

# Capítulo IX. LA ACTIVIDAD DE TURISMO ACTIVO

José María Pérez Monguió

Profesor titular de Derecho administrativo  
Universidad de Cádiz

## SUMARIO

### 1. INTRODUCCIÓN

### 2. SITUACIÓN DEL TURISMO ACTIVO Y SU IMPORTANCIA

### 3. LA REGULACIÓN DEL TURISMO ACTIVO

1. Escenario y fundamentos de la normativa
2. El turismo activo y el marco normativo andaluz
  - A) *Incorporaciones y modificaciones al régimen del turismo activo desde la aprobación de la Orden de 20 de marzo de 2003*
  - B) *Otras disposiciones que definen y afectan el desarrollo del servicio de turismo activo*
3. Delimitación del ámbito de objetivo de aplicación de la normativa de turismo activo y sus exclusiones

### 4. 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
2. Concepto de *turismo activo* en las normas autonómicas
3. Elementos definidores del turismo activo en la legislación autonómica
4. Actividades que integran el turismo activo en Andalucía

### 5. EMPRESAS DE TURISMO ACTIVO

1. El régimen de las empresas de turismo activo en Andalucía
2. Requisitos exigibles para desarrollar actividades de turismo activo

3. Declaración responsable y Procedimiento de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía
  - A) *Sujetos obligados y excepciones*
  - B) *Requisitos*
  - C) *Lugar, forma de presentación y subsanación*
  - D) *Efectos de la declaración responsable: la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía*
  - E) *Consecuencias de la falta de presentación de la declaración responsable*
  - F) *Cese de la actividad y cancelación de la inscripción*

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

1. Consideraciones generales
2. El deber de información
3. Medidas destinadas a evitar los accidentes y preservar la integridad física de los usuarios
  - A) *El deber de información*
  - B) *Número mínimo de personal para cada actividad y de usuarios*
  - C) *Limitaciones para la práctica de la actividad*
  - D) *La participación de menores en actividades de turismo activo*
  - E) *Equipo y material*
4. Medidas para minimizar los daños que se hayan podido producir como consecuencia de la actividad
  - A) *Planes de emergencia*
  - B) *Formación del personal en primeros auxilios o socorrismo*
  - C) *Seguro de responsabilidad profesional*
  - D) *Otras medidas*

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **1. 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 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). Estas 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<sup>1</sup>. 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 un 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 le permiten, al margen del descanso, integrarse y ser protagonista de la acción; convirtiéndose en demandante de un «ocio activo en detrimento del turismo pasivo»<sup>2</sup>.

Todo ello no significa que el «turismo pasivo» o más tradicional se encuentre debilitado<sup>3</sup>, pues continua como una parte significativa de la oferta, pero igualmente resulta palmario que el turista, busca una oferta más amplia, un producto que le permita combinar el reposo con otras actividades que le den la oportunidad de disfrutar y llenar su tiempo de ocio<sup>4</sup>. 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 emergió con una gran fuerza «un servicio turístico» consistente en conjugar, en un sentido amplio y flexible, deporte, medio ambiente y turismo<sup>5</sup>, un servicio que aún es joven y que se encuentra, siguiendo a Mediavilla Saldaña, en proceso

---

<sup>1</sup> Los atractivos turísticos generalmente se resumen en las denominadas «diez eses»: *Sun, Sand, Sea, Shopping, Sanitary, Search, Scenery, Sanctuary, Saturnalia* y *Schooling*. Vid. 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/ Revista Digital* - Buenos Aires - Año 8 - núm. 50 - julio de 2002.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Recordemos que los datos relativos al año 2005 indican que aproximadamente el 70% de las pernoctaciones de los viajeros en Andalucía correspondía al ámbito litoral, el 20% a las ciudades de interior y el 10% al ámbito rural de interior.

<sup>4</sup> 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 las 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...

<sup>5</sup> Véase, C. Fernández Rodríguez, *Derecho administrativo del turismo*, Marcial Pons, Barcelona, 2007, p. 28.

de consolidación<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>. Así, en primer lugar, encontraríamos una necesidad ancestral de estar en contacto con la naturaleza –como «contraposición a un orden mecanicista y monótono»<sup>8</sup>– 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<sup>9</sup>, 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<sup>10</sup>, aunque como decíamos anteriormente, en numerosas ocasiones se accede

<sup>6</sup> L. Mediavilla Saldaña, «La calidad técnica en el turismo de aventura», *Apuntes de Educación Física y Deportes*, núm. 116 (2014), p. 85.

<sup>7</sup> A. Ruiz –«Las actividades físico-deportivas en la naturaleza en la región de Murcia: propuestas para la acción», *El 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 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, 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 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. Miranda Viñuelas ha encontrado una vinculación histórica entre el deporte y el turismo, J. Miranda Viñuelas, «Turista fascinado, deportista explorador. Vínculos entre deporte y turismo y sus repercusiones publicitarias y humanas», *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, núm. 11 (2015), pp. 69-74.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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: «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».

<sup>10</sup> Uno de los aspectos que los usuarios de turismo rural valoran positivamente es la práctica de deporte al aire libre. Véase la encuesta sobre 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

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 de interior, sino que también se ha producido en zonas costeras como por ejemplo en Tarifa donde la práctica del *windsurf* ha constituido, ahora junto el *kitesurf*, el atractivo significativo de la zona<sup>11</sup>. De hecho, como 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*, hoy en día, al menos en numerosas ocasiones<sup>12</sup>, constituye el objetivo o el motor principal que impulsa a determinados turistas, transformándose el alojamiento o 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<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>.

---

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.

<sup>11</sup> 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 distintivos se ha considerado oportuno la regulación de ambas en una misma norma pues 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».

<sup>12</sup> En este sentido Rivera Mateo cuando manifiesta: «las actividades recreativas “activas” pueden, por otra parte, constituirse en motivo principal del viaje y conformar un turismo específico de “vacaciones activas”, pero, otras veces, y de manera más frecuente, son más bien actividades secundarias como oferta complementaria de otras principales e integradas dentro de la oferta genérica de algunos destinos o segmentos turísticos, lo que complica aún más su delimitación», M. Rivera Mateo, «La oferta comercial de turismo activo de naturaleza en España: estructuración, tendencias recientes y contextualización territorial», *Turismo y Sociedad*, XVI (2015), p. 87.

<sup>13</sup> En este sentido, Miranda Viñuelas señala: «la aventura buscada en todo tipo de turismo viene propiciada en numerosos casos por la práctica de estas actividades físicas en el medio natural. En un estudio realizado por Miranda y Andueza se contabilizaron los servicios ofrecidos por las empresas que ofrecían paraísos turísticos. Resultó sorprendente que el deporte era la oferta mayor, con un 57% seguida de las infraestructuras con un lejano 31%», J. Miranda Viñuelas, «Turista fascinado, deportista explorador. Vínculos entre deporte y turismo y sus repercusiones publicitarias y humanas», *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, núm. 11 (2015), p. 72.

<sup>14</sup> 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: «en principio las ofertas de turismo activo eran complementarias a otras ofertas turísticas en la

## 2. 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 desdenables<sup>15</sup> y que han supuesto la creación constante de empresas dedicadas al sector<sup>16</sup>.

Tabla 1

### Nacimiento de las empresas de turismo activo

n = 106

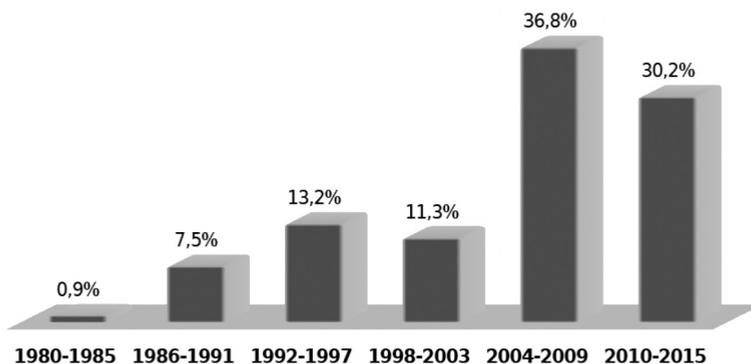


Gráfico 1

Fuente: ANETA, Encuesta sobre el turismo activo en España 2014.

Informe sobre el turismo activo en España 2014 (ANETA)<sup>17</sup>

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».

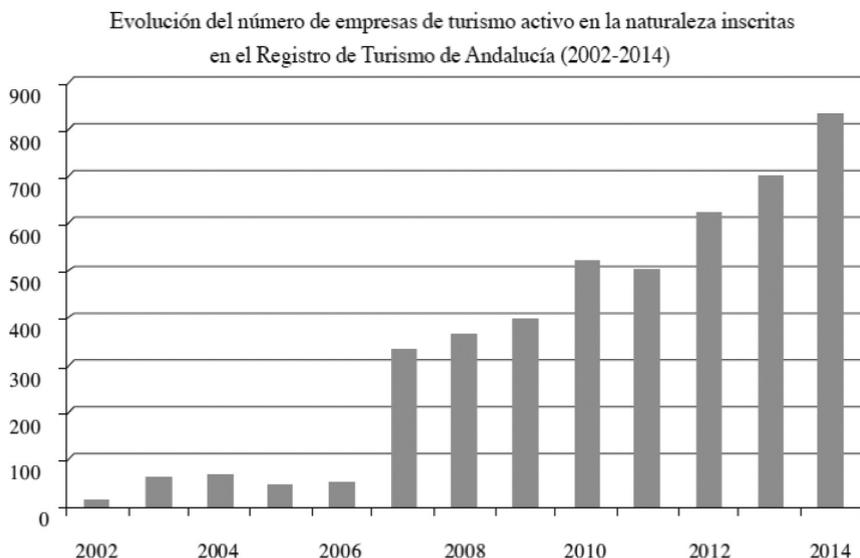
<sup>15</sup> En 1994 se crea FITUR Activo en el que se reservaba por primera vez un espacio donde la oferta y la demanda de productos relacionados con el turismo deportivo tuvieran un lugar de encuentro. En aquella primera ocasión participaron las diecisiete Comunidades Autónomas, sesenta stands de 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.

<sup>16</sup> Como una modalidad de turismo activo se encuentra el turismo de aventura que está creciendo de forma significativa. Así, el turismo de aventura en España atrajo más de siete millones de personas – <http://www.larazon.es/cultura/viajes/el-turismo-de-aventura-en-espana-que-atrae-a-m-EB560420#.Ttt17xOIKsUgSBo>– y según Adventure Travel Trade Association (ATTA), entidad que representa a más de 300 empresas especializadas en 69 países, genera 263.000 millones de dólares anuales.

<sup>17</sup> En la web: <http://www.aneta.es/images/pdf/publicaciones/Informe%20TA%202014.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2016).

Por su parte, en Andalucía la evolución ha sido constante desde el año 2008 como puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 2<sup>18</sup>



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<sup>19</sup>.

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 pues confluyen 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

<sup>18</sup> Gráfico extraído del trabajo M. Rivera Mateo, M., «La oferta comercial de turismo activo de naturaleza en España: estructuración, tendencias recientes y contextualización territorial», *Turismo y Sociedad*, XVI (2015), p. 89.

<sup>19</sup> 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. Este impulso del sector público continúa en la actualidad y como botón de muestra la noticia siguiente: «Asturias apuesta por el turismo activo en Fitur 2016», <http://www.lne.es/asturias/2016/01/20/asturias-apuesta-turismo-activo-fitur/1870995.html>.

natural han supuesto un dinamizador de la economía de regiones desfavorecidas y se han configurado como un verdadero yacimiento de empleo<sup>20</sup>. 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»<sup>21</sup>.

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<sup>22</sup>. Y, en tercer lugar, propicia 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.

De esta manera, se ha evidenciado el riesgo de la excesiva mercantilización del medio<sup>23</sup>, a la vez que se ha mostrado la posibilidad de que finalmente solo se beneficien de esta opción 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<sup>24</sup>. Igualmente estos autores anuncian que se ha sobredimensionado el poder de catalizador en la economía de la zona de esta actividad. 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 este servicio turístico como son:

---

<sup>20</sup> 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 solo el 3% de las empresas analizadas reconoció 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.

<sup>21</sup> J. Vázquez, «El Turismo ambiental: una forma de desarrollo», en AA.VV. (Coords. J. Pintassilgo y M. Teixeira), *Turismo- Horizontes alternativos*, Lisboa, Edições Colibri, 1998, pp. 145-157.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> F. Porras Lima, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», ob. cit. p. 190.

<sup>24</sup> 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.

- a) La política de infraestructuras de los últimos años, al menos en Andalucía, ha conseguido unir y cohesionar numerosos pueblos, eliminando progresivamente la dificultad de acceso. Sería presuntuoso afirmar que esta política de obras públicas ha sido el fruto o 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 *handicap* 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, pues 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 pueden 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<sup>25</sup>.

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, aeromodelismo, globo, piragüismo, remo, *windsurf*, vela...<sup>26</sup>. Sin embargo, como podemos observar, el *Manual* se refiere a la potencial peligrosidad y lo hace en términos abstractos u objetivos, pues el daño ambiental puede quedar condicionado a circunstancias muy variables como son 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

<sup>25</sup> F. Porras Lima, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», ob. cit. p. 192.

<sup>26</sup> <http://www.ecotrans.org/>

una evaluación del potencial daño ambiental *a priori* y, en términos genéricos, derivado 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<sup>27</sup>.

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

### 3. LA REGULACIÓN DEL TURISMO ACTIVO

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

La regulación del turismo activo es relativamente reciente y ha sido generalmente a través de reglamentos a las leyes del turismo autonómicas<sup>28</sup>. De hecho, la gran parte de las leyes de turismo, hasta bien entrado el nuevo milenio, no habían contemplado referencia específica alguna a este tipo de actividades<sup>29</sup> 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<sup>30</sup>. Un ejemplo podría ser la Comunidad Gallega que en la

---

<sup>27</sup> 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», *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, núm. 21 (2007), pp. 15-33.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Una de las excepciones podría ser la Ley La Rioja 2/2001 que, 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 sí 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.

<sup>30</sup> 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: «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.

Ley 9/1997, en su redacción primera, se refería 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 mencionaría al turismo activo y se procedería a una regulación homogénea. O la propia Comunidad de Andalucía, en cuya derogada Ley 12/1999 solo existía una referencia a las actividades complementarias y no fue hasta el Decreto 20/2002 cuando se procedió a la regulación y empleo del término por primera vez de *turismo activo*<sup>31</sup>.

Tabla 3  
Normativa autonómica reguladora del turismo activo

Comunidad Autónoma	Ley	Reglamentos
Andalucía	Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del turismo en Andalucía [arts. 28.1.d), 37.1.e) y 39].	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. Resolución de 24 de marzo de 2014, de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en Cádiz, relativa a la designación de lugares para la práctica de las actividades de surf, kitesurf, windsurf y deportes asimilados a estos, desarrollados por empresas de turismo activo y ecoturismo, dentro del ámbito del Parque Natural del Estrecho.
Aragón	Decreto legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón [arts. 57 y 58].	Decreto 55/2008, de 1 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de Turismo Activo.
Asturias	Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo en el Principado de Asturias [art. 24.d) y 53].	Decreto 111/2014, de 26 de noviembre, de turismo activo.
Baleares	Ley 8/2012, de 19 de julio de turismo de Illes Balears (art. 61 y 62)	Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Illes Balears, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos, dictado en desarrollo de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de las Illes Balears (arts. 120 a 124)

<sup>31</sup> Algunas leyes autonómicas, entre las que cabría citar la derogada Ley Extremadura 2/1997, en su artículo 39, bajo la rúbrica *Otras empresas turísticas*, añadía aquellas que incluyen entre sus actividades, entre otras, las deportivas y medioambientales y el artículo 35 Ley Madrid 1/1999 no han procedido aún a la regulación de esta materia de forma unitaria y homogénea.

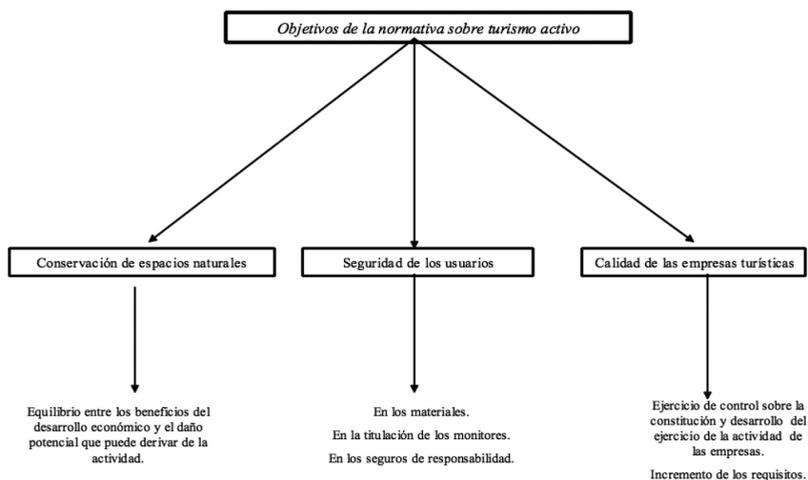
Comunidad Autónoma	Ley	Reglamentos
Canarias	Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación y promoción del turismo en Canarias [arts. 5.1.c) y 54.d)].	*La disposición adicional sexta incorporada por el 15.6 de la Ley 9/2014, bajo la rúbrica, <i>Régimen jurídico del turismo activo y complementario</i> , dispone que: «Reglamentariamente se establecerá el régimen jurídico para desarrollar actividades de turismo activo y complementario, tanto por empresas, particulares u otras entidades públicas y privadas»
Cantabria	Ley 5/1999, de 24 de marzo, del Turismo [arts. 4.2 y 15.3.f)].	
Castilla-La Mancha	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.
Castilla y León	Ley 14/2010, de 9 de diciembre, del turismo en Castilla y León (arts. 21, 26, 28 y 45 a 47)	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.
Cataluña	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 catálogo de actividades físico-deportivas en el medio natural.
Extremadura	Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura (art. 82)	
Galicia	Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia [arts. 88 y 94.2.a)].	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).
Madrid	Ley 1/1999, de 12 de marzo, de ordenación del turismo de la Comunidad de Madrid [arts. 35 y 47.1.f)].	
Murcia	Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (arts. 21, 37 y 40 a 42).	Decreto 320/2007, de 19 de octubre, que regula las empresas de turismo activo de la Región de Murcia.
Navarra	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.
País Vasco	Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo (arts. 72 a 74).	
La Rioja	Ley 2/2001, de 31 de mayo, del turismo de la Rioja (art. 22).	Decreto 14/2011, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja (arts. 206 a 2015)
Valencia		Decreto 22/2012, de 27 de enero, regulador del turismo activo en la Comunidad Valenciana.

Los argumentos que han impulsado y que sustentan la aparición de la regulación de este tipo de actividades son muy variados, como se puede apreciar en los preámbulos de los distintos reglamentos<sup>32</sup>. Sin embargo, todos coinciden en considerar el auge de la actividad

<sup>32</sup> *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 práctica 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».

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 este servicio turístico 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<sup>33</sup>. Para evitar todos estos riesgos, la regulación hace descansar sobre las denominadas *empresas de turismo activo* una serie de obligaciones que garanticen o al menos minimicen los riesgos derivados de la práctica de las mismas<sup>34</sup> y que aseguren, a su vez, unos estándares de calidad en el personal y en el material<sup>35</sup>.

Tabla 4



<sup>33</sup> Véanse, entre otros, G. Del Toro Vega, «La Praxis de turismo activo en entornos naturales: Conceptualización e identificación», *Acción Motriz*, núm. 5 (2010), pp. 43-58; J. López Rubio y M. Marchante Lara, «El Turismo Activo y de Naturaleza en los Espacios Protegidos de Andalucía: Un Ejemplo de Turismo Sostenible», *Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente: RESTMA*, núm. 12 (2011), pp. 35-56, y F. López Bustos, «Disciplina deportiva, protección del medio ambiente y turismo activo», *Revista andaluza de derecho del deporte*, núm. 2 (2007), pp. 267-272.

<sup>34</sup> Un ejemplo de este hecho son los seguros de responsabilidad civil que deben suscribir y que veremos en el epígrafe sexto del presente capítulo.

<sup>35</sup> E. Inglés Yuba y J. Seguí Urbaneja –«Estudio comparativo del ordenamiento jurídico del turismo activo y las actividades deportivas en el medio natural en la España de la Comunidades Autónomas», *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 31 (2012), p. 164-165– extraen que los principales los tres principales criterios utilizados por la Comunidades Autónomas para justificar la regulación del turismo activo: a) protección del consumidor, b) la protección del medio ambiente y c) la seguridad de los usuarios.

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

La referencia al turismo activo no existía en la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía y solo en el artículo 27.2 se preveía, 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». En coherencia con este precepto, los apartados h) e i) del artículo 34.1 de la Ley 12/1999 disponían que serían 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<sup>36</sup>.

El Ejecutivo andaluz optó por regular el turismo rural y el turismo activo en el Decreto 20/2002, siguiendo el ejemplo o el modelo del Decreto 31/1997, de 23 de abril, por el que se regulan los alojamientos y actividades en el medio rural de Cantabria<sup>37</sup>, 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 parecía muy sólido pues, desde la exposición de motivos

---

<sup>36</sup> Uno de los antecedentes que influyeron e incluso podemos decir que dio origen a la normativa de turismo activo es el Plan SENDA de 1999. Este Plan fue impulsado desde la Consejería 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 solo 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: «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».

<sup>37</sup> Decreto que fue derogado por la disposición derogatoria del Decreto 83/2010, de 25 de noviembre, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

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». Todo ello sin olvidar que el turismo activo no tiene por qué realizarse exclusivamente en el medio rural<sup>38</sup>, al igual que los usuarios del turismo rural no necesariamente optan por realizar actividades encuadrables en el marco del turismo activo ni al revés.

El Decreto dedica el tercer título al turismo activo con el fin de concretar, en primer lugar, los requisitos para poder inscribir en el Registro de Turismo de Andalucía las empresas que organicen actividades de turismo activo, 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 aprobó 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.

#### A) *Incorporaciones y modificaciones al régimen del turismo activo desde la aprobación de la Orden de 20 de marzo de 2003*

El marco descrito en el epígrafe anterior no sufriría modificación de gran calado hasta el año 2010, sin perjuicio de la derogación del artículo 24, procedimiento de inscripción, del Decreto 20/2002 por el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y

---

<sup>38</sup> 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, que 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, Decreto 22/2012, de 27 de enero, regulador del turismo activo en la Comunidad Valenciana y Decreto 111/2014, de 26 de noviembre, de turismo activo en el Principado de Asturias. También es cierto que en algunas Comunidades, como es el caso de Navarra, el turismo activo se ha regulado conjuntamente 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 14/2011, de 4 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 10 de octubre, de Turismo de La Rioja.

funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía [disp. derog. Única. 1.c)]<sup>39</sup>. De esta manera, la primera gran modificación fue consecuencia de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como *Directiva de Servicios*<sup>40</sup>. En la citada disposición se establece el marco jurídico dentro de la Unión Europea para eliminar las trabas injustificadas o desproporcionadas al acceso y ejercicio de una actividad de servicios, siendo el fin perseguido eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los mismos, así como garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales.

Con el propósito de ajustar la normativa andaluza a este nuevo escenario, entre otras normas, el Ejecutivo Andaluz aprobó el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior. Este Decreto afectó de manera muy significativa al Decreto 20/2002, fundamentalmente, como deja de manifiesto la exposición de motivos, a «aquellos preceptos relacionados con la actividad de turismo activo, desapareciendo la exigencia de requisitos no turísticos y reforzándose la obligación de ofrecer información a las personas usuarias por parte de las entidades prestadoras del servicio».

Tabla 5.  
Modificaciones del Decreto 20/2002

	<b>Modifica</b>	<b>Deroga</b>
Decreto 20/2002	Decreto 80/2010: Art. 22 Turismo activo. Art. 23 Requisitos exigibles para desarrollar actividades de turismo activo Art. 26 Obligaciones de las empresas de turismo activo. Art. 29 Información Art. 31 Federaciones deportivas andaluzas.	Decreto 35/2008: Art. 24. Procedimiento de inscripción Decreto 80/2010: Art. 25 Requisitos previos al inicio de la actividad Art. 27 Monitores/as Disp. Trans. Quinta.– Coberturas mínimas obligatorias de los contratos de seguro a suscribir por las empresas turísticas que organicen actividades de turismo activo. Disp. Trans. Sexta.– Directores/as técnicos/as y monitores/as de turismo activo. Disp. F. Primera.– Deber de las personas titulares de las empresas turísticas que organicen actividades de turismo activo de suscribir un seguro de responsabilidad civil.

<sup>39</sup> El Decreto 35/2008 ha sido derogado por el Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía.

<sup>40</sup> La Directiva fue transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La siguiente aportación se producirá con el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban las medidas de agilización administrativa, en cuyo capítulo II, sección III, *Actividades de uso público, turismo activo y ecoturismo*, contemplaba la regulación de esta materia distinguiendo entre Actividades sometidas a autorización (art. 8), Actividades sujetas a comunicación previa (art. 9), Actividades de libre realización (art. 10) y, por último estableciendo Condiciones para el desarrollo de las actividades de uso público, turismo activo y ecoturismo (art. 11). Una regulación con grandes aciertos que finalmente ha caído en saco roto al ser declarado nulo todo el Decreto 15/2011, ya en el año 2013, por la resolución de la demanda presentada por la Sociedad Española de Ornitología<sup>41</sup> que fue resuelto definitivamente por las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5), de 16 y 23 de febrero de 2016 (*RJ 2016\686* y *RJ 2016\2070* respectivamente). En este campo también es necesaria la mención al Decreto 23/2012, de 14 de febrero, que regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats, un reglamento de la Ley 8/2003, de protección de la flora y la fauna. Un Decreto que incorpora un capítulo, concretamente el quinto, a las actividades tradicionales, de ocio, deporte y turismo activo y en el que se abordan cuestiones como la circulación de vehículos a motor en el medio natural y las limitaciones generales y particulares en virtud de la actividad.

Tabla 6  
*Incorporaciones al régimen del turismo activo en Andalucía*

Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos	<p>Artículo 8. Actividades sometidas a autorización</p> <p>Artículo 9. Actividades sujetas a comunicación previa</p> <p>Artículo 10. Actividades de libre realización</p> <p>Artículo 11. Condiciones para el desarrollo de las actividades de uso público, turismo activo y ecoturismo</p>	Aclaración: Este Decreto fue declarado nulo por las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5), de 16 y 23 de febrero de 2016
Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía	<p>Art. 28.1.d) contempla al turismo activo como un servicio y lo define.</p> <p>Título IV de la Ley 13/2011, <i>Derechos y obligaciones de las personas usuarias de servicios turísticos y de las empresas turísticas</i>.</p> <p>Art. 37.1.e): establece la obligación de las empresas de turismo activo a la inscripción en el citado Registro</p> <p>Art. 39: establece la obligación de suscribir seguro de responsabilidad civil.</p>	

<sup>41</sup> Sentencia 1049/2013, de 12 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª).

Decreto 23/2012, de 14 de febrero, regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats	<p style="text-align: center;"><i>Capítulo V. Actividades tradicionales, de ocio, deporte y turismo activo</i></p> <p>Artículo 54. Actividades tradicionales, de ocio, deporte y turismo activo  Artículo 55. Circulación de vehículos a motor en el medio natural  Artículo 56. Limitaciones de carácter general  Artículo 57. Limitaciones particulares</p>
Resolución de 24 de marzo de 2014, por la que se designan los lugares para la práctica de las actividades de surf, kitesurf, winsurf y deportes asimilados a estos desarrollados por empresas de turismo activo y ecoturismo, dentro del ámbito del Parque Natural del Estrecho.	

La siguiente gran aportación se producirá de la mano de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre del turismo de Andalucía, en la que se incluye el turismo activo y se le define como un servicio turístico que consiste, siguiendo la redacción del artículo 4 del Decreto 20/2002, en «la organización de actividades de turismo activo, siendo éstas las relacionadas con actividades deportivas que se practiquen 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 [...]» [art. 28.1.d)]. Esta incorporación supone un paso adelante en relación a la omisión a este tipo de servicio de la Ley 12/1999. De esta forma, el turismo activo está sujeto, de manera específica, al título IV de la Ley 13/2011, *Derechos y obligaciones de las personas usuarias de servicios turísticos y de las empresas turísticas*, al igual que al capítulo II, *Registro de Turismo de Andalucía*, del título V, al establecer la obligación de las empresas de turismo activo a la inscripción en el citado Registro [art. 37.1.e)] y la obligación de suscribir seguro de responsabilidad civil (art. 39).

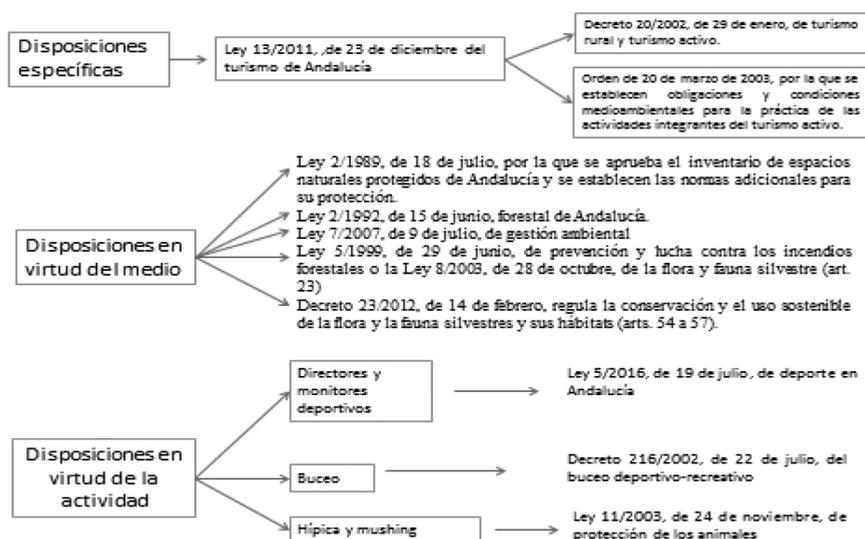
#### *B) Otras disposiciones que definen y afectan el desarrollo del servicio de turismo activo*

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 hallan las normas específicas, esencialmente el Decreto 20/2002 y la Orden de 20 de marzo de 2003, sin olvidar, evidentemente la Ley 13/2011. En segundo lugar, se encuentran 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, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión ambiental, 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, están las disposiciones 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, especialmente la Ley 5/2016, de 19 de julio del Deporte de Andalucía.

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<sup>42</sup>, 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<sup>43</sup>.

Tabla 7  
Cuadro sobre el marco normativo del turismo activo andaluz<sup>44</sup>



<sup>42</sup> 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: «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».

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Este cuadro no es exhaustivo. Su propósito es simplemente descriptivo.

### 3.3. Delimitación del ámbito de objetivo de aplicación de la normativa de turismo activo y sus exclusiones

La Ley 13/2011, a diferencia de la Ley 12/1999, incluye como servicio turístico la organización de actividades de turismo activo, siendo estas las relacionadas con actividades deportivas que se practiquen 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 –art. 28.1.d)–. Esta definición resulta enormemente amplia y es una reproducción de la contenida en el artículo 4 de Decreto 20/2002. Sin embargo, en esta última disposición se realiza una precisión que limita el ámbito objetivo de manera significativa, pues únicamente califica como servicio turístico la organización de actividades integrantes del turismo activo que son aquellas que se enumeran en el anexo V. Por tanto, es la actividad la que determina la calificación de *turismo activo* sin excepción alguna. El resultado ya fue calificado como *defectuoso* en una obra anterior<sup>45</sup> por los problemas que podría ocasionar una aplicación rigurosa del Decreto como tendremos ocasión de exponer.

En este sentido, la mayoría de las 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, incluyéndose, por algunas normas, también los centros docentes y educativos y las asociaciones cuando tengan por finalidad exclusivamente a sus asociados<sup>46</sup>. 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, que la federación de buceo, para la organizar sus actividades, deba constituirse en empresa de turismo activo y cumplir, por tanto, con cada una de las obligaciones impuestas para la organización y ejecución de cualquier modalidad que pueda ser catalogada como *turismo activo*. Para modular el rigor del Decreto 20/2002, el Decreto 80/2010 incorporó un punto tercero al artículo 22 del mismo para excluir del ámbito de aplicación de la citada norma las actividades cuyo objeto sea impartir la enseñanza de las actividades del anexo V, siempre y cuando ese sea el objeto exclusivo.

<sup>45</sup> J. M<sup>o</sup> Pérez Monguió, «El turismo activo», en S. Fernández Ramos (Dir.), *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, p. 473 y ss.

<sup>46</sup> Cfr. art. 3.3 Decreto Asturias 11/2014, 2.3 Decreto Aragón 52/2007; 120.2 Decreto Baleares 20/2015; 2.4 Decreto Castilla y León 96/2007; 2.2 Decreto Navarra 288/2004; 2.2 Decreto Murcia 320/2007; 202.2 Decreto La Rioja 14/2011 y 3 Decreto Valencia 22/2012. Algunas de ellas establecen algunos requisitos añadidos, como por ejemplo, el artículo 2.4 Decreto Castilla y León 96/2007 exige que estas actividades no se publiciten o promocionen.

Esta incorporación entiendo que excluye a las federaciones y clubes deportivos cuando se dediquen en exclusiva a la formación y práctica de sus asociados. Con todo, si se hace o realiza una interpretación estricta de la norma puede suponer la exclusión del sistema articulado de empresas de turismo activo que actualmente están registradas como tales. De hecho, muchas de las empresas de turismo activo realizan una labor de enseñanza que resulta necesaria para la práctica y el disfrute del servicio turístico y en algunos casos exclusivamente la enseñanza constituye el servicio turístico. Este es el ejemplo de *windsurf*, *kitesurf*, buceo, parapente..., entre otros, en los que se requiere un conocimiento de la actividad para poder practicarlo. Por este motivo, entendemos que lo razonable sería entender el término de *enseñanza* en el sentido de enseñanza «reglada», esto es, la realizada en el seno de una «estructura formal» y de naturaleza más o menos continua y no las actividades esporádicas y vinculadas a una actividad o servicio turístico<sup>47</sup>.

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. Esta opción nos parece un acierto pues se podría controlar o supervisar la calidad y la homologación, en su caso de los materiales, así como 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<sup>48</sup>. En este sentido, el Decreto Asturias 111/2014, siguiendo el ejemplo del 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 la que se le aplica con carácter general el mismo régimen [art. 4.b)], sin perjuicio de algunos preceptos que no son de aplicación a la que se dedica 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 que se dediquen a alquilar material destinado a la práctica de actividades de turismo activo, pues con el régimen actual están excluidas. Difícilmente se podría argumentar seriamente que por el mero alquiler de un material se esté organizando una actividad de barranquismo, montañismo o buceo. Con todo, se debe dejar constancia que la tendencia en las últimas normas que regulan el turismo activo es precisamente la contraria. Esto es,

---

<sup>47</sup> Al margen de esta cuestión también sería oportuno incluir entre las exclusiones una similar a la recogida o contemplada en el artículo 3.2 Decreto Valencia 22/2012. Esto es, excluir del ámbito de aplicación del Decreto 20/2002 a «los centros docentes de titularidad pública o privada, cuando organicen actividades complementarias o actividades extraescolares dirigidas exclusivamente a su alumnado. También quedarán exentos los centros docentes cuando organicen otro tipo de actividades de turismo activo en las que participen exclusivamente los miembros de la comunidad educativa».

<sup>48</sup> Cfr. los artículos 4 Decreto Asturias 111/2014, 2.3 Decreto 96/2007 Castilla y León y 2.1 *in fine* Decreto Castilla-La Mancha 77/2005.

excluir de las empresas de turismo activo a aquellas que exclusivamente se dedican al alquiler del material<sup>49</sup>.

## 4. CONCEPTO DE TURISMO ACTIVO

### 4.1. 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<sup>50</sup>.

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 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–<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Cfr. arts. 3.3 Decreto Valencia 22/2012: se excluye a «las empresas cuyas actividades vinculadas al turismo activo se limiten a la venta, arrendamiento o préstamo de uso de material necesario para su práctica» y 120.3 *in fine* Decreto Baleares 20/2015.

<sup>50</sup> Véase, A. M<sup>a</sup> Luque Gil, «La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza», *Cuadernos de Turismo*, núm. 12 (2003), pp. 136 y ss.

<sup>51</sup> 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 puede ser necesaria 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

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) el hecho de que cada día aparezca 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<sup>52</sup>. Desde nuestra posición, creemos que la dificultad actualmente puede ser más conceptual que 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<sup>53</sup>.

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<sup>54</sup>.

---

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.

<sup>52</sup> F. Porras Lima, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», ob. cit., pp. 182 y 183.

<sup>53</sup> Otros autores como Miranda Viñuelas no se plantean el problema de la dificultad de hallar una denominación cuando manifiesta: «la estrecha relación entre turismo y deporte se acrecienta en un tipo de actividades concretas que recibe diferentes denominaciones: deporte de naturaleza, deporte de riesgo y deporte de aventuras, esas actividades que se realizan en el agua, en la nieve, en la tierra más o menos firme y en el aire, y que tienen en común deslizarse con equilibrio y mediare aparejos tecnológicos por superficies inestables», J. Miranda Viñuelas, «Turista fascinado, deportista explorador. Vínculos entre deporte y turismo y sus repercusiones publicitarias y humanas», *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, núm. 11 (2015), p. 72.

<sup>54</sup> El riesgo es un elemento que debe ser controlado, pero, a su vez, constituye un aliciente para el tipo de los usuarios del servicio de turismo activo. Véase en este sentido, J. Miranda Viñuelas, «Turista fascinado,

- 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<sup>55</sup>.

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; caracteres que compartimos en totalidad<sup>56</sup> y<sup>57</sup>.

En consecuencia, una vez definidos o concretados los elementos que deben integrar este tipo de actividades turísticas, se los 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, pues 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 a mi juicio, tal como manifesté en un trabajo anterior<sup>58</sup>, el más acertado, pues supone una ruptura con el turismo pasivo<sup>59</sup>.

---

deportista explorador. Vínculos entre deporte y turismo y sus repercusiones publicitarias y humanas», *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, núm. 11 (2015), pp. 69-74.

<sup>55</sup> A. M<sup>a</sup> Luque Gil, «La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza», ob. cit., pp. 134 y 135.

<sup>56</sup> En un sentido muy similar, F. Porrás Lima, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», ob. cit., pp. 185 y 186.

<sup>57</sup> Pese a reconocer que el turismo activo no solo se realiza en el medio rural, aboga por considerarlo un subtipo de turismo rural. Esta propuesta no podemos compartirla, pues rompe la unidad conceptual.

<sup>58</sup> Véase J. M<sup>a</sup> Pérez Monguió, «El turismo activo», en S. Fernández Ramos (Dir.), *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, pp. 478 y ss.

<sup>59</sup> En el mismo sentido, recientemente Rivera Mateo cuando manifiesta: «de manera general, la noción de turismo activo puede caracterizarse por su contraposición al turismo pasivo, contemplativo o sedentario, de corte convencional, las estancias vacacionales tradicionales de mero descanso y esparcimiento, el turismo residencial o las visitas turísticas reducidas al conocimiento y contemplación de determinados recursos y destinos».

Para concluir, debemos tener presente en todo momento que el turismo activo es un servicio turístico 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 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.

#### **4.2. 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 más o menos uniforme, entre los cuales se encuentran *deportes de aventura*, *deportes de riesgo y aventura*, *turismo deportivo*, *turismo de ocio activo* o incluso *turismo de aventura*<sup>60</sup>. Con todo, en los últimos años se ha ido imponiendo la expresión *turismo activo*<sup>61</sup> como es el caso de Aragón, Asturias, Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, La Rioja, Murcia, Navarra, Valencia o la propia Andalucía<sup>62</sup>. Esta 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, 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

---

M. Rivera Mateo, «La oferta comercial de turismo activo de naturaleza en España: estructuración, tendencias recientes y contextualización territorial», *Turismo y Sociedad*, XVI (2015), p. 86.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> Véase, en este sentido, Rivera Mateo, M., «La oferta comercial de turismo activo de naturaleza en España: estructuración, tendencias recientes y contextualización territorial», *Turismo y Sociedad*, XVI (2015), p. 87.

<sup>62</sup> 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*. En Andalucía, el Decreto 20/2002, de 29 de enero fue la primera norma autonómica en la que se empleó la expresión *turismo activo* pero, sin embargo, no procede a definirlo. De esta manera, solo 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». Para posteriormente el artículo 4 disponer: «se consideran actividades propias del turismo activo las relacionadas con actividades deportivas que se practiquen 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».

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.

### 4.3. Elementos definidores del turismo activo en la legislación autonómica

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*<sup>63</sup>, 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<sup>64</sup>:

- a) Se trata de actividades de naturaleza deportiva<sup>65</sup> y, por ende, caracterizadas 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<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> S. Fernández Ramos, «La regulación del turismo rural en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58 (2005), pp. 49-111.

<sup>64</sup> Artículos 4 Decreto Andalucía 20/2002 y 22.1 Decreto Castilla y León 96/2007.

<sup>65</sup> Algunas normas van más allá y tienen un ámbito más amplio como, por ejemplo, el Decreto Aragón 55/2008 que recoge las actividades turísticas de recreo, deportivas y de aventura –art. 2.1–, Decreto Castilla-La Mancha 77/2005, Decreto Castilla y León 96/2007 y Decreto Valencia 22/2012 que incluyen las actividades de naturaleza turístico-deportiva y de ocio –art. 2.1, 2.2 y 2.3 respectivamente– o Decreto Baleares 20/2015 y Decreto Asturias 111/2014 que se refieren a actividades recreativas, deportivas y de aventura. Una de las que tiene un ámbito más amplio es la recogida en el Decreto Murcia 320/2007 que extiende la aplicación de la norma a todas las personas físicas o jurídicas que se dediquen a desarrollar actividades o promover los recursos que ofrece la naturaleza en el propio medio natural o la explotación turística de los recursos de contenido cultural, recreativo, deportivo y de ocio, y las que realizan itinerarios con fines eminentemente turístico –art. 1.2–.

<sup>66</sup> Cfr. los artículos 28.1.d) Ley Andalucía 13/2011, 2 Decreto Asturias 111/2014, 1.3 Decreto Valencia 22/2012, 202.2.a) Decreto La Rioja 14/2011, 120.1 Decreto Baleares 20/2015, 2.1 Decreto Murcia 320/2007, 3.2 Decreto Castilla y León 96/2007, 2.1 Decreto Castilla La Mancha 77/2005, 2.1 Decreto Aragón 55/2008, 42 Decreto Galicia 42/2001.

- b) Es inherente cierto grado de riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza que pueden incluso exigir unos conocimientos técnicos. 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<sup>67</sup>. 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, de vuelo en ultraligero o en ala delta. Sin embargo, también podrán 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– el salto con elástico o salto desde el puente (lo que generalmente se conoce como puenting) aunque el elemento del riesgo se encuentre presente.
- 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<sup>68</sup>. Sin embargo, no debería 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<sup>69</sup>. 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

---

<sup>67</sup> Cfr. los artículos Ley Andalucía 13/2011, Decreto Asturias 111/2014 –art. 2.1–, Decreto Valencia 22/2012 vincula el riesgo con la necesidad de cierto grado de destreza, habilidad o conocimiento técnico –art. 1.3–, Decreto La Rioja 14/2011 –art. 200.2.a)–, Decreto Baleares 20/2015 prescinde el elemento del riesgo y simplemente manifiesta que a las actividades de turismo activo son inherentes un cierto grado de destreza o experimentación –art. 119.1–, Decreto Castilla y León 96/2007 –2.2–, Mancha 77/2005, Decreto Aragón 55/2008 –art. 2.1–, 42 Decreto Galicia 42/2001, Decreto Navarra 288/2004 –art. 2.1–. 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).

<sup>68</sup> En el caso del Decreto Andalucía, solo se hace referencia a los recursos naturales sin precisar nada más, sin embargo, la tendencia normativa pasa por ser más explícita y referirse al medio terrestre, al aéreo y al acuático. Véanse, por ejemplo, los artículos 2.1 Decreto Navarra 288/2004, 2.1 Decreto Castilla La Mancha, 2.2 Decreto Castilla y León 96/2007, 2.1 Decreto Aragón 55/2008, 1.3 Decreto Valencia 22/2012 y 120.1 Decreto Baleares 20/2015 aunque también hay normas que simplemente aluden o se refieren, como hace el Decreto Andaluz 20/2002, a las actividades que se practiquen sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la propia naturaleza –cfr. art. 2.1 Decreto Asturias 111/2014, 2.1 Decreto Murcia 320/2007, 200.2.a) Decreto La Rioja 14/2011 o Decreto Navarra 288/2004–.

<sup>69</sup> Véanse, entre otros, los artículos 22.1 Decreto Andalucía 20/2002 y 1.1 Decreto Castilla y León 96/2007.

dentro de la ciudad empleando instrumentos propios de la misma, como ejemplo más evidente está el salto desde el puente (puenting)<sup>70</sup>.

#### 4.4. 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 estas las que han permitido inferir las características del turismo activo. Actualmente, sin embargo, podría resultar contraproducente establecer un catálogo cerrado de las actividades que pueden integrar este servicio turístico en la medida que produciría 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 a las distintas disposiciones –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 noviembre o el Decreto Galicia 42/2001 que no incluye un anexo e incorpora las actividades en la disposición adicional segunda o el Decreto Navarra 288/2004 que no procede a delimitar las actividades que integran el turismo activo<sup>71</sup>, y que constituyen un *numerus apertus* al ser unos listados confeccionados a título meramente orientativos, dotando a los elencos de la suficiente flexibilidad para adaptarse a las nuevas tendencias<sup>72</sup>. 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)<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> El terreno de juego lo constituye el espacio donde se desarrolla la actividad con independencia de la naturaleza del mismo. En este sentido, podríamos decir que en la mayor parte de los casos nos hallamos, empleando la terminología de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte en Andalucía ante *instalaciones deportivas no convencionales*, esto es, ante espacios de naturaleza urbana o medio natural cuando se utilizan para practicar deporte –art. 69.1–.

<sup>71</sup> Véase también el Decreto La Rioja 11/2003.

<sup>72</sup> 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: «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, artículo 1.3 Decreto Valencia 22/2012 y artículo 2.2 del Decreto Asturias 111/2014.

<sup>73</sup> 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 esta manera, el Ejecutivo andaluz cierra o cercena cualquier interpretación que pudiera flexibilizar su anexo. Con todo, para no dejar resquicio alguno, cada una de las treinta y tres actividades<sup>74</sup> contempladas es definida<sup>75</sup>. Por tanto, el margen de acción del operador jurídico 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* o el *padelsurf*– no se encuentren catalogadas como de *turismo activo*, cuando en zonas costeras y, concretamente en Tarifa, las empresas destinadas a facilitar tanto la enseñanza de estos deportes como el alquiler del material necesario para su práctica son numerosísimas y, sin embargo, en aplicación de la normativa, están excluidas del cumplimiento de las obligaciones previstas para aquellas actividades que se integren dentro del turismo activo entre las que, por el contrario, sí se encuentran el *surf* o el *windsurf*.

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<sup>76</sup>. De hecho, en la página <http://www.andalucia.org/es/turismo-y-deporte/tipos/en-el-aire/> se encuentran registradas multitud de empresas de turismo activo dedicadas a esta actividad

---

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 realizan 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».

<sup>74</sup> El elenco de actividades de turismo activo en las distintas Comunidades Autónomas suele ser bastante amplio: Decreto Castilla-La Mancha 77/2005 (67 actividades), Decreto Asturias 111/2014 (57 actividades), Decreto Baleares 20/2015 (24), Decreto Aragón 55/2008 (47 actividades), Orden Castilla y León 1865/2007 (37 actividades) y Decreto Murcia 320/2007 (63 actividades) aunque recordemos que, a diferencia del Decreto Andalucía 20/2002, tienen un carácter meramente orientativo.

<sup>75</sup> 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 esquís especiales y con la ayuda 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.

<sup>76</sup> En la web: <http://www.andalucia.org/es/turismo-y-deporte/tipos/en-el-aire/>

pero, sin embargo, no aparecen empresas dedicadas al *padelsurf* cuando es una realidad que es el servicio turístico más ofertado.

Al margen de estas cuestiones reseñadas, también podría ser interesante para la mejora del Decreto en una posible reforma futura, establecer una cierta 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, 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 solo 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<sup>77</sup>, 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 montaña, nieve, hípica, ciclismo, etc. 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.

<sup>77</sup> Cfr. 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–.

Tabla 6  
 Actividades de turismo activo en la legislación andaluza (anexo V D. 20/2002)

Terrestres	Acuáticas	Aéreas
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		

Tabla 7  
 Actividades más demandadas a nivel nacional



Fuente ANETA: Encuesta sobre turismo activo en España 2014<sup>78</sup>\*

<sup>78</sup> <http://www.aneta.es/images/pdf/publicaciones/Informe%20TA%202014.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2016).

## 5. 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<sup>79</sup>; requisitos que tienen por objeto ofrecer un servicio de calidad<sup>80</sup>, garantizar unos estándares de seguridad y permitir una utilización racional del medio natural que haga factible un desarrollo sostenible<sup>81</sup>.

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»<sup>82</sup>.

### 5.1. El régimen de las empresas de turismo activo en Andalucía

La normativa andaluza ha experimentado muchos cambios en esta materia pasando de un carácter intervencionista a una «liberalización del servicio»<sup>83</sup>, tras el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior, norma que afectó de manera muy significativa al Decreto 20/2002<sup>84</sup>. De esta manera, se eliminó el artículo 25 que establecía los requisitos previos

<sup>79</sup> 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 sector. Cfr. J. M<sup>a</sup>. Nasarre Sarmiento, «La regulación de las empresas de turismo activo», *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 10 (2000), p. 71.

<sup>80</sup> En el año 2010, apareció la norma UNE 188003, también llamada Q de calidad del servicio de turismo activo. Una norma, como mantiene Mediavilla Saldaña, que «se centra en los procesos básicos lo que para un primer estadio de implantación de la calidades objetivamente adecuada», L. Mediavilla Saldaña, «La calidad técnica en el turismo de aventura», *Apuntes de Educación Física y Deportes*, núm. 116 (2014), p. 80.

<sup>81</sup> Véase el epígrafe, *Delimitación del ámbito de aplicación de la normativa sobre turismo activo*.

<sup>82</sup> J. M<sup>a</sup>. Nasarre Sarmiento, «La regulación de las empresas de turismo activo», *Acciones e investigaciones sociales*, ob. cit., p. 70.

<sup>83</sup> Véase el procedimiento de inscripción y los requisitos previos al inicio de la actividad que se exigían por el Decreto 20/2002 y por Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía antes de la modificación operada por el Decreto Andalucía 80/2010, J. M<sup>a</sup> Pérez Monguió, «El turismo activo», en S. Fernández Ramos (Dir.), *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, pp. 478 y ss.

<sup>84</sup> Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que fue transpuesta por la Ley 17/2009, del 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

al inicio de la actividad<sup>85</sup>, pero también se eliminaron otros preceptos muy relevantes como los artículos 27, dedicado a los monitores, las disposiciones transitorias quinta y sexta, que regulaban los seguros y las titulaciones exigibles a los Directores y monitores, aunque también es cierto que se mejoró notablemente el artículo dedicado al deber de información.

En esta línea, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de turismo de Andalucía, incluyó, como hemos mencionado anteriormente, la organización de actividades de turismo activo como un servicio turístico –art. 28.2.d)–, amparado por el principio de libertad de establecimiento y de prestación, como prevé el artículo 30 de la Ley. Hecho que, en el caso del turismo activo, se traduce, entre otras cosas, en la sustitución de la inscripción previa al inicio de la actividad por la declaración responsable e inscripción de oficio conforme a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 13/2011, sin olvidar las previsiones del Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía, pues recordemos que el artículo 37.1.e) de la Ley prevé que el Registro de Andalucía tendrá por objeto la inscripción de las empresas organizadoras de turismo activo.

De esta manera, se ha pasado de un proceso de autorización y de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, con numerosas cautelas, a una simple declaración responsable<sup>86</sup>, hecho que ha supuesto una reducción de los plazos para el inicio de la actividad, e incluso, al producirse la inscripción de oficio en el Registro de Turismo de Andalucía, previa presentación de la declaración responsable, se simplifican los trámites<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Anteriormente el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía [disp. derog. Única. 1.c)] derogó el artículo 24 del Decreto 20/2002, relativo al procedimiento de inscripción.

<sup>86</sup> En este sentido, algunas Comunidades Autónomas no han eliminado la exigencia de una autorización previa para el inicio de la actividad de turismo activo, como es el caso del Decreto Galicia 42/2001, aunque si bien es cierto que el artículo de la Ley 7/2011 del turismo en Galicia dispone, bajo la rúbrica, *Régimen general de inicio de la actividad turística*: «1. La empresaria o empresario turístico que vaya a iniciar y ejercer una actividad turística o a prestar un servicio turístico habrá de presentar, antes del inicio de sus actividades, una declaración responsable del cumplimiento de las condiciones que resultasen exigibles para el ejercicio de la actividad y la clasificación del correspondiente establecimiento y de su mantenimiento durante el tiempo en que se desarrollará su actividad, ante la jefatura territorial correspondiente de la consejería competente en materia de turismo». Esta situación solo encuentra justificación en el hecho de que el turismo activo supone una actividad de riesgo y, por tanto, al amparo de la normativa vigente, se puede optar por someterla a un régimen de autorización.

<sup>87</sup> Según Rivera Mateo: «estas normas están facilitando ya, sensiblemente, la apertura de nuevas empresas de turismo activo y –lo que resulta más importante aún– el afloramiento legal de otras muchas en situación anterior de clandestinidad y economía sumergida. Esto lo hemos podido comprobar expresamente en Andalucía, gracias a las medidas introducidas sobre libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en cualquier país miembro de la UE, la agilización y simplificación de trámites administrativos, la liberalización de dichos servicios y la supresión de algunos obstáculos jurídicos y administrativos que, en el ámbito de las CC. AA., estaban constriñendo seriamente el desarrollo de este tipo de empresas turísticas: exigencia de titulaciones oficiales específicas para monitores y directores técnicos, sometimiento a regímenes de autorización diversos según CC. AA., autorizaciones sectoriales previas

Sin embargo, el problema o problemas de la regulación actual no vienen exclusivamente de la mano de la «simplificación procedimental administrativa», sino también de la supresión de muchas de las garantías y exigencias requeridas por el Decreto 20/2002 antes de la modificación sufrida por el Decreto 80/2010, esencialmente en lo relativo a los requisitos exigibles para el desarrollo de actividades de turismo activo y en relación al personal técnico que desarrollará y guiará la actividad.

## 5.2. Requisitos exigibles para desarrollar actividades de turismo activo

El artículo 23 del Decreto Andalucía 20/2002 establece los requisitos que las empresas que organicen actividad de turismo activo han de cumplir. Estos requisitos tienen la consideración de finalistas, es decir, deben cumplirlos todos en el momento de inicio de la actividad y no necesariamente en el momento de presentación de la declaración responsable pues, por ejemplo, el personal cualificado deberá estar disponible para el desarrollo de cada actividad, en el momento en que se realice, como es lógico.

Los requisitos, que se han simplificado notablemente con respecto a la redacción original del precepto<sup>88</sup>, pueden clasificarse en generales y particulares:

---

no turísticas que impedían la inscripción de funcionamiento en los registros de turismo, condiciones excesivas y poco meditadas en cuanto a coberturas de los seguros de responsabilidad civil, etc.», M. Rivera Mateo, «La oferta comercial de turismo activo de naturaleza en España: estructuración, tendencias recientes y contextualización territorial», *Turismo y Sociedad*, XVI (2015), pp. 87-88. Aunque es innegable que se han simplificado los trámites que eran exigidos para el desarrollo de la actividad, no podemos compartir con Rivera Mateo la absoluta valoración positiva, pues debemos recordar que nos hallamos ante una actividad de riesgo que requiere control por parte de la Administración y, por tanto, entiendo que los controles sobre las titulaciones de los monitores, que no siempre se exigía que fueran regladas, o la exigencia de los seguros, me parecen esenciales en esta materia. Por su parte, el Decreto 20/2002 optó 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 quedaba secuenciada en dos fases distintas. En primer lugar, se debía 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 parecía mejorable, pues lo razonable era solicitar autorización a la Delegación Provincial de Turismo, Comercio y Deporte aportando todos los documentos y cumplidos los requisitos exigidos para la inscripción y para la puesta en funcionamiento. Y, posteriormente, solicitar la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía; 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.

<sup>88</sup> Los requisitos exigidos eran: 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. Los contratos exigidos en los apartados d) y e) deberán mantenerse en vigor durante todo el

Los requisitos generales son:

- Disponer de un seguro de responsabilidad profesional adecuado a la naturaleza y al alcance del riesgo de las actividades de turismo activo que desarrollen<sup>89</sup>. Dicho seguro cubrirá las responsabilidades potenciales por los riesgos que puedan derivarse para las personas destinatarias o para terceros<sup>90</sup>.
- Haber presentado la declaración responsable en el Registro de Turismo de Andalucía conforme a lo establecido en el artículo 30.2 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo.
- Contar con personal cualificado para el desarrollo de cada actividad<sup>91</sup>.

Por su parte, los requisitos particulares están vinculados a las autorizaciones preceptivas que en su caso sean necesarias para la práctica de la actividad de turismo activo en el medio correspondiente como son:

- 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.
- La autorización concedida por la Consejería competente en materia de medio ambiente en aquellos supuestos en que sea exigida por la normativa de protección de los espacios naturales, terrenos forestales y vías pecuarias.
- Cualquier otra autorización administrativa exigida por la legislación aplicable.

En estos casos, los responsables de las empresas deberán aportar, junto con la declaración responsable «general», la relativa a que se dispone de las autorizaciones pertinentes.

Con todo, los requisitos resultan insuficientes ya que numerosos aspectos deberían resultar obligatorios para las empresas dedicadas al turismo activo debido, entre otras muchas cuestiones, por hallarnos ante actividades de riesgo en muchos casos, todo ello con independencia de que se encuentren o deban formar parte de la declaración responsable.

De esta manera, no se exigen cuestiones importantísimas como son la existencia de memoria y relación de actividades que pretende desarrollar<sup>92</sup> –aunque entre los datos que debe contener la declaración responsable se encuentran la ubicación y datos básicos del proyecto a desarrollar (art. 10 Decreto Andalucía 143/2014)– el protocolo de actuación en caso de

---

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.

<sup>89</sup> Decreto Andalucía 20/2002 exigía, antes de la reforma operada por el Decreto Andalucía 80/2010, 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.

<sup>90</sup> Véase el epígrafe dedicado al seguro de responsabilidad profesional.

<sup>91</sup> Al margen de las titulaciones exigidas al personal deben acreditar conocimientos de socorrismo o de primeros auxilios. Véase el epígrafe *Formación del personal en primeros auxilios o socorrismo*.

<sup>92</sup> Véanse, entre otros, los artículos 11 Decreto Asturias 111/2014; 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.

accidentes o emergencias y un protocolo de seguridad<sup>93</sup> o la licencia municipal<sup>94</sup> –el artículo 10 del Decreto 143/2014 exige entre los datos que deben constar en la declaración responsable los acreditativos del título suficiente para la puesta en funcionamiento de la actividad o el establecimiento turístico–, generalmente exigidos por el resto de normas autonómicas.

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 solo a través del Decreto Andalucía 35/2008, se preveía que, entre los documentos que debía acompañar a la solicitud para la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, debía encontrarse la licencia de apertura del establecimiento, *en su caso* [art. 11.2.c)]. Actualmente, el Decreto Andalucía 143/2014 exclusivamente prevé que, entre los requisitos mínimos de la declaración responsable, debe encontrarse la «ubicación y datos básicos del establecimiento turístico» [art. 11.3.d)]. Sin embargo, como veremos posteriormente, la referencia es a los establecimientos turísticos que nada tienen que ver con los servicios turísticos, categoría en la que se incluye el turismo activo.

En este sentido, entre otros, los Decretos de Asturias, Galicia, Castilla y León y Murcia, requieren la existencia de locales abiertos al público como uno de los requisitos de las empresas de turismo activo<sup>95</sup>. 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<sup>96</sup>.

### 5.3. Declaración responsable y Procedimiento de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía<sup>97</sup>

#### A) *Sujetos obligados y excepciones*

Como se ha expuesto, entre los requisitos para desarrollar las actividades de turismo activo en Andalucía se encuentra la obligación de presentar la declaración responsable en el

<sup>93</sup> Cfr., entre otros, los artículos 13.3 Decreto Asturias 111/2014; 4.3.2º.m) Decreto Aragón 55/2008, 10.3.f) Decreto Castilla La Mancha 77/2005, 12.2.f) Decreto Región de Murcia 320/2007; 7.1.d) Decreto Valencia 22/2012 y 122.1 Decreto Baleares 20/2015.

<sup>94</sup> Véase, entre otros, los artículos 121.3 Decreto Baleares 20/2015 y 7.1 Decreto Valencia 22/2012. La licencia municipal era exigida por el Decreto Andalucía 20/2002 antes de la modificación operada por el Decreto Andalucía 35/2008.

<sup>95</sup> El Decreto Aragón 55/2008 no exige la existencia de un local abierto al público, pero sí debe disponer de una base de operaciones y de almacenamiento de material [art. 4.2.2º.)). Véanse, p.e., los artículos 43 Decreto Galicia 42/2001, 11 Decreto Asturias 111/2014 o 6 Decreto Murcia 320/2007.

<sup>96</sup> Los Decretos Asturias 111/2014 (art. 11) 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. Con menor detalle, el artículo 7 Decreto Valencia 22/2012.

<sup>97</sup> Véase sobre las declaraciones responsables H. GOSÁLVEZ PEQUEÑO, «El procedimiento administrativo común: iniciación y ordenación. La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común», en H. Gosálvez Pequeño, *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwer, 2016, pp. 288-291.

Registro de Turismo de Andalucía. Una obligación de la que estarán exentos, por una parte, aquellos que ejerzan legalmente el servicio turístico en otra Comunidad Autónoma y, por otra, aquellas personas prestadoras de servicios turísticos en cualquier otro Estado de la Unión Europea, pero en este supuesto, exclusivamente cuando lo hagan en Andalucía con carácter temporal (art. 30.2 Ley 13/2011)<sup>98</sup>. Ni la Ley Andalucía 13/2011 ni el Decreto Andalucía 20/2002 establecen los requisitos para entender que una actividad es temporal, sin embargo, la primera define el elemento de la habitualidad, término que *in sensu contrario* podría servir para definir los supuestos en que las actividades resultan temporales. Así, se presumirá la habitualidad cuando se ofrezca la prestación de servicios a través de cualquier medio publicitario o cuando se preste el servicio en una o varias ocasiones dentro del mismo año por tiempo que, en su conjunto, exceda de un mes (art. 30.3)<sup>99</sup>.

Con todo, el Decreto Andalucía 20/2002, como analizaremos con más profundidad en el apartado dedicado al seguro de responsabilidad profesional, prevé: «por motivos de seguridad pública, el seguro será igualmente exigido a los prestadores que operen en Andalucía en régimen de libertad de servicios en el ámbito de la Unión Europea, salvo que las personas o entidades que presten el servicio ya estén cubiertas en otro Estado miembro en el que ya estén establecidas por una garantía equivalente o comparable en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrece en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía y posibles exclusiones de la cobertura.

Si la equivalencia sólo es parcial, será exigible una garantía complementaria para cubrir los elementos que aún no estén cubiertos» (art. 23.3).

Al margen de estas cuestiones, sería un acierto que a las empresas no obligadas a efectuar la declaración responsable, con carácter previo al inicio de la actividad, se les exigiera que comunicaran, siguiendo el ejemplo de los Decretos La Rioja 14/2011 y Comunidad

---

<sup>98</sup> El Decreto Asturias 111/2014 prevé: «en caso de apertura en el territorio del Principado de Asturias de nuevos establecimientos físicos por parte de empresas turísticas ya establecidas en cualquier otro lugar del territorio español o de cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea que ejerzan legalmente la actividad de turismo activo, la declaración responsable correspondiente se referirá únicamente a la adecuación del establecimiento físico a los requisitos y condiciones exigibles, incluidos los relativos a seguros y fianzas, conforme a la normativa en la materia» (art. 5.3). Y, sin embargo, en el caso del Decreto La Rioja 14/2011 dispone que las empresas de actividades turísticas complementarias, entre las que se encuentran las de turismo activo, clasificadas por otras Comunidades Autónomas o estados miembros de la Unión Europea, que ocasionalmente desarrollen actividades en el territorio de la Rioja, no están obligadas a inscribirse en el Registro de Proveedores de Servicios Turísticos, si bien tienen la obligación de comunicar el inicio de su actividad o su clasificación en la Administración de origen (art. 205). Por su parte, el Decreto Comunidad Valenciana 22/2012 se dispone que las empresas de turismo activo legalmente establecidas que tengan su sede o domicilio social en otras comunidades autónomas o estados miembros de la Unión Europea podrán prestar libremente sus servicios sin necesidad de presentar la comunicación previa/declaración responsable a que se refiere el artículo 4 del presente Decreto cuando, de manera ocasional, desarrollen actividades en el territorio de la Comunitat Valenciana, con la única obligación de informar por escrito a la Conselleria que ostente las competencias en materia de turismo de la actividad que se pretende realizar, dentro del plazo de los dos meses anteriores al inicio de la misma (art. 2.2).

<sup>99</sup> En el Decreto La Rioja 14/2011, se considera que una actividad es ocasional cuando la misma no se extienda a más de siete días naturales continuados o no, dentro de cada año natural (art. 205).

Valenciana 22/2012, el inicio de la actividad y la clasificación de origen a la Consejería competente en materia de turismo, esencialmente por encontrarnos ante una actividad de riesgo que requiere control.

Con todo, el hecho de que no se encuentren obligados a presentar la declaración responsable, tanto los que ejerzan legalmente el servicio turístico en otra Comunidad Autónoma, como aquellas personas prestadoras de servicios turísticos en cualquier otro Estado de la Unión Europea que temporalmente desarrollen o presten el servicio de turismo activo en Andalucía, no impide, como es lógico, que los órganos competentes en materia de turismo de la Junta de Andalucía puedan comprobar, a través de los medios oportunos, que los mismos cumplen los requisitos previstos en la comunidad autónoma o estado miembro en los que se encuentran registrados<sup>100</sup>. Igualmente, están sujetos a los requisitos y exigencias materiales exigidas por la normativa andaluza, como, por ejemplo, las medidas de seguridad, régimen de los menores de edad, derechos de los clientes o usuarios. etc<sup>101</sup>.

### B) Requisitos

La declaración responsable esencialmente consiste en el acto por el que la persona habilitada o, quien representa a la empresa de turismo activo, manifiesta o hace constar que la misma cumple con todos los requisitos exigidos por la normativa vigente para el desarrollo de la actividad y que dispone de la documentación necesaria para acreditarlo, comprometiéndose a mantener el cumplimiento de todas la exigencias y deberes establecidos durante el periodo de tiempo inherente al ejercicio de la actividad –art. 38.2 Ley Andalucía 13/2011–<sup>102</sup>.

El artículo 10 del Decreto Andalucía 143/2014<sup>103</sup>, bajo la rúbrica *Información a incluir en la declaración responsable*, exige que la misma contenga los siguientes extremos<sup>104</sup>:

<sup>100</sup> En este sentido expresamente se manifiesta el artículo 3.3 Decreto Baleares 20/2015.

<sup>101</sup> Véase, en este sentido, p.e., el artículo 2.2 Decreto Valencia 22/2012.

<sup>102</sup> Véanse, en el mismo sentido p.e., los artículos 5 Decreto Asturias 111/2014 y 23 Ley Baleares 8/2012.

<sup>103</sup> Al amparo de la normativa anterior, concretamente el Decreto Andalucía 35/2008 y el Decreto Andalucía 20/2002, en su redacción originaria, la solicitud debía ir acompañada, en todo caso, por copia autenticada de los siguientes documentos (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) 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.

<sup>104</sup> En el caso del Decreto Comunidad Valenciana 22/2012, se ha optado por recoger de forma pormenorizada los distintos aspectos que deben contemplarse en la declaración responsable y así requiere que se declare: 1º.

- a) Si la titular fuese una persona jurídica habrá de indicar el Número de Identificación Fiscal, los datos de la escritura de constitución y de su inscripción en el registro correspondiente.
- b) En su caso, los datos relativos a la escritura de apoderamiento otorgada a favor de la persona que presenta la declaración responsable o del documento acreditativo de la representación que se ostente.
- c) Los datos acreditativos de constitución de la fianza y de suscripción de la póliza del seguro, en su caso, cuando la normativa de aplicación requiera el depósito de una garantía o la contratación de un seguro.
- d) Datos acreditativos del título suficiente para la puesta en funcionamiento de la actividad o el establecimiento turístico.
- e) Ubicación y datos básicos del proyecto a desarrollar.

Al margen de estos requisitos, debe recordarse que se deberá presentar declaración responsable, como señala el artículo 23 del Decreto Andalucía 20/2002, cuando sea preceptivo:

- 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.
- La autorización concedida por la Consejería competente en materia de medio ambiente en aquellos supuestos en que sea exigida por la normativa de protección de los espacios naturales, terrenos forestales y vías pecuarias.
- Cualquier otra autorización administrativa exigida por la legislación aplicable.

Por último, debe ser apuntado que tanto la falsedad de los datos manifestados en la declaración responsable como la alteración de los datos sin haber instado su modificación en los términos legal o reglamentariamente establecidos, son hechos calificados como infracción grave en el artículo 71.5 Ley Andalucía 13/2011, al igual que la alteración o la falta de mantenimiento de los presupuestos, requisitos y circunstancias tenidos en cuenta para la clasificación administrativa e inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía,

---

Disponer de las licencias o autorizaciones municipales, sectoriales o de otra índole exigidas por la normativa vigente o, en su caso, haber formulado las comunicaciones previas o declaraciones responsables que resulten preceptivas para el ejercicio de las actividades que se pretenden desarrollar. 2º. Que los/las responsables de empresa y monitores/as o guías están en posesión de la titulación, en su caso, legalmente exigible para la actividad que se va a desarrollar. 3º. Disponer de un seguro de responsabilidad civil que cubre de forma suficiente los posibles riesgos imputables a la empresa por el desarrollo de sus actividades, el cual se mantendrá en vigor durante todo el período de actividad de la misma. 4º. Disponer de equipos y materiales homologados por los órganos competentes. A falta de que estén establecidos los requisitos de homologación o normalización, los equipos y materiales empleados en las actividades deberán ser de calidad y garantizar tanto la seguridad del/la usuario/a como el respeto al medio ambiente. 5º. Tener confeccionado un plan de emergencia y autoprotección o, en su caso, plan o protocolo de seguridad adecuado a las actividades que realiza. c) A efectos informativos, relación y memoria descriptiva de las actividades ofertadas, con indicación de los lugares y épocas del año en que se realizarán [art. 4.6.b)].

sin haber presentado la correspondiente declaración responsable en los términos legal o reglamentariamente establecidos –art. 71.6 Ley Andalucía 13/2011–.

### C) Lugar, forma de presentación y subsanación

El artículo 10.2 del Decreto Andalucía 143/2014 prevé que la declaración responsable se presentará preferentemente de forma electrónica<sup>105</sup> o en el registro de aquel al que corresponda su tramitación conforme a lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Andalucía 143/2014<sup>106</sup>. Precepto este último que, como hacía el artículo 11 del derogado Decreto Andaluz 35/2008, atribuye a las personas titulares de las Delegaciones Provinciales o Territoriales la competencia de «efectuar las inscripciones, anotaciones y cancelaciones de las empresas y establecimientos radicados o que presten servicios y actividades turísticas dentro de su respectivo ámbito territorial»<sup>107</sup>.

En este sentido, el artículo 10.2 del Decreto 143/2014, de 21 de octubre de 2014, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía, exige que la declaración sea presentada mediante modelo normalizado, modelo que se encuentra disponible en la página del Registro del Turismo de Andalucía y cuya fórmula es la siguiente:

«La persona abajo firmante, con conocimiento de que la inexactitud, falsedad u omisión en cualquier dato o manifestación reflejada en la presente declaración así como en documentos que posteriormente pudieran ser requeridos por la Administración, podrá determinar la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades, penales, civiles o administrativas

---

<sup>105</sup> La Consejería de Turismo y Deporte ha habilitado la posibilidad de presentar la Declaración responsable para el acceso o ejercicio de la actividad turística, en la que en el apartado 3, se contempla el turismo activo. <http://www.juntadeandalucia.es/turismoydeporte/opencms/areas/oficina-virtual/buscador/?ov-area=1&ov-familia=8&ov-aplicacion=1&ov-texto=&offset=0&max=&total=> (consultado el 28 de julio de 2016).

<sup>106</sup> Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el 16 de la Ley 39/2015, y en los artículos 82 y 83 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

<sup>107</sup> Con esta última previsión, no se cumplen todas las opciones que cubría el derogado artículo 24.2 del Decreto Andalucía 20/2002 que preveía: «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». Sin embargo, lo cierto es que, como veremos, la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía se efectúa de oficio tras la presentación de la declaración responsable, debiendo remitir la Administración Autónoma copia de la resolución al ayuntamiento o ayuntamientos afectados. A mayor abundamiento, recordemos que las empresas de turismo activo que se encuentren legalmente constituidas y registradas en otras Comunidades Autónomas no deben realizar trámite alguno para el inicio de la actividad en Andalucía.

a que hubiera lugar y que, mediante previa resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias se le podrá exigir la obligación de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación,

**DECLARA:**

- Primero: Que son ciertos cuantos datos figuran en la presente declaración.
- Segundo: Que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para el acceso o ejercicio de la actividad indicada.
- Tercero: Que dispone de la documentación que lo acredite y que está informada que la Administración podrá hacer las comprobaciones necesarias relativas al cumplimiento de los datos declarados y tenencia de la correspondiente documentación.
- Cuarto: Que dispone de poder suficiente para actuar como representante de la citada entidad. (Sólo en caso de representación de personas jurídicas)

**Y se COMPROMETE:**

- A mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad.
- A comunicar a la Consejería de Turismo y Deporte, todos aquellos cambios de domicilio a efectos de notificaciones o de localización de establecimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.
- A someterse a las actuaciones de comprobación a efectuar por la Consejería de Turismo y Deporte, aportando cuanta información les sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores».

En los casos en los que la declaración responsable contenga alguna inexactitud u omisión en cualquier dato o manifestación, de carácter no esencial<sup>108</sup>, se requerirá a la persona interesada para que, en un plazo de diez días, subsane la falta, con indicación de que, si así no lo hiciera, se tendrá por no presentada su declaración y se le dará por desistido del procedimiento.

---

<sup>108</sup> Conforme al artículo 13.4 del Decreto Andalucía 143/2014, se considera «de carácter esencial aquella inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento incorporado a la declaración responsable que afecte a la clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico en cuanto al tipo, grupo o categoría así como a las garantías o seguros que, en su caso, sean exigibles por la normativa de aplicación y la documentación complementaria que, en su caso, exija la normativa reguladora de la actividad o servicio».

*D) Efectos de la declaración responsable: la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía*

Los efectos de la presentación de la declaración responsable son dos:

El primer efecto, de naturaleza formal, es que se considerará cumplido, como disponen los artículos 38.2 Ley Andalucía 13/2011 y 13.1 Decreto Andalucía 143/2014, el deber de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía que se exige a todas las empresas organizadoras de actividades de turismo activo –art. 37.1.e) Ley Andalucía 13/2011 y 3.2.e) Decreto Andalucía 143/2014–, incluso en los supuestos que no ostenten la condición de personas empresarias o la prestación de servicios turísticos no se realice en establecimientos permanentemente abiertos al público –art. 38.1 Ley Andalucía 13/2011–.

La inscripción que se producirá de oficio en un plazo máximo de quince días desde que la declaración responsable tenga entrada en el registro del órgano competente para su tramitación<sup>109</sup>. En este plazo, se notificará a la persona interesada la correspondiente resolución que incluirá los datos relativos a la inscripción de la empresa en el Registro, conforme al contenido de la declaración responsable<sup>110</sup>. La Consejería competente en materia de turismo deberá remitir copia de la resolución de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía del servicio turístico a los ayuntamientos afectados –art. 38.2 Ley Andalucía 13/2011 y 13.3 Decreto Andalucía 143/2014–.

El segundo efecto de la presentación de la declaración responsable es que se podrá iniciar la actividad –art. 38.2 Ley Andalucía 13/2011 y 13.1 Decreto Andalucía 143/2014–, sin tener que esperar a la resolución que, como hemos visto, debe producirse en el plazo de quince días desde que llega al órgano competente para resolver que será la Delegación provincial correspondiente. Un plazo que se reduce notablemente conforme al escenario que se derivaba del régimen anterior –Ley 12/1999, Decreto 35/2008 y art. 24 Decreto 20/2002–, como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

<sup>109</sup> En el marco normativo anterior, el procedimiento finalizará con la resolución del titular de la Delegación Provincial correspondiente y se preveía un plazo para notificar al interesado de tres meses a contar desde la entrada en el registro del órgano competente para su tramitación. Transcurrido este periodo, sin haberse notificado resolución alguna, debía 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 solicitud o b) interponer recurso de alzada en el plazo de tres meses desde el momento en que se produjo el silencio.

<sup>110</sup> Debemos recordar que el artículo 14.1 del Decreto Andalucía 143/2014 prevé: «1. La alteración de las condiciones que sirvieron de base para la inscripción deberá ser comunicada, en el plazo de quince días, mediante la correspondiente declaración responsable, por la persona titular de la empresa o establecimiento para su inscripción en el Registro, debiendo tener, en todo momento, a disposición de la Administración turística la documentación que acredite y justifique la modificación».

Tabla 8  
 Procedimiento de inscripción en el Decreto 35/2008 (derogado)

La solicitud se dirigirá:	Si la actividad se realiza en una sola provincia	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 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.

Por último, y al margen de los dos efectos señalados, debe tenerse presente que, como establece el artículo 13.4. Decreto Andalucía 143/2014, la presentación de la declaración responsable y su posterior inscripción, permitirá al órgano competente efectuar, en cualquier momento, las inspecciones y comprobaciones necesarias de los datos contenidos en dicho documento que determinen la veracidad de los mismos y, en especial, lo relativo a los requisitos eximidos y a las medidas compensatorias incorporadas, adoptando las medidas cautelares o sancionadoras que, en su caso, pudieran corresponder.

#### E) Consecuencias de la falta de presentación de la declaración responsable

La falta de presentación de la declaración responsable será suficiente para ser considerado clandestino el servicio turístico tanto en el caso de que se esté prestando<sup>111</sup> –arts.

<sup>111</sup> Al amparo de la derogada Ley Andalucía 12/1999, la falta de inscripción, pues la declaración responsable no se contemplaba, conllevaba calificar la actividad como *clandestina* (art. 35 Ley Andalucía 12/1999), al igual que la publicidad por cualquier medio de difusión o la efectiva prestación de servicios turísticos sujetos a la obtención de previa

30.4 Ley Andalucía 13/2011 y 13.2 Decreto Andalucía 143/2014– como cuando, sin hacerlo, se lleve a cabo la actividad publicitaria del mismo –art. 30.4 Ley 13/2011–<sup>112</sup>.

Ambas situaciones provocarán o derivarán en el inicio del correspondiente expediente sancionador, de conformidad con lo dispuesto en el Título VIII de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre. Todo ello, sin perjuicio de que se proceda por parte de la Administración a realizar las actuaciones precisas para que se produzca el cese efectivo en la prestación clandestina del servicio turístico con la posible imposición de sanciones graves por las infracciones tipificadas en el artículo 71.1 y 2 Ley Andalucía 13/2011<sup>113</sup>.

#### *F) Cese de la actividad y cancelación de la inscripción*

El cese de la actividad se puede producir de forma voluntaria o como consecuencia de la actuación de la Administración ante la inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento de carácter esencial, que se acompañe o incorpore a la declaración responsable.

En el primer caso, será suficiente con la comunicación a la Delegación provincial correspondiente, mediante la correspondiente declaración responsable, a efectos de cancelar la inscripción en el Registro –art. 14.3 Decreto Andalucía 143/2014–<sup>114</sup>, debiendo la Consejería competente en materia de turismo remitir copia de la resolución de cancelación de la inscripción de los servicios turísticos a los Ayuntamientos afectados –art. 14.4 Decreto Andalucía 143/2014–.

La cancelación también se podrá producir de oficio cuando se aprecie por la Administración la inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento de carácter esencial que se acompañe o incorpore a la declaración responsable o cuando se dejen de

---

inscripción o autorización administrativa sin estar en posesión de las mismas, se considerará actividad clandestina (art. 28.3 Ley Andalucía 12/1999). Estas infracciones tenían 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).

<sup>112</sup> El artículo 63 de la Ley Andalucía 13/2011, bajo la rúbrica *Funciones de la inspección turística*, Ley Andalucía 13/2011, encomienda a la misma, en su primer apartado, «la comprobación y control del cumplimiento de la normativa vigente en materia de turismo, especialmente la persecución de las actividades clandestinas».

<sup>113</sup> Artículo 71. Ley Andalucía 13/2011: se consideran infracciones graves «1. La realización o prestación clandestina de un servicio turístico, definida en el artículo 30.4. 2. La mediación en la contratación de servicios que tengan la consideración de clandestinos conforme a esta Ley, o el suministro de información sobre los mismos por parte de las oficinas de turismo».

<sup>114</sup> En el Decreto Andalucía 35/2008 se preveía: «en los casos de cese voluntario se requiere la comunicación con una antelación mínima de treinta días (por tanto hábiles), a los efectos de cancelar la inscripción».

reunir las condiciones que sirvieron de base para la inscripción. Esta cancelación no será automática y requerirá la instrucción del correspondiente expediente administrativo, audiencia a la persona interesada y la posterior resolución que declare tales circunstancias. Esta resolución determinará la cancelación de la inscripción y la obligación de la persona interesada de cesar en el ejercicio de la actividad, así como de restituir la situación jurídica al momento previo al ejercicio de la misma (art. 13.5 Decreto Andalucía 143/2014).

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

### 6.1. Consideraciones generales

Uno de los objetivos que impulsaron e impulsan la regulación del turismo activo en Andalucía, como en el resto de las Comunidades Autónomas, es «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 previsto una serie de medidas que permitan salvaguardar, en el grado máximo, la seguridad de los usuarios con previsiones como son la existencia de un personal cualificado, 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 de responsabilidad profesional<sup>115</sup>.

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 el que se contempla, 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<sup>116</sup>. 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. De esta forma, al margen de la obligación general para todas las empresas turísticas de velar por la seguridad de las personas usuarias del servicio –art. 24.d) Ley Andalucía 13/2011–, el Decreto Andaluz 20/2002 dedica cuatro artículos específicamente a esta cuestión. Estos artículos tienen como fin la imposición de una serie de obligaciones a las empresas de turismo activo –art. 26 y 28–, preceptos que se ven complementados con las previsiones del artículo 29 que impone una serie de obligaciones en materia de información muy importantes, con el fin de que los usuarios sean conscientes de todos

<sup>115</sup> Como se aprecia en el trabajo Mediavilla Saldaña, tanto la gestión del riesgo como la seguridad son dos elementos a tener presente en cuanto la calidad de un servicio de turismo activo, L. Mediavilla Saldaña, L., «La calidad técnica en el turismo de aventura», *Apuntes de Educación Física y Deportes*, núm. 116 (2014), pp. 83 y 84.

<sup>116</sup> Véanse los artículos 11 Decreto Aragón 55/2008, 122 Decreto Baleares 20/2015, 13 Decreto Asturias 11/2014, 9 Decreto Castilla y León 96/2007, 6 Decreto Castilla-La Mancha 77/2005, 7 Decreto Murcia 320/2007, 10 Decreto Navarra 288/2004, 214 Decreto La Rioja 14/2011 y 12 Decreto Valencia 22/2012.

los aspectos que conlleva la práctica del servicio que pretenden contratar y, por último, los requisitos de la participación de menores en estas actividades –art. 30–. Sin embargo, con un ánimo expositivo agruparemos las distintas previsiones en dos grandes epígrafes y distinguiremos entre las medidas articuladas para evitar los accidentes y aquellas previstas para minimizar los daños en los casos en que se produzcan.

Estas obligaciones recaían esencialmente en monitores y directores técnicos, figuras que se encontraban reguladas en los artículos 26 y 27 del Decreto Andalucía 20/2002, y que desaparecieron por obra del Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior –art. 1.6 y 1.7–.

Tabla 9  
Funciones de los directores técnicos y monitores (derogadas)

	<b>Funciones</b>
Directores técnicos (art. 26)	<p>Será responsable 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>
Monitores (art. 27)	<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>

Funciones que ahora, de forma genérica, se atribuyen a las «empresas de turismo activo» en el artículo 26. Un precepto que tiene una redacción muy parecida a la que tenía anteriormente bajo la rúbrica *Dirección técnica*, pues se incorporan las últimas cuatro letras –alguna de ellas procedentes del derogado artículo 27– y se cambia la rúbrica para pasar a denominarse *Obligaciones de las empresas de turismo activo*.

## 6.2. El deber de información

La información a los usuarios constituye el primer elemento de seguridad, la barrera que debería evitar que los que desean inicialmente realizar alguna de las prácticas que integran el turismo activo puedan sopesar los riesgos objetivos que se derivan de la actividad y de las condiciones del medio donde se desarrollan y los riesgos subjetivos en virtud de las habilidades, destrezas y estado físico. Para que esta barrera funcione, la información debe ser precisa y comprensible, a la vez que abarcar el mayor número de aspectos relativos a la actividad de modo que se pueda producir un adecuado juicio.

El Decreto Andaluz 20/2002, sin perjuicio de las previsiones del artículo 21 de la Ley Andalucía 13/2011<sup>117</sup>, exige a los titulares de las empresas de turismo activo no exclusivamente informar, sino impone la obligación de «adoptar las medidas necesarias que garanticen que la persona usuaria esté informada de forma inequívoca, veraz, suficiente y comprensible de las instalaciones o servicios que supongan algún riesgo y de las medidas de seguridad adoptadas»<sup>118</sup>

<sup>117</sup> La Ley Andalucía 13/2011 reconoce expresamente a los usuarios de los servicios turísticos, entre sus derechos, los de «recibir información veraz, suficiente, comprensible, inequívoca, racional y previa a la contratación sobre los servicios que les oferten, así como sobre el precio final completo, incluido los impuestos, desglosando, en su caso, el importe de los incrementos o descuentos que le sean de aplicación a la oferta» –art. 21.a)– y el derecho a «ser informadas inequívocamente de las instalaciones o servicios que supongan algún riesgo y de las medidas de seguridad adoptadas» –art. 21.g)–. En este sentido, y al margen de la cuestión de que se debe informar a los usuarios de los servicios de turismo activo por imposición del artículo 29 del Decreto Andalucía 20/2002, se debe tener presente lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Andalucía 13/2011, bajo la rúbrica, *Obligación de información*. Este último precepto exige a las empresas turísticas poner «[...] a disposición de las personas usuarias la siguiente información: a) Los datos identificativos, número de identificación fiscal, dirección de su establecimiento y aquellos otros datos que permitan la comunicación rápida y directa con la empresa. b) Los datos de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía. c) Las condiciones y cláusulas generales, en su caso, utilizadas, así como la existencia en las mismas de cláusulas relativas a la legislación y jurisdicción aplicables al contrato. d) El precio del servicio, cuando esté fijado previamente por la empresa o, en otro caso, a petición de la persona usuaria, o un presupuesto suficientemente detallado. e) Las principales características y condiciones de prestación del servicio ofertado, con objetividad y veracidad. f) El seguro o garantías en su caso exigidas y, en particular, los datos de la entidad aseguradora y de la cobertura geográfica del seguro. g) Las condiciones de accesibilidad de recursos, servicios e infraestructuras turísticas. 2. Las empresas turísticas pondrán a disposición de las personas usuarias la información a que se refiere el apartado anterior de forma clara e inequívoca, antes de la celebración del contrato o, cuando no haya contrato por escrito, antes de la prestación del servicio, en alguna de las formas siguientes: a) En el lugar de celebración del contrato o de prestación del servicio. b) Por vía electrónica, a través de una dirección facilitada por la empresa. c) Incluyéndola en toda documentación informativa que la empresa facilite a las personas usuarias en la que se presenten de forma detallada sus servicios».

<sup>118</sup> Al margen de estas cuestiones, se les deberá informar de todos aquellos asuntos para la práctica segura de la actividad. En este caso, resultan de gran interés las recomendaciones en materia de seguridad que se encuentran en los documentos de *Difusión y Promoción del Turismo activo* a los que se tiene acceso a través de la página: <http://www.andalucia-activa.com/index.php/turismo-activo/seguridad>. En ella se ofrecen una serie de recomendaciones para cada uno de los tres principales medios, aéreo, acuático y terrestre, en los que se pueden realizar prácticas de turismo activo que resultan muy útiles. Así, a título de ejemplo, se establecen los siguientes consejos para la prácticas del *kitesurf*: «• Es imprescindible aprender en centros especializados, ya que la cometa proporciona gran fuerza y velocidad, pudiendo ocasionar accidentes aquí en la práctica y a

–art. 29<sup>119</sup>. En todo caso, deberán dejar constancia por escrito, antes de iniciarse la práctica de la actividad<sup>120</sup>, de que las personas usuarias han sido informadas sobre<sup>121</sup>:

- a) Los destinos, itinerarios o trayectos a recorrer.
- b) Medidas a adoptar para preservar el entorno en el que la actividad se realiza.
- c) Conocimientos que se requieren, dificultades que implica la práctica de la actividad y comportamientos a seguir en caso de peligro. En su caso, requisitos físicos o destrezas necesarias para practicar la actividad y, cuando proceda, patologías que desaconsejan su práctica.
- d) Medidas de seguridad previstas.
- e) Materiales a utilizar.
- f) Riesgo de cada actividad y relación de aquellas consideradas de mayor riesgo<sup>122</sup>.
- g) El personal mínimo de la entidad para cada actividad que desarrolle y el número máximo de usuarios de cada una de ellas.
- h) Edad máxima o mínima para practicar cada una de las actividades que se desarrollen.
- i) El tipo de cobertura del que dispone el seguro concertado por la empresa.

---

otras personas. • Las áreas de práctica deben estar despejadas y disponer de una amplia zona de seguridad a sotavento, evitando siempre practicar el kitesurf en lugares con gente y bañistas. • El kitesurf es un deporte espectacular que atrae espectadores. Es necesario advertirles del peligro que corren si se acercan. • Navegue siempre a sotavento de espigones, bañistas y embarcaciones para no verse arrastrado hacia ellos. • Consulte las previsiones meteorológicas, especialmente si sopla viento de tierra. • No hay que practicar el kitesurf en el agua antes de comprobar en tierra que se controla totalmente la cometa. • Navegar siempre con una orientación que permita regresar a la playa, sin alejarse demasiado de la costa. • Utilice un casco para defenderse de los golpes en la cabeza. • Las tablas de kitesurf tienen poca flotabilidad, por lo que es obligado utilizar chaleco salvavidas. • No se haga a la mar al atardecer, avise en tierra de sus planes y tenga un contacto en tierra que le vigile. • En caso de emergencia no abandone la tabla y la cometa, ya que permitirán una más fácil localización».

<sup>119</sup> La redacción del artículo 29 del Decreto Andalucía 20/2002, antes de la reforma operada por el Decreto Andalucía 80/2010, era más laxo en cuanto a este deber y disponía: «1. Los/as titulares de las empresas que organicen actividades de turismo activo deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que la persona usuaria turística esté informada inequívocamente de las instalaciones o servicios que supongan algún riesgo y de las medidas de seguridad adoptadas». Así el Decreto de 2010, en su exposición de motivos, establecía entre sus objetivos en relación al Decreto del 2002 «[...] reforzar la obligación de ofrecer información a las personas usuarias por parte de las entidades prestadoras del servicio».

<sup>120</sup> 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). Esta obligación, en los casos de 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).

<sup>121</sup> Véase, sobre la información a los clientes, J. M<sup>a</sup>. Nasarre Sarmiento, J. M<sup>a</sup>., «Propuestas para una convergencia de la regulación jurídica de las empresas de turismo activo», *Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 31 (2012), pp. 246-247.

<sup>122</sup> Hasta la reforma operada por el Decreto Andalucía 80/2010, en el Decreto Andalucía 20/2002, el artículo 29.2, ahora derogado, disponía: «en las actividades declaradas de especial riesgo por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte será necesario informar de tal circunstancia a las personas usuarias, quedando constancia por escrito».

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

Como principio general en el desarrollo de actividades de turismo activo se encuentra el de la seguridad de los usuarios que se manifiesta en el deber de las empresas de velar por la seguridad y la integridad de los usuarios en el desarrollo de las distintas actividades, de acuerdo, como manifiesta el Decreto Valencia 22/2012, a los criterios de una racional y prudente práctica deportiva, adoptando cuantas medidas sean necesarias<sup>123</sup>. Con este espíritu las distintas normas autonómicas hacen recaer sobre las empresas una serie de obligaciones, que podemos calificar como *básicas*, para evitar o minimizar los riesgos que se derivan de las actividades ofertadas<sup>124</sup>.

Obligaciones que, como veremos en las próximas páginas, afectan, entre otros aspectos, a las condiciones de los usuarios, al material, al número de instructores o monitores o al deber de información<sup>125</sup>.

#### A) Número mínimo de personal para cada actividad y de usuarios

El número mínimo de personal de la empresa y de usuarios para cada actividad es una cuestión esencial que incide directamente en el argumento de la seguridad, pese a que se ha pasado de soslayo en las distintas normas autonómicas<sup>126</sup>.

El Decreto Andalucía 20/2002 inicialmente no había previsto ni había articulado fórmula alguna para determinar el personal del que debía disponer la empresa para cada actividad

<sup>123</sup> En este sentido, por ejemplo, se encuentra la atención a las condiciones meteorológicas. Así, entre otros, el Decreto La Rioja 14/2011 exige a las empresas que tengan en cuenta la predicción meteorológica oficial, referida a la zona de práctica de las actividades, con el mayor grado de detalle geográfico y temporal posible. Igualmente prevé que, en caso de alerta o activación del plan de prevención ante fenómenos meteorológicos adversos, extremarán la precaución y, si fuere necesario, a su criterio y responsabilidad, suspender la práctica de actividades –art. 214.4–. En el mismo sentido, p.e., artículos 11.4 Decreto Aragón 55/2008, 6.4 Decreto Castilla La Mancha 77/2005 y 9.4 Decreto Castilla y León 96/2007.

<sup>124</sup> Con todo Mediavilla Saldaña, con altas dosis de razón, manifiesta: «en las empresas de turismo activo es prioritario el parámetro de la seguridad, pero suele confundirse con la ausencia de accidentes, ya que no se dispone de protocolos estandarizados para trabajar la seguridad antes de comenzar las actividades, sino una vez que se produce el accidente», L. Mediavilla Saldaña, «La calidad técnica en el turismo de aventura», *Apuntes de Educación Física y Deportes*, núm. 116 (2014), p. 85.

<sup>125</sup> En este sentido, hubiera sido oportuno que el Decreto Andalucía 20/2002 hubiera establecido la posibilidad, como realiza el Decreto Asturias 111/2014, de que «la Consejería competente en materia de turismo podrá establecer unas normas mínimas de seguridad y calidad en la práctica de las distintas modalidades o actividades de turismo activo» –art. 13.4–.

<sup>126</sup> Como curiosidad, el Decreto Valencia 22/2012 prevé: «si fuera necesario, y en función del riesgo de la actividad, el/la responsable de la empresa podrá determinar un número máximo de usuarios/as por actividad» –art. 8.3 *in fine*–.

o de cuántos usuarios como máximo se haría responsable monitor o instructor<sup>127</sup>. La única referencia que existía era la recogida en el derogado artículo 27.1 del Decreto Andalucía 20/2002 que disponía: «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»; una orden que jamás fue aprobada.

Actualmente, tras la reforma en el Decreto Andalucía 20/2002, operada por el Decreto Andalucía 80/2010, existen dos previsiones al respecto. En primer lugar, el artículo 26.e) exige a las empresas de turismo activo «informar, asesorar y acompañar a la persona usuaria que practiquen las actividades [...]». Obligación que interpretada *in sensu contrario* conlleva que ninguna actividad puede ser desarrollada por los usuarios sin que exista un monitor, instructor que los acompañe.

En segundo lugar, en el artículo 29.g), se obliga a las empresas a informar a los usuarios sobre «el personal mínimo de la entidad para cada actividad que se desarrolle y el número máximo de usuarios»<sup>128</sup>. Por tanto, el número mínimo de monitores por usuario queda a la libre decisión de la empresa con el criterio que siempre debe existir al menos uno. En consecuencia, con la normativa actual, una empresa de turismo activo dedicada a las rutas ecuestres podría tener un monitor que acompañara a los distintos grupos con independencia del número de usuarios, siendo indiferente que fuera exclusivamente uno o veinte.

Con todo, podría resultar seguir el esquema del artículo 8.2 del Decreto Asturias 111/2014 que contempla dos medidas que resultan interesantes:

- a) La Consejería competente en materia de turismo podrá establecer la obligatoriedad de disponer de un número mínimo de monitores o guías acompañantes y determinar una ratio adecuada para las modalidades más demandadas o, en su defecto, una genérica de seguridad. En este sentido, podría ser oportuno la elaboración de una guía de buenas prácticas donde se contemplase, entre otros aspectos, este último.
- b) Las empresas de turismo activo deberán declarar a la Consejería competente en materia de turismo el número máximo de personas usuarias de la actividad que irán acompañadas por cada monitor, cuando la actividad así lo requiera.

---

<sup>127</sup> 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).

<sup>128</sup> Las normas autonómicas han optado por emplear una fórmula distinta al exigir que las empresas cuenten con «un número suficiente» de monitores, guías, instructores etc. a fin de asesorar y acompañar a los usuarios. Véanse artículos 9.1 Decreto Asturias 111/2014; 12.3 Decreto Baleares 20/2015; 209.1 Decreto La Rioja 14/2011; 8.1 Decreto Valencia 22/2012, 12.1 Decreto Castilla La Mancha 77/2005; 5.1 Decreto Murcia 320/2007; 7 Decreto Navarra 288/2004; 8.1 Decreto Castilla y León 96/2007; 45 Decreto Galicia 42/2001 y 9.2 Decreto Aragón 55/2008.

### B) Limitaciones para la práctica de la actividad

El desarrollo de una actividad de turismo activo puede conllevar ciertos riesgos y exigir cierto grado de esfuerzo y destreza que hacen que las mismas no sean aptas y, sobre todo, seguras para algunas personas. En este contexto, el Decreto Andalucía 20/2002 prevé, entre las obligaciones de la empresa, impedir la práctica de la actividad a aquellas personas que por circunstancias particulares puedan resultarles peligrosas o lesivas [art. 26.d)]<sup>129</sup>. Estas circunstancias pueden ser muy variadas como, entre otras, impedimentos físicos, síquicos o de cualquier otra naturaleza<sup>130</sup>, sin que la limitación pueda ser considerada como una restricción o una discriminación. Entre estas restricciones o limitaciones se encuentra la obligación de informar a los usuarios de la edad máxima o mínima para practicar las actividades –art. 29.h)– que no es más que una derivación de la obligación primera<sup>131</sup>.

Todo ello sin olvidar que, entre las cuestiones de las que obligatoriamente se debe informar al usuario, se encuentran los requisitos físicos o destrezas necesarias para practicar la actividad y, cuando proceda, patologías que desaconsejan su práctica –art. 29.c) in fine–<sup>132</sup>. En este sentido, hubiera sido oportuno establecer, como el anverso de la previsión anterior, la obligación de los usuarios de informar, como prevé el Decreto Asturias 111/2014, antes del inicio de la actividad acerca de la adecuación física para su práctica, y, en particular, cualquier circunstancia que pueda conllevar una falta de idoneidad de sus condiciones personales, tras la información recibida por la empresa –art. 15.4–.

En todos estos supuestos, será la empresa la que determine las personas que no se encuentran en condiciones para la práctica de la actividad, en virtud de unos elementos objetivos y que deben ser públicos y de los que deben ser informados los usuarios. Así, resulta muy acertada la previsión del artículo 4.2 del Decreto Cataluña 56/2003 cuando dispone:

<sup>129</sup> Antes de la reforma operada por el Decreto Andalucía 80/2010, esta obligación recaía sobre los directores técnicos [art. 26.1.d) Decreto 20/2002]. En el mismo sentido, el Decreto La Rioja 14/2011 –art. 208.d)–.

<sup>130</sup> El Decreto Asturias 111/2014 prohíbe la práctica de las actividades a personas que se encuentren bajo la influencia del alcohol o de cualquier otra sustancia que pueda alterar el normal comportamiento de una persona (art. 15.5). El Decreto Murcia 320/2007 es menos taxativo y deja al criterio de los responsables adoptar la decisión cuando dispone «los responsables de la empresa podrán limitar e incluso prohibir la participación en las actividades previstas a aquellas personas que, a consecuencia de su estado psicofísico, no estén en disposición de llevarlas a cabo con la seguridad necesaria y en todo caso, se prohibirá a las personas que presenten síntomas manifiestos de embriaguez o de actuar bajo la influencia de las drogas» –art. 7.3–. El Decreto Navarra 288/2004 prevé que las empresas pueden negarse a prestar sus servicios a usuarios que no reúnan las condiciones físicas requeridas para la práctica que se trate –art. 12–. El Decreto Castilla y León 96/2007 prevé que los responsables de las empresas podrán limitar e incluso prohibir la participación en las actividades o en un parte de ellas, a personas que no reúnan las condiciones físicas o psíquicas adecuadas para cada tipo de actividad y persona –art. 10.1–.

<sup>131</sup> Esta previsión fue introducida en el Decreto Andalucía 20/2002 por el Decreto Andalucía 80/2010.

<sup>132</sup> En el mismo sentido, Decreto La Rioja 14/2011 –art. 211.1.d)–.

«las personas o entidades que organicen actividades pueden exigir unas condiciones de edad, de estado físico y de salud para poder practicarlas, condiciones que deben estar justificadas por las características de la actividad, por las condiciones en las que deben practicarse o por otras circunstancias motivadas».

### C) *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. Todas estas cuestiones, como hemos mencionado, 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. 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<sup>133</sup>.

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 14/2011 (art. 212), se requiere 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 conceptual, pero más correcto desde un punto de vista jurídico, se refieren a «quien ostente la patria potestad o la tutela legal del menor»<sup>134</sup> 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)<sup>135</sup>. Esta última opción no nos parece de recibo, pues si bien es cierto que al responsabilizarse una persona adulta es sobre aquella la que recae o puede recaer una eventual responsabilidad en caso de que se produzcan eventuales daños, lo cierto es que son múltiples

<sup>133</sup> Algunas disposiciones autonómicas no contienen precisión al respecto, pese a su importancia, como el caso Decreto Galicia 42/2001.

<sup>134</sup> Mantenemos que es más correcto, pues no todos los padres ostentan sobre los menores la patria potestad de la que pueden haber sido privados. Véanse, p.e., artículos 11 Decreto Castilla y León 96/2007 o 13 Decreto Valencia 22/2012.

<sup>135</sup> En el mismo sentido el artículo 15.6 Decreto Asturias 111/2014.

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<sup>136</sup>. Sin embargo, en las Comunidades de Asturias, Murcia, Navarra y Valencia 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 lo fija a los dieciocho años.

El consentimiento se debe prestar por escrito y tiene que realizarse, como es lógico, con carácter previo al inicio de la actividad<sup>137</sup>.

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 técnicos se apreciaran dificultades en esa persona para realizar con unos márgenes de seguridad razonable la actividad, 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, excluida [art. 26.1.d) Decreto Andalucía 20/2002].

*Tabla 10*  
*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

<sup>136</sup> Véanse, entre otros, los artículos 30 Decreto Andalucía 20/2002, 11 Decreto Castilla y León 96/2007, 212 Decreto La Rioja 14/2011.

<sup>137</sup> Véanse, entre otros, los artículos 30 Decreto Andalucía 20/2002, 11 Decreto Castilla y León 96/2007, 212 Decreto La Rioja 14/2011, 13 Decreto Valencia 22/2012.

#### D) 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 precisas para garantizar la integridad física de las personas usuarias (art. 28 Decreto Andalucía 20/2002).

Para alcanzar este fin se articulan tres 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)<sup>138</sup>. De esta manera, parece que el equipo y el material deben poseer 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, conscientes de esta realidad, algunas normas autonómicas han previsto que, en defecto de homologación, bastará con que reúna las condiciones de seguridad según el uso<sup>139</sup>. 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<sup>140</sup>.

En relación a la homologación de material, debemos recordar que el artículo 31.b) del Decreto Andalucía 20/2002 prevé que la Consejería de Turismo y Deporte y las asociaciones de empresas de turismo activo podrán suscribir convenios y otro tipo de acuerdos con las federaciones deportivas andaluzas en cuyos estatutos figure como modalidad o especialidad la práctica de

<sup>138</sup> La regulación de las condiciones de los equipos y del material suele ser bastante uniforme, aunque existen matices que marcan diferencias significativas. Los Decretos Murcia 320/2007 (art. 4.1), Castilla-La Mancha 77/2005 (art. 5), Castilla y León 96/2007 (art. 5) y Decreto Comunidad Valenciana 22/2012 [art. 7.1.c)] 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. Los Decretos La Rioja 14/2011, Asturias 111/2014, Baleares 20/2014 exigen que el equipo y el material que sean puestos a disposición de los usuarios estén 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 (art. 210.2, 9.1 y 122.4 respectivamente).

<sup>139</sup> Véase la nota anterior.

<sup>140</sup> Véase sobre la homologación de equipos y materiales, J. M<sup>o</sup>. Nasarre Sarmiento, «Propuestas para una convergencia de la regulación jurídica de las empresas de turismo activo», *Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 31 (2012), pp. 250-251.

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, en relación a los equipos y al material, que anteriormente recaían sobre los directores y monitores y ahora, como se ha expuesto anteriormente, recaen de forma genérica sobre las empresas de turismo activo. Así, a la empresa le corresponde, por una parte, revisar y controlar el buen estado de los equipos y material empleados, responsabilizándose del cumplimiento de la normativa relativa a sus revisiones periódicas de carácter obligatorio [art. 26.c)]<sup>141</sup> y, por otra, tiene la obligación de mantener en condiciones de uso adecuado los equipos y el material para el desarrollo de la actividad [art. 26.f)].
- c) La práctica de determinadas actividades de turismo activo requiere de un material para su desarrollo. Por este motivo, el Decreto Andalucía 20/2002 impone a las empresas la obligación, en su caso, de especificar qué material no estará incluido en el precio ofertado, requiriendo de un pago adicional. Sin embargo, el mismo Decreto exige a las empresas incluir en el precio siempre el material o equipo mínimo de seguridad –art. 29.e)–<sup>142</sup>.

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.

#### **6.4. 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 sinnúmero 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.

##### *A) Planes de emergencia*

Las empresas de turismo activo deben preparar y, en su caso, activar los planes de emergencia y de evacuación que sean necesarios en caso de accidente o de otra circunstancia

<sup>141</sup> El Decreto Asturias 111/2014 exige que las empresas deben tener constancia documental avalada por el responsable de seguridad acerca de la realización de las revisiones (art. 9.3).

<sup>142</sup> En el mismo sentido, el artículo 211.1.g) Decreto La Rioja 14/2011. En el caso del Decreto Asturias 111/2014, se establece la obligación de las empresas de poner a disposición de los usuarios el material de protección adecuado a la actividad que se vaya a desarrollar (art. 9.4).

que lo demande de acuerdo con la normativa vigente<sup>143</sup> –art. 26.b) Decreto Andalucía 20/2002–<sup>144</sup>.

Este plan de emergencia no se exige que se presente en ningún momento, ni a la Delegación Provincial de Turismo y Deporte ni a la de Medio Ambiente, circunstancia que impide no solo tener constancia de la eficacia del diseño de los mismos, sino incluso de su existencia, pese a su importancia.

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 el 13.3 del Decreto Asturias 111/2014 que exige a las empresas, para cada actividad que se oferte, contar con un protocolo de prevención y actuación en caso de accidentes, adecuado a la normativa vigente en la materia que habrán de comunicar antes de iniciar la actividad a la Dirección General con competencias en materia de turismo para que esta, a su vez, lo remita para su evaluación al órgano competente en materia de protección civil del Principado de Asturias–<sup>145</sup>. Incluso el Decreto La Rioja 14/2011 exige a las empresas de turismo activo que comuniquen por cualquier procedimiento a los citados Servicios de Protección Civil o a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de la zona el desarrollo de cada actividad, con el número de personas participantes y el trayecto previsto. Si se prestan periódicamente, bastará con una comunicación inicial que exprese el número máximo de participantes –art. 214.3–.

En el marco 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: «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<sup>146</sup>. El plan de autoprotección atenderá a la normativa vigente en materia

---

<sup>143</sup> Esta era una obligación que recaía, antes de la reforma del Decreto Andalucía 20/2002 por el Decreto Andalucía 80/2010, sobre los directores técnicos que son a los que correspondía activarlos cuando fuese preciso.

<sup>144</sup> 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].

<sup>145</sup> 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.

<sup>146</sup> En un sentido similar, el artículo 214.2 del Decreto La Rioja 14/2011 cuando dispone: «las empresas deberán contar con un protocolo de actuación en caso de accidentes que deberán comunicar al inicio de cada temporada a los Servicios Oficiales de Protección Civil de la Administración de la Comunidad Autónoma o de la entidad local del ámbito de actuación territorial de la empresa».

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 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) Formación del personal en primeros auxilios o socorrismo*

En el contexto de las obligaciones de las empresas de turismo activo, en el artículo 26 del Decreto Andalucía 20/2002 se exige a las mismas «acreditar conocimientos en materia de socorrismo o de primeros auxilios del personal al servicio»<sup>147</sup>. Un precepto que tiene su antecedente en el derogado artículo 27, dedicado a los monitores, precepto que les requería estar en posesión del título de socorrista o de primeros auxilios.

En este sentido, en un trabajo anterior a la reforma operada por el Decreto Andalucía 80/2010 que condujo, entre otras cosas, a la eliminación del artículo 27 y a pasar el requisito que nos ocupa al artículo 26.g), manifestaba que, pese a lo acertado de la materia el Ejecutivo, en un exceso de celo, «no había 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»<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> En el mismo sentido, el artículo 122.1 Decreto Baleares 20/2015.

<sup>148</sup> Cfr. J. M<sup>o</sup> Pérez Monguió, «El turismo activo», en S. Fernández Ramos (Dir.), *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, p. 490.

Sin embargo, se ha producido una relajación excesiva del requisito que conduce a que la redacción del artículo 26.g) del Decreto Andalucía 20/2002 no resulte especialmente acertada, pues basta «acreditar conocimientos...» y no una formación específica. En este sentido, para dar una salida interpretativa a esta situación, podría entenderse que aquellas personas con una titulación de Técnico Deportivo en Salvamento y Socorrismo<sup>149</sup> o aquellas formaciones sobre la materia impartidas por las Federación de Salvamento y Socorrismo, autorizadas por la Administración<sup>150</sup> o incluso aquellos cursos específicos sobre primeros auxilios reúnen los requisitos y aquellos que han cursado titulaciones o una formación reglada en la que se incluyó los primeros auxilios deberán acreditar que en los itinerarios curriculares que siguieron se encontraban los primeros auxilios o el salvamento.

Como una herencia de la normativa anterior, se debe tener presente que el Decreto Andalucía exige acreditar conocimientos en primeros auxilios o en socorrismo<sup>151</sup> cuando, por ejemplo, en todas las actividades acuáticas se deberían exigir las dos<sup>152</sup> o incluso existen cursos específicos de socorrismo terrestre<sup>153</sup>. De hecho, de *lege ferenda* sería acertado exigir a todas las actividades que el personal tenga «conocimientos en primeros auxilios» y solo en aquellas actividades que así lo requieran o aconsejen por su naturaleza exigir de forma acumulativa los conocimientos relativos al salvamento<sup>154</sup>.

---

<sup>149</sup> Real Decreto núm. 878/2011, de 24 de junio, por la que se establece el título de Técnico Deportivo en Salvamento y Socorrismo y se fijan sus enseñanzas mínimas y los requisitos de acceso.

<sup>150</sup> Resolución de 3 de julio 2014, por la que se otorga el reconocimiento a las formaciones deportivas de salvamento y socorrismo de nivel I, autorizadas por la Dirección General de Deportes de la Junta de Castilla y León e impartidas por la Federación de Salvamento y Socorrismo de Castilla y León.

<sup>151</sup> Esta es una práctica común en otras normas autonómicas, cfr. artículos 8.5 Decreto Castilla y León 96/2007; 9.2.b) Decreto Aragón 55/2008; disposición transitoria primera del Decreto Castilla La Mancha 77/2005 o 122.1 Decreto Baleares 20/2015.

<sup>152</sup> La Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía exige, en el artículo 93, a los monitores deportivos uno de los siguientes títulos cuando ejercen su actividad el medio acuático: a) Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar. b) Técnico o Técnica Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar. c) Técnico o Técnica Deportivo Superior en natación, actividades subacuáticas o salvamento y socorrismo, o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar. d) Técnico o Técnica Deportivo en natación, actividades subacuáticas o salvamento y socorrismo, o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

<sup>153</sup> En este sentido, el Curso de Primeros Auxilios y Socorrismo Terrestre ofertado por el Consejo de la Juventud de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con una duración de 40 horas, cfr. <http://www.cjrioja.org/joomla/index.php/es/formacion/cursos-presenciales/cursos-de-ocio-y-tiempo-libre/item/28-curso-primeros-auxilios-socorrismo-terrestre> (consultado el 20 de julio de 2016).

<sup>154</sup> En numerosas Comunidades Autónomas se exige el título de socorrista o un curso de primeros auxilios. Así, el artículo 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, el artículo 9.2.b) del Decreto Aragón 55/2008 o el Decreto Castilla La Mancha 77/2005 que

Por último, el requisito de acreditar los conocimientos se exige a todo el personal al servicio de la empresa y no exclusivamente a los monitores, como pasaba antes de la reforma mencionada. La consecuencia no es razonable, pues quien debe estar en posesión de los conocimientos expresados deben ser las personas que acompañen a los usuarios y no todo el personal al servicio y, por ello, sería que de *lege ferenda* se modificase el precepto para ser exigido exclusivamente al personal que desarrolla aquella función y, hasta entonces, realizarse una interpretación flexible del requisito<sup>155</sup>.

### C) Seguro de responsabilidad profesional

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 solo para los usuarios del servicio sino incluso para el medio en el que se desarrolla<sup>156</sup>. En este sentido, el Decreto Andaluz 20/2002, requería, 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.

---

requiere que, todo caso, deberán contar con el título de socorrista o curso de primeros auxilios expedido por el órgano competente. También se encuentran Comunidades Autónomas que exclusivamente exigen los primeros auxilios, como es el caso del Decreto Asturias 111/2014 que solo requiere formación suficiente en materia de primeros auxilios y seguridad y conocer los protocolos de prevención de accidentes y de evacuación en el caso de que se produzca un accidente (art. 8.6).

<sup>155</sup> Al margen de acreditar esta formación, recordemos que el personal debe estar cualificado para el desarrollo de la actividad. La Ley 5/2016, de 19 de julio, del deporte de Andalucía, distingue, como hacía el Decreto Andalucía 20/2002, entre directores técnicos y monitores. Estos últimos son definidos, en el artículo 50, como «aquellas personas que, con la titulación exigida conforme a lo dispuesto en la presente ley, desarrollan en el ámbito del deporte, con objetivos vinculados al ocio saludable, la recreación, el turismo o análogos, no enfocado a la competición deportiva, las siguientes funciones: a) La instrucción e iniciación deportiva. b) La planificación, dirección y supervisión de actividades dirigidas a la preparación, expresión, mejora o mantenimiento de la condición física. c) La supervisión y control de la actividad deportiva. d) La realización de actividades de formación, animación deportiva, guía, acompañamiento o análogas». Y a los mismos se les exige para el desarrollo de su función, cuando la actividad se ejerza específicamente en una modalidad o especialidad deportiva, uno de los siguientes títulos: a) Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar. b) Técnico o Técnica Deportivo Superior o título equivalente en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente. c) Técnico o Técnica Deportivo o título equivalente en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente. Para los supuestos que ejerzan la profesión en actividades deportivas en el medio natural, exceptuadas las modalidades deportivas reconocidas oficialmente, se exigirá uno de los siguientes títulos: a) Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar. b) Técnico o Técnica en Conducción de Actividades Físico-Deportivas o título equivalente en el medio natural con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar (art. 93).

<sup>156</sup> Véase, por su interés práctico, López Sánchez, «Organización de actividades en el medio natural: contratación y aspectos jurídicos relevantes», *Revista Española de Educación Física y Deportes*, núm. 412 (2016), pp. 45-57.

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

Sin embargo, con la reforma operada en la norma por el artículo 1.5 del Decreto 80/2010 en el Decreto Andalucía 20/2002, se exige exclusivamente disponer de un seguro de responsabilidad profesional adecuado a la naturaleza y alcance del riesgo de las actividades de turismo que desarrollen. Un seguro que debe cubrir, como dispone el artículo 23.1.a) *in fine*, las responsabilidades potenciales por los riesgos que puedan derivarse para las personas usuarias o para terceros.

Con la fórmula actual, se ha perdido claridad en el tipo de seguros que deben suscribir las empresas de turismo activo pues, aunque el seguro de responsabilidad civil se aprecia nítidamente, el de asistencia o accidente planea sus incógnitas con la regulación actual ya que no queda claro que pueda ser exigido. Todo ello en la medida que lo que requiere la norma es un seguro que cubra las responsabilidades potenciales derivadas de la actividad que pueden o no cubrir los gastos derivados de la asistencia o accidente.

Por este motivo, y ante la importancia de la materia, sería conveniente que se regresará a la redacción original del precepto con la diferenciación entre los dos tipos de seguro, fórmula que ha sido seguida por el Decreto Asturias 111/2014 (art. 12.1) o incluso la del Decreto Cataluña 58/2003 que requiere, por una parte, un seguro de accidentes personales para las personas practicantes de las actividades físico-deportivas, que cubra los gastos de curación, rescate y traslado por 6.000 euros por víctima y un capital mínimo por muerte de 3.000 euros y 6.000 por gran invalidez, y por otra, un seguro de responsabilidad civil para cubrir los riesgos del desarrollo de la actividad (art. 7.1).

El Decreto Andalucía 20/2002 establecía en la disposición final que la cuantía de los seguros se establecería por Orden de la Consejería de Turismo y Deporte en virtud del «nivel de riesgo inherente a cada una de las actividades integrantes del turismo activo, pudiéndose establecer mecanismos de actualización». Hasta la aprobación de la citada orden, que nunca se produjo, se debía aplicar la disposición transitoria quinta del Decreto que establecía unas cuantías mínimas obligatorias de los seguros, cuando disponía 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 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<sup>157</sup>.
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».

---

<sup>157</sup> Véase la tabla de la página siguiente.

El Decreto Andalucía 80/2010 derogó tanto la disposición final como la disposición transitoria quinta y, por tanto, los importes de los seguros han quedado en el limbo, pues exclusivamente se prevé que debe ser adecuado a la naturaleza y al alcance del riesgo de las actividades<sup>158</sup>.

Por último, dos apuntes. En primer lugar, resulta un tanto sorprendente la «desregulación» de los temas relacionados con los seguros en esta materia con las previsiones del artículo 23.3 del Decreto Andalucía 20/2002. Este último precepto, como se expuso en el apartado dedicado a los requisitos para el desarrollo de las actividades de turismo activo, requiere, por motivos de seguridad pública, que el seguro de responsabilidad profesional al que nos estamos refiriendo se exija a los prestadores de servicios que operen en Andalucía en régimen de libertad de servicios en el ámbito de la Unión Europea<sup>159</sup>, salvo que ya estuvieran cubiertos en otro Estado miembro o entiendo también, en otra Comunidad Autónoma. Todo ello, siempre que «se haya establecido una garantía, equivalente o comparable en lo esencial en cuanto a la finalidad y a la cobertura que ofrece en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía y posibles exclusiones de la cobertura».

Sin embargo, esta obligación, al amparo del artículo 23.1.a) del Decreto Andalucía 20/2002 será muy compleja de cumplir en su integridad. Se podrá solicitar que tengan un seguro que cubra los riesgos que se produzcan en Andalucía pero exigir que el seguro del que dispongan estas empresas sea «equivalente o comparable en lo esencial a la finalidad y a la cobertura que ofrece en términos de riesgo asegurado, suma asegurada, límite de la garantía y posibles exclusiones» será imposible de cumplir en la medida que en la normativa andaluza no se prevén cantidades aseguradas mínimas, límites de la garantía y posibles exclusiones. Incluso el artículo 23.3 del Decreto Andalucía 20/2002 prevé que, si la garantía es parcial, será exigible una garantía complementaria para cubrir los elementos que no estén cubiertos.

En segundo lugar, y para concluir este apartado, dejar de relieve que las empresas de turismo activo tienen el deber de informar a los usuarios antes de la práctica de la actividad, entre otras cuestiones, del tipo de cobertura de que dispone el seguro concertado por la empresa y, por tanto, en el caso de que las pólizas no cubran los daños por accidentes, rescate o asistencia o tengan limitados sus importes, se debería hacer hincapié en estas cuestiones [art. 29.i) Decreto Andalucía 20/2002].

---

<sup>158</sup> En la declaración responsable que se encuentra para la tramitación electrónica exclusivamente se exige la fecha de suscripción, la entidad aseguradora y el importe.

<sup>159</sup> Recordemos que aquellas empresas de la Unión Europea que operen de forma ocasional no tienen obligación de presentar la declaración responsable para prestar sus servicios en Andalucía.

Tabla 11

Comparativa de los seguros y cantidades cubiertas en las distintas Comunidades Autónomas<sup>160</sup>

Comunidad Autónoma	Seguro responsabilidad civil	Seguro de asistencia o accidente
Aragón (Decreto 55/2008 Art. 4.3)	600.000 euros por siniestro. Franquicia máxima: 600 euros.  *Al margen de este seguro se requiere uno de responsabilidad civil, con una cobertura ilimitada, para la responsabilidad por los daños personales que se causen a los usuarios con ocasión del transporte privado en caso de que se lleve a cabo este servicio por las empresas.	Requiere su existencia pero no precisa cantidad.  Franquicia máxima: 600 euros
Asturias (art. 12 Decreto 111/2014)	300.507 euros. Franquicia: 602 euros.	300.507 euros. Franquicia: 602 euros.
Castila-La Mancha [Decreto 77/2005 art. 10.3.b)].	150.250 euros por víctima. 601.000 euros por siniestro.	
Castilla y León (Art. 7.1 Decreto 96/2007)	600.000 euros por siniestro. 150.000 por víctima.	
Cataluña Decreto (art. 756/2003)	Mínimos: 15.253,03 por víctima. 601.012,10 por siniestro.	Curación, recate y traslado: 6.000 euros por víctima. Muerte: 3.000 euros. Gran invalidez: 6.000 euros.
Galicia [art. 43.2.c) Decreto 42/2001]	390.657,67 euros. * Limita los daños personales –180.303,63 euros– y materiales –60.101,21 euros.	
Murcia [art. Decreto 320/2007 [art. 12.2.c)]	600.000 Debe incluir daños corporales, daños materiales, daños morales y perjuicios económicos causados.  Hasta el año 2011 se exigía cobertura mínima de 600.000 euros por siniestro y una franquicia máxima de 600 euros.	Se requiere su existencia [art.8.1.g) Decreto 320/2007]
Navarra [art. 5.1.a) Decreto 288/2004]	600.000 euros por siniestro. Franquicia 600 euros.	Se exige debe cubrir también el rescate. No se permite franquicia alguna.
La Rioja [art. 206.a) Decreto 14/2011]	300.000 euros.	
Valencia [art. 7.1.b) Decreto 22/2012]	600.000 euros.	

\*Las cantidades de las coberturas son mínimas y la de las franquicias máximas.

\*\*El cuadro es exclusivamente ilustrativo.

<sup>160</sup> Véase las consideraciones sobre la responsabilidad civil y los seguros en J. M<sup>a</sup>. Nasarre Sarmiento, «Propuestas para una convergencia de la regulación jurídica de las empresas de turismo activo», *Acciones e Inversiones Sociales*, núm. 31 (2012), pp. 251-252.

#### D) Otras medidas

El Decreto Andalucía 20/2002 exigía a los monitores estar comunicados permanentemente y disponer de un botiquín de primeros auxilios todo el trayecto (ex art. 27.3 Decreto Andalucía 20/2002). Sin embargo, con la derogación de este precepto por el Decreto Andalucía 80/2010, estas importantes medidas se han eliminado y, pese que el sentido común y la prudencia hacen que sean imprescindibles, no podrán ser exigidas por la Administración.

En el resto de regulaciones autonómicas, estas medidas se repiten y constituyen cautelas imprescindibles para poder reaccionar en caso de que suceda cualquier tipo de infortunio, pues permiten una primera asistencia por parte del personal de la empresa –recordemos que debe acreditar conocimientos en socorrismo o primeros auxilios–, 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.

Así, por ejemplo, el Decreto Baleares 20/2015 requiere que el personal técnico que acompañe a las personas practicantes lleve, durante la realización de la actividad, un botiquín de primeros auxilios y un aparato de comunicación que permita en todo momento el contacto directo con los responsables de la empresa o con los servicios públicos de emergencia y rescate, con la finalidad de pedir ayuda si fuera necesario (art. 122.3)<sup>161</sup>. Incluso el Decreto Comunidad Valenciana 22/2012 aun es más preciso cuando además exige «en el caso de que las condiciones físicas del medio en que se desarrolle la actividad no permitan la utilización de dichos aparatos de comunicación, se deberá disponer de uno en el punto más próximo posible al lugar donde se esté desarrollando la actividad. Asimismo, y con las salvedades establecidas para los aparatos de comunicación, en actividades con itinerarios de más de diez kilómetros de longitud, o que se desarrollen en áreas de una extensión superior a veinticinco kilómetros cuadrados, deberá contarse con un aparato que incorpore un sistema de posicionamiento geográfico global» [art. 12.2.a)].

## BIBLIOGRAFÍA

ASPAS ASPAS, J. M., *Los deportes de aventura. Consideraciones jurídicas sobre el turismo activo*, Prames, Zaragoza, 2000.

---

<sup>161</sup> En el mismo sentido, artículos 9.3 Decreto Asturias 111/2014; 9.1 Decreto Castilla y León 96/2007, 45.1 Decreto Galicia 42/2001, 6.1 Decreto Castilla-La Mancha 77/2005, 7.2 Decreto Murcia 320/2007 y 10.2 Decreto Navarra 288/2004. Algunas normas autonómicas, como es el caso del Decreto La Rioja 14/2011 y Decreto Aragón 55/2008 exclusivamente requieren que los monitores, guías o instructores que acompañen a los usuarios lleven un aparato de comunicación para mantener contacto directo con los responsables de la empresa o, en el caso de Asturias, con los servicios públicos de emergencia y rescate (art. 214.1 y 11.1 respectivamente).

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.; J. Tudela Aranda, «La problemática jurídica de la calidad turística», *RArAP*, núm. 23, 2003, pp. 131 y ss.

BLANQUER, D., «Régimen jurídico del turismo rural», *Régimen Jurídico de los recursos turísticos*, *RArAP*, 1999.

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 las Escuela Regional de Turismo De Castilla y León*, Andanzas, 1, Ávila, 1993, p. 14.

DEL TORO VEGA, G., «La Praxis de turismo activo en entornos naturales: Conceptualización e identificación», en *Acciónmotriz*, núm. 5 (2010), pp. 43-58.

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. (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», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 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 la centrales de reserva. La experiencia en la Comunidad Autónoma andaluza», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27 (2005), pp. 257-268.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., «El procedimiento administrativo común: iniciación y ordenación. La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común», en H. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwer, 2016, pp. 288-291.

INGLÉS YUBA, E., y SEGUÍ URBANEJA, J., «Estudio comparativo del ordenamiento jurídico del turismo activo y las actividades deportivas en el medio natural en la España de la Comunidades Autónomas», en *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 31 (2012), pp. 160-200.

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.

LÓPEZ BUSTOS, F., «Disciplina deportiva, protección del medio ambiente y turismo activo», en *Revista andaluza de derecho del deporte*, núm. 2 (2007), pp. 267-272.

LÓPEZ SÁNCHEZ, «Organización de actividades en el medio natural: contratación y aspectos jurídicos relevantes», en *Revista Española de Educación Física y Deportes*, núm. 412 (2016), pp. 45-57.

LUQUE 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.

MEDIAVILLA SALDAÑA, L., «La calidad técnica en el turismo de aventura», *Apuntes de Educación Física y Deportes*, núm. 116 (2014), pp. 80-86.

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.

MIRANDA VIÑUELAS, J., «Turista fascinado, deportista explorador. Vínculos entre deporte y turismo y sus repercusiones publicitarias y humanas», en *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, núm. 11 (2015), pp. 69-74.

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>a</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>a</sup>., HIDALGO RÚA, G. y BERNAD, P., *La vertiente jurídica del montañismo*, Prames, Zaragoza, 2001.

NASARRE SARMIENTO, J. M<sup>a</sup>., «Propuestas para una convergencia de la regulación jurídica de las empresas de turismo activo», en *Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 31 (2012), pp. 234-263.

LÓPEZ RUBIO, J. y MARCHANTE LARA, M., «El Turismo Activo y de Naturaleza en los Espacios Protegidos de Andalucía: Un Ejemplo de Turismo Sostenible», en *Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente: RESTMA*, núm. 12 (2011), pp. 35-56.

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», *RRAp*, 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.

PÉREZ MONGUIÓ, J. M<sup>a</sup>., «El régimen del turismo activo en España desde la perspectiva andaluza», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 33 (2008), pp. 281-348.

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.

RIVERA MATEO, M., «La oferta comercial de turismo activo de naturaleza en España: estructuración, tendencias recientes y contextualización territorial», *Turismo y Sociedad*, XVI (2015), pp. 85-108.

SALGADO CASTRO, A., «La distribución de competencias en materia de Turismo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 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», *RArAP* 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», *RArAP*, núm. 19, 2001.

– «La problemática jurídica de la calidad turística», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23 (2003), pp. 131-154.