

Comisión de Medio Ambiente del Senado

3 de febrero de 2003

Comparecencia del Presidente de la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación declaró el año 2002 como Año Internacional de las Montañas, teniendo entre sus objetivos la conservación de los ecosistemas de montaña, la protección de las culturas montańesas y la promoción del desarrollo sostenible de sus poblaciones.

Los montańeros de todo el mundo que desde hace dos siglos recorremos las montańas con finalidades científicas, de exploración o deportivas, conocemos que las montańas constituyen reservas de biodiversidad, de diversidad cultural y de paisaje, que se trata de ecosistemas frágiles y que muchos de los efectos de la acción humana en forma de erosión, contaminación de las aguas, cambio climático, desarrollo urbanístico desmesurado o pérdida de valores culturales, se dejan sentir de forma especial en estas zonas sensibles. Los montańeros hemos contemplado la despoblación de muchos territorios y hemos contribuido a dar impulso a algunas zonas de montaña en un marco de convivencia entre la vida y la cultura de los montańeses, **la conservación del entorno** y la práctica deportiva del montańismo.

Para nosotros el montańismo no es sólo una práctica deportiva, sino, sobre todo, un estilo de vida que favorece el desarrollo de unos valores sociales y educativos en relación con las personas y con el medio natural. Los montańeros queremos continuar en la montaña practicando nuestros deportes y contribuyendo, en la medida de nuestras posibilidades, al desarrollo de sus poblaciones y a la conservación de sus ecosistemas. Los montańeros queremos permanecer en la montaña realizando nuestras actividades con arreglo a criterios de buenas prácticas, por ser un derecho inalienable e irrenunciable la libertad de circulación sin más limitaciones que las que fundamentalmente establezcan las leyes, mediante argumentos técnicos y científicos.

La montaña es el terreno de juego del montańismo y los montańeros no estamos del todo satisfechos con evolución de la normativa ambiental ha proyectado sobre las actividades desarrolladas en la montaña. Aunque la protección de las montańas es compatible con su uso y disfrute, se ha visto afectada en los últimos años por prohibiciones y limitaciones a la práctica del montańismo que, en demasiadas ocasiones, carecían de justificación científica. Las prohibiciones de acceso a la montaña y las limitaciones a la práctica deportiva se han extendido sin mediar en el consenso previo con los montańeros y montańeses. Pero de eso trataremos más adelante.

Las Federaciones encuentran acogida en la Administración deportiva pero el deporte, institucionalmente, no viaja separado de la preocupación medioambiental. La Ley del Deporte, incluye dentro de las competencias del Consejo Superior de Deportes la de *"colaborar en materia de medio ambiente y defensa de la naturaleza con otros organismo públicos con competencias en ello y con las Federaciones, especialmente relacionadas con aquellos"*.

Entre esas federaciones directamente relacionadas con la naturaleza sin duda se encuentran la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada y las Federaciones Autonómicas, que agrupan a más de 65.000 federados y 1.000 clubes, con alrededor de 300.000 deportistas asociados,

representando también a un sector todavía más amplio de la sociedad española que practica deportes y actividades en la naturaleza. El artículo 2 de los estatutos de la F.E.D.M.E., aprobados por Resolución del Consejo Superior de Deportes de 20 de septiembre de 1993, que coincide con los estatutos de otras Federaciones Autonómicas, fija como objeto propio:

"4) Trabajar y colaborar en la protección del medio natural con el objetivo prioritario de preservarlo de acciones que modifiquen su estado natural inicial e intervenir ante los entes públicos y/o privados con responsabilidades y/o relacionados con estas cuestiones."

"7) Difundir el conocimiento de las bellezas naturales que se encuentran en el ámbito de la montaña, prestando el apoyo y colaboración necesarios para la construcción y conservación de caminos, senderos y refugios, así como la confección de mapas, guías y monografías, y la publicación, realización y organización de revistas, películas, conferencias, etc..."

Además, desde los clubes de montaña, las federaciones autonómicas y la Federación Española se han potenciado infraestructuras y servicios para el desarrollo de estas actividades económicas como son:

- La extensa red de senderos señalizados como GR y PR con las marcas homologadas internacionalmente y registradas por la FEDME. Miles de turistas y amantes de la naturaleza pasean a diario por los más de 50.000 km. que cruzan toda la geografía española., **con especial atención a los espacios de mayor riqueza ecológica o cultural, siempre caminando y con unas normas éticas de comportamiento.** Esta red de senderos integrada en la red europea de gran y pequeño recorrido supone, hoy por hoy, un importante recurso **sostenible** como oferta complementaria al turismo rural en las zonas de montaña. **La supervisión técnica y la homologación de los proyectos de senderos por parte de la FEDME garantiza en gran medida que los recorridos sean respetuosos con el entorno, procurando alternativas allá donde los ecosistemas son frágiles a la presencia humana.**

- La importante red de refugios de montaña. En los más de 30 que se coordinan desde la FEDME, pernoctan al cabo del año más de 100.000 usuarios de nuestras montañas, contribuyendo ellos y sus acompañantes directa e indirectamente de forma positiva en la economía de los montañeses. **En esta línea cabe destacar los esfuerzos realizados con el Consejo Superior de Deportes y las CCAA para dotar a los refugios de un standard de calidad y de infraestructura digna para la pernocta de los montañeros, priorizando medidas de sensibilización ambiental y de mejora de la gestión ambiental. Junto con el Organismo Autónomo de Parques y las Consejerías de Medio Ambiente se viene trabajando en una red de refugios que sean no sólo un lugar de cobijo y emergencia, sino también un ejemplo de minimización ambiental. En Aragón se está trabajando por implantar la ISO 14001, un sistema de gestión ambiental, que supondrá un gran esfuerzo para las Federaciones, Clubes y usuarios.**

- Las zonas-escuela y paredes de escalada, más de 500 en toda España, que han sido equipadas y dadas a conocer por las federaciones en todas las Comunidades Autónomas y forman parte de una amplia oferta de turismo deportivo. **Por parte de las Federaciones se está participando en Mesas sectoriales con las Consejerías de Medio Ambiente para estudiar con detalle el mantenimiento de las zonas y la resolución de conflictos con la fauna y flora, mediante rigurosos estudios técnicos de evaluación de impactos y capacidades.**

- Los miles de publicaciones de todo tipo que facilitan el uso posterior de estas importantes infraestructuras que generan ingresos en las zonas de montaña y ayudan al establecimiento y consolidación de las empresas dedicadas a la hostelería y el turismo activo, que además están normalmente compuestas por personas jóvenes que contribuyen a la pervivencia de bastantes núcleos de población.

- Una importante tarea de formación y educación dirigida al ciudadano interesado en conocer la montaña a través de la participación en los clubes, cursos de iniciación, campañas de sensibilización, voluntariado, etc. **Este aspecto es importante por cuanto que las personas asociadas a un Club y federadas, reciben una formación continua en educación ambiental, siendo por tanto un sector sensibilizado con la conservación de los entornos mediante la autorregulación de la práctica deportiva.**

La madurez del movimiento asociativo montañero ha ofrecido, a lo largo de su ya dilatada historia, numerosos ejemplos de sensibilidad hacia la problemática ambiental de las montañas, mediante la salvaguarda de espacios naturales y patrimonio cultural asociado, campañas de protección, solicitudes de protección para territorios en peligro, **voluntariado ambiental** etc. Una vez sentado que nos hallamos en el marco de los objetivos de la Federación Española y de las Federaciones Autonómicas, es el momento de reclamar que los organismos que administran los espacios naturales protegidos y ordenan el territorio de montaña reconozcan de forma clara y activa a las Federaciones Autonómicas de montañismo como interlocutores válidos y necesarios para la gestión de sus actividades deportivas en las montañas protegidas.

El uso deportivo de los espacios naturales protegidos se encuentra en la encrucijada entre varios artículos de nuestra Constitución. Fundamentalmente, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo y el fomento por parte de los poderes públicos de la educación física y el deporte y la adecuada utilización del ocio, pero también otros estrechamente ligados al turismo como la defensa de los usuarios o la libertad de empresa. Sin embargo, domina sobre todos ellos el artículo 19 que establece el derecho a circular por el territorio nacional, dado que se halla situado entre los "derechos fundamentales y libertades públicas" y los demás artículos mencionados figuran entre los "principios rectores de la política social y económica". No estamos tratando, por tanto, únicamente del derecho a disfrutar del medio ambiente sino de un complejo mapa de derechos al que el legislador debe acercarse con un extremo cuidado realizando una lectura íntegra y cuidadosa de la Constitución.

En convivencia con las normas estatales, una muy abundante legislación autonómica afecta a los deportes de montaña, de modo que hoy la práctica del montañismo y la escalada serán diferentes a uno y otro lado de invisibles líneas fronterizas en materias como la regulación de senderos, la apertura de refugios o la práctica de la acampada. Además, cada Comunidad Autónoma ha adaptado las medidas de protección ambiental a sus espacios naturales concretos. Existe, por tanto, una gran variedad de reglamentaciones, provenientes de direcciones generales vinculadas al medio ambiente, al turismo y al deporte, junto a otras provenientes del Estado central. Las contradicciones que presentan han producido las lógicas incomprensiones por parte de montañeros, clubes, federaciones **y también de los agentes sociales y económicos de las zonas de montaña, que ven cómo situaciones similares son tratadas de diferente forma según en qué Comunidad Autónoma se realice la actividad.**

Junto con la Declaración, los instrumentos básicos de planificación en los espacios naturales protegidos son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión y, como consecuencia de ellos, los Planes de Uso Público. Los PORN y los PRUG limitan la práctica deportiva mediante unos pocos artículos que parecen de escasa importancia porque están incluidos en documentos legales voluminosos pero que constituyen hoy la auténtica reglamentación del montañismo, pues incluyen amplios listados de prohibiciones tales como las de acceder, escalar, pernoctar, acampar, bañarse, salirse de los caminos, descender barrancos, realizar competiciones deportivas, practicar deportes organizados, realizar actividades deportivas en los roquedos, etc.

En el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido está prohibida la ascensión a Monte Perdido por su cara norte porque es preciso atravesar el glaciar. La regresión de los glaciares se debe al cambio climático y nada perjudica el que unos cientos de personas al año lo atraviesen, dado que es una vía de dificultad.

En el mismo Parque se prohíbe el tránsito por la llamada umbría de Ordesa, que es la zona de Turieto Alto. A los montañeros nos parecía razonable la prohibición porque allí desarrollaba su vida la última bucarda. Pero la bucarda ha muerto hace ya varios años y la prohibición subsiste.

En el Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de San Maurici sólo está permitido hacer esquí de montaña por la red de senderos y caminos existentes, cuando es sabido que en invierno muchos de esos itinerarios sufren riesgo de aludes y se debe esquiar por itinerarios diferentes.

La prohibición de circular por fuera de los caminos, senderos y sendas se introdujo en este mismo Parque pero se plantea cada vez en más espacios protegidos de montaña cuando es sabido que en alta montaña no hay senderos, y en eso consiste el montañismo, distinguiéndose del senderismo. En la reciente regulación del Parque Nacional de Picos de Europa se propuso esta medida que al final quedó limitada a las zonas boscosas.

Es frecuente que en las zonas de escalada se prohíba la práctica deportiva a causa de la nidificación. Pero habría que estudiar dónde se puede, dónde no y dónde han de producirse limitaciones en determinados períodos del año por la nidificación. Pero en muchas ocasiones deja de haber nidos y subsiste la prohibición o se aplica a Parques completos para no estudiar las zonas en las que sí se puede y en las que no.

Muchas prohibiciones se establecen con base en la masificación turística de los meses de julio y agosto pero se extienden al resto del año. Esto sucede con la prohibición de acampar, tal vez razonable en los meses de verano pero que carece de sentido en el resto de las estaciones. También es necesario pasar noche a pie de roca cuando la escalada exige aproximaciones largas o cuando la vía es larga.

Desde las federaciones proponemos que se permita el vivac, es decir el dormir al raso cuando se realizan actividades deportivas y la acampada nocturna en alta montaña, por entender que si en un lugar de alta montaña se acampa al atardecer y se desmonta la tienda al amanecer poco perjuicio puede derivarse de la actividad y facilita la realización de travesías.

Pero parece que todos los visitantes son iguales llegándose a situaciones absurdas como poner con un funicular a cientos de miles de personas a 3500 metros de altitud en el Parque Nacional del Teide. La consecuencia es que hace falta permiso para subir a la cumbre, igual para los turistas del funicular que para los montañeros que suben desde abajo del Teide a pie.

Se prohíbe igualmente la construcción de nuevos refugios de montaña sin considerar las diferencias entre unos y otros Parques, pues mientras en de Aigüestortes o en el de Picos de Europa hay cerca de una decena, en Ordesa hay uno, con incomprensibles problemas para adecuarse a los nuevos tiempos por unas causas que solo la administración central parece comprender.

La situación en los espacios naturales protegidos autonómicos no es diferente. Sirva como ejemplo la prohibición de escalar en Contreras en unas paredes en las que siempre se ha escalado, caso éste

doblemente curioso porque la zona de roca que pertenece a Valencia es escalable y en la que pertenece a Castilla La Mancha la escalada se encuentra prohibida. En el terreno del senderismo son continuas las prohibiciones y cerramientos ilegales en caminos públicos, siendo la propia administración, junto a los propietarios particulares, la transgresora de la legalidad.

Pensamos que la necesaria conciliación entre uso público y protección del medio ambiente, entre intereses conservacionistas y disfrute del medio natural no debe realizarse mediante prohibiciones sino regulando las actividades relacionadas con el deporte de montaña y escalada de forma completa, estudiada, reflexiva y sistemática en cada espacio natural. Sabemos qué queremos: regulación y no prohibición. Y libertad siempre que sea posible.

A pesar de esta vocación conservacionista, al tratarse de una federación deportiva recibe subvenciones para tecnificación deportiva, para competición, pero no para realizar estudios sobre dónde se puede o no escalar, por ejemplo, aunque tendría interés que desde las federaciones se pudiesen realizar estudios sobre la actividad deportiva en el medio natural.

También hay ejemplos a seguir. El PRUG del Parque Natural de Penyal d'Ifac contiene una regulación de la escalada, autorizando la que se venía realizando de manera tradicional, prohibiendo la apertura de nuevos itinerarios y estableciendo las condiciones para el reequipamiento o la realización de cursos. Será mejor o peor, pero es innegable que nos hallamos ante una auténtica regulación consensuada y estudiada con detalle y no ante un listado de prohibiciones. Se ha recuperado además el término "tradicional" que figuraba en el PRUG del Teide casi diez años antes.

Igualmente sirve de ejemplo, el PORN del Parque Natural de la Sierra y Cañones de Guara cuando aborda la regulación del barranquismo, especificando los barrancos en los que existen restricciones, el tamaño máximo y la frecuencia mínima de entrada de los grupos o el material colectivo y personal imprescindible. De nuevo en este caso nos hallamos ante una efectiva regulación.

La canalización de los flujos de información existentes, la utilización de los instrumentos que pone a nuestra disposición la educación ambiental, la interposición de barreras de esfuerzo o las limitaciones al acceso por medio de vehículos y transportes colectivos, son algunos aspectos que pueden arrojar algunas luces sobre el tema, **y en los que las federaciones y los clubes ya han aportado ideas, experiencias europeas y medios en algunos espacios protegidos.**

Una línea de opinión cada vez más afianzada sostiene que el montañismo debe ser considerado en algunos Espacios Naturales Protegidos como una actividad tradicional, dado que la práctica del montañismo supera a veces en más de cien años la declaración de ese espacio como protegido. El punto de partida del PRUG del Parque Nacional del Teide, aprobado por Real Decreto de 14 de noviembre de 1.984, hace ya quince años, ofrecía una visión realista y positiva, pues consideraba al montañismo como un deporte tradicionalmente practicado y adecuado para el Parque. Aunque ya se anunciaban posibles restricciones, el planteamiento resultaba razonable: *"La regulación de la práctica del montañismo recibirá especial atención por cuanto es un deporte tradicionalmente practicado en el Parque y muy de acuerdo con el tipo de recreo que se pretende."* Este reconocimiento, incorporado recientemente al PRUG del Parque Natural del Moncayo, en Aragón, nos parece un buen punto de partida.

La Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres establece que la participación de la sociedad se canalizará a través de los Patronatos. Es importante, por tanto, que las federaciones se encuentren representadas en todos aquellos Patronatos de

Espacios Naturales Protegidos en los que se realizan actividades relacionadas con los deportes de montaña y escalada, incluidas las que no son específicamente de montaña, por cuanto la competencia se extiende al senderismo. El artículo 23 bis de la Ley deja la puerta abierta a la entrada de las Federaciones Autonómicas integradas en la F.E.D.M.E.

En todos los PORN de Espacios Naturales Protegidos de montaña debiera establecerse la posibilidad de firmar convenios de colaboración entre la Administración y las Federaciones en todas aquellas materias propias de ellas. La propuesta podría extenderse a todas las federaciones que desarrollan su actividad en el medio natural y no sólo al montañismo. Los convenios podrían referirse tanto a un marco general de colaboración acompañado de asesoramiento técnico, como a cuestiones concretas relacionadas con la señalización y homologación de senderos, la apertura y mantenimiento de vías de escalada, las instalaciones para el descenso de barrancos, la formación de guías y técnicos deportivos de las zonas de montaña y los estudios de detalle sobre la viabilidad de los nuevos equipamientos deportivos. En todo caso, cualquier convenio redundará en beneficio de ambas partes y de los usuarios del Espacio Natural Protegido.

Los practicantes de deportes de montaña y escalada son garantes del medio ambiente y han desarrollado sus actividades tradicionalmente en los espacios naturales ahora protegidos. De ahí el significado de las Declaraciones que acompañaban la ponencia de la FEDME en el Seminario sobre Espacios Naturales Protegidos y Deportes de Montaña, celebrado en Canarias en diciembre de 1999:

1. Nos reafirmamos en el espíritu del artículo 19 de la Constitución: *"Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional"*.

2. Declaramos nuestro acuerdo con el espíritu del artículo 8 del P.R.U.G. del Parque Nacional del Teide de 1.984: *"La regulación de la práctica del montañismo recibirá especial atención por cuanto es un deporte tradicionalmente practicado en el Parque y muy de acuerdo con el tipo de recreo que se pretende"*.

3. Reafirmamos nuestra voluntad de implicación y participación en la gestión de Espacios Protegidos.

4. Nos reafirmamos en nuestro deseo de que las Comunidades Autónomas y el Estado acuerden una normativa básica para todos los Espacios Protegidos con la participación de las Federaciones Autonómicas y Española.

5. Declaramos nuestra voluntad de consensuar normas, que sean redactadas en términos positivos, es decir, permitiendo de forma general los usos y prácticas deportivas, y con excepciones razonadas y concretas, pero no al revés.

Como ejemplo de modelo a seguir puede citarse la Declaración de Picos de Europa sobre refugios de montaña, firmada en Cangas de Onís el 12 de mayo de 2001 por los representantes de los Parques Nacionales de Picos de Europa, Sierra Nevada, Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, Ordesa y Monte Perdido, Teide, Caldera de Taburiente, la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada y las Federaciones Autonómicas de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias y Catalunya. Lamentablemente, la Declaración nunca ha sido ratificada por el Organismo Autónomo Parques Nacionales, aunque se pactó con los Directores que serviría de referencia para cualquier futura relación entre el Organismo Autónomo Parques Nacionales y la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada y Federaciones autonómicas

En dicha Declaración se establecía que "Los refugios tienen que erigirse en ejemplo de la compatibilidad de la actividad montañera con la conservación de la naturaleza. Los refugios son base para la práctica del montañismo y tienen la consideración de infraestructura deportiva y de servicio público."

“Los refugios situados en el interior de los Parques Nacionales han de constituir un modelo de gestión de infraestructuras en el medio natural, extensivo a otras áreas de montaña. Ello implica conseguir una captación de recursos ambientalmente satisfactoria, un uso racional de las energías, una minimización de los residuos producidos y su reciclaje y evacuación, y unos sistemas de saneamiento y mantenimiento adecuados. A estos efectos las Administraciones competentes prestarán el apoyo que en cada caso resulte procedente para su adaptación progresiva.” Se abrió con este acuerdo un camino que no ha dado nuevos frutos.

Los montañeros tendemos la mano a los poderes públicos para colaborar en la medida de nuestras posibilidades. El pasado año 2001, la Federación Española ha iniciado una nueva ruta. Hasta la fecha, se han aprobado decretos de senderos en el País Vasco, La Rioja y Principado de Asturias, pero ni siquiera esas tres regulaciones coinciden. De ahí que por parte de la FEDME se haya elaborado, en colaboración con la Universidad, un Modelo de Decreto regulador de los senderos que las federaciones autonómicas han propuesto a sus gobiernos respectivos con el fin de promover la convergencia en la regulación de todas las Comunidades Autónomas. Si las autonomías no tienden a la homogeneidad, pueden ser las organizaciones sociales las que la promuevan. En las materias que afectan al montañismo, la reglamentación siempre es fragmentaria porque nunca se han planteado los principios generales que deberían orientar la regulación.

La participación de los agentes sociales en la gestión cotidiana de los Espacios Naturales Protegidos está reconocida no sólo para el ámbito de las poblaciones o comunidades locales vinculadas a ese espacio, sino también para el de las asociaciones, colectivos o personas implicadas en su conservación y uso. Los órganos que canalizan la participación de los montañeros en las decisiones que les afectan en espacios naturales protegidos toman la forma de Patronatos, aunque en algunas Comunidades Autónomas reciben otras denominaciones. La realidad diaria de estos Patronatos o Consejos de Gestión muestra que la distancia a recorrer para alcanzar este modelo teórico de participación ciudadana, es todavía muy grande.

La Ley 15/2002, de 2 de julio, por la que se declara el Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia ha vuelto a incidir, tan sólo hace unos meses, en la misma línea no deseada por los montañeros, pues aprovecha su disposición adicional cuarta para introducir nuevas modificaciones en la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989, restando competencias a los órganos de participación de los ciudadanos en los Parques Nacionales, en los que se encuentran representados, además de los Ayuntamientos, otras organizaciones sociales entre las que se cuentan las Federaciones Autonómicas de Montañismo.

Esta modificación de la Ley que regula los Parques Nacionales es de gran trascendencia para las organizaciones sociales y, en concreto, para las Federaciones de Montañismo al sustraer al Patronato, único órgano en que están representadas, la competencia de la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión y dejar su intervención en un mero informe no vinculante. Esto supone una grave merma de la participación ciudadana.

En resumen, los montañeros reivindicamos un uso responsable de la montaña que permita preservar nuestro valioso patrimonio natural y cultural, convencidos de que la actividad deportiva es compatible con la conservación de la naturaleza, y más en concreto con la declaración y gestión de Espacios Naturales Protegidos. Los montañeros deseamos alcanzar el más amplio consenso sobre los usos y los valores de los territorios de montaña, sobre la actividad humana y sobre el desarrollo sostenible, ayudando con nuestras aportaciones a mejorar la calidad de vida de los montañeses. Proclamamos

nuestro derecho de acceder libremente a las zonas de montaña y de practicar deporte en las condiciones de seguridad adecuadas, a no sufrir más limitaciones que las estrictamente justificadas, y a disponer de una red de refugios en las condiciones de prestación de servicios que los ciudadanos requieren hoy en día. Avalados por nuestra propia historia, los montañeros deseamos colaborar en las políticas de conservación y desarrollo de las zonas de montaña, y en los procesos de elaboración de sus normativas específicas.