

TURISMO ACTIVO Y MEDIO AMBIENTE: UNA IMPLICACIÓN NECESARIA. ASPECTOS JURÍDICOS

Pilar Juana García Saura
Universidad de Murcia

RESUMEN

Se ha demostrado que las nuevas modalidades de turismo que tienen al medio natural como protagonista pueden servir de catalizador para el desarrollo sostenible. La carencia de una legislación al respecto que asegure la conservación del entorno natural, proteja a los usuarios de los riesgos inherentes en la práctica deportiva y permita la consolidación de una estructura empresarial mínima, se muestra como el principal problema de futuro en este sector.

Es imprescindible, por las razones expuestas, la formulación por los poderes públicos de una política global para las zonas rurales en las que lo turístico se encuentre ligado a la protección de territorio.

Palabras clave: medio ambiente, turismo activo, desarrollo sostenible, ordenación legal del sector.

Active, environmental tourism: a necessary involvement. Legal aspects

ABSTRACT

The newer trends in tourism that centre more on the natural environment are proving to be a driving force for sustainable development. The main issue for the future of this sector is the need for legislation to ensure the conservation of our natural surroundings, to protect users from the risks inherent to sports activities and to enable the consolidation of a basic business structure.

For these reasons, it is essential for public organisms to formulate a global policy for these rural areas in which tourism concerns are on a par with land use and zoning considerations and natural tourism hence can be awarded the significance it deserves.

Key words: environment, active tourism, sustainable development, legal land use and zoning.

Fecha de recepción: 2 de febrero de 2010.

Fecha de aceptación: 29 de octubre de 2010.

Departamento de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho. Universidad de Murcia. Campus de La Merced. 30001 MURCIA (España). E-mail: pilarjuanags@um.es

1. INTRODUCCIÓN

La actividad turística practicada en la naturaleza y en los espacios naturales protegidos españoles se encuentra en expansión, con una tendencia a la consolidación tanto desde el punto de vista empresarial como por el continuado incremento en el número de visitantes¹. No es una moda pasajera sino un fenómeno consolidado en otros países desarrollados.

La creciente repercusión económica y social del turismo y especialmente del turismo relacionado con el ocio y la actividad física en el medio natural, ha favorecido la aparición de iniciativas empresariales que han experimentado un rápido crecimiento en los últimos años. En este proceso se han dado una serie de circunstancias propias de una actividad emergente, que han dificultado su planificación y estructuración. A saber: estructura del sector con gran cantidad de pequeñas empresas (Micropymes) y la estacionalidad; falta de un criterio unitario en las normativas que reglamentan esta actividad; aparición de nuevas actividades derivadas de la innovación en materiales técnico-deportivos; y simultaneidad de los conceptos de ocio, turismo y deporte que en ocasiones se entremezclan y dificultan la planificación y estructuración de la formación, hasta ahora dependiente de las federaciones deportivas (Ruiz de Erenchun, 2009).

Desde el punto de vista de la demanda turística, en la actualidad, resulta evidente el interés que se observa en el mercado turístico español por destinos de interior. Con respecto a la oferta, podemos constatar un aumento de alojamientos especializados tales como alojamientos rurales, casas con valor arquitectónico popular que son reformadas, establecimientos de hostelería familiar, etc. Junto a esta tendencia, es un hecho la creciente creación de instalaciones y programación de actividades recreativas relacionadas con el deporte, la cultura y disfrute del medio ambiente natural y social (García de Madariaga, 1999). Los aludidos destinos, en un intento de mejorar su competitividad, deben conservar parajes y crear las infraestructuras necesarias para optimizar todo aquello que constituye el atractivo turístico peculiar, el entorno natural, etc. lo que redundará en un turismo sostenible. Sería conveniente por ello controlar aspectos que, aunque no directamente relacionados con la actividad turística, influyen de forma significativa en el atractivo del destino como limpieza, condiciones sanitarias, población, tráfico, etc.

El sector del turismo activo, cuyas actividades se realizan en la naturaleza, posee una gran responsabilidad en cuanto a su relación con el medio ambiente. A veces, estas actividades pueden ser agresivas con los recursos naturales si no se realizan en los lugares adecuados y con las medidas necesarias para que no produzcan impacto en el medio natural. Por esta razón, resulta fundamental no sólo concienciar al empresariado sobre los principios de sostenibilidad medioambiental sino también, instar a la Administración a que actúe, regulando sobre estas actividades con el fin que sean cada vez menos lesivas para el medio natural en el que se llevan a cabo. Cabe recordar que son los valores del espacio natural los principales elementos de atracción de los flujos en turismo activo por lo que la conservación de estos valores debería ser el primer aspecto a considerar por parte de quienes se benefician de su desarrollo turístico.

1 El turismo de naturaleza crece a nivel mundial a tasas muy superiores (entre un 10 y un 30% anual) a la media de crecimiento de la actividad turística en general (4.3% anual). World Resources Institute.

Muy recientemente, de acuerdo con los actuales planteamientos sobre una nueva ética de la sostenibilidad centrada en el desarrollo humano, según se desprende de los textos oficiales de los Organismos Europeos sobre el Medio Ambiente, superado ya, o en vías de superación, el modelo de sostenibilidad de preocupación preferente por los aspectos físico-naturales (años 50 a 70) y el modelo de sostenibilidad que incide fundamentalmente en la conservación y protección de recursos naturales, fauna y flora (años 70 y 80), el legislador ha dejado plasmado su convencimiento de que la sostenibilidad no consiste en mantener los recursos naturales intactos, sino que implica hacer un uso eficiente de los mismos (siendo necesario introducir todos los costes y beneficios en que la sociedad incurre). De esta forma, la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad² se refiere insistentemente al «*uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad*». Las Administraciones competentes tienen el deber de «*garantizar que la gestión de los recursos naturales se produzcan con los mayores beneficios...velando por el mantenimiento y conservación del patrimonio, la biodiversidad y los recursos naturales...atendiendo a su ordenado aprovechamiento*»³. De este modo, el «*uso sostenible*» pasa a ser considerado como uno de los más importantes principios inspiradores de la utilización del patrimonio natural. Además, se integra en las políticas sectoriales y pasa a ser calificado como fundamental. Muestra de este interés son las referencias a la protección de las especies en relación con unas de las actividades más controvertidas realizadas en la naturaleza: la caza y la pesca⁴. Ambas, dependen en gran medida, del uso que de ellas se haga. En principio, bien realizadas y organizadas, ninguna tiene por qué provocar serios impactos en el medio ambiente. Depende de cómo se lleven a cabo. Para conseguir una caza y pesca sostenible, es necesario exigir a la Administración un total control de esta actividad⁵. La caza y la pesca, en su condición de aprovechamiento de recursos naturales, deben garantizarse pero limitando su aplicación a determinados espacios, fechas, métodos de captura y especies⁶. De este modo, ninguna actividad turística practicada en la naturaleza debería tacharse de insostenible únicamente por realizarse en el medio natural.

Por todo lo dicho, la intervención de la Administración Pública en este tipo de actividad turística realizada en la naturaleza, se justifica no sólo en que es la Administración la principal encargada de velar por el bien común sino, por la incapacidad del mercado de asegurar un desarrollo turístico sostenible. De hecho, como afirman Bote y Marchena⁷, «*no existe alternativa respecto a la intervención o no del Estado en la actividad turística*». En este sentido, la Administración debe adoptar una actitud activa estableciendo unos objetivos y dotando de las herramientas organizacionales y sobre todo, normativas necesarias

2 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. BOE núm. 299, viernes, 14 diciembre 2007.

3 Ibidem, Preámbulo.

4 Ambas son consideradas por ECOTRANS como actividades de elevado y potencial impacto sobre el medio ambiente. Vid. Cap. IV Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

5 Estableciendo prohibiciones y limitaciones relacionadas con estas actividades (art. 62.3), estableciendo un Inventario Español de Caza y Pesca (art. 64), etc.

6 Así lo expresa el Preámbulo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

7 BOTE, V. y MARCHENA, M., «Política turística», en PEDREÑO, A. (Dir.), *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid, 1996.

para la consecución de aquellos (Pulido, 2007). De este modo, el problema deja de ser la actividad en sí para centrarse en el lugar y el modo y forma que tiene de realizarse. En esto, la Administración tiene el mejor y más valioso papel ya que aunque el sector privado está empezando a reconocer su responsabilidad, no se puede esperar que por sí mismo, asuma el protagonismo en estos asuntos⁸. También ha de implicarse la Administración en la regulación de otros factores tales como: satisfacción de los clientes, accesibilidad a los lugares de interés, dinamismo empresarial, colaboración entre empresas y organismos públicos, interés de residentes y empresarios locales en el desarrollo turístico, formación de la población, profesionalidad de empresarios y trabajadores, control de la demanda y desarrollo de una imagen de marca como señalan Medina y García⁹.

Evidentemente, todos y cada uno de los aspectos reseñados se ven involucrados en la consecución de un turismo sostenible en el medio natural. Sin embargo, aquello que puede considerarse prioritario para el éxito de cualquier destino turístico es el medio ambiente (POON, 1998). Conceder prioridad al mismo es condición para un turismo responsable y, por ello, también fomentar la cultura de la conservación y el desarrollo de estrategias para conseguir que el entorno se convierta en fuente de desarrollo económico y social de la población según los planteamientos del modelo de sostenibilidad, al que hacíamos referencia con anterioridad, centrado en el desarrollo humano con la adopción de una nueva ética de sostenibilidad. El Turismo responsable hace referencia al control de la capacidad de carga de los espacios naturales en los que transcurre la actividad turística y también, como afirman Medina y García, al desarrollo de un turismo «digno» es decir, potenciador de formas de turismo respetuosos con los recursos naturales y aspectos socioculturales de la comunidad. Habría que añadir el fortalecimiento de los canales de distribución del destino, el fomento de un sector privado local dinámico y la consideración del turismo como sector líder. Todos estos factores multiplican el éxito de cualquier destino turístico.

2. PRÁCTICA DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN ZONAS RURALES Y PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA. PROBLEMÁTICA SOBRE SU REGULACIÓN

La práctica masiva de ciertas actividades en zonas rurales puede ser considerada como un nuevo peligro para la conservación medioambiental. Resulta evidente que algunas actividades turístico-deportivas llegan a producir fuertes impactos negativos en la naturaleza como ruidos y aglomeraciones de tráfico en entornos naturales, generación de residuos, deterioro de caminos, pistas forestales, senderos, etc. Efectivamente, el *Manual de Ecotrans* para la mejora de la calidad ambiental de actividades recreativas en

8 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Por un Turismo más sostenible: Guía para responsables políticos*, Organización Mundial del Turismo, 2006.

9 MEDINA Y GARCÍA (1999), «Economía del Turismo», en BLANQUER: *Turismo Organización Administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Tirant lo Blach, Valencia.

la naturaleza¹⁰, clasifica a determinadas actividades según su impacto ambiental¹¹. Así mismo, la Federación de Parques Nacionales Europeos define una lista de actividades turísticas que se consideran incompatibles con las áreas protegidas¹².

Hemos de considerar, no obstante, que el impacto ambiental de las aludidas actividades también varía en función de otros factores como el número de practicantes, la educación ambiental de los mismos y la capacidad de carga del lugar. Parece conveniente, en consecuencia, la regulación de las empresas que ofertan este tipo de actividades con una triple intención: conservación del medio natural y la biodiversidad, protección de los usuarios y creación de empresas de calidad.

Aunque las nuevas modalidades de turismo en el entorno natural pueden ser consideradas como potenciadoras del desarrollo sostenible de dichas poblaciones, la ausencia casi total de normativa que garantice la conservación del entorno y proteja a los usuarios de los riesgos que conllevan estas prácticas deportivas, así como la conveniencia de asegurar una estructura empresarial necesaria, se constata como principal problema del futuro en esta modalidad de turismo.

Corresponde a la Administración no solamente regular, sino también asesorar, formar, para poder responder a la nueva tendencia del turismo en España: el turismo diversificado y global. Hemos de mejorar alternativas al turismo de sol y playa como son el turismo rural y turismo deportivo y activo, entre otras modalidades (Latiesa, Vela y Pania, 2001). Ciertamente, las empresas turísticas de este tipo, en constante crecimiento, demandan la regulación de las actividades conscientes de que ello supone garantía de calidad para la preservación de estas actividades en el futuro. Las Administraciones Públicas deben elaborar políticas que respondan a unos criterios de acuerdo con las nuevas tendencias y exigencias. El Derecho puede desempeñar un importante papel en la regulación del aprovechamiento de recursos, la protección del medio ambiente y del usuario en este tipo de actividades para un turismo sostenible. A pesar del crecimiento del turismo de naturaleza o activo en nuestro país, hemos de reconocer que su atención y regulación es aún escasa.

10 Dirigido a los directores y gerentes de entidades que ofertan actividades recreativas y deportivas en la naturaleza, a las personas que las diseñan, a los guías que las conducen y a todos aquellos que tengan intención de emprender una iniciativa semejante. La Red ECOTRANS fue fundada en 1998, por las entidades Stichting Milieu Educatie y Studienkreis fur Tourismus, holandesa y alemana respectivamente, dedicadas desde hacía tiempo al estudio de los impactos ambientales del turismo y al desarrollo local.

Para más información http://www.fundacionglobalnature.org/proyectos/tuismo_y_ma/proyecto_ecotrans.htm

11 de elevado impacto ambiental las siguientes: acampada libre, caza, caza fotográfica, golf, todo terreno, safari, trial, visitas a cuevas, paracaidismo, vuelo con motor, descenso de barrancos. Igualmente, señala como de potencial impacto ambiental medio, las siguientes actividades (entre ellas): alpinismo, bicicleta de montaña, baño, camping, escalada, espeleología, excursiones, montañismo, pesca, senderismo, turismo ecuestre, parapente, Ala Delta, vuelo sin motor, descenso de aguas bravas, Hidrobob, Hidrospeed, Rafting. Como actividades de bajo impacto ambiental, se incluyen las siguientes: cicloturismo, puenting, termalismo, turismo cultural, turismo educativo, aero modelismo, globo, piraguismo, remo, windsurf, vela, etc.

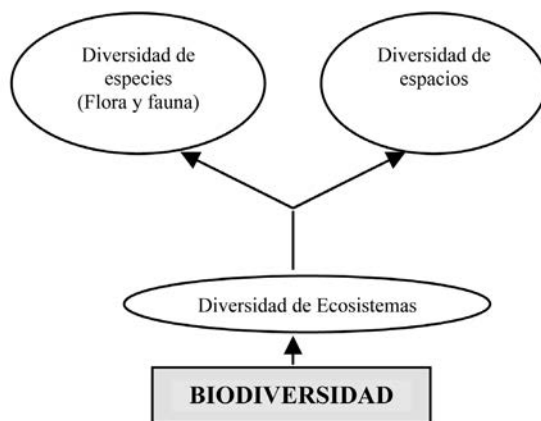
12 EUROPAC Federation, «Living them to death? Sustainable tourism in Europes Nature Parks», EUROPAC Federation, 2001. Traducción: ¿Querierlos hasta la muerte? Turismo sostenible en Espacios Naturales Europeos.

3. LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y ESPACIOS NATURALES, CUESTIONES CLAVE PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN LA NATURALEZA

Antes de centrarnos en el análisis del régimen jurídico-medioambiental del turismo activo consideramos de interés definir el concepto de biodiversidad del que partimos ya que es lo que verdaderamente se pone en peligro con la práctica de estas actividades en la naturaleza.

La diversidad biológica es un concepto muy difundido desde la Cumbre de Río en junio de 1992. La diversidad biológica se confunde muchas veces con la naturaleza y el medio ambiente en general, cuando en realidad es un concepto mucho más concreto y complejo. Si diversidad biológica designase simplemente «*todas las formas de vida*» sería sinónimo de «*biosfera*» pero, en realidad, es más complicado: la diversidad biológica es una de las propiedades de la materia viva, una reserva genética que le permite evolucionar y adaptarse continuamente. La diversidad biológica, por tanto, se refiere esencialmente a todas las diferentes variedades y formas de vida donde se distinguen tres niveles: diversidad de ecosistemas, de especies y de genes¹³.

Gráfico 1
BIODIVERSIDAD. DIMENSIONES



Fuente: Elaboración propia.

Sufrimos en la actualidad una pérdida de diversidad biológica que es necesario frenar. La biodiversidad es un recurso (desde el punto de vista de la agricultura, ganadería, industria farmacéutica o turismo) que se debe preservar si queremos disponer de un capital

¹³ Se define así biodiversidad como «*variabilidad de los organismos vivos de todo tipo, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos en general y los complejos ecológicos de los que forman parte; este concepto incluye la diversidad dentro de las especies; entre especies y entre ecosistemas*». COMISIÓN EUROPEA, En Defensa de nuestro futuro: Actuaciones a favor del medio ambiente Europeo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las CEE, Luxemburgo, 2000, p. 113.

útil capaz de satisfacer nuestras necesidades futuras. Necesitamos establecer medidas de protección de los ecosistemas y especies. La mayor parte de los Organismos y Estados han reconocido ya la necesidad vital de que hagan suyas estas ideas los sectores relacionados con la pérdida de la diversidad biológica como la agricultura, el transporte, la energía, etc. El problema afecta a todos los ámbitos de la actividad humana. Es necesario fomentar y preservar el frágil equilibrio de la diversidad biológica. La lucha por la diversidad biológica debe realizarse desde varios frentes distintos. Los ecosistemas y las especies sufren la contaminación del aire, del agua y del suelo por la intensidad o desmesura de muchas actividades económicas, entre ellas el turismo.

Es bien sabido que la actividad turística, fomentada de manera incontrolada, ocasiona deterioro del territorio. Se ha puesto de manifiesto que los impactos del turismo, además de en el ámbito territorial, se hacen notorios sobre la biodiversidad y esto es especialmente cierto en España, por lo que las cuestiones ambientales alcanzan en la actualidad gran relevancia.

Hemos de destacar que es un hecho la alta coincidencia entre ámbitos de interés turístico y ámbitos de interés para la conservación de la biodiversidad. De ahí surge la necesidad de aunar esfuerzos para conseguir compatibilidad entre ambos factores, dado que la estacionalidad por una parte y la frecuentación de estos espacios o la creación de infraestructuras turísticas por otra, fuerzan hacia ello. De esta forma, el medio protegido, llega a convertirse en recurso turístico de primer orden. Es preciso establecer una férrea vinculación entre política turística y medioambiental. Lejos ya de la explotación principalmente bajo criterios económicos, se incorporan hoy otras modalidades a favor de la protección y conservación del medio ambiente. Así, es preciso compatibilizar la preservación del medio ambiente en los territorios con potencialidad turística. Efectivamente, el turismo «consume» el paisaje. Por ello, como decíamos, su impacto en el territorio es grande pues allí donde se realizaron actuaciones únicamente guiadas por interés económico y a corto plazo, el ecosistema irremediablemente se ha degradado. En este sentido, debemos referirnos, aunque sea brevemente, a tipos nuevos de turismo: el ecoturismo, turismo activo, que tiene alta influencia sobre la naturaleza y en especial sobre el ecosistema en el cual se realiza. El ecoturismo y turismo activo es un sector que está creciendo muy rápidamente en los últimos años y se espera gran auge en un futuro próximo.

Por otra parte, la alta estacionalidad de las prácticas turísticas por ejemplo en la montaña, implican un alto nivel de impacto. También la construcción de vías de acceso a estos enclaves favorece la erosión. Como consecuencias añadidas, se produce contaminación del aire y agua. En cualquier caso, la alta montaña es hoy un territorio muy cotizado y codiciado por fuertes intereses económicos turísticos.

El turismo puede afectar tanto a la flora como a la fauna. El tránsito de turistas, la práctica de ciertos tipos de deporte, tienen consecuencias para la fertilidad del suelo y para ciertas variedades de flora. Igualmente, los animales van retrocediendo y perdiendo su hábitat natural. Estos efectos negativos en la fauna son también muy evidentes en el ciclo de modificación de las aves¹⁴. Tanto la promoción como el mantenimiento de la

14 Sobre todo en la costa, estamos asistiendo al regreso de ciertas especies que, al no encontrar espacios tranquilos, libres de luces y ruidos, etc. están desplazándose al interior con el trastorno que ello supone para sus costumbres alimentarias y secuencias en su reproducción.

biodiversidad deberían quedar integrados en una estrategia general como sostiene el profesor Martín MATEO¹⁵. Esta iniciativa de carácter universalista fue auspiciada por Wilson¹⁶. También la IUCN¹⁷ propone la idea de una Convención Mundial sobre la Preservación de la Diversidad Biológica que fue presentada en su 15 Asamblea General de 1981.

Las acciones a escala internacional se han centrado en la protección de especies y enclaves. Esta protección se ha realizado de tres formas: mediante convenios internacionales (tratados), mediante programas internacionales y mediante legislación comunitaria¹⁸.

La Estrategia Española para la conservación y el uso sostenible de la Diversidad Biológica aprobada en diciembre de 1998, estableció un marco general para la política nacional de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. Para ello, se diagnosticaba el estado de la biodiversidad, se identificaban los procesos que están causando su deterioro y los sectores productivos que los provocan. Así, se distinguía el sector turístico como uno de ellos, afirmándose que el mismo afecta a la diversidad biológica a través de instrumentos variados, los cuales son con frecuencia actividades que competen a otras políticas sectoriales, como puede ser el caso de la construcción incontrolada y la política urbanística u ordenación del territorio, pero la causa subyacente sigue siendo el turismo a través del tipo de actividades turísticas que se fomentan y la influencia de estos hechos sobre el resto de políticas afectadas. Por otra parte, se afirma que las actividades recreativas practicadas en la naturaleza y el medio rural, tienen el componente positivo de uso de elementos de la diversidad biológica, con lo que esto conlleva de valoración de los recursos y valor añadido a tales elementos. Es necesario establecer los límites y condiciones de ese uso para que pueda considerarse sostenible, es decir, que no se aniquile el recurso y pueda mantenerse indefinidamente su posibilidad de utilización y potencial económico.

15 MARTÍN MATEO, R., Tratado de Derecho Ambiental, Vol. III, Trivium, Madrid, 1997, p. 41.

16 WILSON, E. O., *The current state of biological diversity*, en: Biodiversity, E. O. Wilson editor, National Academy Press, Washington, D. C., 1991, pp. 3-18.

17 La *Union for Conservation of Nature* (IUCN) nació en octubre de 1948. Fue llamada en su origen como «*Union for the Protection of Nature*» nombre que duró hasta el año 1956. Es la más grande asociación que trabaja para la conservación, se encuentra formada por 82 Países y mas de 800 organizaciones no gubernamentales y más de 10.000 científicos expertos de 181 países.

18 Así, nos referimos, sin ningún ánimo exhaustivo a las principales iniciativas de alcance mundial que afectan a Europa: Convención Ramsar (Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional, 1971), Convención del Patrimonio de la Humanidad (Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad, París, 1972), CITES (Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas, 1973), Convención de Bonn sobre Especies Migratorias (1979), Reservas de la Biosfera (desarrolladas dentro del Programa Hombre y Biosfera de la UNESCO), Convención sobre la Diversidad Biológica (Cumbre de la Tierra, 1992), etc. Como iniciativas Europeas distinguimos las siguientes: Convenio de Berna para la Conservación de la Flora y la Fauna de Europa y sus Hábitats naturales (1982), Declaración de Reservas Biogenéticas (promovidas por el Consejo de Europa desde 1975, creación del Diploma Europeo por la Comisión de Ministros del Consejo de Europa, la Directiva sobre la Conservación de las Aves (79/409/CEE), la Directiva sobre Hábitats (92/43/CEE), Convenio sobre la Diversidad Biológica (Cumbre de la Tierra, 1992), creación de la Red Natura 2000 (basada en la Directiva 92/43/CEE), Red Ecológica Europea (ECONET, 1991), Plan de Acción de la UICN sobre Zonas Protegidas (1994), etc. Al respecto Vid. AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, *Medio Ambiente en Europa, El Informe Dobrás*, Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998, pp. 243-251.

De esta manera, se concluye que muchas de las actividades turísticas deben ser regladas para evitar que todos estos recursos valiosos se deterioren y pierdan su valor como tales.

La estrategia contra el deterioro de la biodiversidad debe estar encabezada por el conjunto de actuaciones protectoras sectoriales que se han ido adoptando para afrontar el extenso catálogo de problemas medioambientales vigentes.

La protección de espacios naturales se configura como la alternativa necesaria, haciéndose inexcusable la determinación de requisitos de protección tales como planificación y evaluación de cualquier actividad o proyecto que pudiera incidir en estas zonas consideradas frágiles.

4. RÉGIMEN JURÍDICO DEL TURISMO ACTIVO EN ESPAÑA

En España se ha abordado la regulación jurídica del turismo activo a partir de la última década del Siglo XIX. Únicamente once CCAA han llevado a cabo una regulación estricta del turismo activo, Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Navarra y Murcia. (Vid. Cuadro nº 1)¹⁹.

La primera Comunidad Autónoma en regular los deportes de aventura y turismo activo fue la catalana mediante *Decreto 81/1991, 25 de mayo por el que se establecen los requisitos que han de reunir las empresas dedicadas a la organización de actividades deportivas y turísticas de aventura*. Esta norma ha sido derogada expresamente por el *Decreto 56/2003, de 20 de febrero, por el cual se regulan las actividades físico-deportivas en el medio natural*. No obstante, la perspectiva que adoptó esta Comunidad Autónoma fue fundamentalmente turística, sin apenas referencia a valores medioambientales de preservación del medio natural, pese a que la naturaleza se constituye en recurso para su desarrollo. El reglamento actual del 2003 es, en cambio, una norma deportiva, un reglamento ejecutivo de la Ley del Deporte y obedece, como su mismo prólogo indica, a un deseo de regular los requisitos materiales y personales que han de cumplir las personas y entidades que intervienen en estas actividades con una triple finalidad «*incrementar la calidad de las actividades, garantizar los derechos y la seguridad de las personas que los practican y proteger el entorno natural*». Hace alusión a los espacios de menor o mayor extensión que contienen uno o más ecosistemas no esencialmente transformados por la explotación y ocupación humana y que pueden representar un riesgo de deterioro de este medio natural²⁰.

19 La Comunidad Canaria ha llevado a cabo una regulación parcial de esta actividad al circunscribirse exclusivamente a la actividad de observación de cetáceos. Así el Decreto 178/2000, de 6 de septiembre, por el que se regulan las actividad de observación de cetáceos, BOC nº 133. La observación de cetáceos constituye uno de los puntos fuertes de atracción turística en Canarias, con un número de visitantes espectacular y en aumento. Dicha observación en su medio, tal y cómo afirma el Preámbulo de dicho Decreto, no es una actividad negativa en sí misma, desempeña una importante ayuda en las labores de conservación y educación ambiental. Sin embargo, los problemas surgen cuando se produce un incremento desmesurado e incontrolado del número de embarcaciones que realizan estas actividades.

20 Art. 1.2.b) Decreto 56/2003, de 20 de febrero, por el cual se regulan las actividades físico-deportivas en el medio natural.

Cuadro 1
RÉGIMEN JURÍDICO DEL TURISMO ACTIVO EN ESPAÑA

CCAA	REGLAMENTACIÓN	CARACTERES RELEVANTES
ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo activo, deroga el Decreto 94/1995, de 4 de abril, sobre ordenación de los alojamientos en casas rurales andaluzas. - Orden de 19 de septiembre de 2003, aprueba los distintivos de los alojamientos turísticos en el medio rural y de los mesones rurales. - Orden de 20 de marzo de 2003 conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente, por la que se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del Turismo Activo. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Decreto del 2002 tiene carácter turístico pero con clara vocación de abordar como un todo el turismo de interior.
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 146/2000, de 26 de julio, por el que se regula el ejercicio y actuación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y de aventura. DEROGADO - Decreto 92/2001, de 8 de mayo, por el que se modifica el Decreto 146/2000, de 26 de julio, por el que se regula el ejercicio y actuación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y de aventura. DEROGADO - Orden de 23 de julio de 2001, del Departamento de Cultura y Turismo, sobre monitores, guías e instructores de las empresas de turismo activo y de aventura. DEROGADO <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> - Decreto 55/2008, de 1 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de turismo activo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coincide con la derogada catalana y la gallega. Aborda nuevas cuestiones (protección civil, sucursales)
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 92/2002, de 11 de julio, de Turismo Activo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamento muy similar al Aragonés.
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 31/97, por el que se regulan los objetos y actividades de turismo en el medio rural de Cantabria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posee una visión turística unida a Alojamientos rurales. Tratamiento global del turismo rural y el turismo activo, primando la regulación del régimen de los alojamientos sobre las empresas y actividades de turismo activo. - No se regulan las actividades de que se trata. Hay una remisión a las Federaciones y Órganos que canalizan la práctica de las actividades.
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 77/2005, de 28-06-2005, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es el Decreto más moderno junto con el Decreto de Turismo activo de la Región de Murcia.

<p>CASTILLA-LEÓN</p>	<p>- Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, por el que se regula la ordenación de las empresas de turismo activo de la Comunidad de Castilla y León. - Orden CYT/1865/2007, de 15 de noviembre, por la que se desarrolla el Decreto 96/2007 de 27 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de las empresas de Turismo Activo de la Comunidad de Castilla y León.</p>	<p>- La primera regulación (pionera) de los deportes de aventura y turismo activo fue la catalana. (Decreto 81/ 1991, 25 de mayo por el que se establecen los requisitos que han de reunir las empresas dedicadas a la organización de actividades deportivas y turísticas de aventura). La perspectiva que adoptó es solo turística, sin que aparezcan referencias a valores medioambientales de preservación del medio natural, pese a que la naturaleza es el recurso que se utiliza para su desarrollo. El reglamento actual del 2003 es una norma deportiva, un reglamento ejecutivo de la Ley Catalana del Deporte.</p>
<p>CATALUÑA</p>	<p>- Decreto 81/1991, de 25 de marzo, por el que se establecen los requisitos que tienen que reunir las empresas dedicadas a la organización de actividades deportivas y turísticas de aventura. DEROGADO - Orden de 10 de abril de 1991, por la cual s'especificquen les activitats esportives d'esbarjo i turístiques d'aventura. DEROGADO → Decreto 56/2003, de 20 de febrero, por el cual se regulan las actividades físicoesportivas en el medio natural</p>	<p>- Al igual que en la regulación Catalana (inspirada en el Reglamento Catalán de 1991), no aparecen valores medioambientales sobre preservación del medio natural, pese a que la naturaleza es el recurso que se utiliza para su desarrollo. Aporta algunas cosas nuevas con respecto a la Catalana. - Es un reglamento que se plantea como desarrollo de la Ley Gallega de Ordenación del Turismo.</p>
<p>GALICIA</p>	<p>- Decreto 116/1999, del veintitrés de abril, por el que se regula la actuación de las empresas relacionadas con la organización de actividades de turismo activo. DEROGADO. → Decreto 42/2001, de 1 de febrero, de Refundición en materia de agencias de viajes, guías de turismo y turismo activo.</p>	<p>- Al igual que en la regulación Catalana (inspirada en el Reglamento Catalán de 1991), no aparecen valores medioambientales sobre preservación del medio natural, pese a que la naturaleza es el recurso que se utiliza para su desarrollo. Aporta algunas cosas nuevas con respecto a la Catalana. - Es un reglamento que se plantea como desarrollo de la Ley Gallega de Ordenación del Turismo.</p>
<p>LA RIOJA</p>	<p>- Decreto 111/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de la Rioja. (Título V, Capítulo II, artículos 225 a 238 y Disposiciones Adicionales 1ª y 2ª).</p>	<p>- Es un reglamento que se plantea como desarrollo de la Ley Gallega de Ordenación del Turismo.</p>
<p>MURCIA</p>	<p>- Decreto 320/2007, de 19 de octubre, por el que se regulan las empresas de turismo activo de la Región de Murcia</p>	<p>- Es un reglamento que se plantea como desarrollo de la Ley Gallega de Ordenación del Turismo.</p>
<p>NAVARRA</p>	<p>- Decreto Foral 288/2004, de 23 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural.</p>	<p>- Era una regulación de rango legal (que estaba pendiente de desarrollo reglamentario). La perspectiva era puramente medioambiental, tal es así que estaba contenida en un artículo de la Ley de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats(Ley foral 2/1993). - El Decreto del 2004, es, junto al de Castilla-La Mancha y el de Murcia, el más moderno (en sentido cronológico) del panorama nacional.</p>

La siguiente norma en publicarse fue la de la Comunidad Autónoma de Cantabria²¹, dando un tratamiento global al turismo rural y al turismo activo, primando la regulación del régimen de los alojamientos sobre las empresas y actividades de turismo activo, no regulándose las actividades de que se trata (remitiendo a las Federaciones y Órganos que canalizan la práctica de las actividades). A la norma cántabra (1997), le sigue en el tiempo la Aragonesa²² (2000), que introduce nuevos aspectos que van cobrando cada vez más importancia como es la protección civil, sucursales, etc. Del año 2001 es la regulación del turismo activo de la Comunidad Gallega²³ donde se ordenan conjuntamente las agencias de viaje, guías de turismo y turismo activo. Posteriormente, en el año siguiente, 2002, la Comunidad Asturiana²⁴ se une al conjunto de CCAA que se ocupan de esta actividad. Por su parte, la Comunidad Catalana, pionera en la regulación de este tipo de turismo, dicta, derogando los primeros decretos, el Decreto 56/2003, de 20 de febrero, en el cual se contemplan las actividades físico-deportivas en el medio natural, actualizando de este modo su normativa. Posteriormente, se unieron las CCAA de Andalucía (2003)²⁵, La Rioja (2003)²⁶, Navarra (2004), Castilla-La Mancha (2005)²⁷, Murcia (2007)²⁸ y Castilla-León (2007)²⁹.

Debido a que las CCAA del norte de España eran ya destinos muy frecuentados por el turismo rural, un tipo de turismo que se encuentra muy relacionado con el desarrollo de actividades en la naturaleza, posteriormente llamado turismo activo, fueron estas CCAA las primeras que necesitaron reglamentar estas actividades. Sin embargo, en las CCAA del sur de España el proceso de regulación de éste tipo de empresas es más lento siendo las de Andalucía y la de Castilla-La Mancha las únicas que hasta el momento han entrado a regular dicha materia.

21 Decreto 31/97, por el que se regulan los objetos y actividades de turismo en el medio rural de Cantabria.

22 Decreto 146/2000, de 26 de julio, por el que se regula el ejercicio y actuación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y de aventura. Este Decreto fue sustituido por 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. Este nuevo Decreto tiene como finalidad la unificación de los variados textos legales, anteriores a la Ley de Turismo Aragonesa, en un único texto reglamentario para conseguir una mayor seguridad jurídica.

23 Decreto 42/2001, de 1 de febrero, de Refundición en materia de agencias de viajes, guías de turismo y turismo activo.

24 Decreto 92/2002, de 11 de julio, de Turismo Activo.

25 Tenemos que resaltar que si bien las actividades de turismo activo son reguladas por el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el medio rural y turismo activo, es por la Ordena de 20 de marzo de 2003, conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente, dónde se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes de Turismo Activo.

26 Decreto 111/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de la Rioja. (Título V, Capítulo II, artículos 225 a 238 y Disposiciones Adicionales 1ª y 2ª).

27 Decreto 77/2005, de 28-06-2005, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo.

28 Decreto 320/2007, de 19 de octubre, por el que se regulan las empresas de turismo activo de la Región de Murcia.

29 Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, por el que se regula la ordenación de las empresas de turismo activo de la Comunidad de Castilla y León.

4.1. La protección de la biodiversidad en los Decretos. La preocupación medioambiental

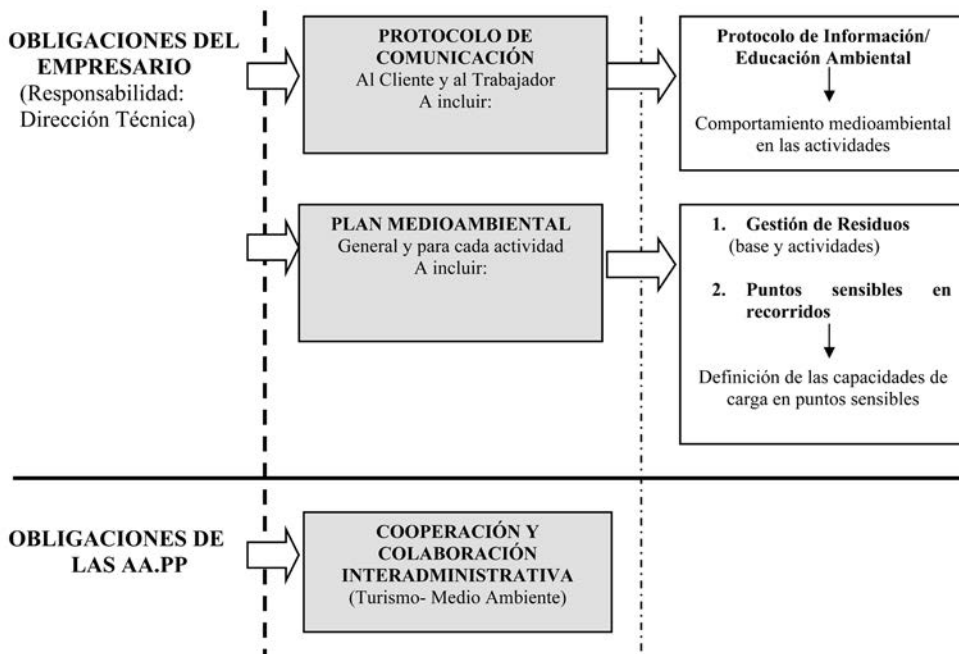
El espacio natural supone el recurso más importante del turismo activo. Existen modalidades de actividad en este tipo de turismo que impactan verdaderamente sobre el territorio, provocando así un conflicto entre las actividades turísticas y el medio natural.

A nuestro modo de ver, una adecuada regulación del turismo activo pasa por dos aspectos fundamentales. Éstos, serían esenciales para el logro de la protección de la naturaleza y biodiversidad de los espacios sobre los que estas actividades se realizan. Sería deseable la instauración de obligaciones y responsabilidades tanto al empresario como a la propia Administración Pública. Por un lado, es necesario el estableciendo de ciertos deberes/ obligaciones a cumplir por parte del *empresario turístico*. Estas obligaciones serían: establecer un *Protocolo de Comunicación al Cliente/ Trabajador*, cuya misión sería la de instaurar en la empresa un protocolo de información/ educación ambiental con la serie de características a las que luego haremos referencia. Y, en segundo lugar, la instauración de un *Plan Medioambiental* general y para cada actividad que incluya como puntos de gestión importantes: la gestión de residuos (tanto en el local de la empresa —base— cómo durante las actividades); la determinación de los puntos ambientalmente sensibles existentes a lo largo del recorrido, definiendo la capacidad de carga en cada uno de ellos (el fin es el de minimizar el impacto humano); y un Plan de Comportamiento medioambiental en las actividades. Del cumplimiento de todos estos aspectos respondería la Dirección Técnica de la empresa. El nombramiento de esta figura creemos, resulta fundamental para el cumplimiento de los planes/ programas anteriores ya que sería el responsable de velar por el cumplimiento de la normativa medioambiental aplicable al espacio en el que se desarrolla la actividad, entre otras cosas.

Por otro lado (frente a estas obligaciones del empresariado), destacaría la necesidad de fomento de la cooperación y colaboración entre *Administraciones Públicas* (debido a la propia idiosincrasia de la materia). En este sentido, faltan instrumentos para la coordinación y colaboración administrativa entre las propias Administraciones Públicas y entre órganos de poder integrados dentro de cada una de ellas. Resulta necesario que este tipo de actividades turísticas, llevadas a cabo por empresas turísticas (y por lo tanto responsabilidad de la Consejería de Turismo correspondiente), se lleven a cabo de la manera más sostenible posible sobre el territorio, normalmente protegido, cuya responsabilidad de protección gravita sobre la Consejería de Medio Ambiente competente. En este sentido, resultaría fundamental la coordinación entre las Consejerías involucradas en estas dos materias.

Además, la regulación por parte de las Administraciones Públicas sobre esta materia no debería quedar justificada únicamente en la necesidad de elevar el nivel de seguridad de los deportistas, en la elevación de la calidad de la empresas y servicios de turismo activo o en la protección de los derechos de los usuarios y empresas como en ocasiones se constata, sino en la conservación y protección del medio donde éstas actividades se llevan a cabo ya que pueden ser agresivas con los recursos naturales si no se realizan en los lugares adecuados y con las medidas necesarias para que no produzcan impacto en el medio natural. Las Administraciones Públicas poseen la máxima responsabilidad.

Cuadro 2
BASES PARA UNA ADECUADA PRÁCTICA Y REGULACIÓN
DEL TURISMO ACTIVO



Fuente: elaboración propia.

Si profundizamos en la evolución de la normativa de turismo activo podemos observar que, en sus inicios esta actividad gravitaba sobre la protección de las personas que la practicaban por lo que la regulación tendía únicamente a regular aspectos tales como requerimientos del material, monitores especializados, responsabilidades, etc. Hay que tener en cuenta que en sus orígenes se estaban empezando a dar graves problemas en la práctica de estas actividades que, comportan una participación del usuario no exenta de riesgo físico. Ya entrada la década actual comienza a entrecruzarse una cierta preocupación medioambiental como justificación referida a las actividades que se llevan a cabo en el medio natural.

Ciertamente, existe una preocupación común y generalizada por la protección del medio ambiente en este tipo de prácticas. Casi todos los Decretos que regulan esta materia aluden a cuales han sido las razones que han llevado a la ordenación de esta actividad. La justificación más repetida, es la referida a la elevación del nivel y seguridad de los deportistas³⁰, cuestión lógica dados los graves problemas que estaban comenzando a darse en

³⁰ Siete de las once CCAA que regulan esta materia así lo hacen: Galicia, Asturias, Cataluña, Andalucía, La Rioja, Navarra y Murcia.

la práctica de estas actividades de riesgo. Otras justificaciones de fondo en la regulación de esta materia son las de: elevación de la calidad de las empresas y servicios de turismo activo³¹, la protección de los derechos de los usuarios y empresas³² y, más concretamente, la protección de los derechos y los intereses económicos de los usuarios que practiquen estas actividades³³.

Ya entrada la actual década, concretamente a partir del año 2003, comienza a entrecerse una cierta preocupación medioambiental como justificación en la legislación referida a las actividades que se llevan a cabo en el medio natural. Únicamente los Decretos de regulación de turismo activo más actuales, manifiestan (en sus preámbulos- parte más valorativa y justificativa de la normativa), una mayor preocupación por la conservación y protección del medio en donde estas actividades se llevan a cabo³⁴. Así, el Decreto 56/2003 de Cataluña afirma que éstas prácticas turísticas deben realizarse «*respetando y conservando el medio natural, los hábitats y ecosistemas, favoreciendo así, el desarrollo sostenible*». Por su parte, el Decreto Foral 288/2004 de Navarra, establece que «*se hace necesario establecer los medios oportunos para alcanzar el equilibrio entre los beneficios del desarrollo económico, el daño potencial que la realización de éstas actividades puede comportar para el medio en el que se llevan a cabo...*». Resulta expresivo el Decreto 77/2005 castellano manchego que alude al protagonismo creciente del turismo activo, que debe encauzarse dentro de un marco de desarrollo sostenible, favoreciendo iniciativas que respeten el medio ambiente, afirmando que «*la instalación de empresas dedicadas al subsector turístico conocido como turismo activo... representa quizá uno de los mejores ejemplos de desarrollo sostenible, ya que se sirven de la naturaleza, respetándola, para la realización de actividades económicas beneficiosas para la comunidad y enriquecedoras para los visitantes, por lo que se estima conveniente y oportuna su regulación*». Este Decreto, a nuestro modo de ver, entra de lleno en la nueva filosofía de la sostenibilidad al que aludíamos.

En este sentido, resulta encomiable la evolución de la legislación aragonesa: mientras que en la primera regulación del sector únicamente se justificaba en la elevación del nivel y seguridad de los deportistas, en la regulación actual, mucho más moderna, afirma que estas actividades deben estar «*siempre supeditadas al respeto de los valores ambientales, sociales y culturales de su entorno*».

4.2. Algunas propuestas para la regulación del Turismo Activo

Como cuestiones prácticas clave para una adecuada regulación del Turismo Activo consideramos las siguientes: establecimiento de la obligación de instaurar un *Protocolo de Comunicación* no sólo dirigido al Cliente sino también al propio trabajador. Este protocolo debería incluir un *sub-protocolo de Información y Educación ambiental* enfocado fundamentalmente, a conseguir un comportamiento medioambientalmente sostenible en el medio natural. En cualquier caso, la información debe ser dada de forma *previa* a la

31 Así lo establecen en su Decreto las CCAA de Cantabria, Aragón, Cataluña y Castilla-León.

32 Así lo establece el Preámbulo del Decreto Asturiano.

33 Tres CCAA así lo afirman: Galicia, La Rioja, Cataluña.

34 Cataluña, Navarra, Andalucía y Castilla-La Mancha.

realización de la actividad; debe ser *escrita* —no bastando, por tanto, con una información oral—. Esta información debería también aparecer en los folletos o programas informativos que se les de a los practicantes de la actividad correspondiente. Además, teniendo en cuenta las nuevas tecnologías existentes en la actualidad, sería conveniente el establecimiento de la obligación de que esta información se facilite a través de Internet, colgándola de la página web de la propia empresa de turismo activo. De esta forma, el usuario tendría la información a su disposición mucho antes de encontrarse físicamente en el local de la empresa o lugar de comienzo de la actividad; y finalmente, debe ser *completa* incluyendo no sólo las medidas a adoptar para preservar el entorno sino también la identificación exacta de la normativa de protección del medio ambiente aplicable al espacio donde se va a realizar la actividad, estableciéndose un decálogo de normas básicas a recordar durante la practica de la actividad.

En este sentido, el deber de información previa a la práctica de las actividades por parte de los empresarios es una exigencia común de los Decretos. Prácticamente todas las CCAA que ordenan el turismo activo establecen esta obligación de una u otra manera. Es normal la exigencia de que esta información sea dada por escrito y, por supuesto, de forma previa a la realización de la actividad. Es el caso del Decreto 146/2000 de Aragón donde su art. 12.1, alude a la necesidad de informar sobre las *«medidas que deben adoptarse para preservar el entorno y afectarlo lo menos posible»*³⁵. Es de resaltar la concreción hecha por el Decreto 92/2002 de Turismo Activo de Asturias que establece la obligación de informar expresamente *«acerca de la normativa de protección de medioambiente que, en su caso, resulte aplicable»*³⁶. En este mismo sentido se expresa el Decreto 77/ 2005, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo castellano manchego, que obliga a que, con carácter previo a la práctica de la actividad, los monitores y guías repararán con los clientes la normativa existente sobre conservación del medio natural y en especial, la prevención de incendios³⁷. A estos efectos, en su anexo, se establece un decálogo de normas básicas a recordar³⁸. También el Decreto 42/2001, de refundición en materia de agencias de viajes, guías de turismo y Turismo activo de Galicia, puntualiza aún más esta obligación de informar añadiendo que la información debe estar en los folletos o programa informativo que se les dé a los practicantes de la actividad³⁹. En este mismo sentido, el Decreto de Castilla y León establece únicamente la obligación de estas empresas a tener siempre a disposición del cliente, tanto en la sede social o domicilio como en el lugar de desarrollo de la actividad, información sobre *«las medidas que deben adoptarse para preservar el*

35 El Decreto Catalán (art. 10.1), andaluz (art. 29.1.b) y el riojano (art. 233.1.b) siguen esta misma línea.

36 Vid. Art. 12.b Decreto 92/2002 de Turismo Activo de Asturias.

37 Vid. Art. 6.5 Decreto 77/ 2005, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo de Castilla-La Mancha.

38 El punto nº 5 del Decálogo establece que *«El usuario respetará profundamente el Medio Natural donde se desarrolle la actividad, intensificando este cuidado en Zonas de Especial Protección Ambiental y otros espacios protegidos. En el Entorno Natural no deben de quedar huellas de su paso por él. Respetará igualmente a otros grupos o personas que estén en las zonas donde se realicen las actividades»*. Así mismo establece una referencia a la solidaridad intergeneracional afirmando que *«Los espacios naturales son bienes que debemos cuidar y respetar como a nosotros mismos, para que así puedan ser disfrutados por las futuras generaciones»*.

39 Así lo establece el art. 47 Decreto 42/2001, de refundición en materia de agencias de viajes, guías de turismo y Turismo activo de Galicia.

medio ambiente»⁴⁰. El Decreto Foral 288/2004, por el que se aprueba el reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural de Navarra, se desmarca de lo establecido por todas las demás, no estableciendo el cauce de esta información, (por tanto, puede ser oral⁴¹). Debemos añadir a lo anteriormente expuesto que en el Decreto de Castilla-La Mancha, quizá por ser uno de los más modernos, se alude por vez primera, a las nuevas tecnologías estableciendo que la información se deberá colgar en la página Web si la empresa correspondiente, la tuviera⁴². El decreto de la Comunidad de Murcia no obliga a que la información sea dada por escrito ya que, a juicio de su Consejo Jurídico, la Ley de Turismo no establece tal exigencia (por escrito), sino la de poner a disposición del público la información relativa al régimen de servicios que se oferten (art. 41.1), teniendo pleno sentido si se tienen en cuenta, además, las nuevas tecnologías de la información⁴³.

Resulta de interés que la información otorgada al turista incluya concretamente a qué normativas medioambientales deben someterse estas actividades. Una adecuada normativa de este tipo de turismo debería incluir estas informaciones no solo en el plan de comunicación hacia el cliente o trabajador sino que además, expresamente, se debería determinar a qué normativa concreta, referida al medio ambiente —de la Comunidad Autónoma correspondiente—, quedan sometidas estas empresas y actividades. En este sentido, los decretos suelen afirmar que las empresas de turismo activo y el desarrollo de sus actividades debe ajustarse a lo dispuesto en la normativa en materia de medioambiente de la comunidad autónoma correspondiente. Así lo establece el art. 226.2 de La Rioja y el art. 4.2 de Navarra —añadiendo referencias a la legislación de patrimonio histórico cultural—. En este sentido, el referido Decreto Catalán, ahonda más en esta cuestión, estableciendo referencias concretas de la adecuación de la práctica de estas actividades a la ley de espacios naturales y protección de la flora y fauna, añadiendo que cuando estas prácticas tienen lugar en terrenos incluidos en el plan de espacios naturales de protección especial o incluidos en el plan de espacios de interés natural, se ha de cumplir la normativa específica del espacio natural o del plan y los instrumentos de planificación que de él se deriven⁴⁴.

En este sentido, la legislación turística debería avanzar en el sentido de establecer como necesaria la *educación ambiental* (algo mucho más allá de la simple información). La sostenibilidad es una responsabilidad compartida y la educación debe dirigirse a modificar actitudes hacia la comprensión, análisis crítico y apoyo a procesos de desarrollo sostenible (GARCÍA SAURA, 2007). Es de destacar que únicamente un Decreto autonómico, el andaluz, hace referencia a la importancia de adoptar las medidas necesarias para profundizar en la educación ambiental de las personas usuarias de estos servicios de manera que sea posible alcanzar el necesario equilibrio entre el disfrute de los recursos turísticos y la

40 Vid. Art. 10.4.

41 Vid. Art. 11.6 Decreto Foral 288/2004, por el que se aprueba el reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural de Navarra.

42 Vid. Art. 7.1.c Decreto 77/ 2005, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo de Castilla-La Mancha.

43 Dictamen 127/2007 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, sobre proyecto de Decreto por el que se regulan las empresas de Turismo activo de la Región de Murcia, de 24 de septiembre de 2007, p. 3.

44 Art. 5 Decreto 56/2003, de 20 de febrero, por el cual se regulan las actividades físico-deportivas en el medio natural.

conservación y mejora del medio rural⁴⁵. La educación ambiental, como proceso que consiste en reconocer valores y aclarar conceptos con objeto de fomentar actitudes necesarias para comprender, apreciar las interrelaciones entre hombre, la cultura y su medio físico y favorecer las conductas de acuerdo con los principios aludidos, tiene en este Decreto justo reflejo. También el Decreto Foral 288/2004 de Navarra se refiere a la necesidad de promover entre sus clientes «*actitudes favorables*» respecto a la conservación del medio⁴⁶.

Como hemos visto, las normativas hacen referencia, en mayor o menor grado, a determinados aspectos incluidos dentro del Protocolo de Comunicación. Nada dicen sobre la necesidad de existencia de un *Plan medioambiental general y particular para cada actividad*. Nada se dice de la importancia de la *gestión de los residuos* ni de la identificación de los posibles *puntos sensibles existentes en los recorridos*, ni de determinar las posibles capacidades de carga del territorio sobre los que estas actividades se llevan a cabo⁴⁷. Creemos que la inclusión de estos aspectos en la legislación autonómica sería fundamental para el logro de la sostenibilidad turística de estas actividades.

En este sentido, consideramos conveniente el desarrollo de un plan de gestión de los residuos con el objetivo de realizar una eliminación adecuada de los mismos, generados en la actividad de la empresa, evitando así la contaminación del medio ambiente. Este plan debería incluir aspectos fundamentales como: descripción y clasificación selectiva de los residuos de acuerdo con la normativa legal existente; descripción de los itinerarios o circuitos; descripción de la forma de almacenamiento de los distintos residuos hasta su evacuación y la frecuencia de la misma; descripción del destino de cada tipo de residuo y los medios propios o ajenos utilizados para el transporte; y descripción de las posibles medidas correctivas.

La existencia, como obligaciones del empresario, de un Protocolo de Comunicación y un Plan Medioambiental se sustentaría si se declarara la *responsabilidad de la Dirección Técnica*. El Director técnico debe encargarse de velar por el cumplimiento de ambos planes, no sólo del respeto a la normativa medioambiental que sea de aplicación al caso. En este sentido los Decretos de Andalucía⁴⁸ y La Rioja⁴⁹ aluden a la responsabilidad de la dirección técnica de velar por el cumplimiento de la normativa medioambiental aplicable al espacio en el que se desarrolle la actividad⁵⁰. Por esta razón, la primera normativa aludida establece también expresamente como obligación de los titulares «*adoptar las medidas necesarias para garantizar que las personas usuarias, al disfrutar de los servicios turísticos, respeten la normativa medioambiental que sea aplicable, especialmente cuando se trate de espacios naturales protegidos, terrenos forestales y vías pecuarias, y*

45 Vid. Art. 7.3 Decreto 20/2002, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo de Andalucía.

46 Vid. Art. 4.2 Decreto Foral 288/2004, por el que se aprueba el reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural de Navarra.

47 El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) define la capacidad de carga como «*el máximo número de personas que pueden visitar un lugar al mismo tiempo, sin causar daños físicos, económicos, socioculturales o ambientales, así como un inaceptable descenso en la satisfacción de los visitantes*». Según BOULLÓN existe una fórmula matemática para establecer el límite a esa capacidad de carga. Vid. BOULLÓN, R., *Planificación del Espacio Turístico*, Trillas, México, 1985.

48 Decreto 20/2002, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo.

49 Decreto 11/2003, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley de Turismo de La Rioja.

50 Art. 26 decreto Andalucía y Art. 230 decreto de la Rioja.

en todo caso relativa a incendios y limpieza del medio rural» añadiendo además que «las empresas titulares de las actividades de turismo activo serán responsables de la recogida de los residuos cuando el servicio no sea prestado por otras entidades»⁵¹.

Por otro lado (frente a estas obligaciones del empresariado) destacaría, como dijimos, la necesidad de fomento de la *cooperación y colaboración entre Administraciones Públicas*. Desde nuestro punto de vista, esta cooperación y colaboración se debería instrumentar a través de Ordenes conjuntas de la consejería responsable de turismo, con la encargada del medio ambiente, para determinar las condiciones medioambientales a las que deberá someterse la práctica de las actividades integrantes del turismo activo para hacerlas compatibles con la protección del medio ambiente, de la flora y fauna silvestre, sus ciclos biológicos y hábitats naturales, así como el medio social y cultural. Un problema crucial existente dentro de la planificación del turismo en el ámbito de la mayoría de Comunidades Autónomas es precisamente el de la falta de instrumentos para la coordinación y colaboración entre administraciones públicas y entre los órganos de poder integrados dentro de cada una de ellas⁵². Sería conveniente, en este sentido, que las consejerías competentes lograran un acuerdo sobre tres cuestiones de importancia: 1) determinar las obligaciones que deberán respetar las actividades de turismo activo independientemente del lugar en que se desarrollen; 2) determinación de las condiciones medioambientales para las actividades de turismo activo realizadas en vías pecuarias y terrenos forestales; y 3) determinación de las condiciones medioambientales para las actividades de turismo activo realizadas en espacios naturales protegidos. Hemos distinguido las vías pecuarias por considerar que son un elemento más en la estrategia diseñada de política de conservación de la naturaleza. La utilización turística de este tipo de vías es cada vez más común en la actualidad y, a nuestro modo de ver, obliga a cambiar los antiguos planteamientos para dar cabida a estas nuevas demandas, potenciando una utilización más completa y racional de este patrimonio⁵³.

Es de destacar en el sentido apuntado que únicamente el Decreto Andaluz se refiere a la obligación de las Administraciones Públicas de coordinarse y cooperar⁵⁴. Esta aportación del Decreto resulta de interés ya que en la planificación del turismo en el ámbito de las Comunidades Autónomas no se dan instrumentos para la coordinación y colaboración entre Administraciones Públicas y entre los órganos de poder integrados dentro de cada una de ellas.

Resulta de interés, debido a su especificidad, lo establecido por la Orden conjunta de las Consejerías de Turismo, Deporte y de Medio ambiente, de 20 de marzo de 2003, por la que se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las

51 Vid. Art. 36.2.d Decreto 20/2002, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo de Andalucía.

52 En la planificación del turismo surgen o pueden surgir conflictos entre la Consejería de Turismo y la Consejería encargada de Ordenación del Territorio; ad ex.2: en la práctica del turismo activo (Consejería de Turismo y Deporte con la Consejería de Medio Ambiente).

53 En este sentido la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias afirma que éstas *«constituyen un extenso y valioso patrimonio natural y cultural que, pese a su deterioro, sigue prestando servicio al tránsito ganadero y contribuyendo a la preservación de la flora y fauna silvestres y, potencialmente, puede resultar muy útil para el fomento de los usos turístico- recreativos y del desarrollo rural. Las vías pecuarias son, por todo ello, de gran valor estratégico en la explotación racional de recursos naturales y en la ordenación del territorio»*.

54 Vid. Art. 7.2 Decreto 20/2002, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo de Andalucía.

actividades integrantes del turismo activo en la Junta de Andalucía. Esta orden da cumplimiento al mandato reglamentario estableciendo determinadas condiciones ambientales de carácter general que han de observarse en la práctica de las actividades de turismo activo, independientemente del lugar en que se desarrollen. Además, se establecen las condiciones específicas para aquellas actividades que tengan lugar en vías pecuarias o en terrenos forestales. En espacios naturales protegidos, además, se concretan determinadas previsiones medioambientales para dotarlos de mayor protección. Se establecen, de esta forma, tres tipos de condicionantes medioambientales para la práctica de este tipo de turismo. En primer lugar, se imponen una serie de obligaciones que deberán respetar las actividades de turismo activo independientemente del lugar en que se desarrollen. Estas obligaciones hacen referencia, bien a cuestiones generales como recogida de residuos, evitar la práctica de actividades que produzcan la erosión del suelo, minimización del uso de la iluminación artificial, no producción de ruidos, etc., o bien a cuestiones concretas para la práctica de determinadas actividades de turismo activo⁵⁵. En segundo y tercer lugar, se relacionan las condiciones medioambientales para las actividades de turismo activo en vías pecuarias⁵⁶, terrenos forestales y espacios naturales protegidos. La práctica de turismo activo en estos lugares deberá ajustarse también a las obligaciones establecidas independientemente del lugar en que se desarrollen. Esta Orden andaluza resulta verdaderamente innovadora por la inclusión de requerimientos, tanto generales como específicos, para cada tipo de actividad de turismo activo.

Como hemos analizado, la Administración posee un papel fundamental para lograr la tan ansiada sostenibilidad turística y medioambiental y debe asumir la responsabilidad de que estas actividades de turismo activo se realicen respetando el medio en el que se desarrollan. El Derecho puede desempeñar un importante papel en la regulación del aprovechamiento de recursos, la protección del medio ambiente y el logro del un turismo sostenible. La Administración debe adoptar una actitud activa dotándose, mediante la regulación de la actividad, de las herramientas oportunas para ello. Por su parte, el sector privado está empezando a reconocer su responsabilidad: se acaba de poner en funcionamiento el primer subcomité para el diseño de las Norma de Calidad UNE para las empresas de Turismo Activo⁵⁷, enfocándola como la herramienta que reafirme la consolidación de los servicios que se prestan a través de las empresas del sector de turismo activo. Este sector adolece de *falta de un criterio unitario en las regulaciones y normativas autonómicas*. Al mismo tiempo se encuentra en plena fase de normalización incorporándose a los procesos de innovación y calidad. Es necesario que las distintas Administraciones Públicas actualicen sus regulaciones, unificando sus requerimientos. En este contexto, un elemento de extraordinaria utilidad sería que las legislaciones asumieran algunas obligaciones a imponer al empresariado (Plan de Comunicación/Información/Educación ambiental; Plan de Gestión

55 Ad ex. En el Anexo 1 establece «Para la actividad de buceo está prohibido extraer recursos marinos, dañar rocas, perturbar a la fauna o vegetación al tocar las paredes o pisar el fondo marino, interceptar la trayectoria de natación de animales, perseguirlos, alimentarlos o dispersarlos, utilizar medios de atracción o repulsión de animales».

56 Es patente la preocupación de la Junta de Andalucía por la regulación de las vías pecuarias. Vid. Decreto 155/1998, de 21 de julio.

57 Subcomité 188/SCO3 para Empresas de Turismo Activo.

Medioambiental) y que las propias Administraciones Públicas se coordinaran entre sí. De esta manera se rentabilizaría la eficacia no sólo en sentido económico, sino también en el social y el medioambiental al centrarse en la adecuación más precisa de las necesidades del turismo sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (1998): *Medio Ambiente en Europa, El Informe Dobrás*. Luxemburgo, Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- ASPAS ASPAS, J. M. (2000): *Los deportes de aventura: consideraciones jurídicas sobre el turismo activo*. Zaragoza, PRAMES.
- BOTE, V. y MARCHENA, M. (1996): «Política turística», en PEDREÑO, A. (Dir.) *Introducción a la economía del turismo en España*. Madrid, Civitas.
- BOULLÓN, R. (1985): *Planificación del Espacio Turístico*. México.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *En Defensa de nuestro futuro: Actuaciones a favor del medio ambiente Europeo*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las CEE.
- EHRlich, P. R. y EHRlich, A. (1981): *Extinction*. New Cork, Random House.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2001): *Derecho Administrativo del Turismo*. Madrid, Marcial Pons.
- GARCÍA DE MADARIAGA (1999): «Desarrollo del Turismo Rural», en BLANQUER: *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- GARCÍA SAURA, P. J. (2002): «La necesidad de regular el ejercicio y actuación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo en el medio rural», *Revista Cuadernos de Turismo*, nº 9.
- GARCÍA SAURA, P. J. (2006): «Integración del medio ambiente en el turismo», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 29.
- GARCÍA SAURA, P. J. (2007): *Desarrollo sostenible y Turismo. Análisis del Régimen Jurídico Medio-ambiental de la Legislación Turística Española*. Navarra, Aranzadi.
- GRANERO GALLEGOS, A. (2007): «Las actividades físico-deportivas en la naturaleza y la industria turística», en *Revista Internacional de Medicina y Ciencias de la Actividad Física y el Deporte*, vol. 7.
- LATIESA, M., VELA, y PANIA, J. L. (2001): «Diversificación de productos turísticos: el turismo deportivo», en BLANQUER, D.: *La diversificación y la desestacionalización del sector turístico*. Valencia, Tirant Lo Blanch.
- MARTÍN MATEO, R. (1997): *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. III. Madrid, Trivium.
- MEDINA Y GARCÍA (1999): «Economía del Turismo», en BLANQUER: *Turismo Organización Administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*. Valencia, Tirant lo Blach.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2009): *I Encuentro de Empresas de Turismo Activo participantes en el Sistema de Calidad Turística Española*, Norma de Calidad UNE del CNT 188SC3 para Empresas de Turismo Activo, Madrid.

- PEÑALVER TORRES, M. T. (2004): «El turismo activo como alternativa y complemento al modelo turístico en la Región de Murcia», en *Cuadernos de Turismo*, nº 14.
- POON, A. (1998): *Turismo: Tecnología y estrategias competitivas*. Oxon, CABI.
- PULIDO, J. I. (2007): «Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los Parques Naturales Andaluces», en *Cuadernos de Turismo*, nº 19.
- RUIZ DE ERENCHUN, V. (2009): «Planificación de la formación para la realización de actividades de Turismo Activo», en *I Encuentro de Empresas Turismo Activo participantes en el Sistema de Calidad Turística Español, Norma de Calidad UNE del CNT 188SC3 para Empresas de Turismo Activo*. Madrid.
- VERA, J. F., LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, M. J. y ANTÓN, S. (1997): *Análisis territorial del turismo*. Barcelona, Ariel.
- WILSON, E. O. (1991): «*The current state of biological diversity*», en E. O. WILSON (ed.): *Biodiversity*. Washington, D. C., National Academy Press.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

ANDALUCÍA:

- Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo activo, deroga el Decreto 94/1995, de 4 de abril, sobre ordenación de los alojamientos en casas rurales andaluzas.
- Orden de 20 de marzo de 2003, conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente, por la que se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del Turismo Activo.

ARAGÓN:

- Decreto 146/2000, de 26 de julio, por el que se regula el ejercicio y actuación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y de aventura.
- Decreto 92/2001, de 8 de mayo, por el que se modifica el Decreto 146/2000, de 26 de julio, por el que se regula el ejercicio y actuación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y de aventura.
- Orden de 23 de julio de 2001, del Departamento de Cultura y Turismo, sobre monitores, guías e instructores de las empresas de turismo activo y de aventura.
- Decreto 55/2008, de 1 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de turismo activo.

CANARIAS:

- Decreto 178/2000, de 6 de septiembre, por el que se regulan las actividades de observación de cetáceos.
- Orden de 19 de febrero de 2003, por al que se desarrolla la Disposición Adicional Segunda del Decreto 178/2000, de 6 de septiembre, por el que se regulan las actividades de observación de cetáceos.

CASTILLA-LA MANCHA:

Decreto 77/2005, de 28-06-2005, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo

CATALUÑA:

Decreto 81/1991, de 25 de marzo, por el que se establecen los requisitos que tienen que reunir las empresas dedicadas a la organización de actividades deportivas de recreo y turísticas de aventura.

Orden de 10 de abril de 1991, por el cual se regulan las actividades deportivas de recreo y turísticas de aventura.

Decreto 56/2003, de 20 de febrero, por el cual se regulan las actividades físico deportivas en el medio natural.

GALICIA:

Decreto 116/1999, del veintitrés de abril, por el que se reglamenta la actuación de las empresas relacionadas con la organización de actividades de turismo activo

Decreto 42/2001, de 1 de febrero, de Refundición en materia de agencias de viajes, guías de turismo y turismo activo.

LA RIOJA:

Decreto 111/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de la Rioja. (Título V, Capítulo II, artículos 225 a 238 y Disposiciones Adicionales 1ª y 2ª).

NAVARRA:

Decreto Foral 288/2004, de 23 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural.

MURCIA:

Decreto 320/2007, de 19 de octubre, por el que se regulan las empresas de turismo activo de la Región de Murcia.

PRINCIPADO DE ASTURIAS:

Decreto 92/2002, de 11 de julio, de Turismo Activo.

CASTILLA Y LEÓN:

Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, por el que se regula la ordenación de las empresas de turismo activo de la Comunidad de Castilla y León.

Orden CYT/1865/2007, de 15 de noviembre, por la que se desarrolla el Decreto 96/2007 de 27 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de las empresas de Turismo Activo de la Comunidad de Castilla y León.

CANARIAS:

Decreto 178/2000, de 6 de septiembre, por el que se regulan las actividades de observación de cetáceos.