



Sr. Pérez Solano, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de agosto de 2007, ha examinado el *proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de las Empresas de Turismo Activo de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de junio 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto elaborado por la Consejería de Cultura y Turismo, por el que se regula la ordenación de las Empresas de Turismo Activo de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 25 de junio 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 596/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sr. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

#### **Primero.- El proyecto.**

El decreto tiene por objeto la ordenación de las empresas de turismo activo, desde el punto de vista turístico, en la Comunidad de Castilla y León. La regulación del sector responde a la necesidad de incentivar las actividades conocidas como turismo activo, ya en auge.



Se pretende así establecer los requisitos que deben cumplir las empresas que se dediquen a la realización de este tipo de actividades, buscando la seguridad jurídica necesaria para los empresarios y usuarios de esta modalidad de turismo, con la idea de fomentar este sector estratégico para la Comunidad.

Como señala el expositivo de la norma, el sector del turismo constituye un sector productivo dinámico y con indudables potencialidades para contribuir de manera importante al objetivo esencial de desarrollo económico y social de la Comunidad de Castilla y León. Por ello, desde los distintos ámbitos sociales y políticos se percibe como imprescindible la atención de las necesidades y demandas del turista de Castilla y León.

La norma tiene la siguiente estructura:

- Preámbulo expresivo del marco en el que se insertará la norma objeto del dictamen.

- Capítulo I, "Disposiciones generales", compuesto de dos artículos.

- El artículo 1 regula el objeto de la norma, dando una definición, paralela a la establecida en las de otras Comunidades Autónomas, debiendo entender por empresas de turismo activo "aquellas que tengan por objeto la realización de actividades turístico-deportivas y de ocio, que se practiquen sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la propia naturaleza en el medio que se desarrollen, sea éste aéreo, terrestre de superficie o subterráneo o acuático y a las que es inherente el factor riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o de destreza para su práctica".

- El artículo 2 refiere el ámbito de aplicación subjetivo y objetivo.

- Capítulo II, "Requisitos y Obligaciones", artículos 3 al 11 del proyecto, enumera los requisitos administrativos exigidos para la obtención de autorizaciones y para la práctica de las actividades, así como las obligaciones que genera.



- El artículo 3 establece la autorización previa y la inscripción de la empresa en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas.

- El artículo 4, realiza una advertencia en términos generales a la protección de medio ambiente.

- El artículo 5 exige que los equipos y el material que las empresas alquilen o pongan a disposición de sus clientes para la práctica de las actividades de turismo activo, tengan las condiciones de seguridad y garantías para el uso al que estén destinados, estén homologados o no, siendo responsables los empresarios del mantenimiento y seguridad del material a emplear.

- El artículo 6 exige el establecimiento de una sede social con una placa identificativa ajustado a un modelo normalizado

- El artículo 7 obliga a las empresas a suscribir un seguro de responsabilidad civil por el riesgo de la actividad, así como a los clientes un seguro de accidentes o asistencia.

- El artículo 8 regula las condiciones para poder ser considerados monitores, guías e instructores de estas actividades.

- El artículo 9 contiene disposiciones generales sobre la seguridad física y la prevención de accidentes, que se completan en el artículo 10 con las garantías para los usuarios.

- El artículo 11 establece que para que los menores de 16 años puedan participar en la realización de actividades de turismo activo, se requerirá, con carácter previo y por escrito, la autorización de quien ostente su patria potestad o tutela legal.

- Capítulo III, "Otras obligaciones turísticas", artículos 12 a 16, establece otro tipo de condicionantes administrativos fundamentalmente referidos a derechos del consumidor en materia turística. Así:

- El artículo 12 se refiere al Libro de Inspección y a las Hojas de Reclamaciones.



- El artículo 13 a la publicidad y régimen de precios por los servicios prestados.
- El artículo 14 a las modificaciones en la titularidad y al cese en las actividades.
- El artículo 15 se dedica a la revocación de las autorizaciones.
- El artículo 16 al sometimiento de las empresas de turismo activo al régimen general sobre disciplina turística.

Además de los dos capítulos reseñados, el proyecto contiene una disposición adicional ("Empresas de otras Comunidades que presten servicios de turismo activo en Castilla y León), cuatro disposiciones transitorias ("empresas de turismo activo en funcionamiento", "empresas inscritas en el Registro de Empresas, Actividades y Profesiones Turísticas", "centros de turismo rural", y "protocolo de actuación en caso de accidentes"), una disposición derogatoria y tres finales.

Se acompañan al proyecto tres anexos, que contienen modelos de declaración responsable de adecuación y seguridad de los equipos (anexo I), certificado de servicios prestados (anexo II) y un modelo de contrato para los servicios de empresas de turismo activo (anexo III).

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Borrador del proyecto de decreto.
- Memoria justificativa del proyecto de decreto de referencia.
- Informe del Consejo Económico y Social.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Cultura y Turismo.



- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios.

- Acreditación del cumplimiento del trámite de audiencia, que consta de: a) Informes de las Consejerías; b) declaración de conformidad con el texto de ATACYL (Asociación de Turismo Activo de Castilla y León); c) Acta del Consejo de Turismo de Castilla y León; d) Consulta a la Dirección General del Medio Natural y a la Dirección General de Juventud; e) Consulta a los Patronatos de Turismo de la Comunidad de Castilla y León; y f) Consulta a todas las Secciones de Turismo de la Dirección General de Turismo.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Segunda, según lo establecido en la regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.



## **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las actuaciones administrativas.

Hay que reconocer la minuciosidad con la que se ha elaborado el expediente y la claridad de la memoria presentada, así como el amplísimo trámite de audiencia realizado, ejemplo de cómo debe tramitarse un proyecto de disposición de esta naturaleza.

## **3ª.- Competencia y rango de la norma.**

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 32.1.15ª de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en materia de promoción del turismo y de su ordenación en el ámbito de la Comunidad.

En el ejercicio de esta competencia se aprobó la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, que en su artículo 2, relativo al ámbito de aplicación, dispone que, a los efectos de dicha ley, son actividades turísticas las dirigidas a la prestación de servicios de alojamiento, de restaurante, intermediación entre la oferta y la demanda, información y



asesoramiento relacionados con el turismo, o cualesquiera otras directa o indirectamente destinadas a facilitar el movimiento, estancia y servicio de viajeros, y que reglamentariamente se clasifiquen como tales.

En este sentido el artículo 6.1. a) de la citada Ley 10/1997 atribuye a esta Comunidad Autónoma, entre otras competencias, la de ordenación de las empresas y actividades turísticas.

#### **4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

En cumplimiento de la habilitación antes referida, el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene por objeto regular la ordenación de las Empresas de Turismo Activo de la Comunidad de Castilla y León.

Una vez efectuadas las anteriores consideraciones previas, el Consejo Consultivo considera que procede realizar las siguientes observaciones al proyecto de decreto sometido a consulta:

##### **- Preámbulo.**

La fórmula recogida al final del preámbulo, relativa a la incorporación del dictamen de este Consejo, hemos de señalar que es incompleta, puesto que en el proyecto remitido únicamente se hace referencia a la correspondiente a aquellas disposiciones que se dicten de conformidad con el dictamen del Consejo Consultivo, determinando a priori el sentido del presente dictamen. A nuestro juicio, debería recogerse en el proyecto la doble fórmula establecida en el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León. Y sólo después de emitir este Órgano Consultivo su dictamen, adoptar una u otra fórmula en atención al contenido del mismo.

Por tanto, lo correcto sería aludir a la doble fórmula, esto es, “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León u oído el Consejo Consultivo de Castilla y León”.



## **Articulado.**

### **Artículo 1.- *Objeto.***

El punto primero señala que “El presente Decreto tiene por objeto la ordenación de las empresas de turismo activo, desde el punto de vista turístico”. Probablemente se ha añadido la frase “desde el punto de vista turístico” para indicar que complementará a toda la legislación sectorial que le pueda afectar, como es obvio, vigente al no oponerse a ella. Por ello no añade gran cosa.

El apartado segundo da una definición legal de empresas de turismo activo, sustancialmente coincidente con la misma norma de otras Comunidades, como Navarra (Decreto Foral 288/2004, de 23 agosto), Castilla la Mancha (Decreto 77/2005, de 28 junio), Asturias (Decreto 92/2002, de 11 julio), etc., fundamentando todas ellas la peculiaridad diferenciadora de la empresa en que ha de ser “inherente el factor riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o de destreza para su práctica”.

Este punto 2, dada la heterogeneidad de actividades que puede comprender, en realidad es una concreción del ámbito subjetivo de aplicación, nunca el objeto. Prueba de ello es que el artículo 2.4 indica que “Mediante Orden de la Consejería competente en materia de turismo, se aprobará una relación de las actividades consideradas como de turismo activo”. Por ello se recomienda refundir el artículo 1 y 2, en uno solo con la rúbrica “Ámbito” o si se desea “Objeto y ámbito” o sencillamente pasar este párrafo al ámbito de aplicación.

### **Artículo 2.- *Ámbito de aplicación.***

El primer párrafo señala que el ámbito subjetivo será de “aplicación a las personas físicas o jurídicas que se dediquen a la organización o realización de actividades de turismo activo mediante precio”.

Aunque su sentido es comprensible, debería referirse a la explotación con compensación económica, ánimo de lucro o comercial, o a la explotación empresarial. La idea debe ser que la organización de actividades se realice con ánimo de lucro económico, profesionalmente, excluyéndose de su ámbito de





aplicación cuando el importe recibido, ("precio"), no cubra el coste del servicio, intención en principio ajena a la actividad empresarial. Así, el referido Decreto del Principado de Asturias añade: "(...) por precio de forma habitual y profesional".

La Comunidad de Castilla la Mancha -Decreto 77/2005, de 28 junio- añade, además del precio, "compensación económica o contravalor comercial". Dejar únicamente el sustantivo "precio" podría llevar a marginar, por ejemplo, a las empresas turísticas que ofrecen el alojamiento con una opción gratuita de poder usar servicios complementarios, encuadrables en el turismo activo, pero por los que no se satisface directamente precio.

En cuanto al apartado segundo, resulta difícil de justificar que las actividades complementarias referidas puedan ser consideradas dentro del ámbito del presente proyecto como turismo activo, y más si se omite el componente empresarial, o no se les añade la connotación de "profesionalmente", para deslindar la actividad de colaboraciones esporádicas o el cambio de uso de los materiales. Es la manera de poder considerar la actividad como una profesión turística y hacer aplicable el artículo 3 del proyecto y el 33 de la Ley 10/1997, de 19 diciembre de Turismo de Castilla y León.

### ***Artículo 3.- Autorización y Registro.***

Al referirse al Registro de Empresas, Actividades y Profesiones Turísticas, sobra la mención a su norma de aprobación, dado que no singulariza ni el procedimiento, ni el registro, y existe, además, la posibilidad de que cambie la norma.

### ***Artículo 4.- Protección del medio ambiente.***

El artículo, después de realizar una observación sobre la protección del medio ambiente, hace hincapié en que la autorización de turismo activo no es omnicompreensiva, ya que no exime de otras autorizaciones sectoriales y, como es obvio, de cumplir la normativa por la que se rigen.



### **Artículo 5.- Equipos y material.**

Debería señalarse en este artículo las facultades inspectoras de la Comunidad de manera general o a través de la previsión del artículo 16 del proyecto.

### **Artículo 6.- Exigencia de sede social y placa identificativa.**

La expresión “sede social” hace pensar únicamente en una persona jurídica, cuando es perfectamente posible la existencia del empresario como persona física.

En el apartado 2, en referencia a la placa identificativa, parece suponerse que la empresa de turismo activo realizará sus actividades donde tenga su domicilio y esto no tiene por qué ser siempre así, y más para el caso de los colaboradores previstos en el artículo 2.2, a los que se les aplica este precepto.

La Secretaria General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial realizó alegaciones en este sentido, y en la página 15 de la memoria consta como aceptada, pero no se ha trasladado al proyecto el texto adaptado que en ella se propone.

### **Artículo 8.- Monitores, guías e instructores.**

El apartado 3 debe ser objeto de una disposición transitoria, al señalar que “Hasta que reglamentariamente se regule la profesión turística de Guía Turístico de la Naturaleza, y cuando la actividad tenga por objeto el demostrar los valores naturales de un área y sensibilizar sobre la conservación de los mismos, se admitirá las titulaciones del área ambiental con rango de formación profesional o superior”.

El apartado 4 se refiere a la admisión de “titulaciones relacionadas con el ámbito de aplicación del presente Decreto, que en un futuro sean reconocidas oficialmente”, lo que queda demasiado indeterminado.

El apartado 6 también debe ser objeto de una disposición transitoria, dado que su objeto es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación.



La Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, señala en su punto 40 que serán disposiciones transitorias, entre otras, las que establezcan una regulación autónoma y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua, para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición; o las que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.

#### **Artículo 10.- *Garantías para los usuarios.***

El apartado 1 establece que, por razones de seguridad, los responsables de las empresas de turismo activo “podrán limitar e incluso prohibir la participación en las actividades o en determinada parte de ellas, a las personas que no reúnan las condiciones físicas o psíquicas adecuadas para cada tipo de actividad y persona”.

Se añade a lo anterior que “estas limitaciones o prohibiciones estarán razonablemente fundadas no constituyendo, en caso alguno, atentado al derecho a la integración social de las personas con discapacidad”. Teniendo en cuenta que el derecho a la integración social corresponde a toda persona, debería recogerse así en el precepto, sin perjuicio de hacer una especial referencia a las personas con discapacidad.

#### **Artículo 14.- *Modificaciones, cambios de titularidad y ceses de las actividades.***

No sólo la modificación en las actividades debe notificarse, sino, y especialmente, cualquier alteración que afecte determinadamente a alguno de los requisitos exigidos para su autorización como empresario de turismo activo.

Es imprescindible, para la eficacia de este artículo, que se establezca un plazo para la comunicación del cambio a la Administración, a fin de evitar problemas interpretativos.



Además de ello, debería informarse expresamente a la empresa que las modificaciones establecidas en los puntos 1 y 2 (“en las actividades declaradas ante la administración turística” y “los cambios que se produzcan en la titularidad de las empresas”), dadas las cualidades personales exigidas, necesitan una nueva autorización.

#### **Artículo 15.- *Revocación.***

Debe tenerse presente que el empresario individual puede ser titular de una autorización de actividad de turismo activo, por lo que el apartado 1, letra a) de este artículo parece difícilmente aplicable, salvo por analogía. Si se desea salvar el problema, podría hacerse referencia a la pérdida de las condiciones generales para el ejercicio del comercio.

#### **Disposición Transitoria Tercera.- *Centros de Turismo Rural.***

Señala esta disposición que los Centros de Turismo Rural que realicen actividades de turismo activo “estarán sometidos al presente Decreto, debiendo obtener la correspondiente autorización turística como empresa de turismo activo y debiendo estar inscritos como tales en el Registro de Empresas, Actividades y Profesiones Turísticas. Los existentes dispondrán de un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Orden de desarrollo del presente Decreto para solicitar dicha autorización e inscripción”.

Debe eliminarse la referencia a la inscripción porque la misma es de oficio, según el artículo 3.3 del proyecto.

#### **Disposición Transitoria Cuarta.- *Protocolo de actuación en caso de accidentes.***

En la misma se puede leer que “Hasta que se apruebe la normativa de protección civil de la Comunidad de Castilla y León, el Protocolo de actuación en caso de accidentes no estará sujeto a modelo alguno”.

Tal como está redactado el precepto, no tiene contenido alguno, dado que lo que se prevé es que la normativa de protección civil de la Comunidad de Castilla y León establecerá el protocolo de actuación en caso de accidentes.



### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto que regula la ordenación de las Empresas de Turismo Activo de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.