

TURISMO DE MONTAÑA Y ESTACIONES DE ESQUÍ

JOSÉ TUDELA ARANDA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. UNA VISIÓN GENERAL DEL DERECHO DE LAS ESTACIONES DE ESQUÍ Y DEL TURISMO DE MONTAÑA. — III. LAS ESTACIONES DE ESQUÍ: 1. La relación entre las Estaciones de esquí y el turismo. Una amistad progresiva. 2. La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y la creación de las principales Estaciones de esquí españolas. 3. El contexto económico y social del régimen jurídico de las Estaciones de esquí en la actualidad. 4. El régimen jurídico de las Estaciones de esquí. 5. Otras cuestiones relacionadas con el normal funcionamiento de las Estaciones de esquí. — IV. EL NUEVO TURISMO DE MONTAÑA. ACCESO AL MONTE Y DEPORTES DE AVENTURA: 1. Introducción. 2. Una regulación generalizada: el acceso motorizado al medio natural. 3. La problemática singular de los llamados deportes de aventura. 4. Rescate y protección civil. — V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La amplitud del título que sirve de preámbulo a estas páginas bien requiere de una breve explicación. Si el programa del curso que sirve de excusa a este trabajo es una buena muestra de la amplitud de materias que se cobijan bajo el epígrafe *turismo*, enseguida hay que advertir que algo semejante sucede detrás de cada enunciado en cuestión. Por lo que respecta al que aquí va a desarrollarse, conviene decir que las materias susceptibles de tratamiento son tan numerosas como para llegar al borde del exceso. Esta cuestión se agrava cuando la dinámica actual de la política de montaña está caracterizada por profundas transformaciones, en su mayoría ligadas al fenómeno turístico (1). De esta manera, por la amplitud denunciada y por la existen-

(1) La bibliografía sobre este tema no es excesivamente amplia. Véanse al respecto: W. RABINOVITCH, *Les sports de montagne empresa turística le droit*, Librairies Techniques, París, 1966; César PÉREZ DE TUDELA, *Derecho de la montaña*, Desnivel, Madrid, 1996; Louis BESSON, *Politique de développement des zones de montagne*, La documentation française, Collection des rapports officiels, París, 1983; Jean RAVANEL y Jérôme RAVANEL, *L'État et la commune de montagne (la Loi sur la montagne)*, Si-

cia de otras ponencias dedicadas a materias tan ligadas al turismo de montaña como la ordenación del territorio y el turismo rural, las páginas que siguen estarán centradas en el desarrollo del régimen jurídico de las estaciones de esquí y de otras actividades ligadas al turismo de montaña, excluyendo el mencionado turismo rural.

Delimitado el ámbito material de nuestra reflexión, se imponen unas breves consideraciones introductorias.

La indiferencia doctrinal hacia el turismo bien puede ayudar a explicar la escasa receptividad que nuestra Constitución muestra con uno de los fenómenos económicos y sociales más significativos (2). No es lugar para analizar las causas de esta indiferencia pero sí debe serlo para hacer notar que, a pesar de ello, el texto constitucional es referencia necesaria para entender la actividad turística contemporánea. Un análisis de la relación del turismo con la Constitución debe comenzar necesariamente por el reparto de competencias en la materia. Dadas las características de este trabajo me limitare a resaltar la importancia que para el desarrollo normativo y gestión del turismo tiene la atribución de amplias competencias en la materia a las diecisiete Comunidades Autónomas. Cada una de ellas será una puerta que se abre a nuevas y más ricas orientaciones (3).

Junto a la multiplicación de los actores territoriales que supone el reparto competencial, la aportación del texto constitucional a las políticas turísticas se concentra en una serie de valores que, presentes en el mismo, han logrado un fuerte arraigo social de forma que hoy son referencias imprescindibles para cualquier actividad turística. Una relación esquemática de los más significativos debe comenzar por el protagonismo indubitado de la protección medioambiental. La vis expansiva del artículo 45 de la Constitución y una fuerte conciencia social ha llevado a una situación en la que resulta inobjetable la afirma-

rey, 1986, París; Fernando GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, *Turismo y medio ambiente*, Turismo n.º 13, 1992; Helena GINE ABAD, *La actividad turística como estrategia de desarrollo rural en zonas de montaña: el caso de la provincia de Huesca*, Comunicación al VIII coloquio de geografía rural, Universidad de Zaragoza, 1996, Zaragoza; Jean-Pierre LOZATO-GIOTART, *Geografía del turismo*, Masson, Barcelona; Michel ROUFFET, *Política francesa de turismo de montaña. La experiencia del Valle de Louron*.

(2) En efecto, en el texto constitucional no existe otra referencia al turismo que la contenida en el artículo 148, punto 1.º, regla 18.ª, en la que se atribuye a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva sobre «la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial».

(3) La incidencia del principio de autonomía sobre el turismo y su desarrollo por las Comunidades Autónomas puede verse en José TUDELA ARANDA, *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica*, RVAP n.º 45.I, 1996, pp. 299 y ss.

ción de que en la actualidad cualquier actividad turística resulta condicionada por los factores medioambientales. La protección del medio ambiente es hoy límite para la política turística y, simultáneamente, el medio ambiente es uno de los principales generadores de recursos turísticos. En el éxito de una política equilibrada en esta materia radicarán en buena medida el futuro de la actividad turística, especialmente en territorios como la montaña (4). Junto a la protección medioambiental cabría mencionar otros principios constitucionales como la protección del patrimonio histórico-artístico o la defensa de los consumidores y usuarios. La legislación de desarrollo de estos preceptos constitucionales condiciona inexcusablemente la política turística. Hoy la política turística no puede quedar limitada a la consecución de unas cifras que superen registros anteriores sino que obligatoriamente ha de quedar enmarcada en una política generalista.

Finalmente, no es posible finalizar este somero repaso al texto constitucional sin reparar en la dicción de su artículo 130.2, en el que se señala que, con la finalidad de equiparar el nivel de vida de todos los españoles, «se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña». Creo firmemente que cualquier consideración de la actividad turística en un entorno de montaña debe realizarse teniendo este precepto como premisa. Desde luego no es eso lo sucedido hasta ahora. Paradójicamente ni las leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas en esta materia ni los estudios doctrinales al respecto han hecho especial incidencia en la importancia y significación que la actividad turística tiene para el desarrollo de las zonas de montaña.

De esta forma, si de la Constitución no podemos extraer consecuencias rotundas para nuestro trabajo, si podemos, al menos, obtener los mimbres suficientes para delimitar el entorno esencial de la actividad turística en las zonas de montaña. Un entorno que puede sintetizarse en tres grandes ideas motrices. Por un lado, la ligazón inexcusable de la actividad turística al desarrollo de estas zonas, de normal especialmente desfavorecidas. Así, el turismo deja de ser únicamente una actividad de lucro privado para pasar a ser un objetivo público como uno de los principales instrumentos para el cumplimiento del citado objetivo constitucional. Por otro, su condicionamiento a las po-

(4) Expresión de lo señalado es la redacción del primer Plan FUTURES que al respecto señalaba: «El desarrollo turístico debe contemplar la conservación de los entornos naturales y culturales, tanto por ser ello una exigencia social, como porque suponen el recurso básico del turismo». De hecho, todos los textos legales aprobados por las Comunidades Autónomas en la materia han adoptado como una de sus premisas esenciales la compatibilidad entre la actividad turística y el medio ambiente. Vid. José TUDELA ARANDA, «Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica», RVAP n.º 45.I, pp. 343-345.

líticas de protección medioambiental. Un condicionamiento que no sólo ha de entenderse como un límite. Es también el seguro de vida de esta política de desarrollo. La montaña en si misma es un recurso turístico. La pervivencia de este recurso sólo será posible si en todo momento se logra compatibilizar la práctica turística con el respeto por el entorno. Finalmente, y del conjunto de los restantes principios constitucionales, cabe deducir un mandato de calidad. Es este presupuesto extensible a todos los ámbitos de la actividad turística pero cobra especial fuerza en el turismo de montaña en aspectos como la protección de los consumidores y usuarios.

Ahora bien, estas semillas constitucionales no habrían pasado de ser meras referencias sino llega a ser por el profundo cambio social acaecido en las últimas décadas. Una sociedad diferente, con nuevas y más complejas demandas, para la que el turismo ha pasado a ocupar un lugar fundamental en su cada vez más amplio tiempo de ocio. Una sociedad que ha modificado su nivel de exigencia, demandando unos servicios de mayor calidad.

Todo ello ha contribuido a que hoy la realidad del sector turístico sea significativamente diferente a la de hace veinte años. Y no se trata sólo ni siquiera básicamente de un cambio de cifras. Es un cambio cualitativo. La segmentación de la demanda, el crecimiento significativo de la oferta, el incremento de los niveles de exigencia o la nueva formulación de numerosas políticas sectoriales directamente relacionadas con el turismo son, entre otros, alguno de los rasgos distintivos de este cambio.

El Derecho no ha sido ajeno a este cambio. En realidad, y aunque pudiera parecer lo contrario, el Derecho nunca ha sido ajeno al turismo. Sin olvidar una legislación histórica específicamente turística, en ocasiones pionera de la correspondiente intervención administrativa (5), toda la actividad turística desde 1960 ha estado delimitada, si bien con flexibilidad, jurídicamente. La ausencia entre 1960 y 1990 de leyes específicamente turísticas ha ocultado en muchas ocasiones este dato. Y esta falsa percepción parece también la única explicación plausible a la ausencia de auténticos estudios jurídicos sobre el turismo. Pero hoy es difícil seguir obviando la relación entre el Derecho

(5) Entre otras, de las normas aprobadas en los primeros años de este siglo, pueden citarse: Real Orden de 17 de marzo de 1909, sobre Regulación del servicio de viajeros; Real Decreto-Ley, de 9 de febrero de 1926, por el que se crea el Circuito Nacional de Firms Especiales; Real Orden de 2 de enero de 1926, sobre Inspección sanitaria de hoteles; Real Decreto de 13 de octubre de 1928, por el que se establece el Seguro obligatorio de viajeros; Real Orden Circular de 11 de diciembre de 1928, por el que se regula la Guía oficial hotelera; Real Orden Circular de 29 de enero de 1929, por el que se regula el Libro oficial de reclamaciones en los hoteles.

y el turismo. La asunción por las Comunidades Autónomas de competencias legislativas en esta materia ha originado lo que ya puede llamarse un auténtico corpus jurídico (6), un cuerpo joven pero no por ello de menos interés.

Dos causas han sido determinantes para la aparición de esta profusa normativa. Por un lado, la ya aludida multiplicación de los sujetos normativos. Unos sujetos que por su directa relación con el territorio van a estar especialmente sensibilizados hacia nuevos planteamientos de política turística. Por otro, la emergencia de nuevas formas de actividad turística y la vigencia de los comentados valores constitucionales. Todo ello hacía inevitable la aprobación de normas que intentasen dar cauce a la regulación de las nuevas actividades conciliando el desarrollo del turismo con las modernas demandas sociales.

II. UNA VISIÓN GENERAL DEL DERECHO DE LAS ESTACIONES DE ESQUÍ Y DEL TURISMO DE MONTAÑA

Si la segmentación de la demanda es una de las características principales de la actual práctica turística, el turismo de montaña se presenta como uno de los segmentos de más clara definición. Junto al tradicional turismo de nieve, dos nuevas modalidades se han abierto paso con gran fuerza. Me refiero al turismo rural y al turismo deportivo y de aventura. Aunque razones sistemáticas obligan a un examen diferenciado de las actividades que a estas páginas corresponde estudiar, turismo deportivo y estaciones de esquí, no debe perderse de vista la perspectiva de conjunto presidida por los principios enunciados en páginas anteriores.

Antes de proceder a analizar su concreto régimen jurídico bueno será delimitar algunas reflexiones comunes que ayudan a comprender estas actividades en sus justos términos.

(6) Hasta la fecha las Comunidades Autónomas han aprobado las siguientes leyes: Ley 6/94, de 16 de marzo, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de ordenación del turismo; Ley 7/95, de 6 de abril, de la Comunidad Autónoma de Canarias, de ordenación del turismo; ley de 4 de abril de 1995, de la Comunidad Autónoma de Madrid, de ordenación del turismo; Ley 2/97, de 20 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de turismo; Ley 9/97, de 21 de agosto, de la Comunidad Autónoma de Galicia, de ordenación y promoción del turismo; Ley 11/97, de 12 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Murcia, de turismo; Ley 10/97, de 19 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de turismo; Ley 3/98, de 21 de mayo, de la Comunidad Valenciana, de turismo.

Al igual que sucede en todo estudio del turismo es preciso previamente tomar en consideración algunas connotaciones extrajurídicas. Así, y en primer lugar, hay que resaltar su ligazón a un concepto casi tan interdisciplinar como el del turismo, la ordenación del territorio. Sólo es posible enunciar alguno de los aspectos fundamentales que no pueden obviarse. La ordenación del territorio en las zonas de montaña pasa por buscar elementos de equilibrio que permitan compensar, siquiera parcialmente, las tradicionales deficiencias de estas zonas. En este sentido, el turismo se presenta como un importante instrumento equilibrador. Sin forzar en exceso bien pudiera decirse que el turismo es la única actividad que puede llegar a ser eficaz en esta política de corrección de desequilibrios. Ahora bien, la actividad turística sin más deja problemas esenciales sin resolver. No es el menor de ellos su frecuente estacionalidad. A una correcta e inteligente planificación de la política turística le corresponderá diseñar los mecanismos que eliminen o, al menos, atenuen la estacionalidad, así como el diseño y fomento de actividades complementarias que enriquezcan los beneficios derivados de la actividad turística.

Un segundo factor que no puede escapar al estudioso de la materia es el derivado de los fundamentales cambios sociales y económicos. La pérdida progresiva de importancia de la agricultura y de la ganadería ha provocado la búsqueda de recursos sustitutivos. La nueva dimensión del ocio y la mutación de valores que ha sufrido la población urbana han convertido al turismo en el sustituto natural de las tradicionales fuentes de riqueza de estos territorios.

No menos importantes que los anteriores es la consideración de la indisoluble ligazón que con el medio ambiente posee cualquier actividad desarrollada en la montaña y, por supuesto, también el turismo. Desde la aprobación del texto constitucional es el valor medioambiental uno de los que ha adquirido mayor fuerza en la conciencia social. La protección del entorno natural es hoy principio y requisito de todas las actividades turísticas (7). Simultáneamente, ese entorno natural, debidamente conservado, se ha convertido en un importante recurso turístico. Por sí sólo o como condición de calidad para la práctica turística, el medio ambiente es hoy un atractivo irrenunciable para la política turística. Estas consideraciones son fundamentales en el turismo de montaña, en el que el medio ambiente es gran parte de su razón de ser. En ningún caso puede obviarse que el espectacular crecimiento de esta modalidad turística va ligada al auge

(7) Este principio se encuentra enunciado con claridad en todos los textos legales aprobados hasta la fecha. A modo de ejemplo, pueden citarse el art. 3.4 de la Ley vasca; el art. 1.2.F) de la Ley canaria o el art. 4.11 de la Ley murciana.

de la conciencia social en relación con el medio ambiente. De esta forma, y desde la visión del poder público que es a quien corresponde normar, el objetivo que no puede perderse de vista es la contribución de estas actividades al mantenimiento y desarrollo de unas zonas de difícil equilibrio económico y lograrlo preservando el entorno natural que sirve de escenario para las mismas.

Finalmente, deben realizarse dos últimas consideraciones a modo de recordatorio. En primer lugar, una reflexión obligada sobre el primer destinatario de esta normativa, el habitante de los núcleos de montaña. Un habitante que en muchas ocasiones protagoniza las actividades del turismo y que en todo caso debe ser objeto de atención prioritaria por parte del legislador. En efecto, no debe perderse de vista que la justificación última de la intervención del poder público sobre estas actividades es favorecer el desarrollo y mantenimiento de una población situada en condiciones de grave desigualdad.

En segundo lugar, es preciso advertir de que si bien en el presente estudio se prescinde del análisis del desarrollo de las estructuras necesarias para la consecución de los objetivos de una política de desarrollo del turismo de montaña, ello no significa su olvido. Cualquier política de turismo de montaña deberá ir acompañada por un estudio riguroso de las necesidades de infraestructuras. En las actuales condiciones de exigencia no es posible pensar en el éxito sin una adecuada red de infraestructuras que garantice los niveles de calidad que requiere la actual demanda.

Desde estas premisas, se esbozan a continuación los principales interrogantes que se abren al Derecho desde las actividades turísticas directamente relacionadas con la montaña.

III. LAS ESTACIONES DE ESQUÍ

1. La relación entre las estaciones de esquí y el turismo. Una amistad progresiva

Hoy el esquí es una práctica deportiva universalmente reconocida. Pero pocos conocen que su origen se encuentra fuertemente vinculado a las iniciativas turísticas. En concreto, puede decirse que el esquí, tal y como lo conocemos en nuestros días, nace en Suiza, a mediados del siglo XIX, como consecuencia de la necesidad que tenían los hoteleros de buscar entretenimientos para las nuevas corrientes de vacaciones de invierno que estaban fomentando.

Ahora bien, si esta ligazón es también connatural al Pirineo francés, no sucederá lo mismo en el Pirineo español (8). En él, la práctica de estos deportes comienza bastante más tardíamente y más estrictamente ligado a la práctica deportiva (9). En cualquier caso, hasta la posguerra, las estaciones de esquí conservarán una naturaleza básicamente deportiva, sin apenas connotaciones turísticas.

Durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta, la afición al esquí se incrementa paulatinamente y, poco a poco, las estaciones van conformando núcleos vacacionales (10). Por otro lado, las estaciones francesas, con la bandera del desarrollo alcanzado por Saint Lary, se convierten en un modelo que necesariamente influirá al otro lado del Pirineo (11). Desde esta premisa, no podía extrañar que en los expansivos años sesenta se generase un notable incremento de la demanda de las actividades comentadas, un crecimiento indubitablemente ligado al desarrollo turístico español de la década. Ahora bien, las circunstancias del incipiente turismo de montaña eran bien diferentes de las del turismo de sol y playa que tan vertiginosamente crecía en la costa. El empresariado protagonista del turismo de montaña difería básicamente del de la costa por su mayor preparación. Pero eran las desventajas especulativas de la montaña las que forzosamente imponían un modelo diferente.

Lo más significativo es que en esta década el poder público asume la conciencia de la necesidad de promover y facilitar el nacimiento y desarrollo de las estaciones de esquí. Con esta finalidad y al objeto de eliminar innumerables trámites burocráticos que llegaban a

(8) Sobre el desarrollo de los deportes de invierno en el Pirineo, véase Luis Antonio FERNÁNDEZ GÁRATE, Justo FERNÁNDEZ DE ISASI y Teresa FERNÁNDEZ-TRAPA DE ISASI, *Esquí en los Pirineos. Historia para un futuro sin fronteras*, Estudios Turísticos n.º 104 y 105, 1989 y 1990.

(9) Es el 7 de agosto de 1908 cuando en el Centro Excursionista de Cataluña se crea una nueva sección dedicada a los deportes de montaña. La creación de las primeras estaciones de esquí aun habría de esperar. Así, la Molina se crea en 1922, Nuria en 1923 y Canfranc en 1928.

(10) Mientras el Frente de Juventudes y las Organizaciones sindicales fomentan su práctica, la creación de la Escuela Militar de Montaña y de diversas escuelas de esquí contribuirán a la consolidación de este deporte.

(11) Para comprender el significado del modelo desarrollado por la municipalidad de Saint Lary es altamente significativo el siguiente párrafo de la Exposición de motivos de la norma creadora de la Sociedad municipal para la gestión de la estación de esquí: «Se propone la lucha por el mantenimiento del empleo y la actividad económica amenazada por el fin de las obras, la adaptación de la población agrícola, especialmente de la juventud, a las nuevas condiciones de vida, creación de instalaciones turísticas adecuadas para combatir el éxodo rural y de una oficina de turismo destinada a la puesta en valor del conjunto».

asfixiar interesantes iniciativas, se aprobó la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 28 de diciembre de 1963.

2. La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y la creación de las principales estaciones de esquí españolas

La Ley de Centros de 1963 responde a la necesidad de dar cauce a las nuevas corrientes turísticas que se estaban generando. Su objetivo era doble: por un lado, simplificar una burocracia extraordinariamente compleja; por otro, ayudar a paliar la extremada falta de infraestructuras y las carencias urbanísticas de los municipios afectados. De esta forma, el poder público se dotaba de un poderoso instrumento de impulso y promoción (12). La ley concentraba competencias en el Ministerio de Información y Turismo. Así, se le facultaba para aprobar planeamiento urbanístico, ocupaciones, usos del suelo, créditos hipotecarios, ayudas y subvenciones. El presupuesto para la aplicación de la normativa contenida en la Ley era la declaración de las Estaciones de esquí como Centros de Interés Turístico. La aceptación sin renuncias de la aplicación de esta normativa a las estaciones es claro reflejo de esa relación que puede considerarse indisoluble entre el turismo y las Estaciones de esquí.

En un contexto de progresivo empobrecimiento y despoblación del territorio, se empezaba a asumir que las estaciones de esquí eran un instrumento adecuado para frenar este proceso. Esta época del turismo de nieve concluirá con la transición política y el nacimiento del Estado autonómico.

3. El contexto económico y social del régimen jurídico de las estaciones de esquí en la actualidad

Desde la aprobación de la Constitución de 1978 dos circunstancias, íntimamente unidas van a marcar el futuro inmediato de las Estaciones de esquí. Por un lado, la persistencia de una profunda crisis económica que va afectar al funcionamiento de muchas de las estaciones existentes. Por otro, un protagonismo municipal reforzado por la consagración de la autonomía local que realizaba la Constitución y por el papel subsidiario asumido por los municipios al hilo de la cri-

(12) Luis Antonio FERNÁNDEZ GÁRATE, Justo FERNÁNDEZ DE ISASI y Teresa FERNÁNDEZ-TRAPA DE ISASI, *«Esquí en los Pirineos. Historia para un futuro sin fronteras»*, Estudios Turísticos n.º 105, p. 87.

sis económica. Los municipios van a intentar evitar el cierre de estaciones que se habían convertido en su última esperanza de salvación (13) y los municipios van a asumir un protagonismo determinante en la creación de nuevas Estaciones (14).

En la actualidad, por razones puramente objetivas, la creación de nuevas estaciones se ha ralentizado substancialmente. La estrategia del poder público ha variado y se ha encaminado a la consolidación y desarrollo de las estaciones existentes (15), en el convencimiento de que se trata de una actividad clave para la ordenación del territorio y con un futuro expansivo.

En cualquier caso, y antes de proceder a examinar el vigente régimen jurídico, bueno será reafirmar la clara vinculación existente entre las Estaciones de esquí y el turismo. Tal y como comenzó a perfilar la Ley de Centros, hoy las Estaciones de esquí deben ser consideradas fundamentalmente como recursos turísticos, es decir, como atractivos susceptibles de desplazar población y originar visitantes a una determinada parte del territorio. La consecuencia de esta afirmación es jurídicamente muy significativa. De compartirse, debería admitirse su ordenación desde un prisma básicamente turístico vinculando a esta orientación toda la normativa sectorial que incida en su ordenación.

Clara expresión de lo antedicho es la Exposición de Motivos del Decreto 98/93, de 9 de marzo, de la Generalidad de Cataluña, sobre Mejora y desarrollo de las Estaciones y del turismo de nieve (16):

«El aprovechamiento de los recursos de la nieve en Catalunya, como base para la implantación y el desarrollo de actividades econó-

(13) Ejemplo gráfico de lo dicho es lo acontecido con la Estación de Cerler en el Pirineo aragonés. Ante su cierre inminente, en 1983 el Ayuntamiento de Benasque sumó esfuerzos y creó la Sociedad de Desarrollo del Valle de Benasque, agrupando a Ayuntamientos, industriales y hoteleros en lo que era una práctica municipalización de la Estación de esquí. La realidad es que, hoy, quince años después, la estación de Cerler es el gran motor económico de la zona, habiendo conseguido frenar lo que parecía un imparable fenómeno de deterioro económico y social.

(14) Es el caso de las estaciones de Valdelinares en la provincia de Teruel o Valdezcaray en la Comunidad Autónoma de la Rioja.

(15) Este ha sido el criterio inspirador de los muy significativos *Planes estratégicos de la nieve* aprobados por las Comunidades de Aragón y Cataluña. Junto a las tradicionales medidas de fomento, estos planes han introducido una novedad importante: la instalación de la innivación artificial, mediante la cual se pretende dotar a las estaciones de una estabilidad que evitase la dependencia absoluta de la climatología.

(16) El artículo 1.º del Decreto define a las empresas beneficiarias como «las empresas turísticas titulares de la explotación».

micas, es un instrumento imprescindible para conseguir los objetivos prioritarios de mejorar los niveles de renta de las poblaciones de montaña y de avanzar en el proceso de reequilibrio territorial.»

Y por si aun restase alguna duda sobre la vinculación de las Estaciones de esquí con el turismo, léase la única definición legal de Estación de esquí existente en nuestro ordenamiento:

«Se considerarán Estación de esquí o de invierno aquellos centros turísticos especialmente dedicados a la práctica de deportes de nieve o de montaña, que reúnan las condiciones que reglamentariamente se determinen» (Disposición Adicional 3.ª 2, de la Ley 16/87, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes Terrestres).

Es por lo tanto premisa inexcusable del estudio del régimen jurídico de las Estaciones de esquí su consideración de empresas turísticas (17).

4. El régimen jurídico de las Estaciones de esquí

Hasta el momento se ha descrito la relación entre el turismo y las Estaciones de esquí, una relación tan antigua como las propias estaciones, una relación que en nuestros días se refuerza por los nuevos gustos sociales y por las necesidades de los territorios afectados.

Ahora bien, si esta relación no ofrece dudas, no sucede lo mismo con el examen del ordenamiento jurídico. Las normas turísticas, con la excepción de lo referido a la aplicación de la Ley de Centros y Zonas y de la marginal referencia de la Orden de 1964 sobre Registro de Empresas y Actividades Turísticas, han obviado a las Estaciones de esquí (18). Si se es exacto, lo que debiera decirse en primer lugar es que el ordenamiento español ha obviado la consideración de las estaciones como un fenómeno unitario. No existe, ni en el Derecho anterior a la Constitución ni en el posterior, incluido el autonó-

(17) Debe traerse también a colación la Orden de 20 de noviembre de 1964 sobre Registro de Empresas y Actividades Turísticas. En el nomenclator anexo al mismo y como empresas turísticas no reglamentadas aparecen las relacionadas con el montañismo y deportes de nieve: guías, arrendadores de material, profesores y monitores, instalaciones deportivas de acceso público.

(18) El carácter no reglamentado que a tenor del artículo 6.º de la citada Orden tenían las Estaciones de esquí, hacía su inscripción en el Registro meramente voluntaria y sólo necesaria al objeto de obtener ayudas convocadas por el Ministerio de Información y Turismo y de obtener la declaración de «Empresa o actividad Turística recomendada».

mico, una norma dedicada a una regulación general de las mismas. Su régimen jurídico es la suma de ordenaciones fragmentarias derivadas de incidencias sectoriales (19).

La consecuencia obligada de esta ausencia de normativa general es la necesidad de determinar su régimen jurídico a través de la legislación sectorial. Y el resultado es una suma de gran complejidad. Urbanismo, montes, dominio público, transporte, consumidores y usuarios, medio ambiente, deporte, enseñanza, todas éstas y alguna más van a ser materias con incidencia en el régimen jurídico de las Estaciones de esquí. No puede escapar a nadie las dificultades resultantes de un escenario de estas características. En mi parecer, lo señalado redundaría en la necesidad de buscar un concepto aglutinante, un concepto que desde una jerarquía legalmente atribuida cumpliera una función integradora y sirviera para resolver dudas de delimitación competencial. Ese concepto no puede ser otro que el de *turismo*. Como se ha indicado, las Estaciones de esquí son hoy, ante todo, un recurso turístico de primer orden. Al poder público interesan primordialmente como tales y ésta es la nota fundamental que diferencia estas empresas de otras similares. Desde esta consideración y con el necesario respeto por los ámbitos sectoriales afectados, la definición turística de las Estaciones de esquí debería presidir su régimen jurídico, obviándose de esta forma muchos de los actuales problemas, productos lógicos de una legislación fraccionaria.

Así, la primera llamada de atención debe realizarse sobre la necesidad de proceder a estudiar la conveniencia de aprobar normas generales que regulen de forma global las Estaciones de esquí, normas que debieran ser de naturaleza turística aunque en ellas se integrasen la totalidad de los ámbitos sectoriales afectados (20). Las Estaciones de esquí son un buen ejemplo de cuál puede ser el papel normativo que corresponde al turismo. Dada su finalidad eminentemente turística, al turismo correspondería aglutinar, mandar y cohesionar normas

(19) Recuérdese que en la citada Orden de 1964 no se alude a las estaciones de esquí sino, por separado, a actividades como el arrendamiento de material, acceso a telesillas, servicios de guías o monitores, actividades todas ellas que normalmente suelen ofrecerse dentro de la oferta global de la Estación de esquí. En el Derecho autonómico, la única norma dedicada exclusivamente a las Estaciones de esquí es el Citado Decreto catalán de 9 de marzo de 1993, de finalidad exclusivamente promocional. Las leyes autonómicas de carácter general sobre turismo aprobadas hasta la fecha no hacen referencia alguna a las Estaciones de esquí, si bien ello puede explicarse en que las Comunidades Autónomas con mayor superficie de montaña no han legislado aun en esta materia.

(20) Un precedente es la reciente legislación de algunas Comunidades Autónomas como Baleares o Extremadura sobre campos de golf, instalación turístico-deportiva que a estos efectos generales guarda importantes paralelismos con las Estaciones de esquí.

dispersas, obteniendo un régimen jurídico más eficaz y más cercano a las necesidades del sector y a los objetivos del poder público.

Desde estas premisas es posible proceder a examinar la legislación sectorial que con mayor importancia afecta a las empresas estudiadas:

a) Legislación forestal

En la legislación de montes no se encuentra referencia alguna a las Estaciones de esquí. Ni siquiera una referencia indirecta. No existe en la Ley de 1957. Y si es fácilmente explicable que por la fecha de aplicación la norma estatal no haga alusión a las estaciones, no lo es tanto que la mucho más reciente legislación autonómica (21), omita cualquier referencia expresa a estas instalaciones que siempre usan de terrenos forestales. Ahora bien, estos textos no son indiferentes para el régimen jurídico de las Estaciones de esquí. De ellos se pueden extraer conclusiones de interés a nuestros efectos.

En primer lugar, cabe destacar que en ningún caso cabe considerar la Estación de esquí como aprovechamiento forestal (22). Por otro lado, las tres leyes autonómicas coinciden en la exigencia de un informe previo de la Administración forestal para la aprobación y modificación de instrumentos urbanísticos en relación con los terrenos forestales (23). Finalmente, del conjunto de los tres textos puede deducirse con claridad la primacía del deber de conservación y mejora de los recursos forestales.

La conclusión más significativa que puede extraerse en relación con las Estaciones de esquí es que, al menos en las Comunidades Autónomas citadas, es necesario para la instalación de una Estación de esquí, el juicio favorable de la Administración forestal. Juicio que sólo podrá formularse si se garantizan la compatibilidad de la instalación con la conservación forestal (24).

(21) Tres Comunidades Autónomas con Estaciones de esquí en su territorio han aprobado leyes forestales en ejercicio de sus competencias en la materia: Ley 6/88, de 30 de marzo, de la Generalidad de Cataluña, de montes; Ley 2/92, de 15 de junio, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de ordenación forestal, y Ley 2/95, de 10 de febrero, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de montes.

(22) Así, art. 46.2 de la Ley catalana; art. 61 de la Ley andaluza y art. 62 de la Ley riojana.

(23) Véanse los artículos: 22 de la Ley catalana, 8.2 de la andaluza y 36.2 de la riojana.

(24) Es evidente que el juicio debe ser global y no circunscribirse a los efectos directos de la apertura de la estación. La intervención de la Administración forestal debería ir dirigida a procurar compensaciones y un funcionamiento de la estación lo más acorde posible con la naturaleza forestal y, en principio, protegida del terreno donde se ubique la misma.

Según la clase de montes, públicos o particulares, catalogados o no catalogados, protectores o no, el procedimiento a seguir será uno u otro. En el supuesto más frecuente, que se trate de un monte público catalogado, se trataría de un uso privativo. En consecuencia, sería precisa una concesión administrativa siguiendo el procedimiento previsto en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales. Hay que advertir que existe una concesión general inicial de cientos de hectáreas para la apertura de la estación, con delimitación del terreno para suelo urbano y, posteriormente, concesiones específicas para cada uno de los remontes instalados (25).

A modo de síntesis, puede señalarse como de la legislación forestal cabe deducir un progresivo incremento del valor del monte como recurso medioambiental. Y si bien esta consideración es en sí misma positiva, no menos cierto es que propicia una crítica más severa a la ausencia de una normativa que contemple para el monte la existencia de nuevos *aprovechamientos*, aprovechamientos esencialmente ligados a prácticas turístico deportivas. Ejemplo importante de una concepción diferente es la Ley 85-30, de 9 de enero de 1985, de la República francesa, relativa al desarrollo y protección de la montaña. Esta Ley, que contempla un régimen jurídico global para la montaña y los aprovechamientos forestales, regula los aspectos esenciales de las Estaciones de esquí, estableciendo, en un contexto proteccionista, servidumbres sobre los montes en favor de las mismas. Una visión global de la montaña y su desarrollo no puede realizarse sin favorecer aquellas actividades que en la actualidad generan más recursos. Una promoción que en todo caso puede y debe ser compatible con la adopción de medidas de protección del entorno natural.

B) Necesidades urbanísticas

En buena lógica la creación de una Estación de esquí requiere de una adecuación del planeamiento urbanístico. Con o sin modificación del planeamiento general en lo tocante a la clasificación del suelo, la instalación irá acompañada del correspondiente Plan especial o Plan parcial. Hay que decir que la realidad colisiona en ocasiones con la normativa. Las singularidades que plantean las Estaciones de esquí no tienen cabida expresa en nuestro derecho urbanístico, por lo que no es difícil detectar lagunas que normalmente son aprovechadas para ir más allá de los planteamientos inicialmente previstos y autorizados.

(25) Si el monte es propiedad municipal, la autorización de la Administración forestal conlleva, de acuerdo con la Orden de 1973, el pago por el concesionario del canon de ocupación. Un 85% se pagará al Ayuntamiento y un 15% al Administración forestal correspondiente.

Es necesario recordar como la reciente legislación autonómica en materia de montes exige un informe previo de la Administración forestal para la aprobación y modificación de los instrumentos urbanísticos que incidan en terrenos forestales. Por su parte, la ya citada Ley francesa de montaña contempla expresamente un urbanismo especial para las estaciones clasificadas y la obligación de que el urbanismo de montaña tenga en consideración los riesgos naturales.

C) Legislación medioambiental

Como ya se ha indicado, en la actualidad toda la legislación y práctica forestal se encuentra muy influida por principios de protección medioambiental. Así, al margen de cualquier exigencia legal, el primer requisito para la instalación de una Estación de esquí o para la ampliación de una existente es garantizar la minimización del impacto ambiental. Es importante señalar con carácter inmediato que, al menos en la mayoría de las ocasiones, el impacto directo de las estaciones es reducido por la altura de las cotas. Éste es el motivo por el cual no se exige una evaluación de impacto para su instalación. Para la instalación de cada telesilla se requiere un estudio de impacto ambiental.

La reciente instalación de cañones de nieve artificial en numerosas estaciones ha abierto un nuevo flanco de polémica conservacionista. Los cañones pretenden dotar de una cierta estabilidad al funcionamiento de las estaciones, liberándolas, siquiera sea parcialmente, de su dependencia climatológica. La polémica con grupos ecologistas deriva del consumo de agua que su puesta en funcionamiento conlleva, agua que tiene sus fuentes de abastecimiento en manantiales subterráneos o ibones. Ahora bien, los cañones requieren para poder funcionar de temperaturas muy bajas, alrededor de los cuatro grados bajo cero y esto limita considerablemente su funcionamiento y, por ende, su consumo de agua. Quizá por ello una polémica que fue virulenta al principio ha quedado muy debilitada.

Finalmente, es preciso subrayar que la relación entre las Estaciones de esquí y el medio ambiente no es diferente a la relación general establecida entre el medio ambiente y el turismo moderno. Una condición imprescindible para el mantenimiento de la demanda turística es la existencia de un medio ambiente atractivo. Esta afirmación se hace especialmente cierta cuando de lo que se trata es de recursos turísticos como las Estaciones de esquí, de obligada dependencia del entorno natural. No es difícil aventurar que a medio plazo sólo se mantendrán aquellas estaciones que logren un adecuado equilibrio con su entorno. Las estaciones, y con ellas los sujetos públicos y privados afectados, debieran ser las primeras interesadas por la conservación

del entorno, un entorno que no se reduce a lo próximo sino que alcanza a la montaña en general. El impacto preocupante y que hace imprescindible una adecuada canalización no es la estación en sí misma sino los cientos de miles de personas que acuden a la misma y se quedan en ella o en los alrededores. Mantener esta riqueza guardando el equilibrio medioambiental es el auténtico reto de la política pública en esta materia. Y ello sólo será posible si se opta por una política global de montaña.

D) Transporte

La principal sorpresa que puede ofrecer a los no iniciados el estudio del régimen jurídico de las Estaciones de esquí es su estrecha vinculación con la legislación de transporte terrestre. Una vinculación que llega al extremo de poder afirmarse que en la actualidad, para el ordenamiento jurídico español, las Estaciones de esquí son, ante todo, una empresa de transporte, una empresa dedicada a transportar a los esquiadores desde el final hasta el inicio de las pistas. De esta manera, su relación con la Administración, básicamente de policía, se tendrá a través de los responsables de transporte.

La intervención fundamental de la Administración del transporte se producirá a la hora de instalar los remontes. Cada remonte instalado requerirá de una concesión administrativa de transporte, concesión que irá acompañada por una autorización previa de ocupación del monte.

En concreto, el régimen jurídico a aplicar será el correspondiente al transporte por cable. El régimen jurídico del transporte por cable, donde caben todos los tipos de remonte propios de una Estación de esquí, viene establecido en la D.A. 3.ª de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre, que remite al punto segundo del artículo 1.º de la misma Ley:

«El transporte realizado en teleférico u otro medio en los que la tracción se haga por cable y no haya camino de rodadura fijo, estará sometido a las disposiciones del título preliminar y primero de la presente Ley, rigiéndose por lo demás por su legislación específica (26).»

(26) Esta legislación es la ley 4/64, de 29 de abril, reguladora del transporte por cable y el Reglamento sobre concesión, aprobado por Decreto de 10 de marzo de 1966. Es también necesario citar la Orden de 14 de enero de 1998 del Ministerio de Fomento por la que se aprueba el pliego de condiciones técnicas para la constitución y explotación de las instalaciones para transporte de viajeros. Esta Orden excluye de su ámbito los telesquíes, por la nota diferenciadora de que en este caso el viajero no pierde contacto con el suelo.

Dos aspectos de este régimen jurídico merecen ser destacados. Por una parte, el punto segundo de la citada D.A. 3.ª señala que *«cuando dichos medios de transporte sean complementarios de estaciones de invierno o esquí, podrán otorgarse por adjudicación directa de los titulares de éstas la correspondiente concesión»*. Finalmente, esta Disposición contempla la posibilidad, previa autorización administrativa, de que la fijación y percepción de las tarifas correspondientes, se haga de forma global o conjunta con las referentes a otros servicios distintos que se pongan a disposición de los usuarios.

Este superficial repaso por la legislación no puede concluir sin citar el Decreto 7/90, de 22 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Madrid, por el que se aprueba el Reglamento de explotación de teleféricos. La finalidad fundamental de esta norma es homogeneizar este tipo de instalaciones y garantizar la seguridad de las mismas, así como un correcto servicio al usuario.

Es también ilustrador saber que la ya citada ley francesa de montaña regula este tipo de transporte. En concreto, les dedica la Sección II del Capítulo 2.º, bajo el epígrafe *«organización de los servicios de remonte mecánico y de las pistas»*. A continuación, define estos *«remontes mecánicos»*, establece la garantía de su servicio y las servidumbres correspondientes. Asimismo, la Ley contempla el transporte colectivo de personas.

En un estudio global del régimen jurídico de las Estaciones de esquí, lo que no puede pasar inadvertido es que la única definición legal se contenga en la normativa dedicada al transporte. A pesar de que esa misma definición alude a las estaciones como centros turísticos dedicados a la práctica deportiva, las normas turísticas son, como ya se dijo, un desierto para estas instalaciones. Este dato es de indudable importancia para que se haya extendido la consideración de las Estaciones de esquí como empresas de transporte. Hoy esta calificación no puede ser sino considerada, cuando menos, como un anacronismo. Desde su calificación, indubitable, de empresas turísticas, hay que reclamar para el turismo un puesto de preferencia en su regulación, si es que se desea un régimen jurídico adecuado a las necesidades de las estaciones y de su entorno. Así, resulta posible pensar que, con las remisiones oportunas, el transporte en una Estación de esquí tiene la suficiente singularidad como para tener una regulación específica, una regulación coherente con la finalidad turístico-deportiva de la instalación.

E) Consumidores y usuarios, especial referencia al régimen jurídico de la responsabilidad

En relación con la protección de los clientes como usuarios de las Estaciones de esquí, el ordenamiento jurídico no ofrece singularidad alguna, por lo que será de aplicación el régimen general. La única matización a hacer derivaría de si se les considera o no empresas turísticas (27). En el caso de que así fuese, se les aplicaría, al menos en determinadas Comunidades Autónomas, la específica legislación de protección a turistas y viajeros que como usuarios viene estableciéndose en la legislación turística más reciente. Es éste un ejemplo más de la necesidad e importancia de que se clarifique la definición legal de las Estaciones de esquí y de que se realice desde su consideración como empresas turísticas.

Mención diferenciada merece el régimen jurídico de la responsabilidad. En principio es necesario señalar que, bien sean de titularidad pública o privada, nos encontramos ante empresas sometidas al Derecho privado. En consecuencia, el régimen jurídico de su responsabilidad será el derivado de la legislación civil, de manera similar a cualquier otra empresa. En este punto hay que precisar que nos encontramos en un estadio cercano a la responsabilidad objetiva. La formulación jurisprudencial de dos principios esenciales (ninguna víctima sin indemnización y el de la responsabilidad por riesgo), así como el desarrollo de la nueva legislación en materia de protección de consumidores y usuarios, son causas directas de esta situación. Recuerdese que la legislación de consumidores y usuarios otorga al usuario el derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios que la utilización de los servicios les irroge, salvo que estén ocasionados por su culpa exclusiva.

En cualquier caso, ha de entenderse que la casuística en las Estaciones de esquí es sumamente amplia al coincidir un riesgo inherente a la práctica deportiva con la débil frontera de la diligencia empresarial y del buen hacer del usuario.

Cuestión específica es estudiar cuál sería la eventual responsabilidad de la Administración. Es decir, hasta que extremo puede llegar la responsabilidad subsidiaria de la Administración en virtud de las obligaciones de policía que debe cumplir. En principio, este supuesto no se planteará muy a menudo porque las Estaciones de esquí tienen suscrito el correspondiente seguro de responsabilidad civil que cubrirá

(27) En la actualidad, su consideración o no como empresas turísticas dependerá de la legislación de cada Comunidad Autónoma y, en cualquier caso, de que así se hayan inscrito en los correspondientes registros de empresas turísticas.

las indemnizaciones más habituales. Es plausible pensar que la responsabilidad subsidiaria de la Administración sería traída a colación como consecuencia de un grave accidente con daños cuantiosos y generalizados. Y es de hacer notar que la Administración pública, desde la catástrofe del camping «Las Nieves» en Biescas, se ha vuelto especialmente cautelosa a la hora de otorgar autorizaciones en montaña (28). Los riesgos de catástrofe natural en una instalación como una Estación de esquí son superiores a los de otra empresa turística y la misión de la Administración es asegurar que no se corren otros riesgos que los derivados de fuerza mayor (29).

En cualquier caso, y aunque su examen excede con mucho el alcance de estas líneas, sí hay que decir que accidentes como el de Biescas o el más reciente del lago de Bañolas ponen encima de la mesa en toda su intensidad los riesgos de las actividades turísticas de montaña y la necesidad de una rigurosa política de prevención y cobertura. Una política que excede con mucho el régimen actual de autorizaciones y eventuales indemnizaciones. Una política que debería considerarse el núcleo de una política de turismo de calidad. Nada hay más dañino para el turismo que los perjuicios derivados de accidentes como los citados.

Muy estrechamente vinculado a la idea de responsabilidad se encuentra el régimen de aseguramiento en torno a las actividades las

(28) Las consecuencias de esta catástrofe pueden rastrearse en la más reciente legislación turística de las Comunidades Autónomas. Así, la Ley 9/97, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia establece en su artículo 44: «Emplazamientos y garantías. 1. Las Administraciones públicas prestarán especial atención al emplazamiento de los campamentos de turismo para garantizar la seguridad de los mismos respecto a los fenómenos meteorológicos. 2. Los campings deberán tener contratada una póliza de seguros de responsabilidad civil que garantice el normal desarrollo de su actividad así como aquellas otras consecuencias que se deriven de catástrofe producida por accidentes o fenómenos meteorológicos. Tal documento deberá acompañarse a la solicitud de apertura de establecimiento». Hay que precisar que esta exigencia se suma a la general establecida en el artículo 16.3 de la citada Ley para todas las empresas turísticas de constituir una «póliza de responsabilidad civil que garantice el normal funcionamiento de su actividad en las cuantías que se determinen reglamentariamente». No es difícil aventurar las dificultades de aplicar una norma como la prevista para los campings. No será sencillo encontrar una compañía dispuesta a asegurar los riesgos derivados de catástrofes naturales en la montaña. Y si se encuentra el precio será excesivamente elevado para la rentabilidad de la empresa. La cuestión no es, en relación con el emplazamiento y posibles catástrofes, asegurar daños sino garantizar la ausencia de riesgos previsibles. Y ésta sí es una función de la Administración.

(29) Serán de especial interés al respecto las sentencias que se dicten sobre las reclamaciones derivadas de la catástrofe de Biescas, ya que el tema de fondo que se discute es la imprudencia administrativa al autorizar un emplazamiento potencialmente peligroso.

Estaciones de esquí. Sólo en relación con la normativa turística y de nuevo desde el presupuesto de considerar a las estaciones como empresas turísticas se puede encontrar la obligación de suscribir la correspondiente póliza de responsabilidad civil. En cualquier caso, la utilización de esta póliza es absolutamente generalizada (30).

No sucede lo mismo con el denominado «seguro de nieve». Este seguro cubriría el riesgo derivado de una climatología adversa, es decir, sin precipitaciones suficientes, al modo de algunos seguros agrícolas. Es un seguro que se está introduciendo lentamente y se le considera como un importante instrumento de estabilidad para las empresas del sector (31). Junto a esta modalidad hay que indicar que a los monitores de esquí se les exige para poder ejercer su profesión la cobertura de una póliza individualizada de responsabilidad civil.

5. Otras cuestiones relacionadas con el normal funcionamiento de las Estaciones de esquí

Una cabal comprensión de la complejidad del funcionamiento de las Estaciones de esquí requiere de siquiera un breve comentario sobre cuestiones incidentales de importancia y naturaleza diferentes, pero todas vinculadas con el presente y futuro de unas empresas esenciales para el desarrollo de las zonas de alta montaña.

A) La relación entre las Estaciones de esquí y el ejercicio profesional de los monitores

Como es sabido, entre la oferta que las Estaciones de esquí tienen para con sus clientes se encuentra la posibilidad de contratar monitores para el aprendizaje o perfección de los usuarios. Son frecuentes las ocasiones en las que en las estaciones o en sus inmediatas cercanías hay escuelas de esquí que pueden ser o no propiedad de la

(30) En la Comunidad Autónoma de Aragón se debatió durante largo tiempo un Decreto que regulaba las empresas de turismo deportivo, incluyendo entre ellas a las Estaciones de esquí. El citado borrador establecía la obligación de contraer una póliza de seguro para cubrir la eventual responsabilidad civil. Su no aprobación después de una larga negociación con la Asociación Aragonesa de Turismo Deportivo pone de manifiesto las dificultades de regular este sector, dificultades muy relacionadas con las obligaciones de estas empresas, entre ellas la cobertura de eventuales responsabilidades.

(31) La Administración catalana ha percibido el interés público de este tipo de seguro y así, en su Decreto 98/93, de 9 de marzo, de Mejora y desarrollo de las Estaciones de esquí y del turismo de nieve, establece como uno de los conceptos que cubrirá la actuación de la Generalidad «la subvención de los gastos originados por la contratación de un seguro de nieve» (artículo 2.1.b).

estación. En estos supuestos, la estación suele establecer una relación privilegiada con la escuela correspondiente, ofreciendo precios especiales en sus instalaciones a los monitores a cambios de determinados servicios, normalmente de rescate y traslado de accidentados. Esta relación ha sido fuente de frecuentes conflictos jurídicos, al ser una petición constante de los monitores de una zona determinada el que la relación privilegiada se convierta en exclusiva. Así, en ocasiones, los ayuntamientos propietarios de los terrenos de las estaciones han planteado la exigencia de que en las mismas sólo actúen como monitores vecinos de los mismos, usando la escuela correspondiente como filtro. Esta problemática llegó hasta el Tribunal Superior de Justicia de Aragón que sancionó que si bien era admisible una relación privilegiada, entendida como acuerdo libre entre dos empresas, ello no podía en ningún modo significar la exclusividad ni impedir que monitores legalmente habilitados para el ejercicio de su profesión no la pudiesen ejercer (32).

B) Orden público y disciplina deportiva

Un problema que todos los afectados coinciden en señalar como de creciente importancia es el relativo al del orden público en las estaciones o, si se prefiere, a las consecuencias que sobre el normal funcionamiento de las estaciones y la seguridad colectiva, tienen las prácticas, cada vez más generalizadas, contrarias a la disciplina de los deportes de nieve. Cada vez son más frecuentes los incidentes derivados de imprudencias que en muchas ocasiones llegan a la temeridad. La existencia de la reserva del derecho de admisión no parece suficiente para garantizar la seguridad en las pistas. Al margen de la eventual aplicación del régimen disciplinario deportivo (33), no parece excesivo pensar en la necesidad de disponer de la suficiente cobertura jurídica para resolver o, al menos, paliar este creciente problema. Cobertura jurídica que debiera ser complementada por la colaboración de los correspondientes agentes de la autoridad.

(32) Desde hace dos años se exige para ser monitor el correspondiente título homologado y, como se indicó, suscribir una póliza individualizada de responsabilidad civil.

(33) En este sentido, cada vez cobra más fuerza el hacer obligatoria la federación a aquellos que deseen practicar estos deportes. De esta forma, tanto los aspectos disciplinarios como los de cobertura de daños quedarían mejor atendidos. Además, se aseguraría una mínima e imprescindible diligencia para la práctica de unos deportes que requieren una mínima preparación. En relación con la disciplina deportiva puede verse Julio César TEJEDOR BIELSA, *La disciplina deportiva en la Ley aragonesa del deporte*, en vol. dirigido por José BERMEJO VERA, *Estudio sistemático de la Ley del Deporte de Aragón*, pp. 169-214, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1998.

Para completar esta visión, hay que hacer referencia a los graves problemas de tráfico que se suceden en los accesos de numerosas Estaciones de esquí. En la actualidad, la no existencia de un régimen claro de atribución de competencias provoca en ocasiones conflictos por acción u omisión entre la guardia civil y la policía local.

C) La intervención administrativa y las Estaciones de esquí

Como se ha podido ir constatando, la intervención administrativa es constante desde el momento de la creación de la estación. Puede decirse que el logro de una política equilibrada en este punto será uno de los requisitos esenciales para su correcto funcionamiento y eventual éxito.

Pero la nota que emerge con especial fuerza es el elevado número de empresas públicas existentes en el sector. Así, en Aragón, bien con participación de la Diputación General, municipal o de las Cajas de ahorro, todas son empresas públicas con la salvedad de las estaciones de Astún y Candanchú. Ello se debe al consenso existente sobre la virtualidad de las estaciones de esquí como motores económicos de unas zonas generalmente deprimidas. Esta función de revitalización económica es la que ha motivado la intervención casi masiva del capital público, incluso en lugares donde la rentabilidad económica es más dudosa, como pueden ser los ejemplos de Javalambre, en la provincia de Teruel y de Valdezcaray, en la Comunidad Autónoma de la Rioja.

Se trata, pues, de un ejemplo de pervivencia de la empresa pública (34). Una muestra de las posibles utilidades de un instrumento que a veces parece en vías de extinción. La relación entre las Estaciones de esquí y la empresa pública no es ajena a la relación general que esta forma instrumental de la intervención administrativa tiene con el turismo. En efecto, el turismo es un campo abierto a iniciativas que pueden ser necesarias para el interés general y que por sus dificultades e incertidumbres iniciales no son asumidas por el sector privado. En estas ocasiones se abre la puerta a la intervención pública. Una intervención que en la mayoría de las ocasiones adoptará la forma de la empresa pública.

La aceptación más o menos pacífica del papel que a la acción pública le puede corresponder en este sector, no debe ocultar los gra-

(34) En relación con la empresa pública, véase, por todos: Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho Administrativo Económico*, Vol. I, La Ley, Madrid, 1988, especialmente pp. 216-325; Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Las empresas públicas: reflexiones del momento presente*, RAP n.º 126, 1991; Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Reflexiones sobre las privatizaciones*, RAP n.º 144, 1997.

ves problemas de convivencia que llegan a suscitarse entre empresas de capital público y empresas privadas, problemas especialmente relevantes cuando se disputa un mismo mercado por proximidad geográfica. Las empresas privadas del sector denuncian con frecuencia prácticas de competencia desleal, con infracciones de la normativa comunitaria. Desde el distinto trato de la Administración en sus manifestaciones de autorizaciones y policía, hasta aspectos financieros o burocráticos, las empresas privadas no se cansan de denunciar una situación, a su entender, injusta. Si bien parece justo reconocer que estas denuncias tienen bastante de cierto tampoco puede desconocerse que esas empresas se han beneficiado de importantes ayudas públicas derivadas de la consideración estratégica que los deportes de nieve han alcanzado, esa misma consideración que provoca esa competencia desleal.

La intervención administrativa no se limita a la policía o a la creación de empresas de titularidad pública. La importancia económica y social señalada ha provocado una muy activa política de fomento por parte de las distintas Administraciones públicas. Ejemplo claro de esta política son los ya mencionados planes estratégicos de la nieve aprobados por Comunidades como las de Cataluña o Aragón. En Aragón, la Diputación general instaló en todas las Estaciones públicas y privadas, a su costa, los cañones de innivación artificial. Estos cañones fueron cedidos en uso a cambio de un canon simbólico.

Sin duda, el turismo es uno de los sectores en donde la convivencia entre lo público y lo privado resulta hoy más fértil, uno de los sectores en donde podrían ensayarse fórmulas innovadoras de colaboración. Las Estaciones de esquí serían uno de los ejemplos más rotundos de una relación que se antoja necesaria y que debería ser alejada de cualquier visión simplista y dogmática. La realidad del día a día demuestra la necesidad de la convivencia y la obligación de urdir un sistema de relaciones que favorezca intereses mutuos. Todo ello bajo el amparo de un régimen jurídico eficaz y preciso, de un régimen jurídico que se alimente de esa experiencia enriquecedora de convivencia.

IV. EL NUEVO TURISMO DE MONTAÑA: ACCESO AL MONTE Y LOS DEPORTES DE AVENTURA

1. Introducción

En los últimos años la actividad turística en la montaña ha sufrido una significativa transformación. Junto al notable y reseñado in-

cremento de los deportes de nieve y de todas las prácticas turísticas que le son naturalmente complementarias, se ha producido la emergencia de nuevas actividades deportivas que han aumentado substancialmente el atractivo turístico de las zonas de montaña. Estas actividades se encuentran fuertemente ligadas al fenómeno del turismo rural. Un fenómeno cuyo estudio escapa a estas páginas pero que sin duda es de importancia primordial para entender el presente y futuro de las zonas de montaña. A pesar de esta indudable conexión es perfectamente posible analizar diferenciadamente los presupuestos y régimen jurídico de las actividades que comúnmente se denominan «turismo de aventura» (35). Se utilizará también en estas páginas esta denominación aunque se sea consciente de su incorrección para abarcar todas las manifestaciones que normalmente se amparan bajo ella. Es también preciso resaltar en estas notas preliminares como una característica fundamental de estas actividades va a ser la extensión que suponen del ámbito geográfico del turismo de montaña. Si el turismo de nieve, ligado a las estaciones esta básicamente ligado a la alta montaña, aunque su influencia indirecta se sienta en otras zonas, las prácticas turísticas que a continuación se analizarán, al igual que el turismo rural, se encuentran ligadas a territorios donde la cota de altura es mucho menor. De esta forma, se multiplica su importancia social y su consideración de motor económico.

La emergencia de este turismo responde a la existencia de nuevos valores y gustos sociales, gustos y valores que podemos considerar paralelos a aquellos que motivaron en su día la emergencia del turismo de nieve. Ahora bien, en la raíz de su nacimiento existe una singular paradoja. Nacen y se desarrollan estas actividades al hilo de la creciente consideración de los valores medioambientales y ecológicos. La posibilidad de estar en contacto directo con una naturaleza substancialmente respetada es, sin duda, uno de los motivos que explican el auge de este turismo. Ahora bien, y aquí reside la anunciada paradoja, la atracción masiva de visitantes hacia las zonas de montaña se convierte en un nuevo y peligroso enemigo de la conservación medioambiental. En ocasiones es la fragilidad del entorno, como en las prácticas deportivas que se realizan sobre cauces fluviales. En otros casos, es el número literalmente insoportable de visitantes. Parque nacionales como el de Ordesa y Monte Perdido han tenido que adoptar severas medidas de contención ante una afluencia que supera-

(35) En relación con estas actividades, Fernando MARTÍN GIL, *Nuevas formas de turismo en los espacios rurales españoles*, Estudios turísticos 122, pp. 15-39, 1994; Mónica GARCÍA GIL, *El papel de los deportes de aventura en las áreas de montaña*, Comunicaciones al XVIII Congreso de jóvenes geógrafos, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, pp. 201-213.

ba con creces en épocas estivales el millón. En consecuencia, puede decirse que esta nueva modalidad turística nace como expresión significativa del que viene a ser uno de los guiones más importantes del moderno turismo, un guión delimitado por la consideración del medio ambiente como recurso turístico y por la necesidad imperiosa de preservar a éste de los posibles excesos derivados de la actividad turística.

Al igual que sucedía con el turismo de nieve, estas modalidades turísticas no son indiferentes desde una perspectiva de política pública. Las zonas de montaña en las que se desarrollan son territorios incluso más necesitados de ayuda que los de alta montaña. El peligro de una total despoblación por la pérdida de lo que han sido hasta ahora sus recursos tradicionales es real. En este contexto, el turismo emerge como una de las pocas soluciones posibles, sino la única con visos de éxito. Por todo ello, el poder público no puede ser indiferente. Es necesario una política pública que responda a unos criterios definidos. Y si bien no todo ha de ser normado, sí cabe afirmar que al Derecho corresponde un significativo papel en la tarea de aprovechar al máximo estos recursos y hacerlo sin sacrificios que significarían su agotamiento en un plazo no excesivamente largo.

Por todo ello, no puede sino sorprender, al igual que sucedía con el turismo de nieve, el vacío legislativo existente en la materia. Una materia competencia de las Comunidades Autónomas y sobre las cuales éstas se han abstenido de regular, con la excepción del acceso motorizado al medio natural (36). La sorpresa es mayor si se tienen en cuenta los serios riesgos que para el medio natural y usuarios puede llegar a tener la consolidación de prácticas incorrectas.

2. Una regulación generalizada: el acceso motorizado al medio natural

Como se ha indicado, de todas las actividades turísticas relacionadas con la montaña, sólo existe una regulación más o menos generalizada, además del turismo rural, de lo que comúnmente se denomina «acceso motorizado al medio natural». Son presupuestos del resto de la normativa existente el Decreto 110/1988, de 27 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Madrid, sobre circulación y práctica de deportes con vehículos de motor y el Decreto 59/89, de 13 de marzo,

(36) Junto al acceso al medio natural, es materia regulada prácticamente en todas las Comunidades Autónomas donde es práctica más o menos habitual el denominado turismo rural, si bien bajo denominaciones diferentes.

de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por el que se regula la circulación motorizada para la protección del medio natural (37). Respondían estas normas al elevado incremento del uso de vehículos a motor en el medio natural y a sus comprobados efectos negativos sobre el entorno natural. En años sucesivos se han aprobado el Decreto 96/1990, de 26 de junio de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre circulación y prácticas de deportes con vehículos a motor; el Decreto 36/94, de 14 de febrero, de la Comunidad Foral de Navarra, que regula la práctica de actividades organizadas motorizadas y la circulación libre de vehículos de motor en suelo no urbanizable; el Decreto 29/94, de 12 de mayo, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que regula la circulación y práctica de deportes con vehículos a motor y el Decreto 4/1995, de 12 de enero, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sobre circulación y práctica de pruebas motorizadas en montes y vías pecuarias. Cierra este ciclo la aprobación de la Ley 9/95, de 27 de julio, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, de acceso motorizado al medio natural. Esta Ley, que deroga toda la norma anterior de la Comunidad Autónoma, es perfectamente representativa de la importancia creciente de este fenómeno y del marco jurídico existente en nuestro país.

Antes de analizar detenidamente su contenido, bueno será cuestionarse su encuadramiento material. En estas páginas se estudia en el marco de un trabajo dedicado al turismo y ello parece perfectamente coherente cuando se pretende dar cuenta del régimen jurídico de las actividades turísticas vinculadas a la montaña. Y es que si por turismo se entiende la capacidad de atracción de población a un determinado territorio para una estancia provisional, el desarrollo de las actividades motorizadas está fuertemente ligado a la oferta y demanda turística. Junto a ello, parece que el otro presupuesto material sería el medioambiental. Son normas expresamente dirigidas a la preservación del medio ambiente. Se trataría, así, de una norma claramente representativa del anunciado equilibrio entre turismo y medio ambiente. Porque esa es la auténtica finalidad de esta normativa, conseguir un equilibrio que permita, simultáneamente, la realización de determinadas prácticas deportivas y recreativas y la protección del entorno natural sobre el que se realizan (38). El legislador debe tomar en consi-

(37) Previamente se había aprobado en la Comunidad Autónoma catalana la Orden de 9 de julio de 1987, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, sobre práctica de pruebas y competiciones motorizadas en el medio rural.

(38) Indudablemente también puede pensarse que se trata de una normativa forestal. Sin duda el estudio del régimen jurídico de los montes deberá tener presente esta normativa. Pero en mi opinión el ámbito forestal está claramente desbordado en esta ocasión por la finalidad medioambiental de la norma.

deración ambas perspectivas, la turística y la medioambiental, para poder aprobar una norma realmente eficaz.

Si se procede a analizar la Ley catalana de 27 de julio de 1995, como síntesis expresiva del resto de la normativa, pronto se llegará a la conclusión de que la norma está dominada por una triple finalidad: conservar el patrimonio natural, respeto a la población de las zonas afectadas y respeto a la propiedad pública y privada. No existe en la norma una sola referencia expresa al turismo, aunque éste la sobrevuela permanentemente, comenzando por su razón de ser (39).

Se trata de una regulación que se añade a las limitaciones ya existentes como servidumbres o las derivadas de la legislación urbanística. Su columna vertebral es asegurar el respeto al entorno que se defiende. No existen prohibiciones absolutas. Se autorizan todas aquellas actividades que aseguren ese respeto. Además, se autorizan los usos tradicionales y los accesos normales a la propiedad. Sí existen una serie de limitaciones generales como la prohibición de la rodadura fuera de pista, las relacionadas con el volumen de ruido, con la legislación sobre fuegos o en relación con las características de los vehículos. La complejidad burocrática derivada de la intervención de diferentes Administraciones lleva al legislador a hacer especial hincapié sobre la coordinación y el papel singular que corresponde a la administración local en la vigilancia del cumplimiento de la Ley. Asimismo, la Ley regula detenidamente y desde las premisas señaladas, las competiciones deportivas y la circulación motorizada en grupo, sea organizada o no.

En cualquier caso, hay que volver a llamar la atención sobre el medio ambiente como valor dominante de la norma, hasta el punto de dotar al régimen de autorizaciones una extraordinaria fragilidad, ya que aquellas pueden ser suspendidas en cualquier caso y momento, si así lo exige la conservación medioambiental (40). A esta considera-

(39) Ha sido el notabilísimo incremento de las prácticas turístico-deportivas acaecidas en los últimos años lo que ha provocado la aprobación de normas como la estudiada. La consideración positiva de sus efectos turísticos explica que la norma no sea más rigurosa en prohibiciones y limitaciones.

(40) Así, la competencia otorgada a los municipios en el art. 17.3 sobre suspensión de actividades motorizadas organizadas y ya autorizadas. El breve preámbulo era ya elocuente: «La potencia y maniobrabilidad de los vehículos, y, por otra parte, el progresivo acceso de la población a parajes hasta hace poco preservados de la acción humana, donde habitan especies animales y comunidades vegetales de interés natural, constituyen una amenaza que a veces ponen en peligro el equilibrio ecológico y la conservación de los espacios naturales y afecta negativamente a los derechos y a la calidad de vida de la población rural».

ción responde el régimen general de infracciones y sanciones que clausura la Ley.

3. La problemática singular de los llamados deportes de aventura

La auténtica novedad de los últimos años en lo referido al turismo de montaña es la emergencia con fuerza progresiva del denominado turismo de aventura. El incremento del poder de atracción de la montaña como espacio natural y la generalización de la práctica deportiva obligadamente debían confluír en este fenómeno. El soporte de estas actividades es directamente el medio natural, en algunas ocasiones un medio especialmente frágil, como son los cauces fluviales. Así, su incidencia en el medio natural puede llegar a ser considerable. Sólo este dato podría hacer pensar que se trata de una actividad organizada. Nada más lejos de la realidad. Una observación superficial demuestra una completa anarquía. Existe una ausencia absoluta de regulación y la situación de hecho es un rosario de carencias y ausencias (41). Estas carencias sólo pueden ser explicadas por la fuerte vinculación de estas actividades con el turismo. Puede decirse que han sido víctimas de la tradicional pereza legislativa en la materia.

La Orden de 10 de abril de 1991, del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña, enumera estas actividades, entre las que destacan el parapente, la bicicleta (*mountain bike*), el descenso de barrancos, el descenso en bote (*rafting*), el piragüismo, el *trekking* o el puentismo (*puenting*) (42). La larga enumeración puede dar cuenta de la importancia de estas actividades, de su proliferación y de su difícil conciliación con el medio ambiente. Además de actuar directamente sobre el entorno, suponen en muchos casos la intervención de importantes aparatos mecánicos. Asimismo, de su simple enumeración se deduce otra característica fundamental como es el riesgo inherente a la práctica de todas estas actividades. Un riesgo que obligará a la adopción de medidas severas al respecto.

La Orden citada es consecuencia del Decreto 81/91, de 25 de marzo, de la Generalidad de Cataluña, sobre requisitos de empresas

(41) Sólo en Cataluña existe una regulación parcial de estas actividades. Se trata del Decreto 81/91, de 25 de marzo, sobre requisitos de empresas de organización de actividades deportivas de recurso y turísticas de aventura y de su Orden de desarrollo de 10 de abril de 1991, del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo.

(42) La orden enumera y define, asimismo, el esquí de río, el heliesquí, la heliexcursión, el hidrobob, el hidrotrineo, la marcha en caballo y el salto con elástico.

de organización de actividades deportivas de recurso y turísticas de aventura. Una regulación de este tipo, aunque quizá insuficiente, es imprescindible para garantizar que las empresas tengan las condiciones necesarias para respetar el medio ambiente, para asegurar los derechos y, especialmente, la seguridad de los usuarios y para intentar lograr la mejor utilización del recurso en provecho de los habitantes de estos territorios. Las empresas afectadas demandan esta regulación no sin conocer las elevadas exigencias que de ella se derivarían. Pero se es generalmente consciente de que una garantía de calidad es la única posibilidad de preservar para el futuro el mantenimiento de unas actividades que están resultando sumamente gratificantes para zonas muy deprimidas. La debilidad de muchas de las empresas del sector acentúa la gravedad de la situación. La administración en relación con estas empresas no debe limitarse a regular. Debe asesorar, formar, intervenir, de forma que la continuidad pueda llegar a ser real (43).

El examen del Decreto catalán debe ser un estudio iniciático. Un estudio en el que encontrar las semillas de una regulación más completa y ambiciosa. En cualquier caso, lo primero a subrayar es que, a diferencia con otra normativa estudiada, la norma de referencia no elude el claro protagonismo del turismo. Y es que aún con su innegable componente deportivo, todas estas actividades están presididas por la voluntad de atraer turistas y obtener de los mismos la máxima rentabilidad. Son, pues, auténticos recursos turísticos.

En su artículo primero, punto 1, se encuentra la siguiente definición de las actividades deportivas de recreo y turísticas de aventura: «aquéllas que se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la propia naturaleza en el medio en que se desarrollan y a las que es inherente el factor riesgo». Se definen, pues, por lo ya señalado, por el contacto con la naturaleza y por el factor riesgo. Desde esta consideración, y en equilibrio con su calificación turística, la protección de los usuarios y del entorno ambiental debieran ser los valores que presidieran la norma. El estudio de ésta demuestra que ello es así sólo parcialmente. La norma se encuentra fuertemente descompensada y se centra en la protección de los usuarios, conteniendo escasas referencias medioambientales. Esto no puede sino sorprender si se recuerda la analizada Ley de 27 julio de 1995, en la que el predominio de la protección del entorno era absoluto. Ello sólo puede

(43) En relación con las características y necesidades de estas empresas, véase: Fernando MARTÍN GIL, *Nuevas formas de turismo en los espacios rurales españoles*, Estudios turísticos 122, 1994.

explicarse por la falta de un criterio general, por la falta de una auténtica política pública en la materia (44).

Las referencias a la protección medioambiental se limitan a recordar la necesidad de obtener autorización para la realización práctica en lugares protegidos (art. 1.3), a la obligación que se establece de informar a los usuarios del deber de preservar el entorno (art. 8.1), y a la obligación que se impone a las empresas de disponer de técnicos de actividad en la naturaleza (art. 2.C).

Como consecuencia del importante nivel de riesgo de alguna de las actividades reseñadas, la norma dedica la mayor parte de sus preceptos a la limitación de éste y a garantizar la protección de los usuarios. Entre las obligaciones que se imponen a las empresas pueden destacarse: la obligación de disponer de una póliza de seguros que cubra el riesgo de accidentes (art. 2.D); disponer del libro de inspección y de las hojas de reclamaciones, así como dar publicidad a las tarifas (art. 5); contar con monitores que posean la titulación adecuada y, en todo caso, con el socorrista de primeros auxilios (art. 6); homologación de los equipos y del material utilizados (art. 7); informar exhaustivamente a los usuarios sobre itinerario, medidas de seguridad, dificultades, póliza de seguros, precios y posibles reclamaciones (art. 8).

Al margen de lo reseñado debe destacarse la obligación de inscribir estas empresas en el Registro General de Cataluña de Empresas y Actividades Turísticas (art. 3). Los requisitos de la inscripción son los habituales para toda empresa y una serie de añadidos que son la razón de ser de esta norma. Así, la autorización de navegación en aguas de dominio público o de navegación aérea; acreditar la suscripción de la correspondiente póliza de seguros y una relación de los técnicos, guías y personal que trabaja con la empresa.

El juicio general que merece esta norma es positivo. Sin ser suficiente, cubre de manera aceptable el aspecto más problemático de los deportes de aventura, el riesgo de los usuarios. Sus carencias se refieren fundamentalmente a la debilidad del plus de protección que supone y la ausencia de toda referencia a una política de asesoramiento de las empresas del sector. No es inútil insistir en la importancia de estas actividades para unos territorios deprimidos y subrayar que esa continuidad está ligada a la formación de empresas sólidas que entiendan que la preservación del entorno y la protección de sus

(44) Se sería injusto si no se aclarase que se hace esta afirmación en relación con la Comunidad Autónoma que más y mejor ha regulado esta materia, demostrando una mayor sensibilidad al respecto.

clientes son su garantía de futuro. No hay en otra Comunidad Autónoma una norma similar. Así, estas prácticas se encuentran en la mayor parte del territorio español desprovistas de legislación. Las consecuencias de esta carencia son fácilmente imaginables (45).

4. Rescate y protección civil

Un aspecto tradicionalmente relevante de las actividades relacionadas con la montaña es el referido a los eventuales rescates provocados por los accidentes. Unos rescates que en muchas ocasiones tienen un elevado coste económico (46).

Un análisis somero de esta cuestión debe hacer referencia al pago del rescate y a las competencias sobre la materia. El reparto competencial es especialmente complejo en España, ya que en esta materia concurren competencias estatales, autonómicas y locales. Si durante bastantes años el rescate ha sido monopolizado por la Guardia Civil, en la actualidad hay Comunidades en las que se han creado Grupos de rescate (47). Ahora bien, el éxito final siempre dependerá

(45) En la intención de hacer una descripción lo más completa posible habría que citar tres normas más. En primer lugar, el art. 34 de la Ley de la Comunidad Foral de Navarra, de 5 de marzo de 1993, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, por el cual las actividades de deporte, ocio y turismo «que se practiquen en el medio natural estarán supeditadas al respeto del medio y de las características del espacio rural y sus valores medioambientales, incluido el respeto al medio ambiente». La segunda norma sería el Decreto 79/96, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de Ordenación y normalización del senderismo, cuyo objetivo es fomentar el senderismo y asegurar la protección de sendas y caminos. Finalmente, recientemente, la Comunidad Autónoma de Aragón ha aprobado el Decreto 192/1998, de 17 de noviembre, por el que se crea la tarjeta sanitaria equina y se regula el movimiento de équidos con fines deportivos, turísticos y recreativos en la Comunidad Autónoma de Aragón.

(46) Sobre este tema pueden verse: José Ramón MORANDEIRA, *Accidentes de montaña ¿Un problema de salud pública?*, en Manual Básico de Medicina de Montaña, Prames-Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1996, pp. 15-22; Fernando GARCÍA VICENTE, *Aspectos legales en la medicina y el socorro de montaña*, en Manual Básico de Medicina de Montaña, Prames-Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1996, pp. 55-57; Patrick OLLIER y Jean-Louis LE BRAS, *Aménagement, sécurité et responsabilité en montagne*, Espaces 138, pp. 18-36, 1996; José María NASARRE SARMIENTO, Gloria María HIDALGO RÚA y Jesús Manuel URBEZ GARCÍA, *La responsabilidad civil en el marco turístico del Pirineo aragonés*, Programa de apoyo a la investigación de la Universidad de Zaragoza, 1997.

(47) En 1980 se crearon los Grupos de rescate en montaña de la Guardia Civil que se extendieron por todo el territorio nacional. En la actualidad protagonizan el 64% de los rescates en montaña. Junto a ello pueden citarse el Grupo de rescate en montaña de los bomberos de la Generalidad de Cataluña; el Grupo de rescate de la Federación de Montañismo de Asturias o el Grupo de rescate en montaña de la Ertzainza.

de una colaboración multidisciplinar entre las diferentes administraciones y entidades implicadas.

En relación con el pago del rescate cabe decir que existe unanimidad en todas las Administraciones afectadas. Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas cobran por el mismo. La Administración se hace cargo del coste y sólo puede mencionarse como singularidad la factura pagada que la Comunidad Autónoma de Cataluña remite a los afectados.

En la actualidad es ésta una cuestión sometida a debate. El notable incremento de la práctica deportiva y, consiguientemente, de los accidentes e imprudencias y el elevado coste de estos rescates ha obligado a plantearse a las Administraciones afectadas la posibilidad de buscar fórmulas correctoras, especialmente en aquellos supuestos de notoria negligencia. Sin embargo, la dificultad de determinar esta negligencia y el miedo a que el temor al pago provoque resultados indeseados, han parado hasta el momento cualquier iniciativa al respecto, con excepción de la testimonial fórmula empleada por la Administración catalana. Pero no parece equilibrado extremar la exigencia de responsabilidad para la Administración y exonerar universalmente a los ciudadanos, sea cual sea su conducta. Quizá, fórmulas intermedias como el hacer obligatorio el seguro para cualquier actividad en la montaña puedan ayudar a solucionar este problema.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

1) El panorama general que hoy ofrece el estudio del régimen jurídico de las estaciones de esquí es más cercano al caos que a la eficacia e idoneidad que cabe requerir del Derecho moderno. Se trata de una normativa fragmentaria y en la mayoría de las ocasiones no pensada específicamente para estas industrias.

2) Desde la premisa de que hoy las estaciones de esquí son ante todo un recurso turístico de primer orden, esencial para una adecuada ordenación del territorio y desarrollo económico de zonas deprimidas, hay que pensar que la política turística debiera ser criterio inspirador de su régimen normativo. Ello significa apostar por un turismo de calidad, un turismo compatible con el medio ambiente y con el mantenimiento de las formas de vida tradicionales.

3) Las nuevas modalidades de turismo que tienen a la montaña como protagonista han demostrado que pueden servir de catalizador de un desarrollo sostenible para estos territorios. La casi total caren-

cia de una legislación al respecto que asegure la conservación del entorno natural, proteja a los usuarios de los riesgos inherentes a estas prácticas deportivas y permita la consolidación de una estructura empresarial mínima se muestra como el principal problema de futuro de este sector.

4) Se hace imprescindible la formulación por los poderes públicos de una política global para las zonas de montaña en la que la política turística se encuentre indisolublemente ligada a la ordenación del territorio, asumiendo el protagonismo que le corresponde en el desarrollo de estas zonas.