

Naturaleza y uso público: panorámica actual de las regulaciones

Dr. José María Nasarre

Escuela de Universitaria de Estudios Sociales (Universidad de Zaragoza)

A raíz de la Constitución de 1978 el Estado autonómico instaura una distribución de competencias que distingue las exclusivas del Estado y las que pueden asumir las comunidades autónomas. En relación con el medio ambiente, el artículo 149.1.23 atribuye al Estado "la legislación básica sobre protección del medio ambiente", lo que le facultará para establecer directrices armonizadoras pero no para "todo aquello que no entra en el concepto de lo básico", según el Tribunal Constitucional.

La regulación de las actividades que se desarrollan en el medio natural será, por tanto, competencia autonómica. Casi todas las comunidades autónomas han promulgado leyes generales de espacios naturales protegidos y algunas de protección de flora y fauna. Superpuestas a ellas se han establecido medidas de protección ambiental adaptadas a la peculiaridad de cada uno de los diferentes espacios protegidos, que en España son más de mil. Los planes de ordenación de recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión de estos espacios multiplican las situaciones diferenciadas puesto que adaptan aspectos particulares de la conservación.

La normativa sobre actividades en el medio natural será diferente en cada una de las diecisiete comunidades autónomas y en cada uno de los espacios naturales protegidos. Por lo tanto, podríamos decir que al subir y bajar una loma que separa dos comunidades autónomas diferentes, en un solo paso, la regulación de nuestra excursión cambia y también la señalización de un sendero que atraviesa diferentes espacios naturales protegidos.

Pero además, nos hallamos en un proceso de formación, de modo que unas comunidades autónomas ya han aprobado su legislación y otras todavía no. Cinco tienen regulación de senderos y nueve de empresas de turismo activo. Ese paso de un territorio a otro, en algunos casos, no significa cambio de regulación sino pasar de tener regulación a no tenerla. Un caminante que recorra un sendero señalizado guiado por una empresa de turismo activo y que vaya de Asturias a Castilla y León verá cómo en Asturias los senderos están regulados (adecuación del camino, garantías en la señalización) y por tanto van a reunir una mayor calidad. Lo mismo ocurrirá con la empresa de turismo activo, que si viene de Asturias responderá a unas exigencias de calidad (información al cliente, seguros de responsabilidad civil, titulación de los monitores, etc.) que no tendrá la procedente de Castilla y León.

Ante este panorama, la clave están en asumir que las legislaciones han de caminar hacia procesos de convergencia. No tiene sentido que el seguro de una empresa de rafting sea diferente en las diferentes comunidades autónomas. Habrá que establecer directrices de gestión a partir de las buenas prácticas existentes.

No podemos olvidar que en el Parque Nacional del Teide un teleférico sube a los turistas hasta 3.500 metros de altura o que en el Parque Nacional de *Aigüestortes i Estany de Sant Maurici* más de cien taxis todo terreno recorren las pistas sin cesar en los meses de buen tiempo. Se trata de actividades lucrativas cuya defensa se fundamenta en el beneficio económico que obtiene la población local. Por el contrario, en el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido los vehículos sólo pueden llegar hasta Torla, la última población, y desde allí debe cogerse un autobús para acceder al Parque; o en el de Sierra Nevada donde se ha impedido el tránsito por la carretera del Veleta que unía las dos vertientes y los automóviles deben quedar aparcados y hay que tomar un autobús con servicio de interpretación, que en todo caso queda lejos de las cumbres. Se puede elegir entre los modelos vigentes.

Existen buenas regulaciones que podrían extenderse. Así, la acampada nocturna en alta montaña, es decir, la práctica por la que a partir de determinada cota, se permite montar la tienda de campaña al atardecer y levantarla al amanecer para pasar la noche. O la regulación del barranquismo, que limita el número de personas por grupo, la separación entre un grupo y otro o el material mínimo imprescindible.

La apertura de procesos de comunicación entre las partes implicadas en la actividad y las implicadas en la conservación es el sistema más adecuado para abordar regulaciones. Así, en materia de escalada, la regulación acordada se ha llevado a cabo en diferentes casos concretos como Sant Llorenç de Munt en Barcelona, Sierra de Guara en Huesca o Sierra Espuña en Murcia, sin olvidar la pionera regulación del Penyal d'Ifach en Alicante. En estos casos el acuerdo versará sobre las zonas en las que se puede escalar y en las que no se puede por razones de conservación (aves rupícolas), pero también sobre la necesidad de autorización para equipar nuevas vías de escalada o realizar concentraciones de escaladores.

Son interesantes los procesos abiertos para llegar a acuerdos con las compañías hidroeléctricas en las comarcas en las que la práctica de *rafting* supone una importante fuente de ingresos para las poblaciones locales, como en la Alta Ribagorza. El desembalse se realiza coincidiendo con los días y horas que resultan de interés para las empresas de turismo activo. En otras ocasiones, han sido los espeleólogos los que han pactado la regulación de sus actividades para procurar un mayor control, combinando la actividad administrativa con la de las federaciones deportivas.

Pero los conflictos pueden surgir entre diferentes actividades. Las comunidades autónomas que cuentan con una regulación de los senderos limitan el tránsito a los vehículos de motor dado que harían inhábil el propio fomento del senderismo que se pretende. En algunos lugares se ha llegado a proteger el senderismo mediante planes de traslado de las colmenas más próximas al camino, un problema abordado en Canarias pero común a otras comunidades autónomas. Más compleja es la relación entre senderismo y

caza que, aunque se salva prohibiendo cazar en las proximidades de los caminos, causa conflictos continuos derivados de la mera presencia de las armas.

Hace falta abrir procesos de comunicación entre la sociedad civil y las administraciones que elaboran las normas y que las organizaciones sociales aprovechen la oportunidad para introducir lógica y razón en las regulaciones, naturalmente, siempre sobre una base científica.