

LA REGULACIÓN DEL DEPORTE EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. CARENCIAS Y NECESIDADES

Nicolás de la Plata
Profesor de Derecho Deportivo

1 CARENCIAS RESPECTO A LA NORMATIVA GENERAL APLICABLE

Legislación deportiva

La normativa sectorial del deporte en España no ha tenido demasiado en cuenta el entorno ambiental a la hora de implementarse la práctica deportiva. Son sin duda reglas internacionales variopintas las que han ido animando a nuestros legisladores a introducir determinadas pinceladas, siempre parcas, sobre esta materia.

Seguramente es el COI quien, desde su papel no gubernamental, ha desarrollado un papel ejemplarizante, instando a las Ciudades Candidatas (y por ende a los Estados) a albergar unos Juegos Olímpicos a adoptar medidas protectoras. Por tanto desde el Comité Olímpico emana normativa no sólo deportiva, sino con aspectos ambientales, cada vez más importantes a la hora de designar la ciudad sede. De hecho el informe sobre el impacto ambiental es uno de los más apreciados por el Comité Olímpico, motivando que diversas candidaturas hayan optado por asociarse con organizaciones prestigiosas para elaborar este apartado de su Dossier de Candidatura: es el caso de Greenpace.

Las recientes modificaciones de la Carta Olímpica y las reglamentarias en cuanto al procedimiento de designación de las sedes olímpicas hacen especial hincapié en la protección ambiental del entorno ocupado por las nuevas instalaciones deportivas o anexas y la Villa Olímpica, así como en los procedimientos de reciclado y minimización en el uso de fuentes energéticas no renovables.

De esta forma la Carta Olímpica, en su 10ª edición, no contiene ninguna referencia directa a la protección ambiental, si bien las modificaciones aprobadas el 11 de diciembre de 1999 invitan a una reducción de los responsables de elaborar la propuesta de candidaturas, comisión que por su propia naturaleza deberá analizar exhaustivamente el impacto ambiental de los Juegos propuestos y la prevención del mismo, en el informe de evaluación de cada candidatura.

En esta línea, la Comisión de Designación de los últimos Juegos Olímpicos (Turín'2006) ha tenido en cuenta en el Tema 4º de cada Dossier *las condiciones meteorológicas y protección ambiental*. Concretamente se han estudiado los siguientes aspectos:

- a) impacto ambiental
- b) programa ambiental, a su vez desdoblado en sistemas de protección y plan de actuaciones prioritarias
- c) programa de concienciación
- d) organizaciones ecologistas del entorno, con su dictamen sobre la candidatura
- e) transporte y minimización de su impacto

f) proyectos medioambientales, especialmente de reciclado, tratamiento de residuos y fuentes energéticas

Por su parte la Unión Europea ha iniciado sus tareas precisas en esta cuestión a través de una declaración programática, pero que puede tener un gran valor a medio plazo, como es la *Resolución n.º 5/2000, relativa al establecimiento de un Código para un desarrollo estable del deporte: una colaboración entre el deporte y el medio ambiente*. Aquí se detallan una serie de actuaciones a desarrollar por el mundo político, deportivo y científico, que configuran una buena base para que, como marcan los objetivos de la resolución, haya un gran número de practicantes en condiciones óptimas.

Otra prestigiosa organización en el deporte es el Consejo de Europa, el cual desarrolla en la Carta Europea del Deporte (art. 10) toda una filosofía sobre el desarrollo sostenible a través del deporte, tanto a la hora de planificar y construir infraestructuras, como cuando actúan los agentes deportivos, procurando *“que la población tome mayor conciencia de las relaciones existentes entre el deporte y el desarrollo sostenible, y aprenda a conocer y comprender mejor la naturaleza.”*

La regulación directa del deporte en España tiene escasas referencias al desarrollo medioambiental y a la forma de actuación sobre el mismo. La teoría del desarrollo sostenible se intuye en dichas referencias, pero sin mayor abundamiento.

Así la Ley 10/90 estatal del Deporte, en su art.8.q) establece como competencia del Consejo Superior de Deportes *“colaborar en materia de medio ambiente y defensa de la naturaleza con otros organismos públicos con competencias en ello y con las Federaciones especialmente relacionadas con aquéllos.”* Además no se establece ninguna obligación medioambiental en cuanto a las instalaciones deportivas, sin establecer sanción alguna por infracción en esta materia.

Las leyes autonómicas, en su inmensa mayoría, no albergan mayor significación en esta línea. Valgan como botón de muestra las dos leyes más recientes, la Ley 2/2000, de 3 de julio, del Deporte de Cantabria, y la Ley 2/2000, de 12 de julio, del Deporte de la Región de Murcia: la cántabra no pasa de un mero recordatorio dentro de los principios rectores de la política deportiva (art. 2.2.g), así como de una remisión a la legislación ambiental en cuanto la construcción de instalaciones (art. 56.1.); la murciana, sigue la misma línea, aunque haciendo especial hincapié a la consideración del mar como espacio deportivo (art.3.b). Además, dentro del nuevo régimen sancionador que impulsan (al igual que la ley andaluza) no aparece ninguna infracción ambiental. En general, ninguna norma específica qué actividades deportivas se permiten en el medio natural, qué órgano deportivo las regulará, o qué institución autonómica o local deberá gestionarlo. Todo se encamina hacia la escasa normativa ambiental, desaprovechando un marco idóneo para haber impulsado la práctica deportiva sostenible.

Legislación ambiental

Ciertamente es éste el campo elegido para regular de un modo más activo el uso deportivo en los espacios protegidos. La Unión Europea ha adoptado la concienciación más alta, creando la red Europea Natura 2000, la cual contempla desde la Directiva Hábitats la creación de una red ecológica europea. Dentro de dicha normativa surge la actividad deportiva como instrumento factible para implicar al ciudadano europeo en el desarrollo sostenible.

Además, desde la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea, se sigue elaborado un Documento sobre deporte y medio ambiente, que probablemente significará la redacción a medio plazo de nueva normativa comunitaria al respecto, que complementa la citada Resolución n.º5/2000.

Paralelamente las leyes de protección ambiental estatal y autonómicas inciden en la planificación específica de las actividades a realizar dentro de los espacios protegidos, destacando como instrumento básico el P.R.U.G., establecido en la Ley 4/89 de Espacios Naturales. La citada Ley contempla la apro-

bación de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (P.O.R.N.), sin que se contengan ni contemplen siquiera alusiones a lo deportivo, lo que evidentemente debe subsanarse en general si se quiere atender a la realidad, bien modificando los P.O.R.N. o dictando, desde el punto de vista ambiental, disposiciones reglamentarias que contemplen las diversas o determinadas actividades deportivas en los espacios protegidos, al estilo de Comunidades Autónomas como Cataluña o Canarias.

Dichos P.O.R.N. son concretados a través de los Planes Rectores de Uso y Gestión (P.R.U.G.) en los que se determina las actividades según zonas de los Parques Naturales, en lo que normalmente no se recogen tampoco previsiones deportivas, siendo el instrumento ideal para establecer la compatibilidad entre la protección del ambiente y la realización de actividades deportivas.

Este Plan lo va a elaborar cada Junta Rectora de los parques, aprobándolo finalmente la Comunidad Autónoma. En él se debe asignar un destino concreto a cada lugar de los Espacios Naturales Protegidos, aunque en la actualidad las referencias a los usos de deporte y ocio son vagas, admitiendo la absoluta discrecionalidad de los gestores de cada Espacio.

La discrecionalidad excesiva

Este es sin duda el mayor peligro de la regulación deportivo-ambiental, puesto que admite como válidas unas disposiciones generalistas, sin ninguna vocación de exhaustividad, en las que cabe cualquier interpretación sobre la actividad físico-deportiva que es o no conveniente para el espacio natural concreto.

De este modo, cada órgano rector de un espacio protegido, (quienes poseen el poder directo ejecutivo sobre el mismo) se ve obligado a observar a su libre albedrío cada uso deportivo dentro del territorio que protegen; y surgen autorizaciones y desautorizaciones sin ningún régimen jurídico al que conectarse, puesto que los PRUG son tan laxos como vagos en sus determinaciones deportivas.

Posiblemente este hecho es el que está motivando más inseguridad jurídica entre los usuarios deportivos, bien sean entidades o particulares. Para evitarlo no queda más remedio que retomar la reglamentación deportivo-ambiental, cuestión sobre la que varias Comunidades parece que están dispuestas a actuar pero sin resultados concretos todavía.

2 CARENCIAS DEL RÉGIMEN PARTICULAR DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS

• Reglamentaciones de uso de los espacios protegidos

Ordinariamente éste último escalón de la normativa específica elaborado por los órganos rectores de cada espacio natural protegido está significándose por la enumeración de una serie de actividades deportivas permitidas, sin cuantificar ni especificar parámetros como el número máximo de deportistas, los servicios auxiliares de apoyo, el material técnico a usar u otros, que realmente son los que pueden determinar los daños ambientales derivados de dicha práctica. No se describen en detalle esos usos deportivos, aunque las Juntas Rectoras podrían fácilmente haber instado la realización de un estudio en profundidad en cada uno de los Parques o resto de espacios naturales, tras el que dictar la Reglamentación de Uso.

Autorizaciones de los órganos gestores

El acceso deportivo al medio natural hoy día se está realizando de dos modos bien distintos:

a) libremente, sin ningún tipo de aviso o advertencia a los gestores, ante lo que los agentes ambientales, Guardia Civil o policía local competente solamente actúan cuando cometen alguna clara infracción o se introducen en una zona absolutamente restringida;

b) solicitando la preceptiva autorización, instrumento genérico que sólo parece necesario cuando se trata de una actividad organizada y sin embargo debería ser la regla general de acceso. Los problemas surgen cuando estas autorizaciones (meros actos administrativos) se eternizan y en numerosas ocasiones se dictan sin las motivaciones pertinentes, cuanto menos unas explicaciones técnicas que posibiliten al futuro usuario solventar las deficiencias y alcanzar finalmente la autorización. A menudo no se flexibiliza tal posibilidad, con lo que las pruebas o servicios deportivos deben ser modificados o suspendidos. Y mientras tanto, el ciudadano individual, actúa por libre, sin ninguna traba. . .

En base a ello, es evidente que el régimen de autorización deberá desplegarse totalmente allí donde se estime que puede realizarse un daño ambiental a través de la práctica deportiva, pero dentro de un procedimiento público, ágil y flexible.

3 NECESIDAD DE ESTABLECIMIENTO DE UN ACCESO REGLADO

Ante los problemas que pueden derivarse de un acceso incontrolado, sin autorización explícita, de los deportistas al medio natural, (cuestión cada vez más frecuente) el legislador debe de optar por alguna fórmula que posibilite cumplir con los siguientes objetivos:

- disponer de información básica del usuario, de manera que pueda responsabilizarse de sus acciones;
- posibilitar el aseguramiento necesario para cubrir de un lado, un posible accidente y su rescate, así como los daños ambientales;
- facilitar la actividad deportiva, incrementando el nivel de servicios ofertados al deportista;
- minimizar el impacto ambiental de la práctica, generando recursos económicos que sufraguen total o parcialmente las tareas de regeneración y recuperación de los espacios afectados.

Todo ello puede verse cumplido a través de diversos instrumentos, entre los que destacamos los siguientes:

Acceso mediante licencia

Las Federaciones deportivas han demostrado su eficacia a la hora de organizar las actividades deportivas, al divulgar las normativas que afectan a sus afiliados, así como para ejercer la potestad disciplinaria ante las infracciones de sus federados en esta materia. En esta línea, bien a través de una Federación polideportiva de nueva creación, o en torno a las Federaciones relacionadas, podría obligarse a toda persona que pretenda acceder a estos espacios naturales para ejercitarse en una actividad físico-deportiva que obtuviera una licencia federada.

Dicha licencia englobaría un seguro deportivo (de lesiones y de responsabilidad ambiental) y sería el nexo para unir al ciudadano con la educación ambiental, a través del deporte. La presentación de la licencia sería requisito indispensable para acceder o permanecer en estos entornos naturales, pudiéndose incluso registrar la entrada a los mismos.

Acceso mediante tasa

En este caso, la administración rectora del espacio natural protegido podría establecer unos zonas acotadas, cuyo acceso motorizado o no conllevaría el pago de una tasa, en correspondencia con el gasto ocasionado por el impacto que su actividad pueda acarrear. A la vez que se cobra, se puede registrar qué vehículo y qué responsable penetran en el contorno protegido.

Con lo que se obtendría un doble beneficio: financiación para sufragar la vigilancia y conservación del medio natural; control de las personas que disfrutan del espacio y usos previstos dentro de ella.

Establecimiento de un servicio deportivo

La última vía que proponemos es a nuestro entender la más beneficiosa para la actividad deportiva en el medio ambiente, aunque paralelamente sea la que requiere un esfuerzo más arduo. Se trata de diseñar una serie de infraestructuras y servicios deportivos anejos dentro del Parque o espacio protegido, de forma que el visitante pueda convertirse en usuario activo de la actividad deportiva, reportando ingresos, y al mismo tiempo mejorando el control y la responsabilidad de los mismos.

Bajo estas premisas se tratará de fortalecer los usos deportivos que tradicionalmente se han desarrollado en la zona, incluyendo variantes o novedades que comporten una oferta diversificada y no agresiva con el medio natural. Para ello habrá que programar las siguientes acciones:

Mejora de los espacios naturales

- Señalización de las rutas, senderos y caminos adaptados para la actividad deportiva, mediante un sistema normalizado, accesible y ecológico.
- Diseño y construcción de equipamientos accesorios para la actividad deportiva, entre los que podemos indicar oficinas, cafetería, almacén, zonas de descanso, todo ello con el mínimo impacto ambiental.
- Aplicación de medidas de seguridad preventivas, donde podemos incluir la planificación correcta de las actividades, la profesionalidad de los monitores, el uso de dispositivos de localización (balizas, G.P.S., teléfono móvil), o la disponibilidad inmediata de servicios de emergencia y rescate.

Adecuación de las medidas de control

- Entrada vigilada a los accesos de las rutas oficiales, debiéndose identificar al usuario.
- Ampliación del número de agentes ambientales desplegándose sobre todo en las rutas alternativas no oficiales. Su potestad de imponer sanciones, deberá reglamentarse correctamente por parte de cada Comunidad Autónoma a través de un catálogo de infracciones y sanciones administrativas al respecto, basadas en las leyes deportivas o ambientales respectivas.

Establecimiento de los sistemas de responsabilidad precisos

- Personal deportivo con garantía de profesionalidad y de actuar con la diligencia debida
- Obligatoriedad por parte del prestador del servicio deportivo de disponer de un seguro de responsabilidad civil amplio, no testimonial
- Obligatoriedad para el usuario de suscribir un seguro de daños a terceros
- Opción de aseguramiento de lesiones y rescate para el usuario

4 MODOS DE GESTIÓN DEL SERVICIO DEPORTIVO AMBIENTAL

La elección del tipo de gestión y adecuado y su régimen jurídico/económico

Abundando en esa última posibilidad, la de abrir un servicio deportivo en el espacio protegido natural, creemos que las prestaciones deportivas podrán ser ofertadas a través de los diversos modos de ges-

ción que la legislación nos brinda. En nuestra opinión, amén de otras circunstancias, habrá que observar el tipo de inversión a realizar para determinar si es necesaria la participación privada o la administración pública tiene (o debe) aplicar su capacidad para incluir el servicio dentro de sus acciones directas.

Ahora bien: siempre que sea factible nos decantamos hacia la gestión indirecta, de tal manera que se implique al sector privado en la ejecución de las prestaciones salvando en todo momento la titularidad pública del Parque o espacio, y haciendo la salvedad que la vigilancia privada de los espacios no podrá conllevar ejercicio de autoridad.

En esa línea lo primero que es necesario es poner en disposición del nuevo gestor los recursos básicos para poder lanzar una nueva oferta deportiva a los ciudadanos; por lo tanto, la recuperación pública de los caminos, parajes, incluso playas semiprivadas, y zonas de esparcimiento es la primera tarea que desde la Comunidad Autónoma se debe afrontar para poder iniciar el procedimiento de adjudicación del servicio, llegando a la expropiación si fuere necesario.

Salvado este primer obstáculo, las Consejerías competentes en Deporte y Medio Ambiente, tienen que definir con claridad el uso deportivo que en cada espacio es factible, ponderando la intensidad máxima de utilización. Con ello los proyectos ofertados podrán ajustarse debidamente al pliego de condiciones real, ya que las Juntas Rectoras ya tendrán capacidad para definir claramente cada uno de los apartados del pliego.

De esta forma se podrá optar por tres opciones previas:

Gestión directa

En este caso, la administración rectora del espacio natural diseñará y ejecutará la actividad deportiva, al disponer de medios humanos materiales y humanos previamente, rentabilizándolos debidamente. La vigilancia será más eficaz al disponer de agentes sancionadores, y el control más continuo al tratarse de un personal adscrito a la administración.

Aquí, el usuario se convierte en un auténtico cliente, el cual abonará las prestaciones recibidas a través de un precio público, ordinariamente. Solamente cuando el servicio deportivo ambiental sea exclusivo estaremos ante una tasa.

Gestión indirecta de una entidad deportiva no lucrativa

Enfocado a los clubes o Federaciones implicados en la zona, sería la fórmula ideal para incentivar el tejido asociativo, disponer de un personal altamente especializado e implicado vivamente en los objetivos deportivos y ambientales. Pero para que este tipo de organizaciones puedan responsabilizarse de este tipo de gestión, deberá tratarse de infraestructuras pequeñas, de tal modo que la estructura organizativa de estas asociaciones deportivas pueda ser capaz de asumir las tareas ofertadas. Por tanto, la selección de las mismas debería ser exhaustiva, comprobando su real capacidad, usando un concurso administrativo a través del procedimiento restringido o negociado (en los casos cuya cuantía lo admita), que permitirá acotar a este tipo de entidades no lucrativas la oferta.

El gestor indirecto estará sometido a un régimen tarifario, controlado desde la administración pública ambiental, y será a través de esas tarifas como el ciudadano tendrá que sufragar los costes. Ahora bien, parece lógico pensar que si el deportista encuentra mejores servicios, más comodidades, mayores atenciones en general, estará satisfecho de pagar lo necesario.

Gestión indirecta a través de una empresa privada

Allí donde no se disponga de entidades deportivas bien estructuradas o cuando sea necesaria una organización más amplia y compleja (al existir varias actividades deportivas, o inversiones en infraes-

tractura) será necesario acudir a la iniciativa empresarial privada. Todo ello a través de un concurso con procedimiento restringido o abierto (si disponemos de un servicio suculento y que admite la ejecución por un gran número de empresas).

Al igual que el caso anterior, serán tarifas reguladas desde la titularidad pública del servicio las que servirán para acceder a las prestaciones ofertadas.

Los modos de gestión aplicables según la actividad deportiva a ofertar

Tras este proceso, desde aquí podemos diseñar finalmente cuáles serán los modos de gestión más acordes y de mayor rentabilidad socioeconómica:

- **AUTORIZACIÓN DE USO.** Apartado de los modos expuestos en la legislación, se trata de un tipo de convenio genérico usado ya en varias capitales españolas (como Barcelona), por un solo año, en aquellos espacios que ya cuenten con el equipamiento necesario para prestar servicios deportivos. Mediante esta fórmula, la Administración observará con detalle el modo de actuación del gestor privado, pudiendo revocar la autorización en un plazo corto si la estimación es negativa, o bien entrando en un modo de gestión más estable si es positiva. Así mismo el gestor privado puede comprobar a modo de prueba las necesidades reales del servicio y disponer de un plan de actuación a su término con más precisión, tanto técnica como económica.

- **CONCESIÓN.** Mediante este tipo de gestión podemos exigir una inversión en la adecuación de las infraestructuras deportivas en el medio natural, puesto que la entidad privada va a disponer de un largo tiempo para resarcirse de las mismas. Es el modo adecuado en aquellas zonas donde la Administración pública todavía no ha dispuesto actuación alguna. La planificación a realizar será completa, pudiendo abordar programas deportivos en nuevas zonas. Abarca la vigilancia y control de las actividades, la prestación de los servicios específicos deportivos, así como la limpieza y mantenimiento de las zonas de acampada y acceso restringido

- **ARRENDAMIENTO.** Viene a ser la fórmula ideal en aquellos escenarios donde la Administración ya ha actuado, con edificaciones de apoyo y balizamiento establecido, pudiendo efectuar un exhaustivo control público pero donde el gestor privado no debe realizar más que pequeñas mejoras y contratar el personal. Temporalmente aparecería tras la *autorización de uso* como medio estable de gestión, tras un período de prueba. Abarca la vigilancia y control de las actividades, la prestación de los servicios específicos deportivos, así como la limpieza y mantenimiento de las zonas de acampada y acceso restringido

- **CONSORCIO.** Implicando a las entidades públicas y privadas, sería la fórmula para abordar la realización de grandes eventos en espacios protegidos. Admite la participación de empresas y entidades deportivas privadas, siempre y cuando actúen sin ánimo de lucro. A su vez puede conveniar con entidades privadas concretas la realización de ciertas actividades, mediante gestión directa o indirecta, según las materias.

5 BIBLIOGRAFÍA

- JIMÉNEZ RAMOS, Guillermo, "La financiación y gestión del deporte municipal", en *Las políticas deportivas locales: evolución y futuro*, FEMP, Madrid, 1997.
- LUNA QUESADA, Javier, y TORRES GARCÍA, Rafael, "Responsabilidades que se derivan para las Administraciones Públicas en su condición de empresa principal, cuando contratan servicios al amparo del contrato de servicio regulado en la Ley 13/95, de Contratos de las Administraciones Públicas", en *Las políticas deportivas locales: evolución y futuro*, FEMP, Madrid, 1997

- REAL FERRER, Gabriel., *Deporte y Medio Ambiente (una introducción)*, Ponencia presentada en los Cursos de Verano de la Universidad Europea, UEM-CEES, Marbella, 1998.
- ROSA MORENO, Juan, "Una reflexión sobre el Derecho administrativo deportivo sancionador", en la Revista Española de Derecho Deportivo, nº7, Madrid, Civitas, 1997.
- VV.AA., Revista Jurídica del Deporte, nº3, Aranzadi, Pamplona, 2000.