Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 0 8 / 2 0 2 5

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de octubre de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento por el que se establece el régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de turismo activo, aprobado por Decreto 226/2017, de 13 de noviembre (EXP. 363/2025 PD)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y carácter preceptivo del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen sobre el «Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento por el que se establece el régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de turismo activo, aprobado por Decreto 226/2017, de 13 de noviembre».

Se acompaña a la solicitud de Dictamen el certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Decreto (PD) y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno celebrada el 29 de julio de 2025 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. El carácter preceptivo del dictamen deriva del art. 11.1.B.b) LCCC, ya que se dictaminarán obligatoriamente los proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea (apartado b).

---

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

En este caso, la norma proyectada modifica un reglamento aprobado en desarrollo de la Ley 7/1995 de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOTC), dando cumplimiento a lo establecido en su disposición adicional sexta donde se dispone que «*reglamentariamente se establecerá el régimen jurídico para desarrollar actividades de turismo activo y complementario, tanto por empresas, particulares u otras entidades públicas o privadas*» y, por ello, se le puede considerar formal y materialmente como reglamento ejecutivo.

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

II

Observaciones relativas al procedimiento.

1. En relación con la presente iniciativa reglamentaria, atendiendo a lo establecido en el procedimiento administrativo tendente a la aprobación de disposiciones reglamentarias, contenido en la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias y en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura -aplicable en todo lo que no contradiga la citada Ley- debe señalarse que se han cumplimentado hasta este momento los trámites administrativos contenidos en la normativa señalada para la tramitación de las disposiciones reglamentarias que deben ser aprobadas por Decreto del Gobierno.

2. Por lo que a la concreta tramitación se refiere, consta en el expediente remitido, además del texto del PD y el certificado del Acuerdo gubernativo antes aludido, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Dos informes justificativos de la iniciativa reglamentaria, emitidos por el Director General de Ordenación, Formación y Promoción Turística, emitidos respectivamente los días 5 de diciembre de 2024 y 16 de abril de 2025 (art. 80, apartados 1 y 4 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias [en adelante LPGC] y norma octava, apartado 1, y novena del Decreto 15/2026), en los que se analizan los siguientes aspectos:

1. Justificación de la iniciativa.

2. Análisis de la iniciativa.

3. Memoria Económica.

4. Explicación y evaluación de los aspectos relacionados con la consulta pública previa.

5. Informe de Evaluación de impacto de género y sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales (arts. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales).

6. Informe sobre impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias).

7. Análisis de impacto normativo requerido por normas sectoriales:

• Impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, disposición adicional quinta).

• Impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

• Impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del art. 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

• Impacto por razón de cambio climático [apartado 3 h) del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

Además, consta en el expediente el informe denominado *definitivo de necesidad normativa,* emitido por dicho Director General el día 5 de septiembre de 2024, en el que se tratan, entre otras cuestiones, las relativas a la justificación, fines y objetivos perseguidos por la norma proyectada y la consulta pública previa, incluyéndose las observaciones a las propuestas y opiniones remitidas por las personas interesadas y potencialmente afectadas por norma proyectada.

- Orden de la titular de la Consejería de Turismo Y Empleo núm. 122/2025, de 19 de marzo, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración y aprobación del futuro Decreto por el que se modifica el Reglamento por el que se establece el régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de turismo activo, aprobado por Decreto 226/2017, de 13 de noviembre (art. 80.1 LPGC).

- Consta efectuado el trámite de consulta departamental, iniciado con fecha 17 de octubre de 2024 [art. 80.6 LPGC y en la Norma Tercera, apartado 1.e), en relación con la Norma Octava, apartado 1, del Decreto 15/2016], formulando observaciones la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea y la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias

Las observaciones realizadas por estos Departamentos han sido objeto de valoración en el informe del Director General de Ordenación, Formación y Promoción Turística de fecha 22 de mayo de 2025.

- Documentación relativa al cumplimiento del trámite de información pública a través del Portal Web de Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias por un periodo que se inició el día 10 de junio de 2024 y que finalizó el 25 de junio de 2024 y en el que se efectuaron 34 aportaciones.

Además, se otorgó el trámite de audiencia en el periodo comprendido entre el 11 de diciembre de 2024 y el 11 de enero de 2025, a los Cabildos Insulares, Sindicatos, Asociaciones Empresariales, entre otros, emitiéndose informe por parte del referido Director General sobre ello el día 25 de marzo de 2025.

Se acredita por último en el expediente que la documentación relativa a la presente iniciativa reglamentaria se halla en exposición pública en el Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias, en cumplimiento del art. 22.1.B) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública.

- Informe de valoración del informe de impacto por razón de género, de fecha 22 de abril de 2025, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Empleo, de carácter favorable, manifestándose en el mismo que:

«De acuerdo con la Directriz sexta, apartado 1 de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de Ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobadas por Acuerdo de Gobierno de Canarias de 26 de junio de 2017 "una vez emitido el informe de evaluación de impacto de género, deberá trasladarse por el órgano proponente a la Unidad de Igualdad de su departamento u órgano al que se refiere el artículo 68.2 de la ley Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, que

comprobará si el mismo responde a los criterios establecidos en las presentes directrices, y en su caso, si la iniciativa de la norma o plan ha incorporado el enfoque de género. La Unidad de Igualdad podrá formular recomendaciones o propuestas de modificación del articulado o plan, sugerencias de medidas de acción positiva u otras formas que estime procedentes, que deberán ser aceptadas e incorporadas al proyecto normativo o plan por el centro directivo proponente. En todo caso, la no incorporación de las medidas propuestas deberá motivarse".

Considerando que la Unidad de Igualdad no ha sido formalmente creada en esta Consejería (no habiéndose atribuido tampoco dichas funciones a un órgano o unidad administrativa del Departamento), la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Empleo asume el cumplimiento de la mencionada Directriz sexta».

- Memoria sobre las medidas de simplificación y reducción de cargas administrativas del Proyecto de Decreto, elaborada por el Director General de Ordenación, Formación y Promoción Turística con fecha 28 de marzo de 2025 [art. 8.1.b) del Decreto 48/2009, de 28 de abril, de medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa].

Asimismo, se emitió el informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos, de fecha 8 de mayo de 2025, sobre la aplicación de los principios de simplificación y racionalización administrativa a los procedimientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 7 y siguientes del Decreto 48/2009, de 28 de abril, de medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa) y, el 2 de junio de 2025 se emitió informe por parte del Director General de Ordenación, Formación y Promoción Turística de valoración de las observaciones formuladas en el informe anterior.

- Informes de la Oficinas Presupuestarias de la Consejería de Turismo y Empleo, emitido el 12 de mayo de 2025, de conformidad con el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 24 de mayo de 2025 [art. 26.2.h) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, aprobado por Decreto 175/2022, de 3 de agosto], emitiéndose, el día 2 de junio de 0225, por la Dirección General de Ordenación, Formación y Promoción Turística un informe acerca de las observaciones efectuadas.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 9 de julio de 2025, emitido de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7

de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

Además, la Dirección General de Ordenación, Formación y Promoción Turística emitió el día 17 de julio de 2025 informe acerca de las observaciones efectuadas por la Viceconsejería referida.

- Informe emitido con fecha 3 de junio de 2025 por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Empleo, relativos a los informes preceptivos obrantes en el expediente, emitido en cumplimiento de lo establecido en la norma octava, en relación con la norma tercera, punto 1, letra b) del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

- La Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno emitió su informe el día 24 de julio de 2025 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno y Decreto 63/2012, de 11 de mayo, del Presidente].

3. Por último, en el Preámbulo del PD se alude a que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los «*principios de buena regulación*» a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico séptimo, apartado b), la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, y que han sido recogidos expresamente como mandato para la elaboración normativa en los arts. 66 y 80.5 LPGC.

Así, en el Preámbulo del PD se señala sobre ello que:

«En su elaboración se han asegurado los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como, en los artículos 66, y apartado 5 del artículo 80 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias.

En este sentido, atendiendo a los principios de transparencia y necesidad, se ha proyectado una norma en aras del interés general, facilitando la participación de los principales agentes afectados mediante su participación en el trámite de consulta pública, y audiencia e información pública, teniendo en cuenta cada una de sus propuestas, así como el análisis de la situación actual de las ocupaciones profesionales relacionadas con el turismo

activo, las necesidades de capacitación de los recursos humanos y los requerimientos de seguridad jurídica de las empresas.

Atendiendo al principio de proporcionalidad la presente propuesta contiene una regulación imprescindible para atender a las necesidades a cubrir en la citada materia, y los requisitos que se han incluido en el nuevo decreto son proporcionales y no suponen cargas adicionales a la persona empresaria que impidan la libre prestación de servicios, tras encontrarse que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a las personas destinatarias.

En cumplimiento del principio de eficacia y de seguridad jurídica, se justifica la necesidad y oportunidad de la modificación propuesta para incluir las previsiones de itinerarios de cualificación necesarios para el ejercicio de la actividad.

Igualmente, en la elaboración del presente Decreto se integra transversalmente el principio de igualdad entre ambos sexos, dando cumplimiento a la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y a la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.

Por último, la norma es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional, que genera un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilita su conocimiento y comprensión en el ámbito del turismo activo, y su objetivo se encuentra claramente definido, por lo que se cumple con el principio de eficiencia».

Con lo que se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los citados principios de buena regulación.

III

Objeto, finalidad, justificación y estructura del PD.

1. En primer lugar, en lo que se respecta al objeto de la norma proyectada, en su Preámbulo, de forma pormenorizada, se afirma lo siguiente:

«El artículo 2 bajo la rúbrica "Ámbito de aplicación", suprime la expresión "profesional" en el ejercicio de la actividad para evitar su confusión con la normativa relativa a las actividades mercantiles y profesionales reguladas en el ámbito tributario, así como con la categoría profesional del personal. Asimismo, en su apartado 2, a la referencia precio se añade la relativa a la contraprestación en todas sus vertientes, con la finalidad de que el reglamento se aplique a aquellos supuestos en que los servicios a prestar no sean compensados necesariamente mediante precio en sentido estricto, de tal modo que se eviten posibles fraudes al respecto.

A las "Exclusiones" establecidas en el artículo 3, por un lado se aclara la señalada en el apartado d), especificando que las actividades de turismo activo que se desarrollen en el interior de los establecimientos alojativos no deberán conllevar riesgo, y por otro, se añaden las actividades juveniles de tiempo libre, en el ámbito de la educación no formal, de conformidad con la Ley 2/2023, de 1 de marzo, de políticas de juventud de Canarias, y la actividad de observación de cetáceos con fines turísticos.

El Capítulo II, pasa a denominarse "Ordenación de la actividad", para mayor claridad en su contenido. En este sentido, el artículo 4, relativo a los "Requisitos para el ejercicio de la actividad", especifica en el apartado 1 los formularios a presentar para el ejercicio de la actividad; en el apartado 2, se añade, por una parte, el requisito de la cualificación del personal en primeros auxilios en sustitución de la antigua acreditación mediante el título de socorrista, y por otra, de disponer de los procedimientos escritos en materia de gestión y valoración de riesgos, así como, de conservación del medio ambiente y del territorio. Por último, se mantiene el deber de tener conocimiento del idioma español por parte del personal, con un nivel equivalente al B1, de los descritos en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas del Consejo de Europa.

El artículo 5, de la "Declaración responsable", se modifica en consonancia con los artículos 4 de los "Requisitos para el ejercicio de la actividad" y 9 "De las obligaciones". Asimismo, se recoge en el apartado 3 del artículo 5 la obligación de utilizar medios electrónicos en todas las fases de tramitación del procedimiento, al amparo de lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, facilitando la relación de la ciudadanía con la administración y, a la par, favorecer las actuaciones de comprobación, inspección y notificación por parte de las administraciones.

Se delimita el apartado 2 del artículo 6, relativo a la "Modificación de datos", estableciendo que las modificaciones efectuadas por las personas físicas o jurídicas no serán efectivas sin su previa comunicación, y únicamente se permitirá modificar los aspectos susceptibles de modificación recogidos en el artículo 5. Con relación al "Cese de la actividad" del artículo 7, se suprime del apartado 2 la mención a los seis meses de inactividad, dado que, al permitirse la actividad por épocas del año, éstos pueden ser superior a los seis meses. Por otra parte, se añade el cese derivado de la actuación inspectora cuando haya recaído expediente sancionador firme.

Respecto a los artículos 5 y 6, se añade que, en los casos de inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información declarada o comunicada, en su caso, dará lugar, entre otras, a limitar la presentación de una nueva declaración responsable hasta tanto la resolución que declare tal circunstancia devenga firme.

En el artículo 8, relativo a la "Inscripción en el Registro General Turístico, código de identificación y publicidad", se ha procedido a unificar los anteriores artículos 9, 10 y 11,

estableciendo en un mismo artículo la inscripción en el Registro General Turístico, el código de identificación y la publicidad. En aras a la simplificación administrativa, se regula la asignación automática del código de identificación en el Registro General Turístico desde el momento que se presente la declaración responsable por el interesado. Igualmente, se establece la obligación de disponer de un código QR identificativo del personal y de la empresa, en su caso, con el objetivo de proteger al consumidor frente a posibles ofertas fraudulentas.

En cuanto al Capítulo III, se ha optado por diferenciar las obligaciones de las empresas de turismo activo de las obligaciones de las personas usuarias, que se contemplan en el Capítulo V del nuevo texto. Así, el Capítulo III pasa a denominarse "De las obligaciones de las empresas de turismo activo" y consta de los artículos 9 al 14, donde se hace una mención especial a la protección del medio ambiente, a los precios ofertados y a la garantía en la seguridad de los elementos necesarios para la práctica de la actividad: instalaciones, equipamiento y material.

En concreto, el apartado 2.h) del artículo 9 "De las obligaciones" anterior artículo 12, establece el deber de conservar la documentación que se genere en los servicios durante al menos un periodo de cuatro años desde la finalización de este, para su comprobación o para su consulta en caso de reclamación, de conformidad con lo establecido por la AEAT y el código de comercio. El apartado 3.k) de este mismo artículo, dispone sobre la identificación del idioma por las personas usuarias turísticas, estableciendo que las empresas deberán informar a los mismos del idioma en el que se van a dirigir, o en su caso, de los sistemas o mecanismos utilizados para la traducción, audición o comprensión de este.

Con independencia de lo anterior, el apartado 2.g) exige el conocimiento del idioma español. La exigencia de la norma en cuanto al conocimiento del idioma español como única lengua oficial en Canarias no tienen carácter discriminatorio y atiende a la necesidad de garantizar la seguridad sin barreras idiomáticas que puedan generar malentendidos en la interpretación de los avisos de seguridad y emergencia por parte del personal responsable de la actividad en el caso de un accidente.

Se introduce un nuevo artículo 10 "De los precios", en materia de garantías tanto para personas físicas y jurídicas que desarrollen la actividad de turismo activo, como para las personas usuarias turísticas. En este artículo, se comprende también la derivación a la normativa de transportes para la realización del transporte privado complementario. Por su parte, en el artículo 11 "Limitaciones para la práctica de la actividad", anterior artículo 13, se ha procedido a simplificar y a reordenar sus apartados.

El artículo 14 "Seguros obligatorios", que pasa a ser el nuevo artículo 12, se precisa el contenido de la póliza de responsabilidad civil, que a partir de ahora tendrá una cuantía mínima de cobertura de 600.000 euros por siniestro, y 150.000 euros por víctima, para una

mayor seguridad jurídica y relevancia en la protección del usuario turístico que establece una mayor garantía en la práctica de estas actividades. Asimismo, se añade el apartado 3 para enfatizar el mantenimiento de la vigencia de los seguros durante el tiempo en que se desarrolle la actividad.

Se añade el apartado 4 al artículo 13 "Protección física de las personas y del medio ambiente", anterior artículo 15, en aras de garantizar y reivindicar el respeto y protección del patrimonio natural, artístico, arqueológico y sociocultural por parte de las personas usuarias turísticas.

En el artículo 14, anterior artículo 16, de los "Instalaciones, equipamiento y material", se añade la necesidad de comprobación, mantenimiento y revisiones de estos.

El actual Capítulo IV pasa a denominarse "De las personas responsables técnicas, monitoras, instructoras o guías de turismo activo" al haber incluido el antiguo contenido dedicado a las "obligaciones" en el artículo 9 actual.

La terminología que se utiliza para denominar las ocupaciones de las personas profesionales del turismo activo es muy variada y depende de cada actividad. Con el fin de identificar genéricamente las ocupaciones del personal y las personas profesionales de las empresas de turismo activo, se utilizan los términos "Personas monitoras, instructoras o guías de turismo activo" entendiendo que el término guía de turismo activo está ampliamente identificado en diferentes cualificaciones incluidas en el Sistema Nacional de cualificaciones y de Formación Profesional y en ningún caso, se refiere al ejercicio de la profesión de Guía de Turismo en la Comunidad Autónoma de Canarias cuyo acceso se regula en el Decreto 88/2012, de 15 de noviembre, de modificación del Decreto 13/2010, de 11 de febrero.

Los nuevos artículos 15 y 16, realizan una especial mención, por un lado, al personal, artículo 15, relativo a la acreditación de sus competencias profesionales para la habilitación administrativa necesaria para la realización de las actividades de turismo activo, estableciendo un mínimo de horas requeridas para la acreditación de primeros auxilios para la que se ha tomado como referencia las estructuras de los certificados de profesionalidad, y por otro, al artículo 16, relativo a la seguridad, que establece el deber de cumplimentar, por parte de la persona responsable técnica de una ficha técnica que evalúe las características y el nivel de riesgo de cada actividad que determinará su inclusión en el epígrafe que corresponda del anexo I.

Por último, el Capítulo V recibe una nueva denominación "De las personas usuarias turísticas", regulando en sus artículos 17 y 18, las obligaciones y derechos de las personas usuarias turísticas.

El Capítulo VI se mantiene en sus mismos términos.

En respuesta a la solicitud de los diferentes colectivos de turismo activo que han requerido un plazo de adaptación suficiente que no menoscabe su actividad comercial, se ha procedido en la disposición transitoria primera a un plazo de adaptación de 2 años. Asimismo, la disposición transitoria segunda tiene por objeto garantizar la continuidad de aquellos profesionales en activo mediante la habilitación directa, estableciendo requisitos similares a los previstos en el procedimiento de acreditación de competencias profesionales obtenidas por la experiencia laboral u otra vía no formal o informal, sin suponer una carga excesiva para el personal en activo.

La disposición derogatoria única, contiene la derogación de los artículos 18 de la "Calidad de los Servicios y cualificación del personal", comprendido en el nuevo artículo 15 y el artículo 19 relativo al "Título de socorrista", sustituido mediante la acreditación de la formación como primer interviniente en situaciones que requieran primeros auxilios».

2. En segundo lugar, acerca de la justificación y finalidad perseguida por el PD, en su Preámbulo se manifiesta lo siguiente:

«La modificación del Decreto tiene como prioridad la calidad, sostenibilidad y seguridad de los servicios turísticos y tiene por objeto la armonización de la actividad profesional del turismo activo, dentro de las competencias y obligaciones constitucionales de la administración turística de Canarias (artículo 148.1.18 CE), definidas en la Ley 14/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

El turismo es uno de los principales motores económicos y sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias y en los últimos años ha experimentado un crecimiento de las personas visitantes con intereses por el turismo de naturaleza y a las actividades en el medio natural, atraídos por la biodiversidad y las características geológicas de la comunidad.

El turismo en el medio natural, además de ser creador de riqueza, tiene que contribuir a conservar y proteger los recursos naturales de nuestro territorio, la diversidad cultural y el bienestar de las personas residentes. Desde estas premisas de sostenibilidad, se requiere una reorientación de la planificación y de la estructura normativa del turismo activo que dé respuesta a las nuevas necesidades que se plantean.

Se ha tomado en cuenta la evolución del sector en nuestro territorio, que cuenta actualmente con más de mil operadores, con un volumen de negocio y personas usuarias creciente. Este crecimiento ha sido fomentado e impulsado por la Administración dentro de la Agenda Canaria para el Desarrollo Sostenible (ACDS 2030) que proyecta "un nuevo modelo económico competitivo e inteligente, más diversificado, resiliente, inclusivo y verde".

La experiencia acumulada a lo largo de los años desde la aprobación del decreto aconseja la revisión normativa de estos servicios turísticos integrando las actividades

recreativas en el medio natural y el turismo activo. La demanda de las personas visitantes requiere una revisión de las actividades que en muchos casos no tienen un componente físico–deportivo, sino que se encuentran en el ámbito de la experiencia activa y el conocimiento participativo del entorno natural y social.

La variedad de actividades del turismo activo requiere una clasificación dinámica que permita el acceso a perfiles profesionales polivalentes. La modificación actual del decreto pretende la habilitación administrativa de las empresas y las personas profesionales integrando las diferentes cualificaciones de los recursos humanos obtenidas mediante títulos, certificados o acreditaciones que demuestren la competencia profesional en cada servicio que se realiza, sin crear barreras, requisitos desproporcionados o reservas profesionales. Se regula de esta manera la habilitación profesional desde premisas de calidad, y se facilita el acceso al empleo y el desarrollo profesionales tomando como referencia el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales y el Catálogo de Especialidades Formativas desarrollado en el marco del Sistema Nacional de Empleo.

La necesidad de regular el turismo activo se deriva de las características de este tipo de servicios turísticos. La no vinculación a un emplazamiento estable para realizar la actividad y la estacionalidad de su prestación provoca que pueda existir más intrusismo en este sector empresarial por lo que se requiere establecer unos requisitos que garanticen que se pueda realizar la actividad en condiciones de seguridad, cumpliendo con la legalidad y prestando un servicio de calidad».

3. En tercer lugar, en cuanto a su estructura la norma proyectada consta de:

1) Un Preámbulo, donde se explica el objeto y finalidad perseguida con el PD, se hace referencia a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia y a los principios de buena regulación.

2) Una parte dispositiva, sin divisiones, compuesta por 2 artículos.

A través del artículo primero, compuesto de veinticuatro apartados, se efectúa la modificación del Reglamento por el que se establece el régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de turismo activo, aprobado por el Decreto 226/2017, de 13 de noviembre, en los términos expuestos en el punto 1 del presente Fundamento.

Además, mediante su art. 2 se aprueban los anexos de la norma, a los que se hará referencia expresa posteriormente.

3) Una parte final integrada por una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final:

- Disposición adicional única, que lleva por rúbrica «*Protección de datos personales*».

- Disposición transitoria primera rubricada como «*Plazos de adaptación*».

- Disposición transitoria segunda, la cual lleva la rúbrica de «Período transitorio para quienes en el momento de entrada en vigor de este decreto estén ejerciendo como personas responsables técnicas, monitoras o guías de turismo activo sin los requisitos de formación establecidos en la normativa».

- Disposición derogatoria única, por la que se derogan los arts. 18 y 19 del Reglamento que establece el régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de turismo activo, aprobado por el Decreto 226/2017, de 13 de noviembre, así como, los anexos 1, 2, 3, y 4 del citado Decreto.

- Disposición final única, que establece la entrada en vigor del PD al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

4) Cinco anexos, siendo los siguientes:

- Anexo I. Relación no exhaustiva de actividades de turismo activo.

- Anexo II. Declaración responsable de inicio de actividad de turismo activo.

- Anexo III. Comunicación de modificación de datos de turismo activo.

- Anexo IV. Comunicación de cese de actividades de turismo activo.

- Anexo V. Ficha técnica de la actividad.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. Tal y como se ha manifestado en otras ocasiones por parte de este Consejo Consultivo (Dictámenes 37/2024, de 18 de enero y 57/2024, de 25 de enero, entre otros), la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria, pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PD que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye

conditio sine qua non de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

2. En lo que al marco competencial se refiere, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en la materia de turismo en virtud del art. 148.1.18.ª CE, que establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial, y del art. 129 EAC, el cual dispone que:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso:

a) La planificación del turismo, que comprende la fijación de los criterios y condiciones de crecimiento y desarrollo de la oferta turística, la programación de infraestructuras de interés general, así como la creación, ejecución y control de las ayudas públicas autonómicas dirigidas al sector turístico, prestando especial atención a la rehabilitación de las zonas turísticas.

b) La ordenación del sector turístico, que abarca la regulación de las empresas, actividades y establecimientos turísticos, la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y de los prestadores de servicios turísticos, la implantación, coordinación y seguimiento del sistema de información turística y la regulación del régimen de inspección y sanción, así como de los medios alternativos de resolución de conflictos.

c) La protección del espacio y de los recursos turísticos.

d) La promoción interior y exterior del turismo, en particular, la información turística, la apertura de oficinas en el extranjero, la suscripción de acuerdos con entidades promocionales no españolas y la protección y fomento de la imagen turística de Canarias, sin perjuicio de las competencias del Estado en la materia.

e) La gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad autonómica. Para facilitar la coordinación entre estos y los establecimientos de la red de Paradores del Estado que se ubican en Canarias, el Gobierno de Canarias podrá participar, en los términos que establezca la legislación estatal, en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España.

f) La enseñanza y la formación turísticas que no den derecho a la obtención de un título oficial, sin perjuicio de la competencia en materia de formación profesional».

En relación con este título competencial, procede hacer referencia al Dictamen de este Consejo Consultivo 715/2024, de 5 de diciembre, en el que se manifiesta que:

«Como señalaba el DCC 630/2009, de 6 de noviembre, emitido en relación con el Proyecto de Ley por el que se modificaba la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias «El turismo constituye una materia de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, de conformidad con lo previsto en el artículo 30.21 del Estatuto de Autonomía de Canarias. En ejercicio de esta competencia fue aprobada la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOTC), cuya modificación ahora se pretende. Sobre el alcance de esta competencia exclusiva autonómica ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en diversos Dictámenes, emitidos en relación con el Proyecto que fue posteriormente la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOTC), Dictamen 76/2001; sobre el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación, Territorio y Turismo de Canarias, Dictamen 36/2003; sobre las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias aprobadas por la Ley 19/2003, de 14 de abril, Dictamen 230/2008; respecto de la Proposición de Ley de Modificación del DL 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General de Canarias, DCC 44/2007; y entre otros los Dictámenes 44/2007 y 363/2008», en estos dictámenes, a cuyo contenido nos remitimos a los efectos de evitar innecesarias reiteraciones, se encuentra recogida nuestra doctrina sobre esta materia, si bien la referencia al art. 30.21 EAC lo ha de ser al actual art. 129 EAC», doctrina que resulta ser igualmente aplicable al presente asunto.

Finalmente, la norma proyectada incide en otro ámbito competencial, el del procedimiento administrativo, y, así, el título competencial referido con anterioridad se debe conectar en atención al contenido del PD con la competencia autonómica sobre «procedimiento administrativo» [art. 149.1.18.ª CE, en relación con los arts. 106.1, apartado c), y 106.2, apartado a) EAC], respecto a la cual hemos tenido ocasión de pronunciarnos, entre otros, en el Dictamen 198/2022, de 18 de mayo-; debiendo dar por reproducida la doctrina consultiva fijada por este Consejo Consultivo, entre otros, en el Dictamen 502/2021, de 19 de octubre.

V

Observaciones al contenido del PD.

- Artículo primero del PD.

Procede efectuar observaciones acerca de los siguientes apartados de este artículo primero:

- Apartado 3.

En este apartado se lleva a cabo la modificación del art. 3 del Reglamento por el que se establece el régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de turismo activo, aprobado por Decreto 226/2017, de 13 de noviembre (en adelante, Reglamento), artículo en el que se regulan aquellas actividades que quedan excluidas del ámbito de regulación del Reglamento.

En relación con este art. 3 PD, procede señalar que, en las letras e) y f) del nuevo texto normativo, se incluyen dos remisiones normativas genéricas, a la Ley 2/2023, de 1 de marzo, de Políticas de Juventud de Canarias y al Decreto 178/2000, de 6 de septiembre, por el que se regulan las actividades de observación de cetáceos, omitiéndose toda expresión relativa a las posibles normas que lo sustituyan, lo que podría generar problemas de seguridad jurídica en caso de modificación o de obsolescencia normativa.

- Apartado 6.

El apartado 6 del artículo primero del PD tiene por objeto la modificación del art. 5 del Reglamento y en el punto 5 de la nueva redacción normativa se establece que:

«Las empresas de turismo activo establecidas en otras comunidades autónomas o en otros estados miembros de la Unión Europea, que quieran desarrollar su actividad en régimen de libre prestación de servicios, podrán hacerlo informando con carácter previo al inicio de esta. Dichas empresas deberán comunicar cualificadamente al órgano competente del departamento responsable en materia de turismo sobre la intención de prestar servicios turísticos de turismo activo, con la finalidad de poder hacer efectivo el control del cumplimiento de los requisitos exigibles por razones de interés general».

Es necesario señalar que resulta ser contrario a la seguridad jurídica el uso del término *comunicar cualificadamente,* pues se trata de término indeterminado y genérico sin que el resto del texto de tal precepto permita conocer de manera concreta y precisa a que *cualificación* se está haciendo referencia y en que consiste la misma.

- Apartado 9.

En este apartado se efectúa la modificación de los arts. 8, 9, 10 y 11 del Reglamento, que se engloban en un nuevo art. 8, comprensivo de los mismos.

El punto 1 de este art. 8 contiene una remisión normativa específica al art. 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas y ello implica, que, al omitirse toda expresión relativa a las posibles normas que sustituyan a este precepto, se podrían generar problemas de seguridad jurídica en caso de modificación o de obsolescencia normativa.

- Apartado 13.

Este apartado tiene por objeto la modificación del art. 13 del Reglamento, que pasa a ser el art. 11, dándole una nueva redacción.

En el punto 3 del nuevo art. 11 se establece que:

«Sin perjuicio de las condiciones o prohibiciones establecidas en el ordenamiento jurídico para actividades específicas y para personas sin capacidad jurídica, las personas menores de edad que participen en actividades de turismo activo deberán, previamente a su inicio, acreditar la autorización por parte de las personas que ostenten la capacidad jurídica sobre ellos para realizar la actividad. Los menores durante todo el desarrollo de la actividad estarán acompañados por personas adultas a su cargo ya sean estas sus padres, personas guardadoras, o las propias personas monitoras, instructoras o guías de turismo activo».

En este precepto se confunde la capacidad jurídica con la capacidad obrar, la aptitud de realizar forma válida actos de la vida civil, siguiendo la terminología del art. 246 del Código Civil, es decir la aptitud para ejercer los derechos y deberes jurídicos. Sin embargo, el uso del término capacidad de obrar en este precepto también sería inadecuado porque ello no sería acorde con la finalidad del propio precepto que no es otro que velar por la seguridad física de los menores durante la práctica de la actividad de riesgo, obligación que va más allá del hecho de suplir la falta de capacidad de obrar de los menores. Así, dicha obligación de velar por su seguridad le corresponde a quienes ostentan la patria potestad (art. 154 y ss. del Código Civil) o tutela y guarda de los menores (arts. 199 y ss. del Código Civil).

Por ello, resulta más adecuada la redacción inicial del art. 13 del Reglamento, al menos en ese aspecto, en la que se hacía mención expresa a la autorización que debía prestar las personas que ostentaban la patria potestad y a la tutela y guarda de los menores que pretendían realizar una actividad de turismo activo.

- Disposición adicional única.

En la misma se establece que *«Los formularios regulados en el presente Decreto que impliquen el tratamiento de datos de carácter personal deberán respetar en su integridad la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales».*

Su contenido evidencia *per se* que es del todo innecesaria esa disposición, pues la Ley Orgánica 3/2018 es de obligado cumplimiento independientemente de que ello conste o no en el texto del PD.

Además, en esta disposición, nuevamente se hace una remisión normativa expresa, omitiendo a la normativa que la sustituya, siendo aplicable a ello lo ya manifestado en este Dictamen al respecto.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento por el que se establece el régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de turismo activo, aprobado por Decreto 226/2017, de 13 de noviembre se ajusta al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación.

Se realizan, no obstante, determinadas observaciones a su articulado.