



**IPN/CNMC/021/20 INFORME SOBRE EL
PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL
QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE
LAS EMPRESAS DE TURISMO ACTIVO DE
ARAGÓN**

2 de septiembre de 2020

Índice

I. ANTECEDENTES	4
II. CONTENIDO	6
III. VALORACIÓN	7
III.1 Observaciones generales	7
III.2 Observaciones particulares	8
III.2.1 Concepto de empresas y actividades de turismo activo (artículo 2 y anexo 1)	8
III.2.2 Ámbito de aplicación: empresas de otras Comunidades Autónomas y de otros Estados Miembros de la UE (artículo 3)	9
III.2.3 Declaración responsable e inscripción en el Registro de Turismo de Aragón (artículos 5, 6 y 7)	10
III.2.4 Contratos de seguro de responsabilidad civil (artículo 5.3 c) d) e) y disposición adicional primera)	12
III.2.5 Titulación del personal técnico, monitores, guías e instructores (artículo 9)	13
III.2.6 Exigencia de placa de identificación (artículo 15)	15
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	16

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL PROYECTO DE
DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LAS
EMPRESAS DE TURISMO ACTIVO DE ARAGÓN**

IPN/CNMC/021/20

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D.^a. María Ortiz Aguilar
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D.^a. María Pilar Canedo Arrillaga
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai
D.^a Pilar Sánchez Núñez
D. Carlos Aguilar Paredes
D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 2 de septiembre de 2020

Vista la solicitud de informe de la Dirección General de Turismo del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial del Gobierno de Aragón, en relación con el proyecto de Decreto (PD) por el que se modifica el reglamento de las empresas de turismo activo de Aragón, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 20 de julio de 2020, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo

5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el **PLENO** acuerda emitir el siguiente informe.

I. ANTECEDENTES

La Comunidad Autónoma de Aragón, en ejercicio de las competencias en materia de turismo contempladas constitucionalmente (artículo 148.1.18 de la Constitución española) y estatutariamente¹ ha procedido a regular el sector, siendo destacable el texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón (en adelante, Ley de Turismo de Aragón).

En lo que se refiere a empresas de turismo activo, actualmente se encuentra vigente el Decreto 55/2008, de 1 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de Turismo Activo, que este borrador modifica en su totalidad.

El objeto del PD es establecer los requisitos para la prestación profesional de servicios de turismo activo dentro de la Comunidad Autónoma de Aragón, siempre condicionados al respeto de los valores ambientales, sociales y culturales de su entorno².

El PD desarrolla así los artículos 57 y 58 del texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón, pero ofreciendo un contenido mucho más extenso y detallado que el actual Decreto vigente en la materia. Según dicho artículo 57, se consideran empresas de turismo activo *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 o esfuerzo físico para su práctica.*

El PD se ha remitido sin Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) o documento similar, si bien el preámbulo de la norma declara que la normativa

¹ El Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en su artículo 71, regla 51.^a, atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos.

² Las distintas [Comunidades Autónomas han procedido a regular la actividad de turismo](#) activo en términos parecidos a los de Aragón. En particular, la normativa de Asturias, Navarra y Comunidad Valenciana contiene preceptos similares en lo que se refiere al inicio de la actividad mediante declaración responsable previa. No obstante, la regulación de Aragón contiene una regulación más detallada y exhaustiva.

vigente en la materia se ha vuelto obsoleta, y por ende necesitada de revisión, por los cambios operados por la Ley de Turismo de Aragón, entre los que destacan el paso de un régimen de autorización previa a otro de formulación de declaración responsable (con carácter previo al inicio de la actividad), las nuevas condiciones de prestación del servicio o la competencia del Departamento en materia de turismo sobre dichas empresas, en lugar de las comarcas, como era habitual.

En los últimos años, el Gobierno de Aragón ha solicitado informe a la CNMC sobre diversa normativa en tramitación en materia turística. Así, en 2015 se informó el borrador del Decreto 80/2015, de 5 de mayo, por el que se aprobaba el reglamento de las viviendas de uso turístico³. En 2017, se informaron el Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se modificaba el reglamento de agencias de viaje⁴ y el borrador del Decreto 14/2018, de 23 de enero, por el que se aprobaba el Reglamento de los establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios en Aragón⁵, y en 2018 se informó el borrador del Decreto 204/2018, de 21 de noviembre, por el que se aprobaba el Reglamento sobre ordenación y regulación de las casas rurales en Aragón⁶.

Como se recordaba en los citados informes de la CNMC relativos al Decreto sobre alojamientos turísticos de Aragón (2015) y sobre establecimientos hoteleros (2017), una regulación contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad perjudica a los consumidores y al interés general, además de suponer un obstáculo a la competencia efectiva.

Como en el resto de España, la actividad turística en sus distintas variantes tiene un peso considerable en la economía de Aragón, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de adoptar una regulación acorde con los principios ya señalados. Los datos económicos detallados del sector turístico pueden consultarse anualmente en el [Boletín de Coyuntura Turística de Aragón](#). Por lo que respecta a las empresas de turismo activo, según el Instituto de Estadística de Aragón, había, en enero de 2020, 406 empresas dedicadas a la actividad en el territorio de Aragón.

³ [IPN/CNMC/007/15](#).

⁴ [IPN/CNMC/020/17](#).

⁵ [IPN/CNMC/012/17](#).

⁶ [IPN/CNMC/023/18](#).

II. CONTENIDO

El PD consta de una parte expositiva, un artículo único, ocho disposiciones (dos adicionales, cuatro transitorias y dos finales) y el texto del Reglamento que se aprueba. El reglamento contiene 3 Capítulos, divididos en 19 artículos y 2 anexos.

El Capítulo I se ocupa de las disposiciones generales, recogiendo su objeto, el concepto de empresa de turismo activo, que reproduce lo que señala el artículo 57 de la Ley de Turismo de Aragón, y el ámbito de aplicación, que afecta a las empresas que se encuentren establecidas en el territorio de Aragón.

El Capítulo II se centra en la ordenación de la actividad de turismo activo, recogiendo el régimen de declaración responsable previa al inicio de la actividad (artículo 5), con la documentación requerida para ello y la inscripción en el Registro de Turismo de Aragón, que será de oficio. Asimismo, se contemplan previsiones sobre las condiciones que deben reunir el personal técnico, los monitores, guías e instructores, así como los requisitos técnicos que deben cumplir tanto el equipo como los materiales empleados en las actividades. Se recogen también las condiciones para el desarrollo seguro del turismo activo, los términos del contrato, la publicidad de precios, el cese de la actividad y la posibilidad de formular reclamaciones por parte de los usuarios. En particular, hay que destacar la fijación de una cuantía mínima de cobertura para la póliza de seguro obligatorio de asistencia o accidente, que ya la Ley de Turismo de Aragón había previsto que sería desarrollada reglamentariamente.

El capítulo III aborda el procedimiento sancionador, efectuando una remisión a los artículos correspondientes de la Ley de Turismo de Aragón, en cuanto a su tramitación.

El Reglamento contiene dos Anexos. El primero de ellos recoge una lista no exhaustiva de las posibles actividades de turismo activo, que se clasifican en actividades subacuáticas, náuticas, ciclismo, aéreas, de montaña y escalada, de orientación, de nieve, espeleología, tiro con arco, con vehículos de motor, paintball o similares y otras actividades en la naturaleza. El segundo de los anexos recoge cómo ha de ser la placa identificativa que figure en lugar visible de las empresas de turismo activo (tipografía, dimensiones, colores).

Por su parte, la disposición adicional primera señala que, para el ejercicio de la actividad de transporte privado complementario para la realización de actividades de turismo activo, las empresas deberán tener cubierta la responsabilidad civil por los daños personales causados a los usuarios con

ocasión del transporte. La disposición adicional segunda establece los títulos admitidos para ser socorrista.

Además, las disposiciones transitorias recogen diferentes situaciones: a) régimen de las empresas de turismo activo que hubieran formalizado su declaración responsable antes de la entrada en vigor del decreto de futura aprobación, a las que le será de aplicación la normativa vigente en el momento de presentación de la documentación; b) titulaciones válidas durante los períodos de convalidación, homologación y equivalencia de las titulaciones deportivas; c) actividades de turismo activo para las que no existan titulaciones regladas o certificados de profesionalidad, para las cuales serán válidos los diplomas o la experiencia expedidos por entidades públicas, federaciones deportivas, empresas y clubes deportivos donde se hayan ejercido las funciones a acreditar; y d) régimen de reconocimiento de responsables técnicos, monitores o guías sin titulación.

Por último, las disposiciones finales habilitan a los consejeros competentes en turismo y educación para dictar las normas necesarias para la actualización de las actividades que se consideren de turismo activo y del resto de contenidos del Reglamento, así como se regula la entrada en vigor de la normativa a los tres meses de su publicación.

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

El ejercicio de la actividad turística por parte de los operadores ha estado sujeto tradicionalmente a requisitos que pretenden paliar posibles externalidades negativas que afectan a los consumidores, derivadas de situaciones de información asimétrica (propuestas de mejoras en la claridad y en la calidad de la información ofrecida a los consumidores) o de sujeción a ciertos niveles de responsabilidad frente a incumplimientos contractuales o infracciones administrativas (exigencia de pólizas y/o fianzas).

El proyecto de Decreto objeto de informe presenta un elevado nivel de exigencia en diferentes elementos clave para el acceso y ejercicio de la actividad: en cuanto a la propia definición de actividad, el título habilitante de acceso, las previsiones relativas a los seguros de responsabilidad civil, las titulaciones o acreditaciones requeridas para el ejercicio y acompañamiento de la actividad, o los modos y condiciones de establecimiento de empresas de turismo activo de otras Comunidades autónomas o de otros países de la UE, lo que podría suponer limitaciones a la competencia efectiva.

A pesar de mencionar difusamente razones imperiosas de interés general (seguridad y salud de los usuarios de turismo activo), y sin descartar que efectivamente dichas razones puedan estar presentes en algunas de estas actividades en las que puede existir un riesgo evidente para los usuarios, al no acompañarse el borrador de una memoria, no se ofrecen razones justificadas que avalen de forma individualizada de qué manera estas previsiones son las más adecuadas para lograr los fines perseguidos.

Desde el punto de vista de promoción de la competencia y regulación económica eficiente, la normativa de la Unión Europea y nacional aplicables⁷ suponen que las Administraciones Públicas, cuando exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público perseguido y justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen (principios de necesidad y proporcionalidad).

Dicho de otro modo, las Administraciones Públicas deben impulsar la competitividad de sus sectores productivos mediante marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados, evitando introducir distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo en perjuicio de los consumidores.

En ese sentido, se ha identificado un conjunto de aspectos susceptibles de mejora, que se detallan a continuación.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Concepto de empresas y actividades de turismo activo (artículo 2 y anexo 1)

El artículo 2 señala que: “*se consideran **empresas de turismo activo** 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*”.

⁷ En especial los arts. 4 y 9 de la Directiva 2006/123/CE de servicios, el art. 4 Ley 40/2015 de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, el art. 129 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el art. 5 Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

El proyecto no especifica el umbral de profesionalidad o habitualidad, por lo que se introduce inseguridad jurídica en los operadores.

Por otro lado, en el Anexo 1 del borrador, se incluye, a efectos únicamente orientativos, una relación de aquellas **actividades que tienen la consideración de actividades de turismo activo**. De la lectura del mismo se desprende la coexistencia de actividades con una presencia bastante clara de un posible riesgo para la salud o seguridad de las personas (por ejemplo, la espeleología o el vuelo sin motor) con otras en las que aquel riesgo presenta potencialmente una incidencia relativamente baja (por ejemplo, el senderismo o el turismo de pesca).

Dado que los requisitos de acceso y ejercicio se regulan de forma general para todas ellas en el borrador de reglamento, pueden producirse situaciones en las que esta igualación “por arriba” de los requisitos para todas las empresas que prestan estas actividades produzca situaciones injustificadas. Se aconsejaría por ello un replanteamiento de dicho listado o bien, de mantenerse, que se individualicen las exigencias para cierto tipo de actividades más peligrosas y no para el conjunto de todas ellas.

III.2.2 Ámbito de aplicación: empresas de otras Comunidades Autónomas y de otros Estados Miembros de la UE (artículo 3)

Señala el artículo 3.2 del proyecto que: *“Las empresas de turismo activo establecidas en otras Comunidades Autónomas podrán desarrollar libremente su actividad en Aragón siempre que, atendiendo a razones imperiosas de interés general, **estén en condiciones de acreditar el cumplimiento de lo dispuesto en este Reglamento** en materia de seguros obligatorios; requisitos concernientes a los monitores, guías e instructores; condiciones de seguridad de los equipos y material utilizados en la correspondiente actividad; requisitos en materia de seguridad física y prevención de accidentes, así como el respeto del conjunto de derechos de las personas usuarias de los servicios de turismo activo.*

Por su parte, el artículo 3.3 señala que: *“Las empresas de turismo activo establecidas en otros Estados miembros de la Unión Europea podrán desarrollar libremente su actividad en Aragón siempre que, atendiendo a razones imperiosas de interés general, **estén en condiciones de acreditar el cumplimiento** de lo dispuesto en este Reglamento en materia de seguros obligatorios; requisitos concernientes a los monitores, guías e instructores; condiciones de seguridad de los equipos y material utilizados en la correspondiente actividad; requisitos en materia de seguridad física y prevención de accidentes, así como el respeto del conjunto de derechos de las personas*

*usuarias de los servicios de turismo activo. Previamente al inicio del ejercicio de su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, dichas empresas deberán **comunicar al órgano de la estructura periférica del Departamento competente en materia de turismo la intención de prestar servicios turísticos de turismo activo**, con la finalidad de poder hacer efectivo el control del cumplimiento de los mencionados requisitos exigibles por razones imperiosas de interés general”.*

Dispone por tanto dicho precepto que las empresas de turismo activo establecidas en otras Comunidades Autónomas o en otros Estados Miembros de la UE podrán desarrollar libremente su actividad en Aragón, siempre que, atendiendo a razones imperiosas de interés general, estén en condiciones de acreditar el cumplimiento de lo dispuesto en el reglamento, en materia de seguros, monitores, guías e instructores o condiciones de seguridad.

Por un lado, debe observarse que para las empresas de otras Comunidades Autónomas no se establece ninguna previsión sobre cómo se iniciará la actividad, por lo que no queda claro si deberá realizarse una declaración responsable o una comunicación ante un órgano determinado.

Por otro, para el caso de las empresas de otros Estados Miembros de la UE, parece que bastará con comunicar al órgano correspondiente la intención de prestar los servicios correspondientes. Tampoco en este supuesto queda claro si es necesaria adicionalmente la declaración responsable exigida para las empresas establecidas en la Comunidad Autónoma de Aragón, o en qué términos ha de interpretarse dicha manifestación de intención.

Sería recomendable aclarar estos aspectos de modo que no fuera disuasorio para las empresas no establecidas en el territorio de Aragón prestar los servicios de turismo activo en la región, al tiempo que no se establecieran diferencias de régimen jurídico injustificadas entre los operadores.

III.2.3 Declaración responsable e inscripción en el Registro de Turismo de Aragón (artículos 5, 6 y 7)

El artículo 5 establece: *“con carácter previo al inicio de la actividad o al cambio de las condiciones de prestación del servicio, toda empresa que pretenda ejercer la actividad de turismo activo deberá formular una declaración responsable en la que manifieste que cumple con las obligaciones y requisitos previstos en el reglamento”.*

Además, se indica que en el artículo 5.4 que: *“una vez formalizada la declaración responsable y en un plazo no superior a tres meses, tras las oportunas*

comprobaciones, el órgano correspondiente podrá, en su caso: a) Inscribir el acto o hecho declarado en el Registro de Turismo de Aragón a efectos meramente informativos. b) Determinar la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad de turismo activo en caso de incumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa aplicable, sin que por ello se derive derecho alguno a indemnización. c) Establecer las condiciones en que pudiera tener lugar el ejercicio de la actividad de turismo activo y su correspondiente inscripción”.

Aunque parece que basta con dicha declaración para el inicio de la actividad, el órgano competente dispone de 3 meses para realizar las actuaciones señaladas, si bien, de no realizar ninguna de las relativas a las letras b y c), se producirá de oficio la inscripción del acto o hecho declarado en el registro (artículo 5.6).

Adicionalmente, en el artículo 7.2 se dispone que: *“El número de signatura correspondiente a la inscripción de la empresa de turismo activo en el Registro de Turismo de Aragón deberá figurar obligatoriamente en toda publicación y, en particular, en las acciones de promoción y comercialización a través de canales de oferta turística”.* En la misma línea se expresa el artículo 15 en cuanto la constancia de dicho número de registro en la identificación de la empresa.

De todo lo anterior se desprende que no existe un verdadero régimen de declaración responsable para acceder a la actividad sino un régimen que presenta caracteres propios de una autorización⁸. En la medida en que la intención del legislador (expresada en la exposición de motivos del proyecto) es implantar un régimen de declaración responsable, se recomienda realizar los cambios oportunos para que la misma sea real y efectiva, en los términos que señala el artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado⁹.

⁸ La CNMC ha formulado observaciones similares en ocasiones anteriores, entre las que cabe citar el propio IPN/CNMC/007/15, sobre viviendas de uso turístico de Aragón, o la impugnación que se efectuó ante la jurisdicción contenciosa del [Decreto de Viviendas Vacacionales de Canarias](#), a través del ejercicio de la legitimación activa: [LA/03/2015](#). La incorrecta asimilación de la declaración responsable a un régimen de autorización encubierta ha sido también ratificada por la jurisprudencia precisamente a la hora de dar la razón a la CNMC en su recurso de impugnación a la normativa canaria. Así, el Fundamento de Derecho 7º de la STSJ Canarias de 21/03/2017 Recurso núm. 94/2015 señalaba que la declaración previa supeditada al registro *“priva a la declaración responsable de la virtualidad de habilitar el comienzo de la actividad desde el mismo día de su presentación”.*

⁹ Señala el art. 17.2 de la Ley 20/2013 que : *« Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados ».*

III.2.4 Contratos de seguro de responsabilidad civil (artículo 5.3 c) d) e) y disposición adicional primera)

El artículo 58.3 de la Ley de Turismo de Aragón dispone que *“las empresas de turismo activo deberán suscribir los seguros de responsabilidad civil que cubran los posibles riesgos imputables a la empresa por la oferta y práctica de las actividades de turismo activo. La cuantía de dicho seguro deberá ser adecuada y suficiente para la actividad desarrollada y se determinará reglamentariamente”*.

Por lo tanto, existe una habilitación legal para la exigencia de este seguro de responsabilidad civil, cuya cuantía, se ordena, ha de venir fijada reglamentariamente.

La obligatoriedad de suscribir un seguro puede suponer, dependiendo de su cuantía (y sobre todo del coste que suponga su suscripción), un obstáculo a la entrada en el mercado, especialmente para pequeñas o medianas empresas.

Tanto la Directiva 2006/123/CE, de Servicios, como la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (artículo 21), señalan que cualquier prestador que proporcione servicios que presenten un riesgo directo y concreto para la salud o la seguridad del destinatario debe estar cubierto por un seguro de responsabilidad profesional adecuado. Además, dicho seguro debe ajustarse a la naturaleza y al alcance del riesgo.

En el proyecto normativo se introducen tres contratos de seguro (artículo 5.3.c, d y e): seguro de responsabilidad civil patronal profesional (con cuantía mínima de cobertura de 600.000 euros por siniestro); seguro de asistencia o accidente que cubra rescate, traslado y asistencia derivados de accidentes (con cuantía mínima de cobertura de 50.000 euros por siniestro) y contrato de seguro de responsabilidad civil por los daños personales que se causen a los usuarios con ocasión del transporte privado ofrecido a estos.

De esta triple exigencia cabe realizar estas observaciones:

En primer lugar, debería justificarse la exigencia de los tres tipos de contratos de seguro, en la medida en que podrían estar cubriendo ciertos riesgos de forma conjunta (siniestros por accidente), o, al menos, prever que la empresa pueda formalizar la cobertura de los riesgos indicados con un solo contrato o póliza de seguro o como estime conveniente¹⁰.

¹⁰ Con los potenciales ahorros que pudieran derivarse de no tener que abrir tres pólizas sino una.

En segundo lugar, las cuantías mínimas de cobertura establecidas deberían ser objeto de justificación, de manera que pueda verificarse lo señalado en el artículo 21 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre: “*La garantía exigida deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto*”.

De la carencia de información que ofrece la documentación remitida, solo puede reseñarse que, acudiendo a la normativa autonómica comparada, destaca que un Decreto muy similar en cuanto a contenidos, como es el de turismo activo de Asturias¹¹, en su artículo 12, señala que “*las empresas de turismo activo deberán disponer de una póliza de seguro de responsabilidad civil con una cobertura mínima de 300.507 euros*”, lo que supone justo la mitad de la cuantía requerida en el borrador que presenta Aragón, lo que refuerza la conveniencia de justificar la cuantía exigida en este caso.

En tercer lugar, debería valorarse el tipo de actividad para fijar la cuantía del seguro, puesto que la normativa propuesta, en su uniformidad, puede perjudicar especialmente a operadores que realicen actividades de menor riesgo. En efecto, y consultado el Anexo I, relativo a las actividades de turismo activo, no parece entrañar el mismo riesgo la actividad de una empresa de turismo activo que se dedica a actividades aéreas que la de otra que se dedique en exclusiva a organizar actividades de senderismo. Por este motivo, sería necesario plantear diferentes cuantías u horquillas en función del tipo de actividad y, en cualquier caso, sería esencial justificar y motivar la fijación de las cuantías establecidas en el artículo 5, para evitar posibles barreras de entrada a las distintas empresas prestadoras.

III.2.5 Titulación del personal técnico, monitores, guías e instructores (artículos 9, 11 y DT 4ª)

El artículo 9.2 dispone que, en relación con cada actividad, la empresa deberá facilitar un número suficiente de monitores, guías o instructores para asesorar y acompañar a las personas practicantes de la actividad. Sin embargo, el artículo 11.5 fija en 10 clientes el número máximo al que cada monitor, guía o instructor podrá acompañar.

El artículo 9.3 prevé que tanto el responsable técnico como los monitores, guías o instructores deben tener el título de técnico deportivo o técnico deportivo superior de la modalidad de que se trate, o técnico en conducción de actividades físico-deportivas o un certificado de profesionalidad con la cualificación requerida para la actividad de que se trate. En ausencia de titulaciones o certificados, se

¹¹ Decreto 111/2014, de 26 de noviembre, de Turismo Activo.

requerirán los títulos otorgados por la universidad que tengan relación con la materia.

Además, se señala que los monitores, guías o instructores deberán estar en posesión de la titulación correspondiente exigida por la legislación aeronáutica, náutica y subacuática para la instrucción o acompañamiento de clientes en la práctica de actividades aéreas, náuticas o subacuáticas cuando lo exija la citada legislación.

Finalmente, la disposición transitoria cuarta establece que: *“Una vez transcurrido el plazo de homologación, convalidación o equivalencia para cada especialidad sin haberlo conseguido, deberán aportar a la Administración turística competente, como requisito para seguir prestando sus servicios, en un plazo de tres meses desde su finalización, el correspondiente certificado de servicios prestados, emitido por la empresa, y un informe de vida laboral expedido por la Tesorería General de la Seguridad Social que acredite una experiencia mínima de diez temporadas en la especialidad de que se trate”*.

Cabe realizar las siguientes observaciones en relación con las disposiciones anteriores:

En primer lugar, debe conciliarse lo previsto en el artículo 9.2 (libertad de criterio de la empresa para escoger el número de monitores, guías o instructores) con lo recogido en el artículo 11.5 (mínimo de un monitor, guía o instructor por cada 10 clientes o fracción). En relación con la exigencia del artículo 11.5, se recomienda atenuar esta exigencia por cada tipo de actividad, justificándose en cada caso en atención a la peligrosidad o necesidad concreta.

En segundo lugar, debe destacarse el riesgo sobre la competencia de las reservas de actividad que derivan del artículo 9.3, en particular si no existe un nexo de causalidad evidente entre la correcta prestación del servicio y la titulación específica requerida. Ese riesgo aumenta si, en ausencia de titulaciones o certificados de profesionalidad relativos a una determinada actividad, solo se admiten aquellos títulos otorgados por la Universidad que tengan relación con la materia. Esta exigencia, además de imprecisa en su definición, puede excluir otras formas de acreditar la formación requerida, vía otros títulos educativos no universitarios o vía experiencia profesional acreditable.

Asimismo, al igualarse las exigencias de titulación requerida tanto para responsables técnicos como para monitores o guías, se puede producir un efecto de exclusión, especialmente sobre los segundos. En la medida en que las responsabilidades que cabe exigir a cada uno son diferentes, se sugiere valorar

la diferenciación también en cuanto a las titulaciones requeridas para cada uno de ellos.

Los efectos señalados por las reservas de actividad se pueden incrementar como consecuencia de que, aparentemente, se puede producir una duplicidad de exigencia de títulos en ciertas actividades aéreas, náuticas o subacuáticas. Se recomendaría valorar si con una de las tipologías de títulos exigidas no es suficiente.

Por otra parte, en los casos en que no existe titulación reglada o certificado de profesionalidad para la actividad en cuestión, debiera regir un principio de libertad de acceso generalizado, lo cual tendría que ser señalado con claridad en el articulado del proyecto, identificando además a las actividades en que esto se aplica.

Finalmente, debe hacerse referencia a la vía prevista en la Disposición transitoria cuarta del PD para que los responsables técnicos, monitores, guías o instructores expertos que ejerzan con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto sin titulación que pueda ser convalidada, homologada o declarada equivalente puedan continuar ejerciendo la actividad. En este supuesto, la exigencia de acreditar una experiencia mínima de diez temporadas para poder continuar ejerciendo la actividad parece excesiva. Se recomienda, por ello, su justificación desde la óptica del principio de proporcionalidad o su replanteamiento.

III.2.6 Exigencia de placa de identificación (artículo 15)

Señala dicho precepto que: *“Las empresas inscritas en el Registro de Turismo de Aragón habrán de exhibir obligatoriamente una placa de identificación, a efectos de información, de conformidad con lo establecido en el Anexo II. 2. La placa identificativa estará **colocada en el exterior del local o del centro base de operaciones** y llevarán incorporado el número de inscripción en el Registro de Turismo de Aragón”.*

La exigencia de que la placa se coloque en ciertas infraestructuras privadas (locales, centro de operaciones) da por sentado que la empresa dispondrá de las mismas, lo cual no tiene por qué ser así. Se recomienda que se plantee una redacción que, garantizando la correcta identificación de la entidad por los clientes, no obligue a disponer de aquellas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El ejercicio de la actividad turística por parte de los operadores ha estado sujeto tradicionalmente a requisitos que pretenden paliar posibles externalidades negativas que afectan a los consumidores, derivadas de situaciones de información asimétrica o de sujeción a ciertos niveles de responsabilidad frente a incumplimientos contractuales o infracciones administrativas.

El proyecto de Decreto contiene exigencias en diferentes elementos clave para el acceso y ejercicio de la actividad, lo que podría suponer limitaciones a la competencia efectiva.

En concreto, se han identificado los siguientes aspectos susceptibles de mejora:

- *Concepto de empresas y actividades de turismo activo.* Dada la heterogeneidad de la lista de actividades de turismo activo se recomienda un replanteamiento de dicho listado o bien, de mantenerse, que se individualicen las exigencias para cierto tipo de actividades más peligrosas y no para el conjunto de todas ellas.
- *Empresas de otras Comunidades Autónomas o de otros Estados Miembros de la UE.* No se establece ninguna previsión sobre cómo se iniciará la actividad de estas empresas y no se aclara si las mismas están sujetas a declaración responsable o basta con una acreditación alternativa del ejercicio de su actividad en otro territorio. Se recomienda aclarar este extremo, de modo que no sea un obstáculo para el establecimiento, ni se establezcan diferencias de régimen jurídico injustificadas entre los operadores que pudieran ser disuasorias del mismo.
- *Declaración responsable.* La regulación de la inscripción en el Registro de Turismo no debe desvirtuar el régimen de declaración responsable para acceder a la actividad. Se recomienda realizar los cambios oportunos para que la misma sea real y efectiva, en los términos que señala el artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado
- *Seguro de responsabilidad civil.* Se debería justificar la existencia de los tres tipos de seguros, así como las cuantías mínimas de cobertura establecidas, de manera que pueda verificarse que la garantía exigida deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto. Además, debería valorarse el tipo de actividad para fijar la cuantía del seguro, ya que la normativa propuesta, en su uniformidad, puede perjudicar especialmente a operadores que realicen actividades de menor riesgo.

- *Titulación del personal técnico.* Existe un riesgo de reserva de actividad que se acentúa si no se establece un nexo de causalidad evidente entre la correcta prestación del servicio y la titulación específica requerida. Ese riesgo aumenta si, en ausencia de titulaciones o certificados de profesionalidad relativos a una determinada actividad, solo se admiten títulos universitarios. Además, al igualarse las exigencias de titulación requerida tanto para responsables técnicos como para monitores o guías, se puede producir un efecto de exclusión, especialmente para los segundos. Los efectos señalados se pueden incrementar por la aparente duplicidad de exigencia de títulos en ciertas actividades aéreas, náuticas o subacuáticas.

En los casos en que no existe titulación reglada o certificado de profesionalidad para la actividad en cuestión, debiera regir un principio de libertad de acceso generalizado, lo cual tendría que ser señalado con claridad en el articulado del proyecto, identificando además a las actividades a las que esto se aplica. Por otro lado, en caso de que se mantenga la exigencia de un máximo de 10 clientes por guía, se recomienda discriminar por cada tipo de actividad, valorándose la peligrosidad o la necesidad concreta en cada caso.

Finalmente, la exigencia de 10 años de experiencia para poder continuar ejerciendo la actividad profesional sin titulación debe justificarse adecuadamente o replantearse.

- *Exigencia de placa identificativa.* Se recomienda una redacción que, garantizando la correcta identificación de la entidad por los clientes, no obligue a la empresa a disponer de infraestructuras físicas.

