

LA NORMATIVA DE APLICACIÓN EN LA ACTIVIDAD DEPORTIVA EN EL MEDIO NATURAL

V JORNADAS
NACIONALES DE
DERECHO
DEPORTIVO

49

Andreu Camps i Povill
Profesor del INEFC de Lleida
Gloria Matilde Pérez Jarmillo
Abogada

Las condiciones, extensión y amplitud de ciertas regiones naturales, sumadas a la variedad y diversidad de recursos físicos e incrementadas por la abundancia y riqueza de medios naturales, hacen de ciertos lugares, auténticos escenarios para la práctica de actividades y deportes en el medio natural.

El interés por el desarrollo y práctica de actividades físicas en los escenarios naturales crece paulatinamente y con este crecimiento, se nutren otros aspectos inherentes a su desarrollo. Crece la actividad en el campo del turismo y el ocio, prestando servicios de acompañamiento a personas y grupos que desean realizar actividades lúdico deportivas en el medio natural. Como resultado de ello igualmente se incrementa, la demanda y consecuente oferta de personal idóneo para la orientación, instrucción y ejecución de tareas acordes con este propósito. Aumenta entonces el diseño de programas propicios para realizar prácticas en los escenarios naturales.

Se incrementa el diseño y la industria de implementos materiales, necesarios en la mayoría de las ocasiones, para facilitar el acceso a algunos medios naturales que por sí mismos no permitirían el paso del hombre sin su utilización.

La aparición e incremento permanente de prácticas deportivas a este nivel se hace posible también, debido al aporte tecnológico en la materia. Los implementos necesarios para su práctica y la evolución de los mismos hacia su perfeccionamiento, hacen posible que el hombre en su búsqueda de esparcimiento y en su deseo de conquista, pueda acceder a ciertos lugares y medios naturales en los que años atrás hubiera sido imposible su acceso físico. Es el mismo hombre respaldado por la tecnología que ha propiciado que estas actividades puedan realizarse en la tierra, en el agua y en aire, a través de diferentes implementos materiales, planteando de esta manera las posibilidades de dominio de los distintos medios naturales.

Paralelo a ello también se presentan situaciones de riesgo no solo en la población que hace uso de estos escenarios, sino en los escenarios mismos, cuando de manera indiscriminada y sin control se asume la realización de ciertas prácticas. Bajo esta consideración, el uso y la explotación de que son objeto estos escenarios por parte de diferentes usuarios individualmente considerados u organizadamente agrupados, genera respuestas de todo tipo. En el peor de los casos, estas son respuestas adversas de parte del medio natural, de manera especial con respecto a recursos naturales, básicamente los no renovables, cuando las diferentes especies naturales tienden a extinguirse poco a poco o desaparecen en el medio que les da origen y los sustenta sin que existan posibilidades biológicas de propiciar su reproducción. Tal es el caso de algunas especies de flora y fauna que ven disminuida y peligrosamente amenazada su preservación y ciclo vital por efecto del uso y abuso de su hábitat originario, de las condiciones geofísicas en que se desarrolla una comunidad animal o vegetal, como consecuencia de la práctica masiva y poco controlada de diversas actividades.

• Normativa de aplicación en la actividad deportiva en el medio natural

Andreu Camps i Povill
Gloria Matilde Pérez Jarmillo

En inferior proporción, pero no por ello, de menor trascendencia, el hombre en su necesidad de recrearse, de realizar actividad física y práctica deportiva, en contacto directo con el medio natural y al asumir sin control y observancia de condiciones generales, permisivas o restrictivas, la utilización de escenarios naturales, pone en peligro, no solo su integridad física sino la de alguna colectividad que estando directamente involucrada con este desarrollo o no estándolo, puede resultar perjudicada con su práctica, dada la proximidad accidental, temporal o permanente, con el espacio físico, escenario o medio natural donde se ejecuta la actividad recreativa, física o deportiva.

Siendo los recursos de la biodiversidad, fundamentales para el desarrollo económico y social de la humanidad y para supervivencia de generaciones actuales y próximas, se imponen responsabilidades y obligaciones no solo a cargo del Estado sino de cada ciudadano y colectividad en particular, para cuidar que los mismos, no se agoten, disminuyan, deterioren o degraden y que puedan ser aprovechados en su máxima expresión y posibilidad, sin que se corra el riesgo de alterar o perder el equilibrio entre el hombre y el ambiente, reglamentando armónicamente situaciones que no perjudiquen la calidad de los medios naturales, como tampoco sean limitadas de manera ostensible las aspiraciones físicas y de esparcimiento, que pretende el hombre en el medio natural.

Hacia esas manifestaciones, de manera especial, se ha orientado la normativa estatal que busca regular todas aquellas condiciones propias y derivadas de la práctica de actividades en el medio natural. De igual manera y entendiendo y atendiendo la necesidad que existe de regular estas actividades desde el propio terreno de los acontecimientos, se ha otorgando competencia a las diferentes Comunidades Autónomas para que desde su óptica y conocedoras de las situaciones propias de cada región, regulen de manera estricta y minuciosa todos y cada uno de los detalles que hacen que la ejecución de actividades en el medio natural adquiera posición, relevancia y estatus como una de las prácticas que se impone con más fuerza en la actualidad, de acuerdo a las cifras que se registran por la cantidad de adeptos y afluencia de personas a los distintos escenarios naturales, como protagonistas principales desde su vinculación directa en las prácticas o desde su posición de simples observadores.

Pero no solo la normativa se orienta hacia los escenarios naturales. Igualmente se expande hacia aquellos en donde debe intervenir la mano del hombre para su adecuación, pues igualmente es una evidencia actual e innegable el crecimiento de las infraestructuras que ofrecen y posibilitan la práctica de actividades, como consecuencia de la altísima demanda por parte de los usuarios.

En estos aspectos se observa como el crecimiento del mercado genera la necesidad de reglamentar diversos tópicos comprometidos en su desarrollo, que de manera especial evidencian una lógica y positiva repercusión socio-económica en el medio donde se practican.

La preocupación por la conservación del medio ambiente y por la protección de los sujetos practicantes de este tipo de actividades induce a los poderes públicos a estar en una constante dinámica de mejoramiento y actualización de las normas existentes. De un año para otro surgen nuevas tendencias, nuevos modelos de prácticas, etc. Si tenemos en cuenta que éste es un fenómeno nuevo en nuestra sociedad, poco regulado, y que puede producir importantes daños o riesgos para la misma sociedad es fácilmente comprensible que la reglamentación se encuentre sometida a una constante modificación y mejora. La normativa que aquí referenciamos perderá vigencia en poco tiempo, aparecerán normas nuevas y se modificarán las anteriores, puesto que la norma se adapta constantemente a los nuevos cambios y a las nuevas necesidades.

En este sentido la adopción y puesta en práctica de normas y medidas de previsión y control, buscan equilibrar el entorno natural frente a la actividad desplegada por el hombre, que garantizan al medio, su preservación y a la población el disfrute y seguridad de un entorno sano y una actividad que no vaya en detrimento de su integridad física.

Ya sea por medio de fuentes legislativa o reglamentarias, ya sea en normas estatales o autonómicas e incluso locales, el abanico normativo resulta considerable.

Esta reglamentación afecta en unos casos a las estructuras, en otros casos a las actividades, en tercer lugar puede afectar los sujetos practicantes, principalmente debemos referirnos a los profesionales o técnicos que intervienen ayudando, guiando o enseñando este tipo de actividades, y por último, también puede afectar a los espacios o instalaciones donde se realiza.

De esta forma encontramos que existen cuatro niveles distintos de reglamentación, o que la reglamentación incide sobre cuatro ámbitos diferenciados, como son:

- las estructuras
- las actividades
- las titulaciones profesionales
- las instalaciones

Las competencias del Estado, dictadas por la Constitución Española de 1978 y aprobadas en las Cortes el 27 de diciembre del mismo año, establecen en materia de competencias, que cada Comunidad reglamente y desarrolle legislación específica, entre otras situaciones, sobre alguno de los aspectos involucrados con las actividades que se realizan en el medio natural, así como también la protección que se debe al medio ambiente.

En la actualidad existen Comunidades con mayor desarrollo legal en este aspecto que otras, al parecer, en razón a las necesidades y características de cada región en lo referente al tema que nos ocupa.

La gráfica muestra qué Comunidades Autónomas poseen legislación para diferentes aspectos, relacionados directamente con la materia:

TEMA COMUNIDAD	ACTIVIDADES DE TIEMPO LIBRE	IMPACTO AMBIENTAL	DEPORTES Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS
ANDALUCÍA	X	X	X
ARAGÓN	X	X	X
ASTURIAS	X		X
BALEARES	X	X	X
CANARIAS		X	X
GALICIA	X		

Si bien en el contexto nacional o autonómico su función principal es la de ayuda y fomento, tampoco resulta extraño encontrar ciertas actividades directamente por estas administraciones. Nos referimos concretamente a todo el conjunto de actividades deportivas que se desarrollan en el ámbito estudiantil y escolar. Los juegos escolares y las competiciones universitarias son convocadas y organizadas por los poderes públicos. El Consejo Superior de Deportes es el ente titular de las competiciones de ámbito nacional y cada Comunidad Autónoma de las de su respectivo territorio.

Entre estas competiciones encontramos los Campeonatos Nacionales o Autonómicos Universitarios o Escolares de Esquí y los campeonatos de campo a través como modalidad deportiva incluida en el atletismo.

Junto a estas actividades deportivas que se incluirán dentro de la tipología de competiciones oficiales, las Administraciones públicas pueden organizar otro tipo de actividades sean competición o no, siempre que no estén oficializadas. Es decir, actividades recreativas, paseos, excursiones, etc.

Si bien este tipo de actividades suelen ser realizadas normalmente por las Administraciones locales, y más específicamente por los Ayuntamientos, nada impide que otra Administración, cuando tenga competencias en materia de promoción del deporte, también las organice y realice.

La reglamentación que regule las estructuras vertebradas por los poderes públicos para la organización de estas actividades, para su tutela y para su promoción, estarán sometidas a las normas comunes de funcionamiento y procedimiento de la Administración Pública correspondiente. Es decir, les serán de absoluta aplicación las normas que regulan el régimen jurídico de las administraciones públicas.

Para comprender un poco el alcance de la normativa existente, su influjo y aplicación en la práctica de las actividades deportivas o recreativas es menester observar aun cuando sea a grandes rasgos, la frecuencia, evolución y tratamiento que las distintas instancias judiciales le han otorgado a los conflictos suscitados con ocasión del tema que se desarrolla.

Así mismo es necesario conocer con un poco de cercanía el sentido que en términos generales pretenden dar las Comunidades Autónomas a la normativa expedida por estos entes territoriales.

Se observa por ejemplo que en Normativa sobre Tiempo Libre, suelen abarcarse tres ámbitos que incluyen a su vez: escuelas de tiempo libre, titulaciones y actividades.

Con respecto a las Escuelas de Tiempo Libre, la normativa centra su finalidad en la formación y preparación de los animadores de tiempo libre, al igual que la creación de estos entes, a instancia pública o privada. Serán por lo tanto estos organismos reconocidos por la Comunidad Autónoma como los encargados de impartir la capacitación necesaria en la formación de dirigentes de actividades en el ámbito del tiempo libre.

Como consecuencia de la actividad desplegada por las Escuelas de tiempo libre en lo referente a la capacitación y formación de animadores, igualmente se establecen los niveles formativos que lleven a obtener la correspondiente titulación. En términos generales la mayoría de las Comunidades Autónomas establecen dos niveles de formación: monitor y director, siendo indispensable el primero, para acceder al segundo.

Referente al tema actividades, la normativa se orienta hacia, acampada, campamentos o colonias, campos de trabajo y marchas volantes o rutas.

Frente a la legislación existente y que regula el impacto ambiental se observa cómo cada vez son mayores las actividades e instalaciones que han de someterse a evaluaciones o estudios sobre este aspecto. Tal es el caso de los puertos deportivos, pistas de esquí, funiculares y remontadores, campos de golf y campamentos de turismo entre otros.

De otro lado encontramos normativa referida a Espacios Naturales Protegidos, que definen situaciones de las actividades físico deportivas al interior de los mismos. Para ello se aprecian las Zonas Húmedas, Embalses, Montes con patrimonio forestal y fauna silvestre.

Considerable número de espacios naturales se encuentran protegidos por la normativa estatal, en la que se regulan en mayor o menor medida las actividades en el medio natural. En este sentido ha de observarse cual es la normativa que sustenta estos espacios, de acuerdo con las competencias que para tal efecto otorga la Constitución a las distintas Autonomías.

La Constitución Española en su artículo 45, señala el derecho que tiene todo ciudadano a “disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”. Igualmente establece en el mismo artículo que “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”

Así mismo la Constitución Española en su artículo 149.1.23 señala la competencia exclusiva del Estado para dictar “la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”. Más adelante establece que también para “la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.

El artículo 148.1.8.9, destaca que las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de montes y aprovechamientos forestales y en la gestión en materia de protección del medio ambiente.

Puede inferirse, por tanto, que corresponde al Estado la competencia exclusiva de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y a las Comunidades Autónomas la gestión en materia de protección y la facultad de establecer normas adicionales.

Con posterioridad a estas disposiciones el Estado ha efectuado trasposos competenciales a las Comunidades Autónomas, sobre los siguientes tópicos:

- declaración, gestión y administración de Espacios Naturales Protegidos (excepto en los Parques Nacionales)
- administración y gestión de las Reservas Nacionales de Caza, cotos de caza controlada y cotos sociales, así como la aprobación de sus planes de uso y gestión.
- protección, conservación, fomento y ordenado aprovechamiento de las riquezas piscícola continental y cinegética
- establecimiento y ejecución de programas en materia de protección de especies amenazadas o en peligro de extinción y mantenimiento y reconstrucción de equilibrios biológicos en el espacio natural
- expedición de licencias para el ejercicio de la caza y la pesca y la concesión de permisos para cazar en los terrenos de las reservas y cotos nacionales de caza, cotos sociales, zonas de caza controladas y para la pesca en específicos cotos de pesca.

Se observa que además de las delimitaciones que sobre la materia establece la Constitución y las posteriores atribuciones competenciales que transfiere el Estado a las Comunidades Autónomas, la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985, atribuye a los municipios con población superior a cincuenta mil habitantes, la obligatoriedad de asumir esta materia como un servicio obligatorio para protección del medio ambiente, en lo que a reglamentación se refiere.

Bajo estas consideraciones se observa normativa del Estado y Comunidades Autónomas, referidas a Espacios Naturales Protegidos, Infraestructuras y a actividades físico-deportivas, que a su vez agrupan distintas categorías como: parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos, entre otros temas que algunas comunidades tratan de manera especial y adicionan a los ya planteados. Igualmente encontramos normativa referida a: acampada, actividades acuáticas y subacuáticas, barranquismo, bicicleta todo terreno, caza, deportes aéreos, deportes de aventura, deportes con motor, espeleología, esquí, golf, hípica, montañismo, pesca, senderismo, tiro, actividades de tiempo libre, deportes náuticos, embarcaciones de recreo, actividades turísticas y recreativas, deportes de invierno, caza y pesca, escalada y piragüismo.

Paralelo a los temas anteriores se destaca igualmente la presencia de reglamentaciones referidas a las distintas infraestructuras que sirven como escenario para la practica de las actividades a las que se hace referencia anteriormente. Pistas de esquí, para construcción y ampliación de instalaciones remontapendientes, construcción y explotación de teleféricos y puertos deportivos, pueden constituirse como ejemplos representativos de este aspecto.

Crecimiento jurisprudencial

Sentencias que en materia de actividades físico-deportivas en el medio natural han sido dictadas por el Tribunal Supremo y las Audiencias Provinciales, al igual que El Tribunal Civil, el de lo Penal, el de lo Contencioso Administrativo y el de lo Social, dan muestra clara del crecimiento y evolución que de manera especial durante la década anterior, se pronunciaron las distintas instancias judiciales.

Un estudio investigativo realizado recientemente por integrantes del grupo competitivo de investigación se registró como dato estadístico que el Tribunal Supremo "... ha emitido 53 resoluciones hasta mayo de 1998, que abordan supuestos de actividades en la naturaleza, lo que supone un claro incremento respecto a las 105 emitidas por el mismo Tribunal Supremo desde 1978 hasta 1996. Es decir, en dos años se han dictado más de la mitad de sentencias que se pronunciaron sobre el mismo campo en casi 18 años".

Las materias en las que se encontró jurisprudencia recopiladas durante la década anterior, en relación con las prácticas fueron:

- actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas
- costas y playas
- deportes
- medio ambiente
- montes
- pesca
- playas
- puertos deportivos
- transportes
- turismo

Ubicándonos en el último lustro y tomando como referencia las sentencias emanadas del Tribunal Supremo, único Órgano Jurisdiccional cuyos pronunciamientos pueden alcanzar consideración de Doctrina Jurisprudencial, sirven de materia ilustrativa para entender el alcance y fuerza que día a día adquiere el desarrollo de actividades en el medio natural, no solo desde el punto de vista de la actividad físico-recreativa, sino desde el punto de vista jurídico, pero comprobándose que es la actividad de la caza, la que mayor número de conflictos jurídicos suscita en virtud de su frecuente práctica y de lo complejo que puede resultar la aplicación de su variada reglamentación, la cual se manifiesta de manera especial en los recursos fallados por el Tribunal Supremo durante 1999.

Para el año 1995, encontramos sentencias referidas en su mayoría a actividades de caza.

- Autorizaciones para realizar estas actividades, sin el aparente lleno de requisitos y que ponen en peligro la conservación de especies de fauna.
- Trámites sobre solicitudes de ampliación de superficies en cotos privados.
- Falta de competencia de parte de determinados organismos para expedir actos administrativos que conduzcan a obtener autorización para constituir cotos de caza

En 1996, la actividad de caza, desde cualquiera de sus vertientes, vuelve a ser protagonista del mayor número de sentencias.

- Denegación de permisos para porte de armas de caza por antecedentes comportamentales del solicitante.

Se desprende de varias sentencias que es necesario, además del cumplimiento de requisitos elementales para el porte de armas, un informe favorable que acredite conducta intachable del solicitante, situación que puede poner en serios apuros, el otorgamiento de la misma. Si concurren otros hechos que puedan menoscabar los antecedentes personales del solicitante, consideraron algunas instancias, mientras no existiera conexión entre unos hechos y otros, no sería procedente una revocatoria. En estas condiciones, no se apreció unificación en los criterios sancionadores.

• Infracciones a la ley de caza, bajo el argumento de presunción de inocencia en algunas conductas puestas de manifiesto, fue otro de los temas, sobre los que el Tribunal Supremo desestimó algún recurso de apelación.

Para el año 1998, nuevamente la caza vuelve a ocupar un puesto de relevancia, como tema de debate judicial, prevaleciendo en esta ocasión temas referidos a la competencia autonómica en materia de regulación de ciertos aspectos, sobre la prohibición estatal para cazar ciertas especies animales.

En 1999, el Tribunal Supremo manifiesta que la actividad de la caza es un derecho de contenido económico, cierto, efectivo y actual, que puede ser ejercicio, aun cuando en el marco normativo estatal, relativo a los espacios y aprovechamientos naturales, no se contemple tal previsión.

Durante la misma vigencia e invocando el derecho de protección de la seguridad ciudadana, el Tribunal Supremo reitera su posición, confirmando sentencias de instancias anteriores que hacen alusión al carácter restrictivo que se establece para la expedición de licencias o permisos para la tenencia y uso de armas de fuego.

Frente actividades de caza que recaigan sobre especies incluidas como de "interés especial" en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, conceptúa el Tribunal Supremo, que un determinado catálogo no es suficiente para declarar configurado el ilícito penal, si no concurre la debida constatación de que la especie de que se trate, forma parte de una especie efectiva y objetivamente amenazada.

Continúa el Supremo durante 1999 haciendo énfasis sobre la delimitación de competencias estatales y autonómicas. En esta ocasión una vez más se pronuncia en favor de las atribuciones legales de que están investidas las Comunidades Autónomas por virtud de asignación de competencias que en su momento, le hiciera el Estado.

Ya en el año 2000, se reitera por parte del Supremo el alcance de la prohibición de cazar determinadas especies siendo enfático en este aspecto, donde recomienda que debe atenderse con preferencia a la estructura de la norma que a sus requisitos de forma, por considerar que estos últimos constituyen más bien infracciones administrativas, que efectivamente vulneraciones a las reglamentaciones de caza.

A través de estos últimos cinco años y en menor medida, se registran sentencias del Tribunal Supremo referidas de manera especial y en su orden de al número de pronunciamientos, a las siguientes actividades: golf, campamentos de turismo, actividades subacuáticas, actividades náuticas, pesca fluvial, puertos deportivos, esquí y equitación.

Todo lo anterior es una muestra clara de la importancia, incidencia, desarrollo y evolución que cada día están tomando las actividades deportivas en el medio natural, evidenciando igualmente el deseo institucional de diferentes sectores comprometidos en esta tarea, de armonizar entorno natural y actividad recreativa y físico-deportiva.