecto por la consejería competente en materia de juventud. A estos efectos, dichas empresas no podrán realizar actividades propias de las empresas de turismo activo».

Esta opción nos parece un acierto pues se podría controlar o supervisar la calidad y la homologación en su caso de los materiales, proporcionar información sobre la práctica de la modalidad deportiva y del entorno donde se va a realizar e incluso se podrían articular prohibiciones de alquiler de material para la práctica de determinadas actividades a personas sin conocimientos o sin formación básica (34). En este sentido, el Decreto Asturias 92/2002 distingue dos tipos de empresas destinadas al turismo activo según se dediquen a organizar y participar en las actividades que oferten, pudiendo alquilar o no el material para su realización, o bien exclusivamente alquilen el material necesario para practicar estas actividades, entregando y recogiendo el material alquilado por el cliente en un centro propio de la empresa a las que se les aplica con carácter general el mismo régimen (art. 2.3), sin perjuicio de algunos preceptos que no son de aplicación a las que se dedican en exclusiva al alquiler de material (art. 3.2). En consecuencia de *lege ferenda* entendemos que sería conveniente catalogar como empresas de turismo activo a todas aquellas se dediquen a alquilar material destinado a la práctica de actividades de turismo activo pues con el régimen actual están excluidas ya que difícilmente se podría argumentar seriamente que por el mero alquiler de un material se esté organizando una actividad de barranquismo, montañismo o buceo.

#### IV. CONCEPTO DE TURISMO ACTIVO

##### 1. Dificultades terminológicas y conceptuales para nominar las actividades turísticas-deportivas practicadas en la naturaleza y para fijar los caracteres esenciales que configuran el concepto

Lograr un concepto unitario que englobe o enmarque las distintas actividades que encierra o conlleva el deporte o actividad deportiva en la naturaleza como una parte del turismo es una labor compleja (35).

Luque Gil hace recaer la dificultad en su reciente acuñación y en la profusión de conceptos que han ido surgiendo para referirse a una misma tipología de actividad como son turismo deportivo en la naturaleza, turismo activo, turismo de aventura, turismo deportivo activo o turismo blando. Estos

---

(34) Cfr. los artículos 2.2 Decreto Asturias 92/2002, 2.3 Decreto 96/2007 Castilla y León y 2.1 *in fine* Decreto Castilla-La Mancha 77/2005.

(35) Véase, A. M<sup>º</sup> LUQUE GIL, «La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza», *Cuadernos de Turismo*, núm. 12 (2003), p. 136 y ss.

últimos, como manifiesta la autora citada, se suelen utilizar de modo indiferente en bastantes ocasiones a pesar de que posean connotaciones distintas, lo cual «ofrece la trasgresión continua de las fronteras particularmente débiles entre los conceptos de ocio, deporte, viaje o aventura» —P. Bourdeau, «D'eau et de rocher: le canyoning», *Les Cahiers Espaces*, 35, París, p. 14—» (36).

Otros autores, como Porras Lima, entienden que la dificultad reside en cuatro pilares como son: a) la falta de unanimidad existente en el ramo de los profesionales, practicantes y estudiosos que se dedican a la actividad a la hora de concretar un término, b) cada día aparece una nueva modalidad físico-recreativa desarrollada en la naturaleza a la que se le debe emplear un esfuerzo posterior y un intento, tanto de las personas que se dedican profesionalmente a este sector como de los estudiosos del tema, para contextualizarlas y encuadrarlas en alguna de las modalidades anteriores o bien reelaborar una nueva clasificación, c) la novedad de la materia y d) la falta de denominación común en los medios de comunicación (37). Desde nuestra posición, creemos que la dificultad actualmente puede ser más conceptual que

---

(36) En este sentido, como manifiesta A. Lacosta Aragües —«La configuración de nuevos destinos turísticos de interior en España a partir del turismo activo y de aventura», *Cuaderno Geográfico*, núm. 34 (2004-1), p.13-14— en el mundo anglosajón se distingue perfectamente entre turismo de aventura (*adventure holidays*) y turismo activo (*activity holidays*). Siguiendo a Lacosta «El primero, en sentido estricto, implica el desplazamiento a un destino remoto, más o menos deshabitado, donde el turista encuentra unos niveles de confort limitados que, sin embargo, se aceptan con naturalidad como parte del encanto y autenticidad buscados a través de la experiencia viajera... Se trata de viajes donde el conocimiento de la realidad del país constituye el fin principal, en la medida que supone un alterotropismo radical respecto al marco de vida cotidiano, y en el que esfuerzo físico y habilidad pueden ser necesarios pero, contra lo que es opinión extendida, no resulta un requisito imprescindible.

El turismo activo por su parte, aunque comparte algunos aspectos con el turismo de aventura, responde a un planteamiento un tanto diferente, ya que en este caso el esfuerzo físico y la habilidad técnica sí que son un ingrediente necesario, pues la finalidad del viaje es realizar actividades diversas —principalmente deportivas— en el lugar de destino. Este tipo de viaje turístico implica el desplazamiento hacia zonas más desarrolladas, con niveles económicos y de vida relativamente elevados... Se trata de un tipo de viaje turístico con un grado de movilidad menor en destino, pues por lo general existe un «campo base» desde el que se desarrollan las diferentes actividades en el medio físico circundante». Peñalver Torres en un esfuerzo sintetizador manifiesta que estas actividades generalmente se ofertan como: a) Turismo deportivo: modalidad basada en la realización de actividades deportivas, b) Turismo de aventura: aquel cuya mayor motivación es la realización de una actividad generalmente relacionada con el riesgo y realizada generalmente en el medio rural y c) Turismo activo: oferta de actividades deportivas, que con cierto riesgo, pueden practicarse bajo la tutela de un monitor en plena naturaleza». M. T. PEÑALVER TORRES, «El turismo activo como alternativa y complemento al modelo turístico en la Región de Murcia», *ob. cit.*, núm. 14 (2004), p. 183.

(37) F. PORRAS LIMA, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», *ob. cit.*, pp. 182 y 183.

terminológica, pues el término de turismo activo está en gran medida aceptado por empresarios, practicantes y Administraciones Públicas. Por tanto, el problema entendemos que puede residir en cuál es el contenido que se le debe dar al término de turismo activo y alcanzar una plena sintonía entre uno y otro.

Esta dificultad inicial para la determinación de los elementos que integran el concepto requiere o hace oportuno individualizar los elementos propios que caracterizan la actividad, tarea que ha sido realizada por Luque Gil partiendo de las consideraciones de distintos expertos. De esta manera concluye que los principales rasgos que definen a estas prácticas son:

- Son prácticas que tienen un carácter físico y lúdico, no instrumental (el matiz competitivo o de rendimiento no es tan relevante), siendo sus metas habitualmente la diversión, la adaptación y el juego con la naturaleza, no su conquista.
- Son fundamentalmente prácticas individualizadas y con un fuerte carácter individualista.
- Son actividades que buscan un placer sensomotriz (la mayoría de estas actuaciones son hedonistas y procuran placer sin requerir un intenso esfuerzo).
- En estas prácticas adquiere una gran importancia la traslación y el equilibrio.
- Comportan cierto riesgo conocido y aceptado, debido a lo incierto del medio en que se practican.
- Son actividades que suelen presentar un gran número de valores educativos.
- En la actualidad se han convertido en una práctica al alcance de todos con la mejora tecnológica.
- Son actividades que no están sujetas a reglamentación fija.
- Hay una especie de mitología de retorno y contacto con la naturaleza. Este elemento naturalista está relacionado con el papel que la naturaleza juega en estos deportes, puesto que constituye el medio que los hace posibles y brinda la energía necesaria para practicarlos (38).

---

(38) A. M<sup>º</sup> LUQUE GIL, «La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza», ob. cit., pp. 134 y 135.

Tras esta síntesis, define el turismo activo como un *turismo alternativo*, alejado del turismo de masas o convencional, un turismo deportivo y un turismo de naturaleza (39); caracteres que compartimos en totalidad (40).

En consecuencia una vez definidos o concretados los elementos que deben integrar este tipo de actividades turísticas se le debe emparejar con un término que nosotros proponemos que sea el de turismo activo por las múltiples ventajas que supone por los siguientes motivos:

- a) Es un término plenamente aceptado por la doctrina científica, por los empresarios y por las Administraciones Públicas.
- b) Los decretos que han regulado los deportes en el medio natural en su mayoría han optado por el empleo del término.
- c) Es lo suficientemente descriptivo del tipo de turismo que se quiere reflejar.

Con todo, somos conscientes de que muchas de las aproximaciones al concepto y al término de turismo activo que se han realizado son muy imprecisas ya que desde la perspectiva que lo han abordado resulta muy complejo llegar a lograr un concepto inequívoco. Cuestión distinta es el término: turismo activo que podría sustituirse por cualquier otro, aunque resulta el más acertado pues supone una ruptura con el turismo pasivo.

Para concluir debemos tener presente en todo momento que el turismo activo es una actividad y no una modalidad turística y, por tanto, lo que la define es el contenido de la actividad y serán sus caracteres lo determinante. Turismo activo o turismo de aventura o... pueden ser todas variedades o modalidades de actividad pero lo determinante es que las causas que dieron lugar a la necesidad de la regulación preexisten en todas ellas: seguridad de los asistentes, preservación del medio y regulación de una actividad económica.

## **2. Concepto de turismo activo en las normas autonómicas: el concepto de turismo activo en el marco normativo andaluz**

En las distintas regulaciones autonómicas se emplean distintos términos que van vinculados a una unidad conceptual mas o menos uniforme, entre los cuales se encuentran deportes de aventura, deportes de riesgo y aventura,

---

(39) Pese a reconocer que el turismo activo no sólo se realiza en el medio rural aboga por considerarlo un subtipo de turismo rural. Esta propuesta no podemos compartirla pues rompe la unidad conceptual.

(40) En un sentido muy similar, F. PORRAS LIMA, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», ob. cit., pp. 185 y 186.



turismo deportivo, turismo de ocio activo o incluso turismo de aventura (41). Con todo, en los últimos años ha ido imponiéndose la expresión turismo activo como es el caso de Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, La Rioja, Murcia o Navarra, o la propia Andalucía (42). Expresión que parece ser la más descriptiva del concepto que intenta trasladar ya que nos encontramos ante un colectivo que no quiere o no desea desarrollar una actividad turística pasiva propia —por ejemplo, turismo de sol y playa o turismo de balneario— sino que persigue participar «activamente» y de manera personal en la actividad que, en su desarrollo, le requerirá un grado mayor o menor, según el caso, de colaboración, de adiestramiento, de esfuerzo, de solidaridad, de relación con los otros integrantes de la actividad. Por tanto, nos encontramos ante unas actividades en las que se conjugan o que aúnan los elementos propios del turismo como son el descanso que libera de la fatiga y la diversión e igualmente los elementos propios del deporte como son el fomento de la competición, aunque sea con uno mismo, la superación y la adquisición de cierta destreza en el desarrollo de la actividad, el juego limpio, sin olvidar, un importante aspecto que es el conocimiento y la integración en el medioambiente. Sin embargo, es interesante reseñar que las distintas normas que regulan el turismo activo no han procedido a definir con precisión qué debemos entender incluido en el concepto.

En Andalucía, el Decreto 20/2002, de 29 de enero, es la primera norma en la que se emplea la expresión turismo activo pero, sin embargo, no procede a definirlo. De esta manera, sólo en la exposición de motivos del Decreto citado se manifiesta que se «reconoce como servicio turístico al conjunto de actividades que integran el turismo activo que, caracterizadas por su relación con el deporte, se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en el medio en el que se desarrollan, a las cuales es inherente cierto factor de riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza».

Con todo es importante precisar que el turismo activo no es considerado en Andalucía como una modalidad turística sino más bien como una actividad turística o un servicio turístico en sí.

---

(41) J. M. Aspas Aspas —*Los deportes de aventura. Consideraciones jurídicas sobre el turismo activo*, Prames, Zaragoza, 1990, p. 27— manifestaba, en 1990, que todavía no se había decantado por el uso de ninguna de las locuciones existentes.

(42) A. Granero Gallegos —«Las actividades físico-deportivas en la naturaleza y la industria turística». *Revista Internacional de Medicina y Ciencias de la Actividad Física y el Deporte*, vol. 7 (26) (2007), pp. 111-127— expone las dificultades para hallar un concepto aceptado por todos. De hecho se usan indistintamente diferentes términos para referirse a una misma tipología. No obstante, la mayoría de los autores parecen decantarse por la utilización del concepto de turismo activo o turismo de aventura.

### 3. Elementos definidores del turismo activo en la legislación

Son varios los elementos comunes denominadores que se repiten en las distintas regulaciones autonómicas y permiten integrar una actividad en el seno del turismo activo, y, por ende, calificar aquellas empresas que prestan el servicio como propias del sector. En este sentido, no se produce la confusión que denunciaba Fernández Ramos en cuanto a la delimitación de los márgenes del turismo rural en las distintas regiones de nuestro país, pues es la actividad practicada la que determina la calificación de turismo activo (43), pese a que como veremos, no en todas las Comunidades Autónomas coinciden las actividades que se integran en este servicio.

Entre las características comunes se encuentran (44):

a) Se trata de actividades de naturaleza deportiva y, por ende, caracterizada por los elementos propios de la práctica deportiva e incluso de los valores que se predicen del deporte, como son el desarrollo de la personalidad, la superación personal, la solidaridad e incluso el trabajo en equipo, pese a que se dan otras propias del deporte de competición como es el espíritu vencedor o unas reglas de juego formales e institucionalizadas.

b) Es inherente cierto grado de riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza. En los distintos decretos autonómicos, todos con una formulación muy similar, se vincula a la actividad de forma disyuntiva el riesgo, el esfuerzo físico o la destreza, sin perjuicio de que todas aquellas características puedan coincidir en una misma actividad, como podría ser el montañismo o la espeleología (45). Así generalmente, a diferencia de otros servicios turísticos, el destinatario del servicio participa intensamente en una actividad que tiene un componente deportivo en cuanto que requiere un ejercicio físico cuya intensidad estará sujeta a la modalidad y al medio concreto donde se desarrolle. En algunos casos requerirá además un cierto grado de técnica como por ejemplo en los casos de paseos ecuestres, de esquí alpino, de espeleología, de windsurf, de piragüismo, o de vuelo en ultraligero o en ala delta. Sin embargo, también podrá predicarse o tener la consideración de turismo activo aquellas actividades en las cuales no se requiera técnica alguna, como podría ser —utilizando la terminología del anexo V del Decreto Andalucía 20/2002—

---

(43) S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La regulación del turismo rural en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58 (2005), pp. 49-111.

(44) Artículos 4 Decreto Andalucía 20/2002 y 22.1 Decreto Castilla y León 96/2007.

(45) El Decreto Castilla-La Mancha 77/2005 opta por el empleo de las copulativas y, de este modo, se manifiesta que a estas actividades «son inherentes cierto grado de riesgo y de destreza y condiciones psicofísicas para su práctica» (art. 2.1).

el salto con elástico o salto desde el puente (lo que generalmente se conoce como puenting).

c) Se desarrolla sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en sus diversos medios como el terrestre de superficie, el subterráneo, el aéreo, o el acuático (46). Sin embargo, no debe identificarse, como se produce frecuentemente, naturaleza o medio natural con el medio rural a los efectos del turismo activo pues este tipo de actividades podrán practicarse en el medio urbano e incluso en otros espacios adecuados para el desarrollo de la actividad (47). En este sentido, en las zonas costeras y, concretamente, en las playas es frecuente encontrar empresas dedicadas a ofrecer servicios de esquí acuático, motos de agua, windsurf, surf, hidrobob, hidropedales, etc, sin que ello afecte, a la hora de la calificación de turismo activo, pues no se realiza en un ámbito rural. Pero incluso podemos encontrar casos en que el turismo activo se desarrolla dentro de la ciudad empleando instrumentos propios de la misma y como ejemplo más evidente está el salto desde el puente (puenting).

#### **4. Actividades que integran el turismo activo en Andalucía**

El turismo activo no puede entenderse sin el conjunto de actividades que lo conforman y en las que concurren los requisitos que hemos apuntado en el epígrafe anterior. De hecho, son éstas las que han permitido inferir las características del turismo activo, sin embargo, actualmente podría resultar contraproducente establecer un catálogo cerrado de las actividades que pueden integrar este servicio turístico pues supondría una rigidez que provocaría numerosas incoherencias en el sistema aunque no podemos negar que supondría una merma en la seguridad jurídica.

En las distintas Comunidades Autónomas que han abordado la materia se ha procedido a la elaboración de un listado que figura como anexo —con la excepción del Decreto Castilla y León 96/2007 que establece en su artículo 2.5 que, mediante Orden de la Consejería competente en materia de turismo, se aprobará una relación de las actividades consideradas de turismo activo, mandato que fue cumplido a través de la Orden CYT/1865/2007, de 15 de

---

(46) En el caso del Decreto Andalucía sólo se hace referencia a los recursos naturales sin precisar nada más, sin embargo, en los últimos Decretos publicados es una tendencia ser más explícitos y referirse al medio terrestre, al aéreo y al acuático. Véase, por ejemplo, el artículo 2.1 Decreto Navarra 288/2004.

(47) Véanse los artículos 22.1 Decreto Andalucía 20/2002 y 1.1 Decreto Castilla y León 96/2007.

noviembre o el Decreto Galicia 42/2001 que no incluye un anexo e incorpora las actividades en la disposición adicional segunda— (48), a las distintas disposiciones y que constituyen un *numerus apertus* al ser unos listados confeccionados a título meramente orientativo y que dotan a los elencos de la suficiente flexibilidad para adaptarse a las nuevas tendencias (49). Sin embargo, Andalucía ha optado por un criterio distinto al configurar las actividades que integran el turismo activo como un *numerus clausus*, cuando taxativamente establece que el turismo activo está integrado por las actividades relacionadas en el anexo V (art. 22.2) (50). De esta manera, el Ejecutivo andaluz cierra o cercena cualquier interpretación que pudiera flexibilizar su anexo, sin olvidar que el Decreto andaluz no establece una delimitación objetiva de su ámbito de aplicación, y, por tanto, federaciones y asociaciones que desarrollen en el seno de sus cometidos actividades incluidas en el anexo V deberían darse de alta como empresas de turismo activo (51). Con todo, para no dejar resquicio alguno, cada una de las treinta y tres actividades contempladas es definida (52). Por tanto, el margen de acción del operador jurídico

---

(48) También existen otros decretos que han optado por no incluir listado alguno como es el caso del Decreto Navarra 288/2004 o el Decreto La Rioja 11/2003.

(49) Así, el artículo 2.2 del Decreto 55/2008, de 1 de abril, por el que se aprueba el reglamento de las empresas de turismo activo en la Comunidad de Aragón, dispone que «a efectos únicamente orientativos se incluye en el anexo I la relación de aquellas que tienen la consideración de actividades de turismo activo». En el mismo sentido, el artículo 2.2 del Decreto 7/2005, de 28 de junio, por el que se regulan las empresas de turismo activo en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el artículo 1.2 del Decreto 320/2007, de 19 de octubre, por el que se regulan las empresas de turismo activo en la Región de Murcia, el artículo 7 de la Orden Castilla y León CYT /1865/2007 y el artículo 2.2 del Decreto Asturias 92/2002.

(50) Según los datos que obran en el trabajo, *El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso*, ob. cit., p. 43 «Respecto al total de actividades ofertadas por todas las empresas y organizaciones que ofrecen actividades consideradas de turismo de naturaleza el 70% se realizan en el medio terrestre, el 25% se realizan en el medio acuático y tan sólo el 5% se desarrollan en el medio aéreo. Son datos que nos ayudan a caracterizar la oferta en función del medio en el que se realizan. Es destacable que la cuarta parte de las actividades se realicen en el medio acuático. Este dato da una muestra de la gran importancia que tienen las actividades de este tipo respecto al global aunque sin duda el medio terrestre sea el más utilizado».

(51) Véase, sobre este particular, el epígrafe 3.3 del presente trabajo.

(52) Así, por ejemplo, se definen las nueve primeras del siguiente modo: 1. Bicicleta de montaña: Especialidad de ciclismo de progresión en espacios naturales, empleando las técnicas y maquinaria características del ciclismo de montaña. 2. Buceo o actividades subacuáticas: Práctica de desplazamiento en medio hiperbárico con finalidad lúdica o recreativa. 3. Descenso de barrancos: Práctica consistente en el descenso de un barranco mediante el empleo de técnicas de descenso empleadas en montañismo, escalada, espeleología y natación. 4. Descenso en bote: Práctica que consiste en descender por aguas vivas en una embarcación neumática. 5. Escalada: Actividad que consiste en subir o trepar por paredes verticales naturales o artificiales. 6. Esquí de río: Práctica del esquí que consiste en descender por aguas vivas con unos esquíes especiales y con la ayuda

podemos concluir que es inexistente aunque la seguridad jurídica es muy alta. Las consecuencias de esta rigidez son que actividades como el kitesurf —también conocido como *fly surf*— no se encuentren catalogadas como de turismo activo, cuando en zonas costeras y concretamente en Tarifa, las empresas destinadas a facilitar la enseñanza de este incipiente deporte y a alquilar el material necesario para su práctica son numerosas y, sin embargo, están excluidas del cumplimiento de las obligaciones previstas para aquellas actividades que se integren dentro del turismo activo entre las que se encuentran el surf o el windsurf (53).

Al margen de esta apreciación, se podría pensar que el anexo es exhaustivo en la enumeración de las actividades pero la realidad es que resulta insuficiente. Es cierto que otras normas autonómicas recogen aún menos actividades como es el caso del Decreto Asturias 92/2002, que sólo incorpora veintiséis, pero en este caso las diferencias entre ambos decretos son significativas, pues en primer lugar, el listado tiene una naturaleza orientativa y, en segundo lugar, no se definen las actividades y, por tanto, es susceptible interpretación. De hecho en el Decreto de Asturias se incluye el esquí, y al no precisar, se puede entender incluidas modalidades que se encuentran en el anexo V del Decreto Andalucía 20/2002 como el esquí acuático, esquí de río o el esquí alpino (54).

Sin embargo, la práctica común en el resto de las normas autonómicas es recoger un elenco bastante extenso —Decreto Castilla-La Mancha 77/2005 (67 actividades), Decreto Aragón 55/2008 (47 actividades), Orden Castilla y León 1865/2007 (37 actividades) y Decreto Murcia 320/2007 (63 actividades)—.

Al margen de estas cuestiones reseñadas, también podría ser interesante para la mejora del Decreto en una posible reforma futura, establecer una cierta

---

de un remo de doble pala. 7. Esquí acuático: Práctica de esquí en el medio acuático. 8. Esquí alpino: Engloba el tradicional (raquetas de esquí), el telemark, el snowboard o surf de nieve, de montaña, de fondo y de travesía. 9. Espeleología: Actividad de exploración y progresión en cavidades subterráneas sorteando los obstáculos inherentes a éstas mediante el empleo de las técnicas y materiales característicos de la espeleología. Véase, sobre las modalidades de turismo activo y sus definiciones, J. M. ASPAS ASPAS, *Los deportes de aventura*, ob. cit., pp. 53-82.

(53) Para solventar esta deficiencia técnica, las distintas Delegaciones Provinciales han hecho una interpretación extensiva y han incluido el Kitesurf dentro del epígrafe 28 del anexo V del Decreto Andalucía 20/2002, *Surf y windsurf*: «práctica del desplazamiento en la superficie del agua mediante el empleo de una tabla a vela o tabla especial según la modalidad». Esta opción finalista no nos parece muy afortunada técnicamente aunque consigue incluir esta modalidad deportiva dentro del turismo activo y exigir el cumplimiento de la normativa.

(54) También, existen normas como, el Decreto Galicia 42/2001, que sólo contempla nueve actividades (disposición adicional segunda).

sistemática a la hora de incorporar las actividades. El criterio seguido en la redacción actual del anexo V es el alfabético —con este mismo criterio, por ejemplo, el anexo I del Decreto Asturias 92/2002, la disposición adicional segunda del Decreto Galicia 42/2001 y el anexo I del Decreto Castilla-La Mancha 77/2005—, sin embargo entendemos que resulta más clasificador si se opta por clasificarlas en virtud del medio donde se desarrolla la actividad. De este modo, se podría distinguir entre actividades terrestres, subterrestres, acuáticas, subacuáticas y aéreas. Esta clasificación tiene numerosas ventajas que pueden condensarse en:

a) Simplificaría significativamente la búsqueda al resultar más intuitiva.

b) Proporcionaría un dato más sobre las actividades contempladas en el anexo pues en numerosas ocasiones es complejo conocer todas las variantes existentes de actividades que se desarrollan en la naturaleza o que pueden ser consideradas como turismo activo.

c) Evitaría tener que conocer no sólo la terminología de las distintas actividades sino incluso sus distintas denominaciones como es el caso de aerostación, globo aerostático o vuelo en globo o rafting, también conocido como descenso en bote o trekking que consiste en la realización de recorridos a pie de media o larga duración. En este sentido se podría aducir que el Decreto Andalúz contempla las definiciones y que, por tanto, basta con leerlas para saber qué tipo de modalidad es la contemplada y en qué medio se realiza, pero aún así y considerando un acierto la definición de las actividades, siempre que el elenco sea meramente orientativo, lo más adecuado sería clasificarlas de una manera intuitiva.

La opción de clasificar las actividades, en virtud del medio en el que se desarrollan, ha sido empleada en cierta medida por las disposiciones que regulan el turismo activo en Aragón, Castilla y León y Murcia (55), aunque generalmente podemos decir que han combinado el medio con la actividad, en la medida que normalmente han sido respetuosas con las actividades subacuáticas, náuticas y aéreas pero con las terrestres han distinguido entre mon-

---

(55) Decretos Aragón 55/2008 —actividades subacuáticas, acuáticas, ecuestres y similares, ciclismo, aéreas, actividades de montaña y escalada, actividades de orientación, espeleología, tiro con arco, actividades de nieve, actividades con vehículos de motor, paintball y similares, otras actividades en la naturaleza; Orden Castilla y León 1865/2007 —actividades de tierra, nieve, agua, aire, mixtas, con animales, a motor— y Decreto Murcia 320/2007 —actividades subacuáticas, náuticas, hípica, ciclismo, aéreas, de montaña y escalada, rutas a pie, orientación, taller de medio ambiente y naturaleza, ruta cultural, agroactividad, ruta temática, espeleología, tiro con arco, actividades de nieve, rutas o excursiones con vehículo a motor, circuitos o programas de multiactividad o multiaventura, paintball y, por último, supervivencia—.

taña, nieve, hípica, ciclismo... y, por tanto, la clasificación o la ordenación de las actividades finalmente resulta un tanto compleja de entender. Nosotros proponemos de *lege ferenda* que fuesen ordenadas por medios naturales —se podrían perfectamente incluir las subacuáticas y las subterrestres— y posteriormente hacer las subdivisiones que se considerasen oportunas en virtud de un criterio alfabético.

**Actividades de turismo activo en la legislación andaluza  
(anexo V D. 20/2002)**

<b>Terrestres</b>	<b>Acuáticas</b>	<b>Aéreas</b>
Bicicletas de montaña	Buceo	Globo aerostático
Descenso de barrancos	Descenso en bote	Heliesquí
Escalada	Esquí de río	Heliexcursión
Esquí alpino	Esquí acuático	Paracaidismo
Espeleología	Hidrobob	Salto desde puente
Mushing	Hidrotrineo	Salto con elástico
Montañismo	Hidropedales	Vuelo libre
Motos de nieve	Motos acuáticas	Vuelo con ultraligero
Quads	Navegación a vela	Vuelo sin motor
Turismo ecuestre	Piragüismo	
Senderismo	Surf y Windsurf	
Todoterreno		
Travesía		

**V. EMPRESAS DE TURISMO ACTIVO**

La organización de actividades de turismo activo debe realizarse a través de una empresa en la que deben concurrir una serie de requisitos para poder desarrollar o desempeñar sus funciones en el marco de la legalidad (56); requi-

(56) Con todo es frecuente, como ha señalado Nasarre Sarmiento, que en este sector exista una amplia competencia desleal por parte de «empresas volátiles que operan sólo durante los meses de verano, carecen de seguro y descuidan las obligaciones fiscales, laborales y mercantiles perjudicando el sector» que perjudican la imagen del colectivo. Cfr. J. M<sup>º</sup>. NASARRE SARMIENTO, «La regulación de las empresas de turismo activo», en *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 10 (2000), p. 71.

sitos que tienen por objeto ofrecer un servicio de calidad, garantizar unos estándares de seguridad y permitir una utilización racional del medio natural que haga factible un desarrollo sostenible (57).

Estas empresas adoptan formas jurídicas muy distintas, pero predominan las sociedades de diverso tipo en las que los socios trabajan en las mismas alternando las tareas directivas con la conducción de grupos de clientes. La tendencia de crear sociedades mercantiles deriva, como ha manifestado Nasarre Sarmiento, «sobre todo de las consecuencias en materia de responsabilidad civil» (58).

La normativa andaluza, el Decreto 20/2002, ha optado por distinguir entre los requisitos para las empresas de turismo activo —art. 23—, los requisitos para la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía —art. 24— y los requisitos previos a la actividad —art. 25—. De esta manera la puesta en funcionamiento queda secuenciada en dos fases distintas. En primer lugar se debe proceder a la inscripción en el Registro de Turismo y posteriormente cumplir con los requisitos necesarios antes de comenzar con el desarrollo efectivo de la actividad. Este modelo nos parece mejorable pues lo razonable sería solicitar autorización a la Delegación Provincial de Turismo, Comercio y Deporte aportando todos los documentos y cumplidos los requisitos exigidos actualmente para la inscripción y para la puesta en funcionamiento. Y, posteriormente, solicitar la inscripción en el Registro de Turismo de Andaluz; trámite que se podía efectuar de oficio por la Delegación Provincial una vez autorizada la actividad; simplificándose, de esta manera, considerablemente los trámites e incluso los plazos.

## 1. Requisitos de las empresas de turismo activo

El artículo 23 del Decreto Andalucía 20/2002 establece los requisitos que las empresas de turismo activo deben cumplir. Estos requisitos tienen la consideración de finalistas, es decir, deben cumplirlos todos en el momento de inicio de la actividad pero no necesariamente en el momento de la inscripción en el Registro Andaluz de Turismo ya que, por ejemplo, la comunicación de los monitores y del director técnico se realiza en el momento previo a la actividad y no forma parte de los requisitos para la inscripción en el Registro.

---

(57) Véase el epígrafe, *Delimitación del ámbito de aplicación de la normativa sobre turismo activo*.

(58) J. M<sup>º</sup>. NASARRE SARMIENTO, «La regulación de las empresas de turismo activo», en *Acciones e investigaciones sociales*, ob. cit., p. 70.



Los requisitos son los siguientes:

- a) Disponer, en su caso, de la licencia municipal correspondiente.
- b) Contar con un/a Director/a Técnico/a para el desarrollo de las funciones establecidas en el artículo 26.
- c) Disponer de personas monitoras con conocimientos específicos o adecuados en función de la actividad de que se trate.
- d) Suscribir un seguro de responsabilidad civil que cubra, de forma suficiente, los posibles riesgos imputables a la empresa por la organización y prestación de la actividad de turismo activo, con la cuantía mínima que se determine mediante Orden de la Consejería de Turismo y Deporte.
- e) Suscribir un seguro de accidente o asistencia por la organización y prestación de la actividad de turismo activo, con la cobertura que determine una Orden de la Consejería de Turismo y Deporte.
- f) Inscribirse en el Registro de Turismo de Andalucía con carácter previo al inicio de su actividad, conforme a lo establecido en el artículo 34.1.i) de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo (59).

Los contratos exigidos en los apartados d) y e) deberán mantenerse en vigor durante todo el tiempo de prestación de la actividad, con la obligación de presentar anualmente a la Delegación Provincial de Turismo y Deporte copia de las pólizas y recibos vigentes (60).

Los requisitos para la inscripción en el Registro resultan deficientes ya que numerosos aspectos quedan fuera del control de la Administración al no ser exigidos como necesarios para la inscripción. De esta manera no se exigen cuestiones importantísimas como son la memoria y relación de actividades que pretende desarrollar (61) o el protocolo de actuación en caso de accidentes (62) generalmente exigidos por el resto de normas autonómicas. Con carácter más excepcional, algunos Decretos autonómicos también exigen que se incluya una copia del inventario de los equipos y del material propio

---

(59) Véase el epígrafe *Procedimiento de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía*.

(60) Véase el epígrafe *Seguro de responsabilidad civil y de accidentes*.

(61) Véanse, entre otros, los artículos 4.2.b) Decreto Asturias 92/2002; 4.3.2º.f) Decreto Aragón 55/2008, 6.1.d) Decreto Navarra 288/2004, 10.3.d) Decreto Castilla La Mancha 77/2005 ó 12.2.b) Decreto Región de Murcia 320/2007.

(62) Véanse, entre otros, los artículos 4.2.h) Decreto Asturias 92/2002; 4.3.2º.m) Decreto Aragón 55/2008, 10.3.f) Decreto Castilla La Mancha 77/2005 ó 12.2.f) Decreto Región de Murcia 320/2007.

para la práctica de las actividades [art. 4.3.2<sup>º</sup>.j) Decreto Aragón 55/2008 y art. 12.2.A.b) Decreto Región de Murcia 320/2007]; la relación del personal y copia de la titulación requerida [art. 4.2.c) Decreto Asturias 92/2002; art. 4.3.2.h) Decreto Aragón 55/2008; 10.3.e) Decreto Castilla-La Mancha 77/2005 o, entre otros, art. 12.2.c) Decreto Murcia 320/2007] o la copia del seguro, copia del permiso de circulación y tarjeta de características, cuando se empleen vehículos para los itinerarios y actividades [art. 4.3.2.n) Decreto Aragón 55/2008].

Al margen de estas consideraciones existe una cuestión de cierta relevancia como es que el Decreto 20/2002 no contempla la necesidad de un local entre los requisitos de las empresas de turismo activo y es sólo a través del Decreto Andalucía 35/2008 cuando se prevé que debe ir, entre los documentos que deben acompañar a la solicitud para la inscripción, la licencia de apertura del establecimiento, *en su caso* [art. 11.2.c)]. En este sentido, entre otros los Decretos de Asturias, Galicia, Castilla y León y Murcia, contemplan la existencia de locales abiertos al público como uno de los requisitos de las empresas de turismo activo (63). Este es un elemento que consideramos necesario pues al margen de ser una garantía para los usuarios, permite la fiscalización de la empresa y dificulta la clandestinidad de este tipo de negocios (64).

## **2. Procedimiento de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía**

La inscripción en el Registro de Turismo Andaluz para las empresas de turismo activo es una obligación que se establece en el artículo 34.1.i) de la Ley Andalucía 12/1999, cuando dispone que el Registro tendrá por objeto «la inscripción de cualquier otro establecimiento o sujeto cuando, por su relación con el turismo, se determine reglamentariamente» y, en este sentido, el Decreto Andalucía 20/2002 establece que las empresas interesadas en organizar actividades de turismo activo, con carácter previo al inicio de la actividad, deben inscribirse en el mencionado Registro [art. 23.1.f)], sin olvidar que

---

(63) El Decreto Aragón 55/2008 no exige la existencia de un local abierto al público pero si debe disponer una base de operaciones y de almacenamiento de material [art. 4.2.2<sup>º</sup>.j)].

(64) Los Decretos Asturias 92/2002 (art. 10) y Murcia 320/2007 (art. 6) han regulado las condiciones de los locales y requieren que todas las empresas de turismo activo deberán disponer de, al menos, un local para atender al público, que contará con aseos independientes y, en caso de ser necesario, con instalación de duchas y vestuarios o, al menos, de taquillas o armarios individuales para que los clientes puedan dejar sus objetos personales.

el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía (Decreto Andalucía 35/2008), prevé que el Registro tiene por objeto la inscripción y anotación de los datos relativos a la entidades que organicen actividades de turismo activo [art. 4.h)] (65). Esta inscripción es indispensable para el inicio de la prestación de los servicios e igualmente será imprescindible para acceder a cualquier tipo de ayudas y/o subvenciones que conceda la Consejería competente en materia turística (art. 35 Ley Andalucía 12/1999).

El procedimiento de inscripción comienza con la presentación de la solicitud, por parte de persona interesada o por aquella que en su caso la represente (66), preferentemente, en el Registro de aquella Delegación de Turismo, Comercio y Deporte a la que corresponda su tramitación (art. 11.2 del Decreto Andalucía 35/2008), sin perjuicio de lo establecido en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992 que prevé que «las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse: a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan; b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio; c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca; d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero y e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes» (67).

No debemos confundir la presentación que podrá ser realizada según lo previsto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992 con dónde y a quién debe ir dirigida la solicitud.

---

(65) La regulación de la inscripción en el Registro de Turismo se contenía en el artículo 24 del Decreto Andalucía 20/2002 hasta que fue derogado por el Decreto 35/2008 [disp. derog. prim. c)] y se «sustituyó» por el artículos 9 y siguientes de éste último Decreto.

(66) En los casos de que se actúe por representación, como establece el artículo 32.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, se requiere que se acredite la misma, al tratarse de una solicitud, por cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Sin embargo, la falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran (art. 32.3 Ley 30/1992).

(67) E. GAMERO CASADO y S. FERNÁNDEZ, *Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2007, pp. 307-308.

En este sentido, la solicitud debe ir dirigida al titular de la Delegación Provincial donde se desarrolle la actividad (art. 11 Decreto Andaluz 35/2008). En el caso de que la actividad se desarrolle en más de una provincia andaluza, la solicitud deberá ir dirigida a la Delegación de la provincia donde la empresa tenga su sede social y en el supuesto de que la empresa tenga un ámbito superior al andaluz se dirigirá a la Delegación de la provincia donde se desarrolle principalmente la actividad (art. 24.2 Decreto 20/2002).

La solicitud debe ir acompañada, en todo caso, por copia autenticada de los siguientes documentos (art. 11.3 Decreto Andalucía 35/2008):

- a) Documento Nacional de Identidad u otros que, legalmente, puedan sustituirlo, de la persona titular, si es persona física. Si la titular fuese una persona jurídica habrá de aportar el Código de Identificación Fiscal, escritura de constitución y documento que acredite su inscripción en el registro correspondiente.
- b) En su caso, escritura de apoderamiento otorgada a favor de la persona que presente la solicitud o documento acreditativo de la representación que ostente.
- c) En su caso, licencia municipal de apertura de establecimiento turístico.
- d) Título suficiente para la puesta en funcionamiento de la actividad o el establecimiento turístico.

Al margen de estos requisitos, el derogado artículo 24 del Decreto Andalucía 20/2002 también exigía copia de las pólizas de seguro que cubrieran, de forma suficiente, los posibles riesgos de accidentes de los que practican las actividades y de los recibos de pago de las primas en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo 23.1.d) del mencionado Decreto. Realmente este requisito no se justificaba, pues el artículo 23.f) *in fine* del Decreto Andalucía 20/2002 requiere que los contratos de seguro exigidos en los apartados d) y e) del artículo 23.1 se mantengan en vigor durante todo el tiempo de la prestación de la actividad, con la obligación de presentar anualmente a la Delegación Provincial de Turismo, Comercio y Deporte copia de la póliza y de los recibos vigentes (68). Con esta obligación no parecía muy sensato exi-

---

(68) Entendemos que la póliza o pólizas sólo deben entregarse anualmente cuando se haya producido un cambio en la entidad aseguradora o en las condiciones de la misma o de las mismas. En los demás supuestos basta con los recibos que acrediten el pago. De hecho, el artículo 84.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía establece que no será exigible la presentación de documentos que ya obren en poder de la Administración, siempre que no hayan transcurrido más de cinco años.

gir la presentación de la póliza y los recibos en el momento para la inscripción en el Registro si después tenía que ser presentado anualmente a la misma Delegación Provincial que había realizado la instrucción y que había dictado la Resolución de inscripción en el Registro de Turismo. Sin embargo, de *lege ferenda* proponemos una simplificación de esta cuestión. Resulta más práctico que sea en el momento de inscripción en el Registro Andaluz cuando se presenten las pólizas de los seguros y anualmente sea ante la Delegación Provincial donde se presenten los recibos del pago de las mismas para que así se haga constar en el Registro pues, teóricamente, con la regulación actual, no sería de aplicación el artículo 14.3 del Decreto Andalucía 35/2008 cuando dispone que «la cancelación de la inscripción podrá producirse de oficio cuando se dejen de reunir las condiciones que sirvieron de base para su inscripción», ya que en el artículo 11 del citado Decreto no se refiere en ningún momento al seguro como documento necesario para proceder a la inscripción de la empresa.

Una vez presentada la solicitud y la documentación requerida se procederá a la calificación jurídica de la documentación aportada para determinar su validez y comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos. Si tras la calificación se observara o se dedujera de la misma la necesidad de subsanar la solicitud por defectos o carencias o la ausencia de documentos preceptivos se requerirá al interesado para que en un plazo de diez días la subsane (69), conforme al artículo 71.1 de la Ley 30/1992. En caso contrario, se entenderá que el interesado ha desistido de su derecho y se dará por concluido el expediente, previa resolución en los términos del artículo 42 de la Ley 30/1992 (70).

El procedimiento finalizará con la resolución del titular de la Delegación Provincial correspondiente y se notificará al interesado en el plazo de tres meses a contar desde la entrada en el registro del órgano competente para su tramitación —como hemos visto dependerá del ámbito de actuación de la empresa—. Transcurrido este periodo, sin haberse notificado resolución alguna, debe entenderse desestimada la solicitud de inscripción según lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 12/1999, y, por tanto, las opciones posibles por parte del interesado se reducirían a dos: a) volver a presentar la

---

(69) Al no precisarse la naturaleza de los días deben entenderse hábiles y el cómputo de los mismos se iniciará el día siguiente de la recepción por el interesado de la petición de subsanación de la solicitud presentada (art. 48.1 Ley 30/1992).

(70) Ello no impide al interesado que pueda volver a iniciar los trámites de inscripción nuevamente.

solicitud o b) interponer recurso de alzada en el plazo de tres meses desde el momento en que se produjo el silencio (71).

El procedimiento fijado nos parece mejorable en cuanto a su estructura y funcionalidad pues se procede a la inscripción sin un previo proceso de autorización, convirtiéndose la misma en el único instrumento de control de la legalidad cuando entendemos que debería tener más bien una función de publicidad. Las distintas Comunidades Autónomas han seguido procedimientos diversos a la hora de proceder a la inscripción de las empresas de turismo activo. Algunas sólo requieren autorización y otras distinguen entre la autorización que se otorga tras verificar que se cumplen los requisitos exigidos y la inscripción en el Registro que se efectuará de oficio tras la obtención de la preceptiva autorización, como es el caso de las Comunidades Asturias, Murcia y Castilla León. Éste es el procedimiento que consideramos más oportuno y funcional. Resulta, al margen de esta cuestión, igualmente reseñable los escasos aspectos que son controlados en el momento de la inscripción, sobre todo teniendo en cuenta que no existe una autorización previa ya que, como hemos visto, no van más allá del control sobre aspectos puramente formales, sin que se verifiquen cuestiones como son la memoria y relación de las actividades que ofrece, relación de personal dependiente de la empresa, especialmente monitores y directores técnicos, copia de los títulos o certificaciones de los responsables de la actividad (72), copia del inven-

---

(71) En algunas Comunidades Autónomas la falta de notificación de la resolución de inscripción en el plazo señalado tiene un sentido estimatorio, como por ejemplo, en Navarra (art. 6 Decreto 288/2004) y Castilla-La Mancha (art. 11.2 Decreto 77/2005).

En la Comunidad de Galicia no se prevé la inscripción y sólo se contempla la autorización que deberá resolverse en el plazo de seis meses y el sentido será estimatorio (art. 44.3 Decreto 42/2001).

En Aragón el mecanismo articulado es distinto en cuanto que distinguen entre la autorización y la inscripción en el Registro. La autorización cumple la función de la inscripción en la normativa andaluza, donde se produce un control de numerosos aspectos y que requerirá la vista de la inspección a la base de operaciones, o en su caso, al local de la empresa. En caso de que transcurran tres meses sin notificación de la resolución de la solicitud de autorización, se entenderá denegada (art. 5.2 Decreto 55/2008) y si es afirmativa se inscribirán en el Registro de Turismo pero este procedimiento está reglado, pues si tiene la resolución positiva la única posibilidad será la inscripción de la empresa (art. 7.1 Decreto 55/2008). En un sentido similar, Castilla y León, Asturias y Murcia, cuando prevén que en los casos en que se obtiene la autorización, se procederá de oficio a la inscripción en el Registro (art. 5 Orden CYT 1865/2007 y 6 Decreto 92/2002). En las tres Comunidades el plazo de resolución es de tres meses y en las dos primeras el silencio se entenderá desestimatorio y en la tercera estimatorio.

(72) Los directores técnicos y monitores deben tener la titulación requerida (véase el epígrafe dedicado a este particular) y en caso de que sea solicitada deben estar las certificaciones a disposición de la inspección. La obligación que existe sobre este particular es la de comunicación para su anotación en el Registro, antes del inicio de la actividad, de los datos de identificación de las

tario de los equipos y material propio para la práctica de las actividades (73), protocolo de actuación en caso de accidentes (74), comunicación de las condiciones o limitaciones de las personas practicantes que en su caso puedan establecerse e incluso algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de Aragón, exige copia del alta del impuesto de actividades económicas y en caso de utilizar vehículo para los itinerarios y actividades, copia del seguro, copia del permiso de circulación y tarjeta de características (art. 4 Decreto Aragón 55/2008).

Cualquier modificación o alteración en las condiciones que sirvieron de base para la inscripción, como es razonable, deberá ser comunicada por la persona titular de la empresa para su anotación registral, teniendo que aportar la documentación que acredite y justifique la modificación (art. 14.1 Decreto Andalucía 35/2008) (75). En los casos de cese voluntario se requiere la comu-

---

personas que intervendrán como directores técnicos o monitores de las actividades [art. 18.2.d) Decreto Andalucía 35/2008], pero en ningún momento se hace un control en el momento de la inscripción y sólo con carácter previo al inicio de la actividad se requiere remitir una relación nominal de las personas que actuarán como directores y como monitores, especificando y acompañando la titulación requerida (art. 25 Decreto Andalucía 20/2002). Cualquier modificación en este sentido, como veremos más adelante, en las personas que actúen como directores técnicos y/o monitores está sometida a comunicación, en el plazo de quince días desde que se produzca, para su anotación registral [art. 18.3. a).8º Decreto Andalucía 35/2008].

(73) En relación al material, sólo se exige que esté homologado y que reúna las condiciones de seguridad y garantías necesarias par el uso al que estén destinados (art. 28.2 Decreto 20/2002), pero en ningún caso se exige que se especifique el material empleado ni se produce ninguna inspección previa.

(74) Corresponde al Director Técnico «Preparar y activar los planes de emergencia y de evacuación que sean necesarios en caso de accidente o de otra circunstancia que lo demande de acuerdo con la normativa vigente» (art. 26 Decreto Andalucía 20/2002), sin que se produzca ningún control sobre la idoneidad del plan y ni siquiera pueda la Administración conocer, hasta que se realice una inspección o se produzca algún accidente si existía el mencionado plan. En otras Comunidades Autónomas se exige un protocolo de actuación en caso de accidentes [art. 4.3.m) Decreto Aragón 55/2008; art. 4.2.h) Decreto Asturias 92/2002, ó art. 228.1.e) Decreto La Rioja 111/2003], siendo éste un requisito para la inscripción y/o autorización, según el caso. En el caso de la Región de Murcia, junto con la obligación de presentar el protocolo de actuación en caso de accidentes para lograr la autorización, se le exige a la empresa la obligación de comunicarlo al inicio de cada temporada a la Dirección General de Protección Civil [art. 12.2.f) Decreto Murcia 320/2007]. Como caso particular, el artículo 10.3.f) Decreto Castilla-La Mancha exonera a las empresas de presentar la memoria descriptiva del protocolo de actuación en caso de accidentes, en los casos en que asuman el protocolo correspondiente al seguro contratado por la compañía de seguros, o que se facilite desde los servicios de Protección Civil en la provincia de que se trate.

(75) Sería interesante que el Decreto estableciese, al igual que realiza en materia de comunicaciones y anotaciones en el Registro (art. 18) cuando establece un plazo de quince días, que se fijase un plazo para proceder a comunicar por parte del titular, la alteración de las condiciones que sirvieron de base para la inscripción.

nicación con una antelación mínima de treinta días (por tanto hábiles), a los efectos de cancelar la inscripción.

La cancelación también se podrá producir de oficio cuando se dejen de reunir las condiciones que sirvieron de base para la inscripción, es decir, las recogidas en el artículo 11.3 Decreto Andalucía 35/2008). Esta cancelación no será automática y requerirá la instrucción del correspondiente expediente administrativo, audiencia a la persona interesada y la posterior resolución (art. 14.3 Decreto Andalucía 35/2008).

La falta de inscripción conlleva calificar la actividad como clandestina (art. 35 Ley Andalucía 12/1999), al igual que la realización de publicidad por cualquier medio de difusión o la efectiva prestación de servicios turísticos sujetos a la obtención de previa inscripción o autorización administrativa sin estar en posesión de las mismas, se considerará actividad clandestina (art. 28.3 Ley Andalucía 12/1999). Estas infracciones tienen la consideración de infracciones graves (art. 60.2 Ley Andalucía 12/1999) y «serán sancionadas con multa de 200.001 a 2.000.000 de pesetas; y podrán imponerse como sanción accesoria la suspensión del ejercicio de servicios turísticos, o la clausura temporal del establecimiento, en su caso, por un período inferior a seis meses» (art. 67.2 Ley Andalucía 12/1999).

### Procedimiento de inscripción

La solicitud se dirigirá:	Si la actividad se realiza en una sola provincia andaluza	Al titular de la Delegación provincial de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la misma.
	Si la actividad se realiza en más de una provincia andaluza	Al titular la Delegación de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte en la que la empresa tenga su sede social
	Cuando se trate de empresas de ámbito superior al andaluz	Al titular de la Delegación correspondiente a la provincia andaluza donde se desarrolle principalmente la actividad



Requisitos (art. 11.2 Decreto Andalucía 35/2008)	a) Documento Nacional de Identidad u otros que, legalmente, puedan sustituirlo, de la persona titular, si es persona física. Si la titular fuese una persona jurídica habrá de aportar el Código de Identificación Fiscal, escritura de constitución y documento que acredite su inscripción en el registro correspondiente. b) En su caso, escritura de apoderamiento otorgada a favor de la persona que presente la solicitud o documento acreditativo de la representación que ostente. c) Licencia municipal de apertura de establecimiento turístico. d) Título suficiente para la puesta en funcionamiento de la actividad o el establecimiento turístico.	
Plazo de resolución	Tres meses desde la llegada al registro de la Delegación Provincial correspondiente	
Sentido del silencio administrativo	Negativo (art. 13 Decreto Andalucía 35/2008)	
Recursos	Alzada	Acto expreso: en el plazo de un mes desde la notificación. Acto presunto: en el plazo de tres meses desde la producción del silencio.

### 3. Requisitos previos al inicio de la actividad

Una vez inscritas las empresas de turismo activo en el Registro de Turismo de Andalucía, y antes de iniciar con la actividad, deberán cumplir en todo caso con la obligación de remitir a la Delegación Provincial de Turismo, Comercio y Deporte la relación nominal de las personas que actuarán como directores técnicos y monitores, especificando y acompañando la titulación requerida (76). Como es razonable cualquier incorporación o sustitución del director técnico o de los monitores, deberá ser comunicada igualmente a la Delegación antes de hacerse efectiva tal como prevé el artículo 6.1 de la Orden Andalucía de 20 de marzo de 2003. Como podemos apreciar no se establece plazo alguno y únicamente se exige, por parte de la Orden, que sea antes de su efectividad, sin embargo, el Decreto Andalucía 35/2008 exige que se comuniquen para su anotación en el Registro de Turismo de Andalucía, en el plazo de quince días, los cambios que afecten a las personas que intervengan como directores técnicos y monitores en las actividades de turismo activo [art. 18.3. a).8º]. Esta previsión plantea algunas dudas en cuanto al

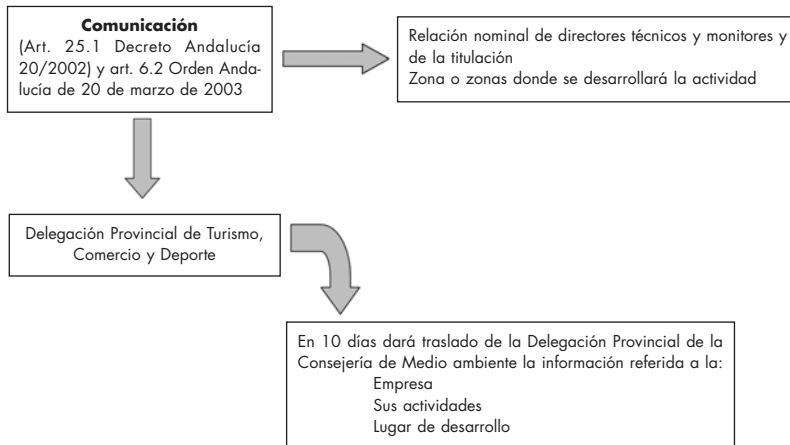
(76) Véase el epígrafe sobre los requisitos subjetivos y formativos de los directores técnicos y monitores.

momento de la comunicación pues el Decreto Andalucía 35/2008 no requiere que sea previa a la efectividad pero tampoco establece lo contrario. En consecuencia, la solución más razonable en aras de proteger los intereses de los usuarios, es que se entienda que la comunicación se realice quince días, por tanto hábiles, antes de la efectividad de la incorporación o del cambio.

Igualmente tienen que ser comunicadas, a la Delegación Provincial de Turismo, Comercio y Deporte, la zona o zonas en las que pretenden desarrollar sus actividades e indicar cualquier cambio en el lugar o zona de desarrollo de las mismas (77). La citada Delegación Provincial debe dar traslado a la respectiva Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente de la información referida a la empresa, a la actividades y al lugar donde se pretendan desarrollar (art. 6.3 Orden Andalucía de 20 de marzo de 2003).

Esta obligación se cumple con la mera comunicación por parte de la empresa de los datos y documentos mencionados y, por tanto, sin necesidad de esperar contestación alguna por parte de la Administración, sin embargo, entendemos que quizá hubiera sido conveniente fijar un plazo de quince días para que se iniciasen las actividades con el fin de que la Delegación de Medio Ambiente pudiera, cuando así lo considerase conveniente, actuar antes de la puesta en servicio de la empresa, como sucede con los cambios que afecten a los directores técnicos y monitores.

### Obligaciones genéricas por parte de las empresas de turismo activo antes del comienzo de la actividad



(77) La necesidad de comunicar la zona donde se desarrollará la actividad se estableció por la Orden Andalucía de 20 de marzo de 2003 (art. 6.1).

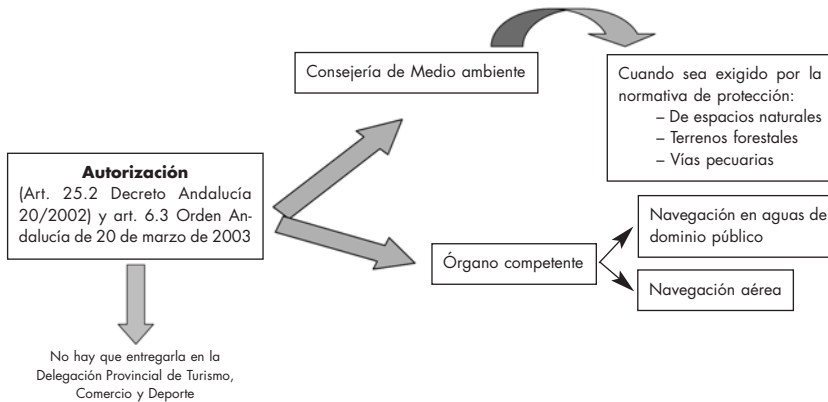
Al margen de la obligación de comunicar a la Delegación Provincial de Turismo, Comercio y Deporte la relación nominal de directores técnicos y monitores y adjuntar los documentos que acrediten la titulación requerida y las zonas donde se desarrollará la actividad, deben, en los supuestos en que sea preceptivo, obtener con carácter previo al inicio de la actividad:

a) La autorización de navegación, otorgada por el organismo competente, en los casos en que la actividad se desarrolle en aguas de dominio público o cuando esté relacionada con la navegación aérea. Se deberá aportar la documentación exigida por la normativa de aplicación para llevar a cabo actividades relacionadas con la navegación marítima, fluvial o aérea.

b) La autorización concedida por la Consejería de Medio Ambiente en aquellos supuestos en que sea exigido por la normativa de protección de los espacios naturales, terrenos forestales y vías pecuarias.

Sin embargo, estas autorizaciones no se tendrán que remitir a la Delegación Provincial de Turismo, Comercio y Deporte, sino que sólo se exige que estén a disposición de los servicios de inspección turística.

### Obligaciones específicas por parte de las empresas de turismo activo antes del comienzo de la actividad



## VI. LOS DIRECTORES TÉCNICOS Y LOS MONITORES

El Decreto Andalucía 20/2002, a diferencia del resto de la regulación de las Comunidades Autónomas, distingue o contempla dos figuras distintas que deben existir en las empresas de turismo activo, que son el director

técnico y el monitor, a los que asigna funciones distintas, aunque la formación exigida, como veremos, no difiere notablemente entre unos y otros (78). Es importante reseñar o precisar, desde un primer momento, que la condición de director técnico o monitor no se corresponde con una titulación sino que es precisamente al revés, las personas con una determinada titulación, como veremos seguidamente, pueden habilitarse para el desempeño de esta labor.

## 1. Funciones de los directores técnicos y de los monitores

Al director técnico se le atribuyen funciones de naturaleza directiva y/o supervisora como son: velar por el cumplimiento de la normativa ambiental, preparar y activar los planes de emergencia y de evacuación necesarios en caso de accidente, revisar y controlar el buen estado de todos los equipos y material, siendo el responsable del cumplimiento de la normativa relativa a las revisiones periódicas de carácter obligatorio e incluso de impedir la práctica de la actividad por aquellas personas que por circunstancias particulares les pueda resultar peligrosa.

Los monitores realizan funciones de naturaleza material o si queremos de ejecución en la medida que son «los responsables de informar, asesorar y acompañar a las personas usuarias y asumen el papel de mantener en condiciones de uso adecuado los equipos y el material».

Pese a lo expuesto, no existe impedimento, de hecho se contempla expresamente, para que las funciones del director y del monitor sean desarrolladas por la misma persona, con la excepción de los supuestos en que la Dirección General de Planificación Turística, amparada en razones de especial riesgo de la actividad o en función del número de monitores, determine que dichas funciones sean desempeñadas por distintas personas (art. 23.2 Decreto Andalucía 20/2002) (79).

---

(78) En este sentido el Decreto Andalucía 20/2002 sigue el modelo que estableció el Decreto Aragón 146/2000. Actualmente en esta última Comunidad Autónoma la materia está regulada por el Decreto 55/2008 que de nuevo distingue, al igual que hace el Decreto andaluz, entre personal técnico y monitores, guías o instructores (art. 9).

(79) La ubicación de este contenido no parece el más adecuado pues está en el precepto en el que se establecen los requisitos de las empresas turísticas en un apartado segundo que carece de sentido. Nuestra propuesta de *lege ferenda* es que se incorpore, como un punto tercero al artículo 26. El artículo 9 del Decreto Aragón 55/2008 manifiesta que «el responsable técnico no debe estar presente necesariamente en la ejecución de la actividad, pero debe llevar a cabo su planificación, el control, el seguimiento y la evaluación».

El incumplimiento por parte de los directores/as técnicos/as y monitores/as de las obligaciones establecidas en el Decreto 20/2002 podrá dar lugar a la revocación de esta autorización, todo ello sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir de conformidad con la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo.

## **2. Requisitos subjetivos y formativos**

### **A) Requisitos comunes**

Tanto el artículo 26.2, para los directores técnicos, como el artículo 27.2, para los monitores, del Decreto Andalucía 20/2002 establecen que unos y otros deben poseer alguna de las titulaciones del anexo VI de la norma y que deben ser mayores de edad, aunque este requisito sólo se contemple expresamente para los monitores (art. 27.2) (80).

Las titulaciones contempladas son:

— Licenciado/a en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte.

— Técnico/a deportivo o técnico/a deportivo superior en la modalidad o especialidad deportiva de que se trate, según establece el Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, por el que se configuran como enseñanzas de régimen especial las conducentes a la obtención de titulaciones de técnicos/as deportivos, se aprueban las directrices generales de los títulos y de las correspondientes enseñanzas mínimas. Sin embargo, durante la vigencia del citado Real Decreto sólo se regularon tres enseñanzas de régimen especial —Real Decreto 318/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen los títulos de técnico deportivo y técnico deportivo superior en las especialidades de los deportes de montaña y escalada, Real Decreto 319/2000, de 3 de marzo, por el que establece los títulos de Técnico Deportivo y Técnico Deportivo superior en las especialidades de los Deportes de Invierno, aprueba las correspondientes enseñanzas mínimas y regula las pruebas de acceso a estas enseñanzas y Real Decreto—. En relación a esta cuestión, la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1363/2007 dispone que hasta que se creen los nuevos títulos y enseñanzas en las modalidades y especialidades de atletismo, baloncesto, balonmano, deportes de montaña y escalada, deportes de invierno y fútbol, que fueron establecidas al amparo

---

(80) Sin embargo la disposición transitoria sexta del Decreto Andalucía 20/2002 sí contempla expresamente el requisito de la mayoría de edad tanto para los directores técnicos como para los monitores.

de lo dispuesto en el Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, se impartirán conforme a lo previsto en los reales decretos que crearon los respectivos títulos y enseñanzas mínimas, excepto en los aspectos concretos vinculados al acceso a las mismas que tienen como objeto reconocer generalmente la actividad desarrollada por esos sujetos y que consisten en la exoneración de las pruebas establecidas (81).

---

(81) Quedan exentos de las pruebas específicas de acceso: a) Quienes acrediten la condición de deportista de alto nivel, a la que se refiere el Real Decreto 1467/1997, de 19 de septiembre, o norma que lo sustituya, en la modalidad o especialidad que se trate. Tal condición se acreditará mediante certificado expedido por el Consejo Superior de Deportes y el beneficio se extenderá por el tiempo que se determina en el citado Real Decreto 1467/1997, o norma que lo sustituya. b) Quienes se encuentren calificados como deportistas de alto rendimiento o equivalente por las Comunidades Autónomas, en la modalidad o especialidad, de acuerdo con su normativa. Tal condición se acreditará mediante certificado expedido por la Comunidad Autónoma y el beneficio se extenderá por un plazo máximo de tres años, que comenzará a contar desde el día siguiente al de la fecha en que la Comunidad Autónoma publicó por última vez la condición de deportista del interesado. c) Quienes acrediten haber sido seleccionados, en una determinada modalidad o especialidad, por la respectiva Federación deportiva española, para representar a España en competiciones internacionales en categoría absoluta, al menos una vez en los últimos dos años. Tal acreditación se realizará mediante certificado expedido por el Consejo Superior de Deportes. d) En las modalidades de fútbol y fútbol sala, los jugadores y jugadoras que, en el plazo de los últimos dos años, hayan pertenecido al menos una temporada a la plantilla de un equipo que en la misma hubiera tomado parte en alguna competición de categoría nacional. Tal condición se acreditará mediante certificado expedido por la Real Federación Española de Fútbol. e) En las modalidades de deportes de invierno, para la especialidad de Esquí Alpino, haber quedado clasificado entre los 20 primeros, al menos una vez en los dos últimos años, en alguna de las pruebas de Slalom, Slalom Gigante o Súper Gigante de los Campeonatos de España Absolutos de Esquí Alpino; para la especialidad de Esquí de Fondo, haber quedado clasificado entre los 20 primeros, al menos una vez en los dos últimos años, en alguna de las pruebas individuales de los Campeonatos de España Absolutos de Esquí de Fondo; para la especialidad de Snowboard, haber quedado clasificado entre los 20 primeros, al menos una vez en los dos últimos años, en alguna de las pruebas individuales de los Campeonatos de España Absolutos de Snowboard. Estas condiciones deberán ser acreditadas mediante certificado expedido por la Real Federación Española de Deportes de Invierno. f) En las modalidades de deportes de montaña y escalada, para la especialidad de Alta Montaña haber formado parte, al menos una vez en los últimos dos años, del Equipo de Jóvenes Alpinistas, condición acreditada mediante certificado expedido por la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada; para las especialidades de Escalada y Esquí de Montaña, respectivamente, haber sido clasificado entre los 10 primeros, al menos una vez en los dos últimos años, en la especialidad de escalada o esquí de montaña de las categorías senior del Campeonato de España Absoluto. Estas condiciones deberán ser acreditadas mediante certificado expedido por la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada. g) En la modalidad de atletismo, haber sido clasificado entre los ocho primeros, al menos una vez en los últimos dos años, en cualquier especialidad o prueba de la categoría absoluta del Campeonato de España. Esta condición deberá ser acreditada mediante certificado expedido por la Real Federación Española de Atletismo. h) En la modalidad de baloncesto, los jugadores y jugadoras que, en el plazo de los dos últimos años, hayan pertenecido al menos una temporada a la plantilla de un equipo que en la misma hubiera tomado parte en alguna competición de la Liga de la Asociación de Clubes de Baloncesto (ACB), Liga Espa-

— Técnico/a en conducción de actividades físico-deportivas en el medio natural, regulado por el Decreto 390/1996, de 2 de agosto.

— Técnico/a superior en animación de actividades físicas y deportivas, regulado por el Decreto 380/1996, de 29 de julio.

— Maestro/a, especialidad en Educación Física regulado por el Real Decreto 1440/1991, de 30 de agosto.

— Diplomado/a en Educación Física y Licenciado/a en Educación Física, creados por el Real Decreto 790/1981, de 24 de abril.

— Técnico/a Superior en Animación Turística, regulado por el Decreto 246/2001, de 6 de noviembre.

Sin embargo, el propio Decreto 20/2002 contempla un régimen transitorio cuando manifiesta que «hasta que se desarrollen definitivamente las previsiones del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, y se hayan impartido en Andalucía en todos sus niveles por cada modalidad o especialidad deportiva, las funciones de director/a técnico/a y monitor/a podrán ser desempeñadas, además de por las personas que ostenten alguna de las titulaciones del anexo VI del presente Decreto, por quienes, alcanzada la mayoría de edad:

a) Posean un título, diploma o certificado susceptible de ser equivalente, homologado o convalidado según lo dispuesto en el capítulo VI del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre.

b) Hayan obtenido la formación deportiva prevista en la disposición transitoria primera del Real Decreto 1913/1997, previamente autorizada por la Consejería de Turismo y Deporte».

La mencionada disposición establecía que, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto —veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y ocho—, y en tanto se produjese la implantación efectiva de las enseñanzas que se regulaban en el mismo, las formaciones que promuevan los órganos competentes de las Comunidades Autónomas o de las federaciones deportivas, podrán obtener el reconocimiento a efecto de la correspondencia con

---

ñola de Baloncesto (LEB) o Liga Femenina de Baloncesto (LFB). Tal condición se acreditará mediante certificado expedido por la Federación Española de Baloncesto. *i)* En la modalidad de balonmano, los jugadores y jugadoras que, en el plazo de los dos últimos años, hayan pertenecido al menos una temporada a la plantilla de un equipo que en la misma hubiera tomado parte en la Liga de la Asociación de Balonmano (ASOBAL), la Liga de División de Honor B o la Liga de División de Honor Femenina (Liga Costablanca ABF). Tal condición se acreditará mediante certificado expedido por la Real Federación Española de Balonmano.

la formación en materia deportiva prevista en el artículo 18 de esta norma, siempre y cuando se adapten a la estructura organizativa, niveles de formación, requisitos de acceso, duración mínima y requisitos del profesorado que se establecieron en el Real Decreto 594/1994, de 8 de abril, de enseñanzas y títulos de técnicos deportivos (82).

Igualmente se preveía que las federaciones deportivas que promoviesen cursos de formación de entrenadores y desearan obtener los efectos señalados en el apartado 1 de la disposición transitoria de la citada norma, deberían contar con la previa autorización del órgano competente en materia deportiva correspondiente al territorio donde se fuese a realizar el curso, que sería otorgada previo informe preceptivo del órgano competente en materia educativa.

Sin embargo, este Real Decreto 1913/1997 ha sido derogado por la disposición derogatoria primera del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, de enseñanzas deportivas y, por tanto, la disposición transitoria ha quedado desarticulada.

c) Hayan sido autorizados, excepcionalmente, ante la insuficiencia de personas para prestar tales servicios en las condiciones anteriores, por la Dirección General de Planificación Turística. La autorización tendrá carácter temporal y sólo podrá concederse a quienes durante dos años hayan realizado funciones similares sin la titulación requerida en este Decreto que debe quedar acreditada de forma fehaciente.

Esta vía ha sido muy utilizada en Andalucía como un medio de lograr satisfacer las necesidades de personal y reconocer a las personas la labor realizada con anterioridad. Sin embargo, se plantea una duda de cierta importancia que es concretamente la referencia al alcance temporal de la misma pues no se prevé el alcance temporal de la misma. La solución podía ser doble hasta la derogación del Real Decreto 1913/1997. Por una parte entender que quedaba a expensa de una precisión reglamentaria, cosa que nunca se produjo, y por otra podríamos concluir que se extendiera hasta que se desarrollasen definitivamente las previsiones del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, y se hayan impartido en Andalucía en todos sus niveles por cada modalidad o especialidad deportiva.

Este régimen transitorio ha perdido su sentido tras la derogación del Real Decreto 1913/1997 por el Real Decreto 1363/2007, pues como se aprecia,

---

(82) Este Real Decreto fue derogado por la disposición derogatoria primera del Real Decreto 1913/1997, salvo lo previsto en la disposición transitoria primera.



en la literalidad de la disposición, su régimen quedaba a expensa de que se desarrollase, primero, plenamente y, segundo, que se impartieran todos los niveles en Andalucía. Sin embargo su derogación antes de que se produjese su plena implantación y desarrollo ha dejado sin sentido aparente la mencionada disposición. Ante esta situación, lo cierto es que el Real Decreto 1363/2007 necesita igualmente un amplio desarrollo e implantación, y, por tanto, entendemos que, al menos la última vía prevista, es decir, aquella que permite a la Dirección General de Planificación Turística, ante la insuficiencia de personas para prestar los servicios de monitor o técnico deportivos, autorizarlos siempre y cuando puedan acreditar la realización de esas funciones durante al menos dos años, debe quedar abierta para evitar situaciones sin sentido.

El Decreto 20/2002 contempla la posibilidad de que la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y las empresas de turismo activo puedan suscribir convenios y otros tipos de acuerdos con las federaciones deportivas andaluzas en cuyos estatutos figure como modalidad o especialidad la práctica de uno de los deportes considerados por el Decreto como turismo activo con el fin de poner a disposición de las empresas la dirección técnica y monitores capacitados para desarrollar las funciones que tienen encomendadas reglamentariamente [art. 31.c)]. Esta posibilidad nos parece un acierto, sin embargo, de difícil ejecución al amparo de la literalidad del Decreto Andalucía 20/2002 pues, como hemos expuesto, se exige tanto para los monitores como para los directores técnicos estar en posesión de alguna de las titulaciones del anexo VI del Decreto y, por tanto, sería harto complejo buscar una salida a esta dificultad técnica, salvo que entendamos que la formación para ser monitor se compone de la titulación del anexo VI y de los cursos necesarios para la adquisición de los conocimientos específicos para el desarrollo de la actividad deportiva concreta. En cuyo caso este precepto podría desplegar todo su efecto.

Por último, entendemos que, en elenco de las titulaciones exigidas, se ha preterido un elemento esencial en este tipo de actividades como es el propio concepto de turismo. Sólo se han contemplado titulaciones deportivas, con la excepción de la de técnico superior de animación turística, y, en consecuencia, se ha desechado una oportunidad para desarrollar una formación integral en este campo. De hecho, entendemos que junto con la titulación deportiva, básica por otra parte en virtud de la actividad a desarrollar, se debería exigir algún tipo de formación medioambiental y turística con el fin de atender a las tres parcelas que componen o en las que se sostiene el turismo activo.

## B) Requisitos específicos para los monitores

Al margen de los requisitos de edad y de la titulación establecidas en el anexo VI y en la disposición transitoria sexta del Decreto Andalucía 20/2002, a los monitores se les requiere estar en posesión del título de socorrista o de primeros auxilios (83) y, entendemos, en virtud del artículo 23.1.c) del Decreto Andalucía 20/2002, que se les exige que tengan conocimientos específicos o adecuados en función de la actividad de que se trate; conocimientos que también deberán tener los directores técnicos en los casos que acompañen a los clientes en el desarrollo de la actividad, sin perjuicio de que sea siempre conveniente con independencia de este aspecto.

Estos requisitos adicionales deben ser calificados de acertados pues son los monitores los que los proceden a la ejecución material de la actividad y resulta razonable que la persona que acompaña, asesora e informa a los usuarios sea conocedora de la modalidad deportiva —buceo, alpinismo, vuelo sin motor, etc— .

Pese a lo acertado de la medida, la formulación o la técnica legislativa empleada es deficiente pues la expresión «tenga conocimientos específicos o adecuados en función de la actividad» nos parece confusa y, por tanto mejorable, con el empleo de expresiones como podría ser, tal como hace el Decreto Aragón 55/2008, «formación específica en la actividad» [art. 9.2.b) Decreto Aragón 55/2008] (84).

Por otra parte, por motivos de naturaleza sistemática, proponemos de *lege ferenda*, que el artículo 23.1.c) del Decreto Andalucía 20/2002 suprima «con conocimientos específicos o adecuados en función de la actividad de la que se trate» y se incorpore «formación específica en la actividad» al artículo 27.2 del mismo Decreto. El texto resultante podría ser el siguiente: «Para poder desempeñar con solvencia estas funciones, las empresas que organicen actividades de turismo activo pondrán al frente de éstas a monitores/as mayores

---

(83) Véase en un mismo sentido, los artículos 8.5 Decreto Castilla y León 96/2007 que exige a monitores, guías e instructores el título de socorrista o acreditar haber realizado un curso de primeros auxilios cuando la titulación aportada no contemple esta formación o artículo 9.2.b) el Decreto Aragón 55/2008. El artículo 45 del Decreto Galicia 42/2001 no exige al personal técnico a estar en posesión del curso de primeros auxilios o de socorrismo pero sin embargo requiere que los monitores que acompañen al grupo deben llevar un botiquín.

(84) El Decreto Aragón 55/2008 también establece que: «Los monitores, guías e instructores deberán estar en posesión de la titulación correspondiente exigida por la legislación aeronáutica, náutica, y subacuática para la instrucción o acompañamiento de clientes en la práctica de actividades aéreas, náuticas o subacuáticas cuando lo exija la citada legislación».

de edad, que posean alguna de las titulaciones establecidas en el anexo VI y tengan formación específica en la actividad a desarrollar».

La formación que se exige a los directores técnicos y monitores, como hemos mencionado, es la misma sin distinción alguna, con la excepción de la obligación para los monitores de estar en «posesión del título de socorrista o de primeros auxilios». En este sentido, el artículo 27.2 es taxativo pues establece que «en todo caso» se debe cumplir con esta obligación. Como hemos manifestado anteriormente la medida nos parece un acierto pero entendemos que, en un exceso de celo, el Ejecutivo no ha contemplado la posibilidad de que esta formación se halle incluida en el itinerario curricular de alguna de las titulaciones exigidas para desempeñar la función o la labor de monitor. Por este motivo proponemos de *lege ferenda* seguir el ejemplo del Decreto Aragón 55/2008 y, por tanto, que este requisito no sea exigible cuando la titulación por la que el monitor queda habilitado para el desarrollo de la función contemple esta materia. En consecuencia sería oportuno modificar la redacción del precepto para permitir que aquellos que a través de su titulación puedan acreditar esos conocimientos no tengan que realizar esos cursos, bastando con aportar los programas de las asignaturas y la certificación de haberlas superado. Es cierto, que una interpretación flexible de la norma impediría que se produjeran situaciones absurdas de esta naturaleza pero igualmente parece innegable que el precepto no deja duda cuando emplea la fórmula «en todo caso».

### **C) Número de directores técnicos y/o monitores por actividad**

La normativa andaluza sobre turismo activo no ha previsto ni ha articulado la fórmula para determinar el número de directores técnicos y/o monitores que debe disponer la empresa por actividad o incluso al revés de cuántos usuarios como máximo se hará responsable cada monitor o director técnico. En este sentido, la única referencia que existe es la recogida en el artículo 27.1 del Decreto Andalucía 20/2002 que dispone que «mediante Orden de la Consejería de Turismo y Deporte se podrá establecer, en función del riesgo de la actividad, el número máximo de usuarios/as por monitor o monitora»; Orden que aún no ha sido aprobada. Sin embargo, de este precepto podemos extraer varias consecuencias. En primer lugar la elaboración y posterior aprobación y publicación es potestativa por parte de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y, por tanto, en modo alguno exigible. En segundo lugar, que sólo está articulada para los monitores y no para los directores técnicos y, por tanto, en cada empresa sería suficiente con un director técnico. Y, en

tercer lugar, que el único criterio que se emplea es el relativo al «riesgo de la actividad».

Con todo, esta es una cuestión de enorme importancia por la que se ha pasado de soslayo en las distintas normas autonómicas, cuando realmente constituye uno de los elementos esenciales de seguridad (85), sin que ello nos impida reconocer la dificultad para determinar el número de monitores. Pero sí es cierto que algunas cuestiones pueden ser precisadas o concretadas:

a) Entendemos que los criterios para concretar este aspecto deben ser más amplios que el simple riesgo que se puede derivar de la actividad y se podrían incluir como otros como son: el número de personas, las condiciones físicas de las mismas y medio o espacio físico en el que se desarrolla, la climatología, la época del año pues las condiciones para la práctica de una actividad pueden variar mucho en virtud del «terreno de juego» y de sus condiciones específicas.

b) Aunque el Decreto, en el artículo 27.1, no fije un número de monitores al menos debe haber uno por actividad que se realice de forma simultánea.

Hasta el momento en que se apruebe la orden, si así se hace, se podría articular, por parte de las Delegaciones Provinciales, que las empresas precisasen en las memorias de actividad el número de monitores por grupo y el tamaño de los mismos y la Delegación, en los casos que estime oportuno, previo informe de medio ambiente, protección civil o incluso la federación deportiva vinculada a la actividad, sería la que estableciese un mínimo de personal en virtud de la actividad, pero para ello la memoria debería ser un documento imprescindible para la inscripción en el Registro de Turismo y no lo es.

---

(85) Alguna como es el caso del Decreto Murcia 320/2007 establece que las empresas de turismo activo son responsables de garantizar los adecuados niveles de seguridad para quienes contraten sus servicios, para lo que habrán de adoptar las medidas necesarias para ello y específicamente facilitar un número suficiente de monitores o guías para asesorar o acompañar a los clientes o grupos organizados que quieran practicar las actividades ofertadas, para lo que se tendrá en cuenta: a) Naturaleza de la actividad a realizar. b) El número de personas que componen el grupo» (art. 5.1).

	Funciones	Titulación exigida
Directores técnicos	<p>Serán responsables de supervisar, entre otras, las siguientes cuestiones:</p> <p>a) Velar por el cumplimiento de la normativa medioambiental aplicable al espacio en el que se desarrolle la actividad, así como de la normativa de seguridad de cada actividad.</p> <p>b) Preparar y activar los planes de emergencia y de evacuación que sean necesarios en caso de un accidente o de otra circunstancia que lo demande de acuerdo con la normativa vigente.</p> <p>c) Revisar y controlar el buen estado de todos los equipos y material empleados, responsabilizándose del cumplimiento de la normativa relativa a sus revisiones periódicas de carácter obligatorio.</p> <p>d) Impedir la práctica de la actividad a aquellas personas que por circunstancias particulares les pueda ser peligrosa o lesiva.</p>	<p>a) Posean un título, diploma o certificado susceptible de ser equivalente, homologado o convalidado según lo dispuesto en el Capítulo VI del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre.</p> <p>b) Hayan obtenido la formación deportiva prevista en la disposición transitoria primera del Real Decreto, previamente autorizada por la Consejería de Turismo y Deporte.</p> <p>c) Hayan sido autorizados, excepcionalmente, ante la insuficiencia de personas para prestar tales servicios en las condiciones anteriores, por la Dirección General de Planificación Turística. La autorización tendrá carácter temporal y sólo podrá concederse a quienes durante dos años hayan realizado funciones similares sin la titulación requerida en este Decreto.</p>
Monitores	<p>Tienen la responsabilidad de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Informar, asesorar y acompañar a las personas usuarias que practiquen las actividades.</li> <li>— Mantener en condiciones de uso adecuado los equipos y el material empleados para el desarrollo de las actividades.</li> </ul>	<p>a) Posean un título, diploma o certificado susceptible de ser equivalente, homologado o convalidado según lo dispuesto en el Capítulo VI del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre.</p> <p>b) Hayan obtenido la formación deportiva prevista en la disposición transitoria primera del Real Decreto, previamente autorizada por la Consejería de Turismo y Deporte.</p> <p>c) Hayan sido autorizados, excepcionalmente, ante la insuficiencia de personas para prestar tales servicios en las condiciones anteriores, por la Dirección General de Planificación Turística. La autorización tendrá carácter temporal y sólo podrá concederse a quienes durante dos años hayan realizado funciones similares sin la titulación requerida en este Decreto.</p> <p><i>Al margen de la titulación exigida requieren estar en posesión del título de socorrista o de primeros auxilios (art. 27.3 Decreto Andalucía 20/2002).</i></p>

## **VII. LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD EN LA PRÁCTICA DEL TURISMO ACTIVO**

Uno de los objetivos que impulsaron e impulsan la regulación del turismo activo en Andalucía, como en el resto de las Comunidades Autónomas, era «alcanzar un adecuado nivel de seguridad en unas actividades donde el factor de riesgo está presente en mayor o menor medida» (exposición de motivos del Decreto Andalucía 20/2002) y para ello se han adoptado una serie de medidas y se han establecido una serie de requisitos que permitan salvaguardar, en el grado máximo la seguridad de los usuarios de los servicios de turismo activo con medidas como la existencia de directores técnicos y monitores, garantías sobre el material, protocolos de actuación, limitaciones a la participación de menores y personas que no se encuentren en disposición de efectuar la actividad e incluso la existencia de seguro.

Así, en las distintas normas autonómicas de turismo activo, es común hallar un precepto dedicado o destinado a la seguridad física y prevención de accidentes en los que se contemplan, por una parte medidas enfocadas u orientadas a prevenir los posibles accidentes y, por otra, medidas que tienen por propósito, en los casos en que se produzca el daño, reducir y agilizar al mínimo el tiempo de respuesta (86). Andalucía no ha optado por esta sistemática, hecho que no significa que no se contemplen de una manera u otra las medidas más comunes, pues la diferencia es que se encuentran dispersas a lo largo del articulado.

### **1. Medidas destinadas a evitar los accidentes y preservar la integridad física de los usuarios**

La normativa andaluza articula una serie de medidas para reducir en lo posible los daños derivados de la práctica de la actividad, que comienzan con el deber de información que tiene la empresa hacia los clientes, que deben saber o conocer cómo se desarrollará el servicio previsto, la duración, la dureza, el riesgo, las condiciones de manejo del equipo y del material, el conocimiento requerido, las medidas de seguridad que se han adoptado y cualquier otra cuestión que pudiera ser relevante para el desarrollo de la misma (art. 29 Decreto 20/2002). En las actividades declaradas de especial

---

(86) Véanse los artículos 11 Decreto Aragón 55/2008, 11 Decreto Asturias 92/2002, 9 Decreto Castilla y León 96/2007, 6 Decreto Castilla-La Mancha 77/2005, 7 Decreto Murcia 320/2007, 10 Decreto Navarra 288/2004 y 236 Decreto La Rioja 11/2003.

riesgo por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte será necesario informar de tal circunstancia a las personas usuarias, quedando constancia por escrito (art. 29.2 Decreto 20/2002). En este sentido la Orden de 20 de marzo de 2003 exige al titular de la empresa organizadora la obligación de adoptar «las medidas necesarias para garantizar que todos los usuarios estén informados inequívocamente de las instalaciones o servicios que supongan algún riesgo (...) dejando por escrito de que antes del inicio de la práctica, los usuarios han sido informados sobre los aspectos previstos en el artículo 29» (art. 8) (87). De esta manera se amplía el deber de información que se extiende a cualquier actividad que suponga algún riesgo.

En segundo lugar, se establece la obligación que tienen los directores técnicos de impedir la práctica de la actividad a aquellas personas que por circunstancias particulares pueda resultarles peligrosa o lesiva [art. 26.2.d) Decreto 20/2002]. Estas circunstancias pueden ser muy variadas como pueden ser, por ejemplo, impedimentos físicos, síquicos o de cualquier otra naturaleza (88), sin que la limitación pueda ser considerada como una restricción o una discriminación (89).

En tercer lugar, la empresa debe controlar todos los detalles y aspectos medioambientales y, en caso de que sea necesario, debe suspender la actividad.

En cuarto lugar, los monitores y directores técnicos deben reunir la titulación y los requisitos exigidos en el Decreto 20/2002 (90).

## A) Equipo y material

La mayoría de las actividades de turismo activo requieren para su práctica de equipo y material. La adecuación del mismo constituye un elemento esencial de la seguridad de los usuarios del servicio turístico que se integra o se deriva del deber de las empresas turísticas que organicen actividades de turismo activo de adoptar las medidas de precisas para garantizar la integridad física de las personas usuarias (art. 28 Decreto Andalucía 20/2008).

---

(87) Esta obligación, en los casos que los usuarios formen parte de un colectivo previamente organizado, bastará con que conste por escrito que la información ha sido recibida por el responsable del mismo (art. 8.2 Orden de 20 de marzo de 2003).

(88) El Decreto Navarra 288/2004 prohíbe taxativamente la participación de las personas que presenten síntomas manifiestos de embriaguez o de actuar bajo la influencia del alcohol (art. 7).

(89) Véase el epígrafe *La participación de menores en actividad de turismo activo*.

(90) Véase el epígrafe dedicado a los directores técnicos y monitores.

Para alcanzar este fin se articulan dos medidas:

a) El material y el equipo que sean puestos a disposición de las personas usuarias que practiquen las actividades tienen que estar homologados, en su caso, por los organismos competentes según la actividad y reunir las condiciones de seguridad y garantías necesarias para el uso a que estén destinados que serán las previstas por el fabricante (art. 28.2 Decreto Andalucía 20/2002) (91). De esta manera, parece que el equipo y el material deben reunir los dos requisitos: estar homologados y reunir las condiciones de seguridad y garantía de uso para el fin concreto al que serán destinados. Sin embargo, debemos tener presente que no todos los materiales se encuentran homologados, y, por tanto, una aplicación estricta del precepto supondría la imposibilidad del empleo de material que, sin embargo, reúne las condiciones, según el fabricante, para el desarrollo de la misma. De hecho, consciente de esta realidad, algunas normas autonómicas han previsto que en defecto de homologación, bastará con que reúna las condiciones de seguridad según el uso. De hecho, de la redacción del artículo 28.2, podemos entender que esta opción interpretativa es factible pues se requiere que el material esté homologado, en su caso, por los organismos competentes, dejando de esta manera la puerta abierta a la segunda opción.

En relación a la homologación de material, debemos recordar que el artículo 31 del Decreto Andalucía 20/2002 prevé que la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y las asociaciones de empresas de turismo activo podrán suscribir convenios y otros tipos de acuerdos con las federaciones deportivas andaluzas en cuyos estatutos figure como modalidad o especialidad la práctica de uno de los deportes considerados por el Decreto como turismo activo, pudiendo tener entre otros fines establecer los mecanismos precisos para que las federaciones homologuen el equipo y el material.

b) Se atribuyen una serie de obligaciones a los directores y monitores en relación a los equipos y al material. Así a los directores técnicos les corresponde revisar y controlar el buen estado de los equipos y material empleados, responsabilizándose del cumplimiento de la normativa relativa

---

(91) La regulación de las condiciones de los equipos y del material suele ser bastante uniforme, aunque existen matices que marcan diferencias significativas. Así, el Decreto Asturias 92/2002 sólo requiere la homologación sin que se exija que reúna las condiciones de seguridad y garantías necesarias para el uso al que estén destinados (art. 9). Los Decretos Murcia 320/2007 (art. 4.1), Castilla-La Mancha 77/2005 (art. 5) y Castilla y León 96/2007 (art. 5) exigen la homologación y, en su defecto, los requisitos de seguridad y garantías de uso a que estén destinados según las indicaciones del fabricante. Los Decretos Galicia 42/2001 (art. 45.2) y Aragón 55/2008 (art. 10) responden al mismo planteamiento del Decreto Andalucía 20/2002.



a sus revisiones periódicas de carácter obligatorio [art. 26.1.c)] y a los monitores se les atribuye la responsabilidad de mantener en condiciones de uso adecuado los equipos y el material para el desarrollo de la actividad (art. 27.1 *in fine*).

La normativa andaluza no ha previsto, como por ejemplo ha sucedido con el Decreto Navarra 288/2004 (art. 8.1), la posibilidad de que los usuarios deseen utilizar para la práctica de la actividad su propio equipo y material. En este caso, como es lógico, el mismo debe reunir las condiciones necesarias para la práctica del deporte específico, y sería conveniente que se le exigiera aportar los documentos de homologación o las condiciones de uso del fabricante y, en caso contrario, impedirle la participación en la actividad salvo que emplee el material puesto a su disposición por la empresa.

## **B) La participación de menores en actividades de turismo activo**

Las actividades de turismo activo conllevan, en determinadas ocasiones, un cierto riesgo, sin olvidar que requieren algunas dosis de destreza y de esfuerzo para poder culminarlas en numerosas ocasiones. Todas estas cuestiones, como hemos mencionado *ex ante*, deben ser puestas en conocimiento de los turistas por parte de las empresas, así como el resto de las cuestiones que son exigidas por las distintas disposiciones y a su vez los clientes asumen una serie de obligaciones, entre las que destaca seguir las instrucciones de manera precisa de los monitores e instructores.

En este sentido, es frecuente que estas actividades sean desarrolladas por unidades familiares en las que también se encuentran menores y, por tanto, es norma general que se exija el consentimiento de los «responsables» de los mismos con objeto de que con ello asuman su responsabilidad al permitir o hacer participar a los menores, siempre y cuando no existan condiciones o prohibiciones establecidas en el ordenamiento jurídico que les impida el desarrollo concreto de la actividad (92).

La condición que deben ostentar las personas —con respecto al menor— que pueden prestar el consentimiento varía de una Comunidad Autónoma a otra. Así en el artículo 30 del Decreto Andalucía 20/2002 y el Decreto La Rioja 111/2003 (art. 234) requieren la autorización de los padres o del tutor o tutora, en los Decretos Castilla y León 96/2007 (art. 11) y Murcia 320/2007 (art. 7.3 *in fine*), en un sentido muy similar desde un punto de vista concep-

---

(92) Algunas disposiciones autonómicas no contienen precisión al respecto, pese a su importancia, como el caso Decreto Galicia 42/2001 y Decreto Asturias 92/2002.

tual pero más correcta desde un punto de vista jurídico (93), se refieren a «quien ostente la patria potestad o la tutela legal del menor» y, como caso particular, el Decreto Navarra 288/2004, también permite al margen de los que ostenten la patria potestad o la tutela o «bien la presencia de un adulto que se responsabilice de los menores» (art. 9). Esta última opción no nos parece de recibo, pues si bien es cierto, que al responsabilizarse una persona adulta es sobre aquella a la que recae o puede recaer una eventual responsabilidad en caso de que se produzcan eventuales daños. Lo cierto es que son múltiples los conflictos que podrían derivarse de una cláusula de esta naturaleza ya que, aunque la actuación de la empresa sería de buena fe, podría ser el origen de problemas con quienes realmente ostentan la patria potestad o la tutela. Por tanto, no creemos oportuno que la simple presencia de un adulto, sin relación alguna sobre el menor, pueda ser suficiente para suplir la autorización de los padres o tutores. Somos conscientes que por parte de las empresas será imposible verificar si realmente las personas que están presentes ostentan o no la patria potestad pero en este caso, por lo menos existe una presunción que se une a la buena fe de la empresa.

El concepto de minoría de edad, a los efectos de la autorización, también difiere de una Comunidad a otra. En Andalucía, como en Castilla y León y La Rioja, la minoría se fija en dieciséis años y, por tanto, a partir de esa edad no será necesaria la autorización (94). Sin embargo en las Comunidades de Murcia y Navarra no se especifica edad alguna y se refiere exclusivamente a menores de edad y, por tanto, debemos acudir al artículo 315 del Código civil que la fija a los dieciocho años.

El consentimiento se debe prestar por escrito en todas las Comunidades Autónomas y tiene que realizarse, como es lógico, con carácter previo al inicio de la actividad.

El mero consentimiento y el pago de la actividad no suponen la obligación de la empresa de prestar el servicio al menor pues pueden existir condiciones o prohibiciones establecidas para cada actividad concreta que impidan el desarrollo de la misma a los menores, y/o personas con dificultades específicas. Todo ello sin perjuicio de que si por parte de los responsables

---

(93) Mantenemos que es más correcto pues no todos los padres ostentan sobre los menores la patria potestad de la que pueden haber sido privados.

(94) Las empresas de turismo activo deben solicitar la documentación a los menores o representantes menores para verificar su edad con objeto de, si es el caso, que se preste el consentimiento requerido, pues en caso de que se produzca un daño y no exista el consentimiento difícilmente la empresa podrá alegar buena fe pues podría haber comprobado este extremo fácilmente con la simple solicitud de la documentación.

técnicos se apreciaran dificultades en esa persona para realizar con unos márgenes de seguridad razonable la actividad en cuyo caso podrán e incluso diríamos deberán comunicar a los responsables de los mismos, en caso de que sea un grupo, que esa persona en virtud de su edad, físico, etcétera, no es apta para el desarrollo del servicio propuesto y quedar, por tanto, quedar excluido [art. 26.1.d) Decreto Andalucía 20/2002].

**Participación de menores en actividades de turismo activo en Andalucía (art. 30 Decreto Andalucía 20/2002)**

<i>Edad</i>	<i>Requisitos</i>	
<16 años	Autorización	Previa y por escrito
		Por parte de padres o tutores
>16 años	Autorización	No se requiere

**2. Medidas para minimizar los daños que se hayan podido producir como consecuencia de la actividad**

En el desarrollo de la actividad se pueden suceder un sinfín de incidentes e incluso accidentes que pueden ser fruto de una gran variedad de causas con consecuencias y dimensiones distintas. En este sentido, se les exige a las empresas de turismo activo la adopción de una serie de medidas de diversa naturaleza para minimizar los daños una vez producidos.

Entre éstas se hallan las siguientes:

a) Deben disponer de los *planes de emergencia y de evacuación* en caso de accidente o de otra circunstancia que lo hiciese necesario (95). Esta es una obligación que recae sobre los directores técnicos que son a los que corresponde activarlos cuando fuese preciso. Sin embargo no se exige que se presente en ningún momento, ni a la Delegación Provincial de Turismo, Comercio y Deporte ni a la de Medio Ambiente, circunstancia que impide no sólo tener constancia de la eficacia del diseño de los mismos sino incluso de su existencia, pese a su importancia.

---

(95) Los usuarios deben ser informados antes del inicio de la actividad de las medidas de seguridad previstas por la empresa entre las que se encuentran los planes de emergencia y evacuación [art. 29.1.d) Decreto Andalucía 20/2002]

En la regulación prevista en otras normas autonómicas suele ser habitual que se exija a las empresas la obligación de remitir el protocolo de actuación en caso de accidentes a los servicios de protección civil —p. e. artículos 11.2 Decreto Aragón 55/2008 o 11.3 Decreto Asturias 92/2002— (96). Dentro de las distintas regulaciones autonómicas destaca el artículo 6.2 del Decreto Castilla-La Mancha 77/2005 por la variedad de elementos que incorpora en relación al resto de disposiciones, cuando manifiesta que: «Las empresas deberán contar con un plan de autoprotección que deberán remitir al inicio de cada temporada a los Servicios Oficiales de Protección Civil de la Administración de la Junta de Comunidades o a la entidad local correspondiente al ámbito de actuación territorial de la empresa, siendo en este caso la entidad local la que remita dicho Plan a los Servicios de Protección Civil de la Junta de Comunidades. El plan de autoprotección atenderá a la normativa vigente en materia de Protección Civil pudiendo ser elaborado, bien por la entidad aseguradora, facilitado en el momento de suscripción de cada uno de los seguros que se señalan en el artículo 10.3 de este Decreto, o bien por las empresas interesadas siguiendo el modelo establecido por los Servicios de Protección Civil de la Junta de Comunidades que en todo caso deberá ajustarse a las peculiaridades de la actividad que se trate».

Este esquema resulta bastante acertado pues obliga a remitir cada temporada el plan de actuación en caso de accidentes a los servicios de protección civil, pero también se preocupa del quién y del cómo se deben elaborar los planes de autoprotección. La única salvedad que podemos hacer al sistema propuesto sería la necesidad de que el plan o planes de la empresa también fueran remitidos a la Consejería competente en materia de Turismo —en el caso de Andalucía a la Delegación de Turismo, Comercio y Deporte— con el fin de que se incorporara al resto de la documentación de la empresa pues constituye una cuestión de primer orden de la que debería tener constancia la Consejería competente y estar a disposición de terceros.

b) Los *monitores* deben estar *comunicados permanentemente* y disponer de un *botiquín de primeros auxilios* todo el trayecto (art. 27.3 Decreto Andalucía 20/2002). Estas medidas se repiten en las distintas disposiciones autonómicas que regulan la materia y constituyen cautelas imprescindibles para

---

(96) Un caso particular, lo constituye el Decreto La Rioja 11/2003 exige, entre los documentos necesarios para la autorización de las empresas de turismo activo, el protocolo de actuación en caso de accidentes [art. 228.1.e)]. También es significativo el artículo 9 del Decreto Castilla y León 96/2007 que obliga a presentar el protocolo de actuación en caso de accidentes al Servicio competente en el momento de solicitar la autorización turística así como a la Agencia de Protección Civil y Consumo de la Junta de Castilla y León.

poder reaccionar en caso de que se suceda cualquier tipo de infortunio, pues permiten una primera asistencia por parte del monitor —recordemos que el monitor debe estar en posesión del título de socorrista o de primeros auxilios (art. 27.3 *in fine* Decreto Andalucía 20/2002)—, y una rápida puesta en conocimiento de terceros de la situación producida que dará origen a la activación del plan de emergencia y/o evacuación (97).

### VIII. SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL Y DE ACCIDENTES

El seguro, como hemos expuesto en el epígrafe dedicado a los requisitos de las empresas dedicadas al turismo activo, es un elemento exigido a las empresas que desempeñan esta actividad. La necesidad de este tipo de contrato deviene del propio riesgo que la actividad entraña no sólo para los usuarios del servicio sino incluso para el medio en el que se desarrolla. En este sentido, el Decreto Andaluz 20/2002, requiere, en el artículo 23, la suscripción de dos tipos de seguros distintos:

«a) Uno de responsabilidad civil que cubra, de forma suficiente, los posibles riesgos imputables a la empresa por la organización y prestación de la actividad de turismo activo.

b) Un seguro de accidente o asistencia por la organización y prestación de la actividad de turismo activo» (98).

En ambos casos, el Decreto prevé que la cuantía se establecerá por Orden de la Consejería de Turismo y Deporte —hoy de Comercio, Turismo y Deporte— en virtud, como dispone la disposición final primera del mismo Decreto, del «nivel de riesgo inherente a cada una de las actividades integrantes del turismo activo, pudiéndose establecer mecanismos de actualización». Después de seis años de la aprobación del Decreto la citada orden aún no ha visto la luz. En esta situación continúa aplicándose la disposición transitoria quinta del Decreto del 2002 que establece unas cuantías mínimas obligatorias de los seguros, cuando dispone que:

«1. Hasta la entrada en vigor de la Orden prevista en la disposición final primera del presente Decreto, la cobertura mínima obligatoria a que se hace referencia respecto del contrato de seguro de responsabilidad civil será de

---

(97) Véanse los artículos 11.1 Decreto Aragón 55/2008, 11.2 Decreto Asturias 92/2002, 9.1 Decreto Castilla y León 96/2007, 6.1 Decreto Castilla-La Mancha 77/2005, 7.2 Decreto Murcia 320/2007, 10.2 Decreto Navarra 288/2004 y 236 Decreto La Rioja 11/2003.

(98) En este caso, igualmente es de responsabilidad civil aunque no se haga referencia expresa a este hecho.

una cuantía mínima de 600.000 euros por siniestro, pudiendo pactar la persona que ejerza como tomador del seguro con la compañía aseguradora una franquicia máxima de 600 euros (99).

2. Hasta dicha fecha, la persona que ejerza como tomador del seguro podrá pactar, respecto del contrato de seguro de accidente o asistencia, una franquicia máxima de 150 euros».

De la regulación actual de los contratos de seguros en la normativa de turismo activo en Andalucía se derivan algunas cuestiones que requieren, aunque sea de una forma breve, una reflexión:

En primer lugar, de la regulación actual se derivan serias dudas sobre las cuantías que las pólizas de seguro deben cubrir. La disposición transitoria quinta, en su apartado primero, fija un importe de de 600.000 euros pero entendemos que se refiere al seguro que se contempla en el artículo 23.a), es decir la responsabilidad civil que cubra los posibles riesgos imputables a la empresa por la organización y prestación de la actividad de turismo activo y no el de accidente contemplado en el artículo 23.b), para el cual la disposición transitoria quinta sólo se refiere a la franquicia que se puede establecer en este tipo de contrato pero no el importe que debe satisfacer la póliza. En este sentido entendemos, con objeto de dar algún sentido a la citada disposición transitoria, que la cobertura de los seguros es de 600.000 euros y que sólo debe hacerse uno en que se extiendan las prestaciones del seguro para los dos supuestos contemplados.

En segundo lugar, merece nuestra atención el tema de las franquicias de los seguros en el Decreto Andaluz. En este sentido, como dispone la disposición transitoria quinta, la persona que ejerza como tomador del seguro podrá pactar con la compañía aseguradora una franquicia máxima de 600 euros cuando el riesgo cubierto sea el derivado de los daños imputables a la empresa por la organización y prestación de la actividad de turismo activo y de 150

---

(99) La cobertura prevista por el Decreto Andaluz es muy similar a la del resto de las Comunidades Autónomas. De este modo, el Decreto Navarra 288/2004 [art. 5.2.c)], el Decreto Murcia 320/2007 [art. 12.2.e)] y el Decreto Aragón 55/2008 [art. 4.3.e)] lo fijan en 600.000 euros, el Decreto Asturias 92/2002 lo fija en 300.507 euros [art. 4.2.f)], el Decreto Galicia 42/2001 exige la constitución una póliza de responsabilidad civil que garantice el normal funcionamiento de la actividad, que cubrirá una cuantía mínima de 390.657,67 euros y manifiesta que la cobertura tendrá que abarcar todos los perjuicios que se puedan derivar de posibles daños y limita los daños personales —180.303,63 euros— y materiales —60.101,21 euros, el Decreto La Rioja 111/2003 lo fija en 300.000 euros [art. 227.b)], el Decreto Castilla y León 96/2007 establece una cobertura mínima de 600.000 euros por siniestro y 150.000 por víctima y, por último, el Decreto Castilla-La Mancha fija unos límites mínimos de 150.250 euros por víctima y 601.000 euros por siniestro [art. 10.3.b)].

euros para el caso del seguro de accidente y asistencia. Esta es una práctica común en el resto de las Comunidades Autónomas —p.e. Asturias 602 euros, Aragón 600 euros o Murcia— que tiene como único objeto minorar el importe de los seguros contratados, sin perjuicio de que dos Comunidades, concretamente La Rioja y Galicia, las prohíban expresamente.

Estas franquicias son opcionales por parte del tomador del seguro y huelga decir que en ningún caso pueden hacerse recaer, en caso de que se haga efectivo el daño asegurado, sobre los clientes.

En tercer lugar, no se establecen expresamente los daños cubiertos por la póliza aunque entendemos que como establece el Decreto La Rioja 111/2003 [art. 227.b)], quedan subsumidos los daños personales, materiales y económicos.

En cuarto lugar, sería conveniente que la Orden contemplara un sistema de actualización de los montantes cubiertos por las pólizas. Nosotros abogamos por la actualización anual automática por el importe de aumento del Índice de Precios al Consumo (IPC). La razón es sencilla y reside en el hecho de que es frecuente en la legislación española que las cuantías fijadas en las normas con el paso de una serie de años resulten inadecuadas para el fin que perseguían. Pensemos en que el IPC anualmente está sufriendo un incremento medio del 3 por ciento —sin olvidar que en el mes de agosto de dos mil ocho se encuentra en el 5,3— y, por tanto, atendiendo al Decreto andaluz del 2002, podemos afirmar que se ha producido, tomando como media un 3% de incremento anual del IPC, un aumento del 18% que no se ha visto reflejado en una actualización del importe de las coberturas de los seguros.

En quinto lugar, el Decreto Andaluz no prevé, en el caso del seguro de accidente y asistencia, los gastos derivados del rescate si fuese necesario. En este sentido, de *lege ferenda* proponemos que en la futura orden se incorpore tal como lo ha hecho por ejemplo la regulación Navarra.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASPAS ASPAS, J. M., *Los deportes de aventura. Consideraciones jurídicas sobre el turismo activo*, Prames, Zaragoza, 2000.
- AURIOLES MARTÍN, A., «Las centrales de reserva: su reconocimiento legal como empresas de intermediación turística en la Ley del Turismo de Andalucía», en VV. AA., *Persona y Estado en el umbral del siglo XXI*, XX Aniversario Facultad de Derecho de Málaga, 2001, pp. 85 y ss.

- BLANCO HERRRANZ, F. J., «Fundamentos de política comunitaria y española en materia de turismo rural», *Revista del Instituto de estudios turísticos*, núm. 131, 1996, pp. 28-29.
- BLANQUER, D., «La ordenación jurídica de la calidad del turismo», en *Estudios en homenaje al prof. Martín Mateo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2000, pp. 3121 y ss.
- CARBALLERÍA RIVERA, M<sup>ª</sup>. T., «Por un turismo medioambientalmente correcto. Propuestas para el próximo milenio», en *Estudios en homenaje al prof. Martín Mateo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2000, pp. 3112 y ss.
- CORRALES BERMEJO, L., «Apuntes para la definición y concepto de Turismo Rural», en *Cuadernos de la Escuela Regional de Turismo de Castilla y León*, Andanzas, 1, Ávila, 1993, p. 14.
- DE LA PLATA, N. (dir.) *El entorno jurídico de las nuevas tendencias deportivas: deporte de aventura, animación deportiva y ocio activo*, Dykinson, Madrid, 2006.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002.
- «La ordenación del turismo rural en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, Instituto Andaluz de Administración Pública, núm. 58 (2005), Sevilla, pp. 49-111.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho administrativo del turismo*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- GAIMEZ GAGO, M<sup>ª</sup>. I., *Políticas públicas y turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2004, pp. 275 y ss.
- GAMERO CASADO, E. Y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho administrativo*, tecnos (5 ed.), Madrid, 2008.
- GARCÍA MACHO, R., «La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local», en *Lecciones de Derecho del Turismo*, VV. AA., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- GARCÍA SAURA, P. J., «Integración del medio ambiente en el turismo», en esta REVISTA, núm. 29 (2006), pp. 381-428.
- *Desarrollo sostenible y turismo. Análisis del régimen jurídico medio-ambiental de la legislación turística española*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.



- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M. B. Y BENAVIDES VELASCO, P., «La comercialización del turismo rural a través de las centrales de reserva. La experiencia en la Comunidad Autónoma andaluza», en esta REVISTA, núm. 27 (2005), pp. 257-268.
- JIMÉNEZ MARTÍN, P. J. Y GÓMEZ ENCINAS, V., «Gestión del riesgo en las empresas de turismo activo», en *Apuntes: Educación física y deportes*, núm. 75 (2004), pp. 45-49.
- LUGUE GIL, A. M. (2003). «La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza», *Cuadernos de Turismo*, núm.12, 131-149.
- MELGOSA ARCOS, F. J., «Turismo rural y turismo activo», en *Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*, I, Diputación Provincial, Ávila, 1999.
- «La ordenación del turismo rural: aspectos administrativos, fiscales y laborales», en *I y II Jornadas de Turismo y Derecho*, Junta de Andalucía, Málaga, 1999.
- «Integración del medio ambiente en el sector turístico», en *Medio ambiente y desarrollo sostenible*, Junta de Castilla y León, 2001, p. 140 y ss.
- *Derecho y Turismo*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004.
- *Código Turismo*, La Ley, Madrid, 2007.
- MIREN SARASÍBAR, I., «Los bosques y el desarrollo rural en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 78 (2007), pp. 233-266.
- NASARRE SARMIENTO, J. M<sup>º</sup>, «La regulación de las empresas de turismo activo», en *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 10 (2000), pp. 67-82.
- NASARRE SARMIENTO, J. M<sup>º</sup>, HIDALGO RÚA, G. y BERNAD, P., *La vertiente jurídica del montañismo*, Prames, Zaragoza, 2001.
- OLIMPIA SANZ SALLA, C., «Los sujetos del turismo: los establecimientos hoteleros y las empresas de alojamiento turístico de carácter no hotelero», en *Lecciones de Derecho del Turismo*, VV. AA., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000,
- PALACIO Y DE MOTEMAYOR, G. E., «Régimen jurídico del turismo rural», en esta REVISTA, núm. 14 (1999).
- PÉREZ DE LAS HERAS, M., *Manual de turismo sostenible*, Mundi-Prensa, Madrid, 2004.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Derecho Público del Turismo*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2004.

- PÉREZ GUERRA, R. Y CEBALLOS MARTÍN, M. M., «A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de Turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 27, 1996.
- PORRAS LIMA, F., «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 4 (2004), pp. 177-197.
- SALGADO CASTRO, A., «La distribución de competencias en materia de Turismo», en esta REVISTA, núm. 9 (1996), pp. 319 y ss.
- SÁNCHEZ RUIZ, I., «Las empresas de intermediación turística en la Ley del Turismo de Andalucía», en VV. AA., *Derecho y Turismo*, III Jornadas de Derecho Turístico, Consejería de Turismo y Deporte, Málaga, 2000, pp. 335 y ss.
- SANZ DOMÍNGUEZ, *Régimen jurídico del turismo en el espacio rural: análisis y compendio normativo*, Vol. II, Junta de Andalucía, 2002
- TEROL GÓMEZ, R., «Régimen jurídico de los alojamientos turísticos rurales en la Comunidad Valenciana», en esta REVISTA, núm. 17 (2000), pp. 401 y ss.
- TUDELA ARANDA, J., «Hacia el desarrollo de un concepto integral de turismo rural. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón», en esta REVISTA, núm. 19, 2001.
- «La problemática jurídica de la calidad turística», en esta REVISTA, núm. 23 (2003), pp. 131-154.