

# EL USO DEPORTIVO DE LAS INSTALACIONES DE CARÁCTER NATURAL

José Bermejo Vera  
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza. Presidente de la AEDD

## 1. Introducción

La utilización con fines deportivos de las instalaciones de carácter natural —luego precisaremos más este difícil concepto— ha sido una constante en el tiempo. No creo necesario insistir, sin embargo, en que hasta ahora ha sido muy restringida. Resulta muy fácil hacer esta aseveración porque, como es perfectamente sabido, las “dependencias” más significativas de la naturaleza, esto es, el mar, la montaña y —dicho en términos generales— la campiña y los ríos, incluso los espacios aéreos, han sido objeto, con gran frecuencia, de un disfrute lúdico y también deportivo, aunque desordenados, prácticamente, desde que se descubrieron sus inacabables posibilidades de uso. En cambio, la utilización de este tipo de “instalaciones” con fines estrictamente deportivos, o de práctica organizada y ordenada de alguna actividad deportiva, es muy reciente.

En el contexto de unas Jornadas Nacionales de Derecho Deportivo, cuyo título genérico es el de “deporte y medio ambiente”, parecería necesario hacer, en este epígrafe introductorio, unas precisiones recomendables. Porque referirse a “instalaciones”, cuando se está hablando del medio natural (o de medio ambiente que es un concepto diferente y superior) parece un tanto contradictorio. La naturaleza (y, por extensión, el medio ambiente) constituye el hábitat necesario para los seres vivos y, desde luego, para el ser humano y, salvo alguna excepción, parece exigir una conservación que está reñida con lo artificial, en tanto que para la práctica del deporte resulta el artificio poco menos que imprescindible.

Dicho esto, me propongo ofrecerles algunas reflexiones que contribuyan a la determinación del marco jurídico que requiere la práctica de actividades físico-deportivas en el medio natural, o dicho de otro modo, en la naturaleza, con independencia de que para alguna ocasión o para el desarrollo de alguna modalidad o especialidad deportiva sea necesario llevar a cabo alguna adaptación artificiosa en los medios de la naturaleza.

## 2. ¿Medio natural o propiedades públicas?

A la hora de abordar el análisis del marco jurídico en que se desenvuelven, necesariamente, las prácticas deportivas, conviene advertir que el “medio natural” y las propiedades públicas son conceptos perfectamente diferenciables, aunque en alguna ocasión y para ciertos efectos puedan ser utilizados de modo coincidente. La conceptualización de la propiedad pública es, sin duda, de mucha mayor amplitud y, desde el punto de vista jurídico, perfectamente acotable, delimitable o definible, según veremos resumidamente. La conceptualización del llamado medio natural o de los recursos naturales ya no resulta tan sencilla.

Es cierto que, por una parte, la Constitución Española ordena a los Poderes Públicos (art. 45) velar “por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente ...”, en lógica correspondencia con el proclamado derecho de todos “a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conser-

varlo" (art. 45). Pero la Constitución no concreta la referencia a esos recursos de la naturaleza y, en consecuencia, debe ser el legislador quien delimite, en lo posible, esa tan ambigua referencia constitucional.

Por otra parte, el texto constitucional, que subordina al interés general "toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad" (art. 128), encomienda a la Ley la definición del régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales (art. 132), pero calificando ya como tales directamente a algunos, como la "zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental" (art. 132.2). Así que, como es lógico, los bienes de dominio público son muy distintos y, si bien algunos juegan un papel funcional preponderantemente económico, otros se prestan fácilmente al desarrollo de actividades y prácticas de carácter deportivo. En consecuencia, puede afirmarse que los bienes de dominio público o, al menos algunos, son susceptibles de utilización deportiva. En esta charla nos ocuparemos exclusivamente de la utilización deportiva de los bienes que, siendo calificados como de dominio público, pueden calificarse como integrantes del "medio natural", lo que, en principio, puede condicionar doblemente el desarrollo de la actividad deportiva.

También vale la pena recordar que los Poderes Públicos están obligados a promover el "deporte y la adecuada utilización del ocio" (art. 43 CE). Por ello, no puede resultar nada extraño que en esas tareas de promoción de la actividad deportiva quepan perfectamente las previsiones de uso de los recursos naturales de titularidad pública (dominio público) que, a su vez, como hemos visto, deben ser protegidos y conservados.

Es, pues, la compatibilidad, por tanto, entre uno y otro de los principios rectores de la política social y económica la que aconseja adoptar precauciones, no sólo en el planteamiento de las normas y sus posibles interpretaciones o aplicaciones en el objetivo de armonización de este tipo de reglas constitucionales.

Para el análisis, por tanto, de las posibilidades de usos deportivos en el medio natural (o bienes de dominio público de carácter "natural"), hay que partir, en consecuencia, de este marco constitucional y de sus desarrollos normativos en los ámbitos diferentes del cuadro de los mandatos o encomiendas a la Administración, sin olvidar que el régimen jurídico afecta, incluso, a otras disciplinas no menos importantes. Por ejemplo, es sabido que el Código Penal, probablemente en desarrollo del genérico mandato constitucional de protección y conservación de los recursos naturales, ha incluido en su cuadro de infracciones (arts. 325 y 329, entre otros) una relación de posibles conductas merecedoras de sanción penal, añadiendo la previsión específica de los castigos a autoridades o funcionarios que omitan o descuiden tomar medidas tutelantes y preventivas en este ámbito.

La normativa de desarrollo del marco de la Constitución actúa en varios planos. Por un lado, es preciso tener en cuenta la legislación general del Estado sobre protección de bienes naturales y medio ambiente. En ese mismo nivel, hay una normativa de las Comunidades Autónomas. Pero, sin duda, la que ofrece mayor interés es la normativa sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas. Así, la legislación de protección de la naturaleza (en particular la Ley de 27 de marzo de 1989) concreta las obligaciones de protección de los recursos naturales, estableciendo límites y prohibiciones de usos y aprovechamientos. En distinto plano, pero respetando ese modelo, la legislación de las Comunidades Autónomas establece los usos permitidos y compatibles con los usos prohibidos y perjudiciales en el medio natural. Por otra parte, hay Leyes específicas de protección para determinadas zonas del medio natural. Hay, también, en correspondencia con las anteriores, leyes sectoriales autonómicas para la protección, por una parte, de zonas determinadas merecedoras de protección.

Las normas de desarrollo o reglamentarias completan el panorama descendiendo a los detalles que no sería posible abordar en el plano de la Ley. A tal efecto, estas disposiciones de carácter general que preparan las Administraciones públicas contribuyen a la determinación de los usos permitidos y prohibidos a que se ha hecho referencia más arriba.

### 3. Significado de la utilización racional de recursos naturales

El ya citado y muy relevante art. 45 de la Constitución española, tras reconocer el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente —y el deber de conservarlo— ordena a los Poderes Públicos velar por una utilización “racional” de todos los recursos naturales, precisamente para proteger y mejorar la calidad de vida y el medio ambiente y, con ello, garantizar el derecho proclamado en el párrafo anterior. No es fácil precisar que ha querido decir el constituyente al exigir la “racionalidad” del uso de los recursos de la naturaleza, pero cabe señalar que, por un lado, los autoriza y, por otro, aboga por la compatibilidad entre la conservación y el aprovechamiento, de modo que puedan convivir perfectamente los posibles y deseables usos del medio natural con las medidas —limitaciones o restricciones parciales y totales del mismo— que garantizan la supervivencia del medio. En ese contexto se inscribe el principio inspirador de la ya citada Ley de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, de 27 de marzo de 1989, que no es otro que el de la utilización ordenada (racional) de los recursos de la naturaleza, así como la obligación de las Administraciones competentes de garantizar que la gestión de dichos recursos “se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras”. Este principio —y el mandato— se remiten a los instrumentos de concreción y desarrollo, como son, entre otros, los planes de ordenación de los recursos naturales, entre cuyos objetivos figura el de señalar las reglas y determinar las limitaciones que deben establecerse, incluyendo la formulación de criterios “orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas” (art. 4).

De todos modos, la propia Ley entra en la consideración de alguna modalidad deportiva muy específica, para condicionar la futura legislación sobre la materia. Así, la caza y la pesca en aguas continentales está contemplada singularmente, de modo muy restrictivo.

En efecto, y quizá como consecuencia del importantísimo elenco de disposiciones de la Unión Europea en este ámbito, la Ley pone coto a las actividades de caza y pesca continental, incluyendo las prescripciones que afectan directamente a estas materias, y destacando la necesidad de proteger ciertas especies.

Entre las leyes autonómicas más destacadas, voy a hacer mención, lógicamente, a la Ley aragonesa reguladora de los espacios naturales, de 19 de mayo de 1998, que sigue por estos mismos cauces, definiendo en sus arts. 40 y siguientes los usos permitidos o compatibles con el medio natural y los usos prohibidos que perjudiquen este medio. Así, considera usos o actividades permitidos todos los que, en general, no impliquen riesgo para los recursos naturales y que sean calificados como tales en el respectivo instrumento de planificación por ser compatibles con la protección de cada espacio natural. En cambio, prohíbe específicamente la caza y la pesca y la circulación de vehículos a motor campo a través. Por supuesto, se trata de “espacios naturales protegidos”, cuyos usos públicos pueden establecerse en zonas de reserva, de uso limitado, de uso compatible y de uso general, lo que se remite a los instrumentos de planificación que deben concretar esos usos. En desarrollo de estas reglas generales, se han promulgado también en Aragón normas de rango legal para lugares singulares y, asimismo, normas de rango reglamentario reguladoras de la práctica de algunas modalidades deportivas, con o sin riesgo para los recursos naturales de las diferentes zonas.

En todo caso, no cabe la utilización libre, para fines deportivos, del medio natural. Como se ha dicho más arriba, los usos, incluso no implicando riesgos para los recursos naturales, están sometidos a autorización, licencia o concesión, salvo expresa y específica permisividad contenida en el respectivo instrumento de planificación. Por ejemplo, en las áreas naturales singulares, que son zonas de menor nivel de protección que el de los espacios naturales, se permiten directamente usos deportivos como el esquí, las pruebas o travesías con vehículos a motor a través de carreteras o caminos habilitados, y, en general, las competiciones deportivas, pero en todo caso se exige autorización expresa del órgano administrativo competente en materia de conservación de la naturaleza (art. 51 de la Ley aragonesa de 19 de mayo de 1998).

Alguna otra Ley autonómica concreta reglas relativas del acceso motorizado al medio rural, como es el caso de la Ley de Cataluña, de 27 de julio de 1995. La especificidad de la práctica, en ocasiones abusiva, del deporte del motor ha obligado al legislador catalán a regular pormenorizadamente la práctica de competiciones deportivas en el medio rural. Se parte de una prohibición absoluta cualquier tipo de competición en espacio natural de protección especial, reserva de caza y espacios naturales de fauna salvaje, y se permiten las competiciones deportivas en carreteras y pistas asfaltadas, así como en circuitos cerrados y catalogados cuyo calendario y modo de práctica deben ser previamente aprobados por las Federaciones deportivas catalanas de motociclismo y automovilismo. En todo caso, se requiere aprobación del Departamento de Agricultura de la Administración autonómica. Como instrumentos complementarios del desarrollo de estas prácticas deportivas autorizadas, se exige una fianza previa, con el fin de prever la cobertura de responsabilidades por eventuales daños, y se impone la obligación de retirar todo el material de señalización utilizado que ha de ser desmontable (con prohibición absoluta de clavar o pintar en los árboles), además, claro está, de la de reparar los daños causados, reservando al órgano autorizante la posibilidad de prohibir las pruebas deportivas autorizadas como consecuencia de circunstancias meteorológicas o incendios (arts. 19-26 de la Ley, desarrollados por el Decreto núm. 166/1998, de 8 de julio). Un minucioso cuadro de infracciones y sus correspondientes sanciones actúa como técnica de represión para los supuestos de incumplimiento de estas reglas, debiendo destacarse que se considera infracción muy grave el desarrollo y la práctica de actividades deportivas de cualquier tipo sin la autorización exigida por la Ley. Buena parte de las Comunidades Autónomas han promulgado normas muy similares, relativas, no solamente al acceso motorizado, sino la práctica de actividades de senderismo, barranquismo y otras modalidades deportivas vinculadas estrictamente al medio natural. Así, por ejemplo, ocurre, entre las normas más recientes, en el Decreto aragonés de 11 de julio de 1996 o en la práctica del barranquismo en la Sierra de Guara, en el Decreto de 16 de abril de 1996, más genéricamente, sobre la práctica del senderismo en la Comunidad Vasca, o en el Decreto asturiano de 9 de octubre de 1998 regulador del senderismo o en el riojano de 10 de noviembre del mismo año. En general, estas normas adolecen de falta de rango suficiente, como ha puesto de relieve magníficamente José Manuel Aspas.

En las Comunidades Autónomas con zona marítima, la preocupación por la protección del medio, frente a o para permitir razonablemente los usos deportivos, se refiere a la práctica de actividades y competiciones deportivas en el mar (buceo, actividades subacuáticas, navegación). Partiendo de las indudables restricciones que establece directa e indirectamente la Ley estatal de Costas, de 29 de julio de 1988 —sujeción a previa autorización de usos intensivos o especiales—, la Comunidad Autónoma del País Vasco, por ejemplo, ha establecido reglas específicas para la práctica de pesca marítima recreativa (cuyas competiciones deportivas requieren autorización administrativa de la Dirección General de Pesca), y el resto de actividades deportivas, fundamentalmente el remo, cuyas competiciones requieren autorización expresa del órgano competente, aunque se trata de una autorización no sujeta a cánón, y del seguro obligatorio (Véase, por ejemplo, la Resolución de 28 de noviembre de 1994, del Consejo de Administración del Puerto de Pasajes).

## 4.- Los usos de las propiedades públicas específicas

Como es bien sabido, inexistente una Ley general del Estado, reguladora de los bienes de dominio público (existen algunas reglas genéricas en la Ley del Patrimonio del Estado, Texto articulado de 15 de abril de 1964), se han promulgado Leyes sectoriales encaminadas a la protección y conservación de las Costas (Ley de 29 de julio de 1988), Puertos (Ley de 24 de noviembre de 1992), Aguas Continentales (Ley de 2 de agosto de 1985), Espacio Aéreo (Ley de 21 de julio de 1960), Montes (Ley de 11 de junio de 1957) y Vías Pecuarias (Ley de 28 de marzo de 1995). En otro nivel, cabe mencionar también, aunque se trata de espacios artificiales —pero que discurren en parte de su trazado por el medio rural o natural—, cabe mencionar a la Ley de Carreteras y Seguridad Vial (Ley de 29 de julio de 1988). Todas estas disposiciones legales permiten la utilización deportiva de los respectivos espacios, pero siempre con autorización específica del órgano competente de la Administración pública respectiva.

De conformidad con lo que dispone el art. 55 del Reglamento General de Circulación, la práctica de pruebas deportivas, sean o no competitivas, cuando implique ocupación de la calzada o arcenes, no se autoriza durante determinadas temporadas, precisamente por la intensidad del tráfico rodado. Pero las “pruebas de carácter internacional” pueden ser expresamente autorizadas o informadas favorable por los órganos competentes de la administración del tráfico.

## 5.- Técnicas sustantivas del régimen de uso deportivo en el medio natural

Como ya se ha dicho, la legislación reguladora de la propiedad pública, en términos generales, establece fórmulas de utilización de estos tipo de bienes, a partir del reconocimiento de un uso común general, y un uso común especial (que requiere o exige autorización) un uso privativo (que requeriría concesión y que difícilmente resulta compatible con el tema deportivo) y, en algún caso (como en el de la Ley aragonesa de patrimonio del 2000), a través del establecimiento de permisos de ocupación temporal. Estos planteamientos generales se reflejan específicamente en las citadas Leyes reguladoras de los bienes de dominio público en los sectores específicos (costas, aguas, puertos, espacio aéreo, vías pecuarias, montes y carreteras).

En síntesis, la modalidad de actuación administrativa de “policía”, que se circunscribe fundamentalmente a las técnicas de autorización o, en su caso, de represión (cuadros de infracciones y sanciones) es la de preferente aplicación en lo referente al uso deportivo de las “instalaciones naturales”. El establecimiento de limitaciones concretas o específicas, que alivian las rígidas prohibiciones de la práctica, constituye una pauta para la Administración que, a través de la figura de remoción de los obstáculos para el ejercicio de derechos e intereses de los ciudadanos —es decir, las autorizaciones, licencias o permisos— pueden satisfacer las apetencias crecientes de la práctica deportiva en el medio natural. Por otro lado, el establecimiento de fórmulas de garantía previa, como las fianzas o avaluos, o de garantía posterior, como la obligación de concertar seguros de responsabilidad que cubran los eventuales riesgos, constituyen una medida legislativa de protección que, si bien no contribuye al objetivo básico de la Constitución sobre la tutela de los recursos naturales, en la medida en que sólo permite las compensaciones económicas, aminora indirectamente los daños causados al allegar recursos para la protección de otros bienes. Mucho más importante es la obligación de reparar los daños que se vincula a la reposición de las cosas al estado primitivo. Esta figura, que están introduciendo algunas disposiciones de carácter general, sin duda, conecta mucho mejor con la necesidad de velar por la utilización de los recursos naturales y su transmisión en condiciones a las futuras generaciones.

## 6.- La legislación deportiva específica

La Ley estatal del Deporte de 15 de octubre de 1990 contempla, entre sus objetivos, la tutela y fomento del deporte, con la obligación de reconocer y estimular las acciones organizativas y de promoción desarrolladas por las asociaciones deportivas, pero no contiene ninguna regla específica sobre las prácticas deportivas en el medio natural. Fue la Ley del Deporte de Cataluña (y la Vasca, del mismo año), la primera en imponer el deber de respetar el medio natural con un aprovechamiento adecuado (art. 3º.2,p). Pero la Ley del deporte de Aragón, de 1993, contempló entre sus objetivos la obligación genérica, no sólo de proteger el medio natural (art. 3,1) sino el de regular las instalaciones de carácter natural susceptibles de aprovechamientos deportivos. Entre las reglas concernientes a las instalaciones deportivas, contempló la clasificación como naturales y artificiales, estableciendo el principio de utilización de instalaciones naturales de titularidad o gestión autonómica. En primer lugar, el art. 40 atribuye al órgano competente de la Administración autonómica la elaboración y aprobación del censo general de las instalaciones y equipamientos deportivos “tanto naturales como artificiales, públicos o privados, donde podrán ser practicadas actividades físico-deportivas”. En segundo lugar, la Ley somete a autorización expresa cualquier uso deportivo en modalidades específicamente organizadas o de tipo competitivo oficial en la utilización de estas instalaciones que sean calificadas previamente como de carácter natural —y que se incluyan en el censo—, previendo la posibilidad de compatibilizar varios usos deportivos, en cuyo caso, la autorización deberá especificar las condiciones de unos y otros. Por último, esta utilización podrá ser temporalmente restringida, ya sea por motivos de seguridad, de protección del medio ambiente, de garantía para los usuarios, o ya sea por motivos de protección de las propias instalaciones, siempre en las condiciones que se determinen reglamentariamente, lo que hace muy difícil prever supuestos concretos de restricción.

Las Leyes autonómicas deportivas más recientes, como la Ley Vasca de 11 de junio de 1998, la de Andalucía de 14 de diciembre de 1998, o las de Cantabria de 3 de julio de 2000 y Murcia de 12 de julio de 2000, establecen objetivos más precisos, ordenando a los Poderes Públicos el deber de regular la organización de actividades deportivas en el medio natural, junto al de la promulgación de los reglamentos específicos para la organización de actividades deportivas de aventura en dicho medio (art. 95 de la Ley vasca). Especialmente significativa es la previsión de seguros obligatorios que garantice las responsabilidades.

Por supuesto, a esta legislación deportiva autonómica de carácter general, hay que añadir las Leyes relativas a modalidades deportivas específicas como la caza y la pesca, en las cuales, y por regla general, se asume el planteamiento establecido en la legislación básica del Estado (de espacios naturales protegidos, de 27 de marzo de 1989 y otros semejantes), cuyas disposiciones son bastantes restrictivas en lo concerniente a la utilización de estos espacios.

Y concluyo, muy poco se ha hecho desde el punto de vista normativo para posibilitar el adecuado desarrollo del principio constitucional que contiene el art. 45. En este punto, convendría animar a las Federaciones Deportivas, auténticos focos de vertebración de la práctica del deporte y brazos ejecutivos de la política del Estado y de las Comunidades Autónomas en este sector, a que suministrasen los principios y las reglas que, debidamente armonizados, pudieran servir para la promulgación de una norma básica, y por tanto estatal, que sirviera de modelo y ejemplo para un objetivo tan recomendable y ya diría que necesario como es el fomento de la actividad deportiva en la naturaleza.