



Dictamen

2/2020

Proyecto de decreto por el que se modifica el reglamento de las empresas de turismo activo

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 2/2020

Marzo de 2020

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2014
Esta publicación se edita únicamente en formato digital.
La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 20 de marzo de 2020, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 21 de febrero de 2020 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la señora Directora General de Turismo, del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba el parecer de este Consejo sobre el "proyecto de decreto por el que se modifica el reglamento de las empresas de turismo activo". El proyecto va acompañado de una memoria justificativa, que atiende a su contenido y estructura, su inserción en el ordenamiento jurídico, su impacto de género y una memoria económica.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, el proyecto de decreto ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, y por la Comisión Permanente acordando ésta última elevar al Pleno el presente dictamen.

La Constitución Española incluye, en su artículo 148.1. 18ª, la "promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" como materia en que las comunidades autónomas pueden asumir competencias a través de sus estatutos de autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió, como competencia exclusiva, el "turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos" (artículo 71. 51ª).

En ejercicio de esta competencia, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley de Turismo de Aragón (Ley 6/2003), que, tras diversas modificaciones y refundiciones, tiene en la actualidad la redacción dada por el Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio (parcialmente modificado en materia de agencias de viaje por Decreto-ley 4/2017, de 17 de octubre).

Este texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón dedica su Título IV a las empresas turísticas, regulando específicamente las empresas de turismo activo en su capítulo VI (artículos 57 y 58), en el que se definen este tipo de empresas y se remite al desarrollo reglamentario los requisitos que éstas deben de cumplir en cuanto a seguridad, información, prevención, instructores, monitores o guías acompañantes. Todo ello dentro del respeto a los principios generales establecidos en el texto refundido de la Ley de Turismo, referidos fundamentalmente a la suscripción obligatoria de seguros de responsabilidad civil y de asistencia o accidente, y a la

necesidad de obtener los informes y autorizaciones que resulten pertinentes en función de la actividad que se lleve a cabo o el medio en que ésta se desarrolle.

La regulación sobre empresas de turismo activo está contenida actualmente en el Decreto 55/2008, de 1 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de turismo activo, cuya revisión y modificación pretende llevar a cabo el proyecto de decreto sometido a dictamen de este Consejo.

II. Contenido

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, un artículo único, ocho disposiciones en su parte final, y el texto del Reglamento que se aprueba.

La exposición de motivos enmarca jurídicamente el decreto, cita las motivaciones para su aprobación y enumera las principales modificaciones que introduce.

El artículo único se limita a la aprobación del reglamento, que se incorpora al final del decreto.

En la parte final se incluyen dos disposiciones adicionales (relativas al transporte terrestre privado complementario y a las posibles formas de acreditar el título de socorrista o curso de primeros auxilios); cuatro disposiciones transitorias (referidas a las declaraciones responsables formuladas antes de la entrada en vigor del decreto y a las titulaciones exigidas en diversas circunstancias -períodos de convalidación, actividades para las que no existan titulaciones regladas y personal que no disponga de la titulación necesaria); y dos disposiciones finales (que habilitan para el desarrollo del Decreto y fijan su entrada en vigor a los tres meses de su publicación).

Por su parte, el reglamento consta de diecinueve artículos, distribuidos en tres capítulos, y dos anexos.

El capítulo primero (artículos 1 a 4) incluye disposiciones generales: objeto, definición, ámbito de aplicación y protección del medio ambiente.

El capítulo segundo (artículos 5 a 16), dedicado a la ordenación de la actividad de turismo activo, regula aspectos tales como: la declaración responsable, inscripción en el Registro de Turismo de Aragón, personal técnico, monitores guías e instructores, equipos y material, seguridad física y prevención de accidentes, deber de información y publicidad.

El capítulo tercero (artículos 17 a 19) fija el régimen sancionador, remitiéndose a la regulación establecida por el texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón.

El anexo I establece, con carácter orientativo, no limitativo, la relación de actividades que tienen la consideración de actividades de turismo activo.

El anexo II establece las características, tipografía y colores de las placas de identificación que deben exhibir las empresas de turismo activo.

III. Observaciones de carácter general

I

La regulación normativa en el ámbito turístico

El Consejo Económico y Social de Aragón ha dictaminado en los últimos años distintos proyectos normativos sobre cuestiones relacionadas con las actividades turísticas, en los que ha tenido ocasión de destacar el esfuerzo que el Gobierno de Aragón viene realizando, tanto para mantener debidamente actualizado el texto de la Ley de Turismo, como para desarrollar distintos aspectos de la normativa turística (casas rurales, viviendas de uso turístico, hoteles y balnearios, oficinas de turismo, guías turísticos, senderos, etcétera).

En esta línea, el Consejo valora positivamente la iniciativa del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial para actualizar la normativa sobre las empresas de turismo activo cuya regulación actual contenida en el Decreto 55/2008 había quedado obsoleta y en buena medida desplazada por los cambios introducidos en la Ley de Turismo de Aragón en aspectos tan importantes como la sustitución del régimen de autorización previa por la formulación de declaraciones responsables, o la competencia para tramitar las referidas declaraciones que ahora corresponde al Departamento competente en materia de turismo, frente a las competencias que el Decreto 55/2008 atribuía a las comarcas.

Esta constante adaptación normativa resulta de gran relevancia para uno de los calificados como sectores “estratégicos” de la economía aragonesa. Tanto la Estrategia de ordenación del territorio de Aragón, como la Directriz especial de ordenación territorial de política demográfica y contra la despoblación, lo consideran como uno de los primeros objetivos para la implantación de actividades económicas, tanto a nivel global, como específicamente en las zonas menos pobladas.

En el último Informe sobre la situación económica y social de Aragón aprobado por el CESA, correspondiente al ejercicio 2018, se aportan algunos datos significativos que nos permiten hacernos una idea de la importancia del sector turístico en general. Durante 2018 nuestra Comunidad recibió más de medio millón de visitantes extranjeros (575.633), siendo Aragón el destino principal de 7,9 millones de viajes realizados dentro de España.

La aportación directa de las actividades turísticas al valor añadido bruto de los servicios de mercado en Aragón se estima en un 9 % (un 9,9% a nivel estatal), lo que permite apuntar que la industria turística podría representar aproximadamente un 7,23 % del VAB total de Aragón. No obstante, la trascendencia de este sector en la realidad económica aragonesa va mucho más allá, por la multitud de efectos indirectos que ejerce, a raíz de los numerosos factores productivos e insumos que demanda al resto del entramado productivo.

Por otro lado, en cuanto al empleo, en 2018 en torno a 60.000 personas se integraron en el sector turístico aragonés, lo que supone que los empleados del ámbito turístico representan un 10,4% del conjunto de los trabajadores de Aragón.

Junto a las actividades turísticas tradicionales (turismo de sol, rural, de nieve...), el llamado turismo activo ha experimentado un importante crecimiento en los últimos años, consolidándose como un potente producto turístico que atrae, cada vez, un mayor número de usuarios, bien como destino específico, bien como complemento de otros productos turísticos. La riqueza y diversidad del patrimonio natural con que cuenta nuestra Comunidad Autónoma ha dado lugar al desarrollo de una importante oferta para la práctica de este tipo de actividades que demandan el establecimiento de una regulación que, al mismo tiempo que posibilite su desarrollo, fomentando la implantación de actividades económicas en zonas rurales aquejadas a menudo por procesos de despoblación y envejecimiento, proteja de forma adecuada el medio natural y cultural, y la seguridad de las personas que lo practican.

En este contexto, el Consejo considera necesaria y adecuada la revisión de la normativa sobre empresas de turismo activo que lleva a cabo el proyecto dictaminado. Ahora bien, compartiendo el objeto del proyecto, este Consejo considera que podría haberse aprovechado esta oportunidad para dar un paso más, en línea con los últimos textos normativos aprobados por otras Comunidades Autónomas, y regular la actividad de turismo activo en su conjunto, de tal forma que el Reglamento fuese de aplicación no sólo a las empresas de turismo activo (a las que se seguiría dedicando el grueso de la regulación), sino también a los usuarios de estas actividades, recogiendo sus derechos, pero también sus obligaciones por cuanto del cumplimiento de las mismas (seguir las instrucciones del personal técnico, utilizar los equipos y el material en la forma indicada, informar sobre su adecuación psicofísica para el ejercicio de la actividad...) depende, en buena medida, no sólo su seguridad sino también la del resto de participantes en la actividad.

II

El proceso de elaboración del proyecto de decreto

El Consejo, que tiene como lema “el valor de la participación”, suele dedicar un apartado de sus dictámenes a valorar los cauces de participación puestos en práctica para la elaboración de las disposiciones sometidas a su parecer.

El Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón incluye como documentación asociada a este procedimiento de elaboración normativa (en el momento de aprobarse este dictamen): la orden de inicio del expediente, una memoria justificativa, el texto del proyecto y el anuncio de su sometimiento al trámite de información pública. También, y según se hace constar en la memoria justificativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con carácter previo a la elaboración del proyecto de decreto se ha realizado el trámite de consulta previa (entre los días 1 de octubre y 15 de noviembre de 2019), a través del portal de participación ciudadana “Aragón Participa”. Según se manifiesta en la memoria, las aportaciones realizadas han sido tenidas en cuenta a la hora de elaborar el proyecto de decreto, si bien este Consejo no ha podido tener acceso a las mismas.

No obstante, y a pesar de la corrección en términos generales del proceso seguido en la participación y elaboración del proyecto, el Consejo quiere llamar la atención sobre la parquedad de la memoria justificativa del proyecto normativo dictaminado y, en particular, de la memoria económica. Así, y aun cuando existe un apartado específico titulado “memoria económica” en la que se hace formalmente alusión tanto a los eventuales costes para la Administración de la Comunidad Autónoma, como para las empresas de turismo activo, ambas manifestaciones se consideran claramente insuficientes, al limitarse a señalar que la nueva normativa no va a suponer un incremento de gasto para la Administración, al tratarse de competencias que ya se ejercen en la actualidad, y a enumerar, para las empresas de turismo activo, las principales modificaciones que, en materia de seguros y de ratios de clientes por guía o monitor, introduce el proyecto normativo, sin efectuar una evaluación de los costes que ello puede suponer.

Por otra parte, tampoco se justifican las modificaciones introducidas en relación con las cuantías de los distintos seguros que contempla, más allá de señalar que se elimina la exigencia de un seguro de responsabilidad civil de carácter ilimitado en materia de transporte privado complementario a petición de los distintos operadores del sector, o que se ha establecido una cuantía mínima de cobertura en el seguro de asistencia o accidente por razones de seguridad jurídica

En este sentido, el Consejo considera que debería hacerse un esfuerzo mayor por completar la memoria justificativa, tanto en lo relativo a la evaluación del impacto económico y social de las nuevas medidas que se proponen, como en lo relativo a la justificación y motivación de las cuantías que se establecen para los distintos tipos de seguros exigidos.

En relación con este tema, y aun cuando se trate de una cuestión de carácter general que excede del proyecto normativo propiamente dicho, este Consejo siendo consciente de que la suscripción de las referidas pólizas – necesarias desde el punto de vista de la seguridad jurídica- constituye la principal dificultad para el ejercicio de la actividad por pequeñas y medianas empresas, desea llamar la atención del Departamento competente en materia de turismo sobre la conveniencia de articular acciones o líneas de ayuda que faciliten su contratación por parte de estas empresas.

III

Simplificación del sistema normativo

Según se pone de manifiesto en la memoria justificativa y en la parte expositiva del proyecto objeto de dictamen, éste lleva a cabo una revisión y modificación en profundidad de la normativa aplicable a las empresas de turismo activo, por lo que se ha optado por publicar “íntegramente el Reglamento consolidado resultante a efectos de mayor claridad y seguridad jurídica”.

La opción elegida de elaborar un nuevo texto normativo que integre en un único texto la normativa aplicable en esta materia merece, sin duda, la opinión favorable de este Consejo en la medida en que contribuye a dotar de certeza y claridad a la

normativa aplicable, facilitando la accesibilidad por los destinatarios de la norma y favoreciendo con ello su cumplimiento. No obstante, y aun compartiendo plenamente el objetivo final perseguido, este Consejo considera que, desde el punto de vista de técnica normativa, lo que se está llevando a cabo no es técnicamente una modificación del Reglamento existente, como reza el título del proyecto, sino la aprobación de un nuevo Reglamento que, como tal, debería incluir una disposición derogatoria expresa del Decreto 55/2008 al que sustituye.

El Consejo siempre ha puesto de manifiesto en sus dictámenes la necesidad de tender hacia un sistema normativo cada vez más claro y sencillo para sus destinatarios. En este sentido, y de acuerdo con los principios de buena regulación contenidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013), es necesario recordar que las disposiciones normativas deben redactarse con criterios de inteligibilidad y sencillez expresiva, de tal forma que resulten fácilmente entendibles por los destinatarios de las mismas.

Con este objetivo, y con el fin de mejorar la claridad y comprensión de la regulación propuesta, este Consejo entiende que sería deseable una mayor sistematización del capítulo II "Ordenación de la actividad de turismo activo", bien dividiendo su contenido en distintas secciones, o bien procediendo a su desdoblamiento en distintos capítulos. Con independencia de la concreta solución técnica que se adopte, este Consejo considera que debería reflexionarse sobre la conveniencia de tratar de forma diferenciada las siguientes materias que resultan claves en la regulación propuesta:

- Requisitos y procedimiento para el ejercicio de la actividad (que incluiría todo lo relativo a los requisitos necesarios para el inicio y desarrollo de la actividad de las empresas de turismo activo, declaración responsable, inscripción en el Registro de Turismo de Aragón...)
- Identificación de las empresas de turismo activo (código de identificación de las empresas, placa de identificación...)
- Obligaciones de las empresas de turismo activo (disponer de personal técnico, monitores, guías e instructores, con la titulación adecuada; equipos y material adecuados; seguros con que deben de contar las empresas: información a usuarios, ...)

En esta misma línea de conseguir una norma más entendible y clara, este Consejo considera que debería hacerse un esfuerzo adicional por simplificar y clarificar la regulación contenida (tanto en el articulado de la norma, como en sus disposiciones transitorias), en relación con las titulaciones requeridas a los responsables técnicos y monitores, guías o instructores de las empresas de turismo activo, evitando en la medida de lo posible las referencias a normas concretas que, con el paso del tiempo, pueden quedar desfasadas.

Por otra parte, el Consejo quiere reconocer expresamente los pasos que sigue dado la normativa turística de nuestra Comunidad para afianzar la reducción de cargas administrativas, recogiendo, según lo previsto en el texto refundido de la Ley del

Turismo de Aragón, el instrumento de la declaración responsable – que sustituye a la autorización previa-, y previendo su presentación por medios electrónicos.

No obstante, y desde la perspectiva de garantizar la seguridad en las actividades de turismo activo, sería conveniente que el reglamento incorporase alguna previsión más concreta sobre la actividad de comprobación por parte de la administración en el cumplimiento de los requisitos y el contenido de las declaraciones responsables formuladas, y ello tanto en los momentos iniciales, como en años posteriores, con el fin de comprobar que siguen concurriendo todos los requisitos y prescripciones técnicas exigidas para el ejercicio de la actividad.

IV

Objeto y ámbito de aplicación

El objeto de la norma, según se señala en el artículo 1 del proyecto normativo, es establecer los requisitos para la prestación profesional de servicios de turismo activo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Como ya se ha expuesto anteriormente, este Consejo considera que hubiera sido deseable un enfoque más holístico de la norma, de tal forma que su objeto hubiera sido el establecimiento del régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de turismo activo, comprendiendo su ámbito de aplicación tanto las empresas de turismo activo, como las personas usuarias de los mismos.

Las empresas de turismo activo aparecen definidas en el artículo 2 del reglamento como *“aquellas dedicadas a proporcionar, de forma habitual y profesional, mediante precio, actividades turísticas de recreo, deportivas y de aventura que se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la propia naturaleza en el medio en que se desarrollan, sea éste aéreo, terrestre de superficie, subterráneo o acuático, y a las que es inherente el factor riesgo, o cierto grado de destreza para su práctica”*.

En relación con esta definición, el Consejo desea formular dos observaciones:

- La primera, referida a la necesidad de que la norma reglamentaria incorpore de forma textual la definición que el artículo 57 de la Ley de Turismo de Aragón ofrece de estas empresas (que junto al “factor de riesgo o cierto grado de destreza” añade “o esfuerzo físico para su práctica”) y que se haga constar expresamente la procedencia del precepto que se transcribe, de forma que se evite cualquier duda en cuanto a la naturaleza legal o reglamentaria del precepto transcrito.
- La segunda, sobre la conveniencia de que el texto reglamentario incorpore criterios que permitan delimitar la “habitualidad” a que hace referencia la definición legal, con el objetivo de poder concretar qué empresas pueden considerarse de turismo activo por dedicarse de “forma habitual” a prestar este tipo de actividades.

También el artículo 3 del proyecto plantea diversas dudas interpretativas sobre las empresas de turismo activo que se incluyen en el ámbito de aplicación del reglamento, que convendría aclarar en aras del principio de seguridad jurídica.

En primer lugar, el proyecto establece que “están sujetas a las prescripciones de este Reglamento las empresas de turismo activo que se encuentren establecidas dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón”. Qué deba entenderse por empresas “establecidas” en nuestra Comunidad es algo que el Reglamento no concreta y que puede ser objeto de distintas interpretaciones. Así podría entenderse que sólo están sujetas al Reglamento aquellas empresas que tengan su domicilio social en Aragón o, por el contrario, puede entenderse que están, también, sujetas aquellas que sin tenerlo, dispongan de un local o de una base de operaciones en territorio aragonés

Por otra parte, tampoco queda claro, a juicio de este Consejo, el régimen aplicable a las empresas de turismo activo establecidas en otras Comunidades Autónomas o en otros países miembros de la Unión Europea. El proyecto señala que dichas empresas “podrán desarrollar libremente su actividad en Aragón siempre que estén en condiciones de acreditar el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento en materia de seguros obligatorios, requisitos concernientes a los monitores, guías e instructores, condiciones de seguridad de los equipos y material utilizados, requisitos en materia de seguridad física y prevención de accidentes, así como el respeto conjunto de derechos de las personas usuarias de los servicios de turismo activo”, estableciendo la obligatoriedad de “comunicar al órgano de la estructura periférica del Departamento competente en materia de turismo su intención de prestar servicios de turismo activo con la finalidad de poder hacer efectivo el control del cumplimiento de los mencionados requisitos” (aunque esta obligación de comunicar formalmente sólo parece referida a las empresas de otros Estados de la UE, al estar ubicada sistemáticamente en el apartado 3 del artículo 3 referido a las citadas empresas, parece lógico pensar que el deber de comunicación es aplicable también a las empresas establecidas en otras CCAA que quieran operar en Aragón)

En definitiva, a estas empresas foráneas se les exige, como parece lógico, poder acreditar el cumplimiento de los requisitos básicos establecidos por el reglamento, debiendo comunicar para ello su intención de prestar servicios en nuestra Comunidad, pero no se dice nada acerca de cómo se efectuará esta comunicación, ni cómo se llevará a cabo el control de los requisitos exigidos. Puede así surgir la duda de si dichas empresas tendrán o no la obligación de formular una declaración responsable para operar en nuestra Comunidad, o si la actividad de las mismas generará algún tipo de inscripción o anotación en el Registro de Turismo de Aragón.

Por otra parte, el Consejo desea llamar la atención sobre el carácter eminentemente transversal de la materia objeto de regulación, sobre la que inciden diversas competencias de otros Departamentos (educación, medio ambiente, patrimonio cultural, ...), lo que hará necesario intensificar los esfuerzos de coordinación y colaboración interadministrativa, para lograr una adecuada aplicación de las medidas previstas.

V

Requisitos para el inicio y desarrollo de la actividad

En línea con lo señalado en las consideraciones precedentes, este Consejo considera que el Reglamento debería recoger de forma clara los requisitos necesarios para el inicio y desarrollo de las actividades de turismo activo, a saber:

- Presentar una declaración responsable de inicio de la actividad, comunicación de modificación de datos o cese de la actividad que proceda.
- Disponer, en las cuantías exigidas, de pólizas de seguro de responsabilidad civil patronal y profesional; de asistencia o accidente que cubra el rescate, traslado y asistencia en caso de accidente en el ejercicio de la actividad; y de un seguro de responsabilidad civil por los daños personales que pudieran derivarse del uso de transporte privado.
- Estar en posesión el personal responsable técnico, los monitores, guías e instructores de la titulación o cualificación profesional exigible para el desarrollo de la actividad de que se trate.
- Disponer de los equipos y del material adecuado para la práctica de las actividades en las condiciones de homologación o seguridad exigidas.

El reglamento propuesto no dedica un artículo específico a recoger los criterios expuestos. Éstos se mencionan de forma indirecta en el artículo 3 (declaración responsable) al enumerar la documentación que el solicitante debe manifestar disponer al formular dicha declaración, lo que puede resultar un tanto confuso. Nótese además que en el referido artículo se entremezclan requisitos que el solicitante debe cumplir y acreditar documentalmente (pólizas de seguros, personal de la empresa y sus titulaciones, inventarios de equipos y material...), junto con requisitos generales (acreditación de la personalidad, código o número de identificación fiscal ...) y otros aspectos que son propios del formulario propiamente dicho, y que no deberían aparecer en este artículo como, por ejemplo, la autorización expresa para acceder a la consulta o verificación del DNI, NIE, o NIF a través de medios electrónicos.

En este sentido, el Consejo considera que sería aconsejable una mayor sistematización de la regulación propuesta, mencionando en primer lugar, de una forma clara y concisa, los requisitos necesarios para el inicio y ejercicio de la actividad, para posteriormente desarrollar en los artículos sucesivos cada uno de los requisitos exigidos (declaración responsable, inscripción en el Registro, seguros de suscripción obligatoria, ...)

Por otra parte, y teniendo en cuenta las distintas actividades que se engloban dentro del turismo activo y las diferentes características de intensidad física y riesgo que cada una de ellas puede conllevar, este Consejo entiende que puede resultar muy complicado establecer unas normas de seguridad física y de prevención de accidentes comunes a todas ellas, como pretende establecer el artículo 11 del Reglamento.

Por ello, debería valorarse la conveniencia de que cada empresa contase con un Plan de Seguridad y Emergencias, en el que se estableciesen las medidas de seguridad

adecuadas al tipo de actividad que se va a llevar a cabo, concretándose, en función de las características de dicha actividad y del grado de riesgo inherente a la misma, aspectos tales como la ratio máxima de monitor, guía o instructor por número de clientes; o el tipo de aparato electrónico que deben portar los monitores, guías o instructores para poder avisar en caso de accidente o cualquier otra emergencia que puede surgir.

IV. Observaciones de carácter específico

Al preámbulo del decreto

Sería conveniente que la parte expositiva del proyecto mencionase cuáles han sido las insuficiencias puestas de manifiesto por los operadores del sector durante la vigencia del Decreto de 2008, que han motivado -según señala el Preámbulo del proyecto-, junto a la necesidad de adaptación al texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón, la revisión de la norma.

Disposición transitoria tercera. Actividades de turismo activo para las que no existan titulaciones regladas o certificados de profesionalidad.

Llama la atención que, para poder actuar como personal técnico, monitor, guía o instructor de este tipo de actividades, no se exija un mínimo de experiencia o de conocimientos acreditados, mientras que en el supuesto regulado en el punto segundo de la DT4º, se exija acreditar una experiencia mínima de diez temporadas en la especialidad de que se trate.

Convendría reflexionar sobre la adecuación de los requisitos exigidos en unos y otros casos.

Artículo 2 del reglamento. Concepto de empresas de turismo activo.

Como ya se ha señalado en el apartado de consideraciones generales, la definición de empresas de turismo activo debería respetar íntegra y textualmente la definición contenida en el artículo 57 del texto refundido de la ley de Turismo, haciendo además constar expresamente la procedencia del texto que se transcribe.

Se propone, igualmente, que la norma reglamentaria incorpore criterios para delimitar la "habitualidad" que exige la definición legal.

Por otra parte, y desde un punto de vista de técnica legislativa, se proponer llevar el punto 3 del mencionado artículo 2 (relativo a los clubs y federaciones deportivas) a un nuevo artículo en el que se recojan todos los supuestos de exclusión al ámbito de aplicación, que podría incluir, junto a los ya mencionados en la norma (arts. 2.3 y 3.4), la actividad de las empresas que se limiten exclusivamente al arrendamiento o préstamo de equipo y del material propio de las actividades de turismo activo.

Al artículo 3 del reglamento. Ámbito de aplicación.

En línea con lo expuesto en el apartado de consideraciones generales, debería reflexionarse sobre el ámbito de aplicación del reglamento y su posible aplicación a los usuarios de las actividades turísticas.

Por lo que se refiere a las empresas de turismo activo, debería precisarse qué se entiende por empresas “establecidas” dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón; así como clarificar el régimen de comunicación y control aplicable a las empresas establecidas en otras Comunidades Autónomas y en otros estados miembros de la Unión Europea, aclarando si están obligadas a presentar declaración responsable para operar en nuestra Comunidad, o si la actividad de las mismas generará algún tipo de inscripción o anotación en el Registro de Turismo de Aragón.

Desde un punto de vista de técnica legislativa, se propone simplificar la redacción del precepto, unificando en un solo apartado los actuales puntos 2 y 3, habida cuenta la coincidencia de requisitos exigidos a unas y otras empresas.

Al artículo 4 del reglamento. Protección del medio ambiente.

Se considera conveniente reflexionar sobre la conveniencia de sustituir el término “protección del medio ambiente” por el más amplio de protección del “entorno natural o cultural” (o patrimonio natural y cultural).

Al capítulo II. Ordenación de la actividad de turismo activo.

Como ya se ha expresado en el apartado de consideraciones generales, se propone llevar a cabo una revisión de la estructura de este capítulo, dividiendo su contenido en distintas secciones, o bien procediendo a su desdoblamiento en distintos capítulos.

Al artículo 5 del reglamento. Declaración responsable.

De acuerdo con lo manifestado en el apartado de consideraciones generales, se propone revisar la redacción de este artículo, simplificando su contenido y remitiendo la regulación de los requisitos necesarios para el inicio o desarrollo de la actividad, como la suscripción de pólizas de los distintos seguros a que alude, a otros artículos específicos. También se aconseja revisar la redacción de los apartados 3.a).2º y 3.b), por cuanto no parece ser éste el lugar adecuado para incluir el consentimiento a la consulta o verificación de documentos por medios electrónicos.

Desde un punto de vista material, se sugiere valorar la conveniencia de incluir entre la documentación necesaria, la acreditación del conocimiento del idioma español por los monitores, guías e instructores (lo que garantizará la comunicación con los usuarios de la actividad y, por consiguiente, su seguridad) y la certificación negativa expedida por el Registro Central de Delincuentes Sexuales, en el caso de trabajo habitual con menores, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

Al artículo 6 del reglamento. Inscripción en el Registro de Turismo de Aragón.

En el apartado e), relativo al cese de la actividad, podría valorarse la posibilidad de que ésta pudiera declararse de oficio, previa audiencia del interesado, cuando por parte de la inspección turística se constatará la inactividad de la empresa por un período prolongado de tiempo, que podría cifrarse en más de 12 meses.

Al artículo 7 del reglamento. Publicidad.

En relación con el apartado primero de este artículo, relativo a la obligación de proporcionar información veraz y suficiente en los distintos soportes publicitarios, se propone incluir expresamente la prohibición de utilizar publicitariamente términos o imágenes que puedan inducir a error o confusión sobre las características de los servicios ofertados.

Respecto al apartado segundo, referido al número de signatura de inscripción en el Registro que debe de figurar obligatoriamente en cualquier publicación o acción de promoción y comercialización, y en atención a la importancia del referido número de identificación, se considera que éste debería ser objeto de regulación en un artículo específico que llevase por título "código de identificación" (o una expresión similar). También cabría pensar en la posibilidad de configurar una sección sobre "identificación de la empresa" en la que se incluyese todo lo relativo al código y a la placa de identificación a la que se refiere el artículo 15 del proyecto.

Al artículo 9 del reglamento. Personal técnico, monitores, guías e instructores.

En el apartado 3 de este artículo, relativo a las titulaciones con que deben contar los monitores, guías o instructores, convendría hacer referencia, sin perjuicio de lo dispuesto en la DA segunda del reglamento, a la obligatoriedad de que todo el personal mencionado disponga del título de socorrista o primeros auxilios, o acredite las competencias profesionales en dicha materia.

Al artículo 10 del reglamento. Equipos y material.

Cabría reflexionar sobre la conveniencia de que los equipos y materiales – al menos en algunas actividades- estuvieran registrados o inventariados para facilitar la inspección reglamentaria prevista.

Por otra parte, cabría plantear que los requisitos exigidos en este artículo para los equipos y material, se hicieran extensivos también a las instalaciones de las empresas en las que se almacenan y conservan los mismos y en las que, en algunas ocasiones, se realizan actividades (canales de aguas bravas, circuitos multiactividad, escaladas en rocódromos...). Además, junto a las condiciones de conservación y seguridad contempladas, sería conveniente exigir unas mínimas condiciones de limpieza y salubridad de los equipos y materiales empleados.

Al artículo 11 del reglamento. Seguridad física y prevención de accidentes.

En línea con lo expuesto en las consideraciones generales, debería preverse que cada empresa contase con un Plan de Seguridad y Emergencias, en el que se estableciesen las medidas de seguridad adecuadas al tipo de actividad que se va a llevar a cabo.

A los artículos 15 y 16 del reglamento. Identificación y Cese de las actividades.

Por razones de sistemática y técnica normativa, se propone regular la placa identificativa, contenida en el artículo 15 del proyecto, en el bloque de artículos referidos a la identificación de las empresas de turismo, (junto con el código de identificación).

En el mismo sentido, se propone regular el cese de las actividades, contemplado en el artículo 16 del Reglamento, junto a los artículos referidos al Registro de Turismo de Aragón.

Al anexo I Actividades de Turismo activo.

Aun siendo conscientes del carácter orientativo y no limitativo del anexo 1, se propone completar el catálogo de actividades relacionadas en el mismo, con actividades como el avistamiento y observación guiada de flora y fauna salvaje, la observación astronómica, o las actividades o talleres de supervivencia en la naturaleza.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de revisar y actualizar la reglamentación aplicable a las empresas de turismo activo, adaptando la referida normativa a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón, y previendo el establecimiento de medidas que contribuirán a mejorar la calidad y seguridad de este tipo de actividades turísticas en nuestra Comunidad.

No obstante, el Consejo considera que conviene realizar una detallada revisión de la norma propuesta, en línea con lo indicado en las observaciones de este dictamen.

Zaragoza, a 20 de marzo de 2020

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

José Manuel Lasierra Esteban

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea