

Máster en Derecho de los Deportes de Montaña

Resumen del TFM

Áreas Verticales de Actividad Deportiva, AVAD.

Lo menos posible, y todo lo que sea necesario.

Autora

Gael González Allona

Director

Dr. José María Nasarre Sarmiento

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo

Septiembre 2018

1.- JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO

Existen diferentes razones que me llevaron a escoger el tema de las instalaciones deportivas verticales en la naturaleza para el TFM del Máster en Derecho de los Deportes de Montaña.

VÍAS FERRATAS:

- La primera de ellas es que, de ser una propuesta turístico-deportiva muy minoritaria, ha pasado a ser una **alternativa de ocio cada vez más común y normalizada**. En lo que se refiere a Vías Ferratas (VVFF), actualmente y según el portal web *deandar.com*, principal fuente de información sobre esta materia, existen en nuestro país 164 vías ferratas, sumando 267 las instalaciones registradas en el portal.

De estas, el número de vías ferratas censadas como instalaciones deportivas es casi anecdótico. Los datos los extraigo del Consejo Superior de Deportes, lo cual supone que la mayoría de información sea de 2005, siendo Extremadura, Castilla-La Mancha, Baleares y País Vasco las únicas cuatro CCAA que presentan información de 2010:

	Vías de Escala- da	Vías Ferra- tas
Andalucía	861	0
Aragón	262	3
Asturias	333	0
Cantabria	5	0
Castilla y León	42	0
Extremadura	15	0
Murcia	29	0
Cataluña	5611	8
Castilla La Man- cha	1204	1
País Vasco	434	0
TOTAL	8796	12

Como se puede comprobar, es una cifra más bien simbólica de la realidad. Partiendo de la afirmación de que actualmente hay en España 164 VVFF, constarían censadas como instalación deportiva un 7% de las mismas, cifra que considero que podemos hacer extensible a las VVEE.

- En segundo lugar, se trata de **instalaciones de acceso libre** en la gran mayoría de los casos, sin ningún control por parte de ningún gestor público o privado sobre la adecuación de las características del usuario a la actividad (edad, altura, peso, material, formación, información sobre la instalación etc.), es decir, sobre la exposición que se está asumiendo a los peligros de la actividad.

- En tercer lugar, ha existido y existe todavía en la actualidad, un índice muy bajo de control por parte de la administración sobre los aspectos más técnicos de la instalación:

proyecto, titulaciones de profesionales involucrados, materiales, seguros, mantenimiento etc., lo cual genera todavía más incertidumbre acerca de cómo se están inter-relacionando las variables de la “ecuación del riesgo” para dar un resultado u otro. Existe una **elevada inseguridad física y jurídica**.

- En cuarto lugar, el nivel de dificultad de estos itinerarios verticales de carácter deportivo es muy variable. Esta dificultad se materializa en el nivel de desgaste físico o psicológico exigido por la actividad, no así en las consecuencias del fallo. Ello da lugar a errores en la percepción del riesgo, existiendo distorsión en muchos casos entre el riesgo real y el riesgo asumido por el usuario. La media de dificultad actualmente es de **K2,6** (medio-bajo). Como podemos apreciar, el número de instalaciones verticales existente es inversamente proporcional a su nivel dificultad, es decir, hay más cantidad de ferratas fáciles que difíciles. **Ello no implica que el riesgo sea bajo.**

Instalaciones Verticales por nivel de dificultad (sobre 223 instalaciones informadas en deadar.com).

- En quinto lugar, **han ocurrido incidentes y accidentes suficientes hasta la fecha para poder afirmar que existe un riesgo real.**

- En sexto lugar, soy de la opinión de que la conservación del medio natural está por encima de cualquier interés deportivo, turístico o de ocio y no tengo constancia de que todos las **VVFF estén avaladas por una autoridad ambiental** que haya dado el visto bueno a estos proyectos. Como sabemos, la resiliencia de los diferentes hábitats o zonas naturales es una cuestión compleja y delicada.

En lo que a VÍAS DE ESCALADA se refiere:

Si bien mantendría los argumentos 1º, 2º, 3º, 5º y 6º, sumaría a esos cinco argumentos los siguientes:

- **Conflictos entre equipadores** por autoría de las vía, modificaciones por otros equipadores de las mismas, intersecciones de unas líneas con otras, filosofías de estilos de equipamientos etc.
- **Necesidad de reequipamiento de un elevado número de sectores.** El foco principal en las vías de escalada debería de empezar por reequipar sectores y vías ya existentes, y establecer procedimientos de trabajo para ello, pues ya existen miles de vías de escalada equipadas en nuestro país.

Es objeto de este trabajo tratar de dar algunas ideas a las administraciones públicas para empezar a trabajar en la minimización del riesgo de este tipo de instalaciones deportivas a partir de su regulación:

- **FORMACIÓN USUARIOS → CARNET** que ayude a controlar la Seguridad del Usuario
- **REGULACIÓN INSTALACIONES → NORMATIVA** que contemple los requisitos técnicos de la instalación, sus diseñadores, equipadores, plan de mantenimiento, autorizaciones pertinentes, seguros, comunicación o

información a los servicios de protección civil/cuerpos de rescate, requisitos de información (qué y dónde) etc.

2.- VÍAS DE ESCALADA Y VÍAS FERRATAS COMO INSTALACIONES DEPORTIVAS



- **Definición de Área de Actividad Deportiva:** Espacios naturales no estrictamente deportivos que se han adaptado o se utilizan habitualmente para el **desarrollo de actividades físico deportivas**. La raíz de la singularidad de estos espacios es, junto con la **indefinición de sus límites**, el hecho de **no haberse construido un espacio artificial *ad hoc*** para la práctica deportiva.

Es en esta categoría donde se encuentran las Vías de Escalada y Vías Ferratas. Sumando a la definición, el concepto de “La Vertical”, por las peculiaridades que ello conlleva, tendríamos la categoría de Áreas Verticales de Actividad Deportiva (AVAD).

A partir de aquí, y asumiendo que estamos ante instalaciones deportivas, **¿puede la administración desatender e ignorar la existencia de una instalación deportiva con riesgo para la seguridad de las personas y de acceso libre? ¿No debería de aplicarse la legislación urbanística respecto al uso del suelo? ¿No debería de aplicarse la legislación sobre cesión del uso público? ¿No debería de aplicarse la legislación sobre competencias profesionales en un proyecto de estas características? ¿No debería de aplicarse la legislación de consumo para garantizar los derechos de los usuarios? ¿No debería de garantizarse la protección del medio ambiente mediante algún informe de la autoridad ambiental competente? ¿No debería de llevarse a cabo un dossier documental similar a los que conlleva cualquier proyecto técnico de estas características? ¿No debería de existir un plan de mantenimiento y un control sobre el mismo? ¿No debería de aplicarse la legislación deportiva en lo que respecta al uso de instalaciones deportivas?**

3.- RECORRIDO POR LA LEGISLACIÓN EXISTENTE

Lo primero que me planteo en el trabajo es **qué pasa con los propietarios de esas paredes o espacios donde se lleva a cabo la instalación**. Si son propietarios particulares, la conclusión es que habría que celebrar un contrato de comodato o de alquiler en función de si hay intercambio pecuniario. Si se trata de espacios de titularidad pública, debemos de informarnos sobre si están afectos al uso público o no. Si lo están, la regulación actual nos lleva a pensar que sería necesario un procedimiento de CONCESIÓN (ej. Cala Molí de Sant Feliu de Guíxols en dominio marítimo-terrestre del Estado), si no lo están y son bienes patrimoniales, se adjudicaría su explotación mediante un procedimiento de concurso.

Una vez que ya hemos conseguido la **cesión del uso del suelo**, hay que empezar a pensar qué tipo de uso está previsto para ese suelo, para lo que acudiremos a los instrumentos de **planificación urbanística**. Por medio de la solicitud de la licencia correspondiente, el ayuntamiento competente comprobará si nuestra instalación es acorde con su planificación urbanística y dará el visto bueno a nuestro proyecto (o no). También habrá que tener en cuenta si sobre dicho espacio existe alguna figura de protección medioambiental, si nuestra pared se encuentra en un **Espacio Natural Protegido**, en cuyo caso deberemos de estudiar la regulación del mismo para saber cómo debemos proceder (puede estar prohibido, puede estar regulado o puede que el equipamiento de este tipo de instalaciones ni esté contemplado en los instrumentos de regulación del ENP).

En el trabajo realizo una comparación en profundidad entre el Parque Natural de la Sierra y Cañones de Guara (Aragón) y el Parque Natural de la Montaña de Montserrat (Cataluña), dos espacios muy representativos de la escalada en España, pero muy diferentes en todos sus aspectos.

Una vez comprobado que este espacio donde queremos equipar nuestra instalación es seguro jurídicamente hablando, podemos empezar a construir nuestra instalación deportiva. En lo que se refiere a la **legislación deportiva**, realizo un repaso de la legislación aragonesa y catalana, las dos comunidades autónomas que he tomado como referencia en diferentes momentos del trabajo.

En la aragonesa, no encuentro nada acerca de los requisitos técnicos que debería de respetar nuestra instalación. Sí encontramos, sin embargo, la obligación de censar las instalaciones (último censo de 2005) o la obligación de cumplir los siguientes requisitos de información:

- ✓ Datos técnicos de la instalación, de su equipamiento interno y del nombre del responsable colocados en un lugar visible y accesible al público y a los usuarios
- ✓ Reglamento de uso a disposición del público y de los usuarios.

¿Os suena de ver algo de esto en algún sector de escalada?

En lo que se refiere a la Planificación General de Instalaciones Deportivas, hemos de acudir al **Plan Estratégico del Deporte en Aragón 2016-2019**, donde en su apartado 6, el relativo a las instalaciones deportivas, se fija líneas de actuación como *“Publicación de un Decreto que regule la sostenibilidad y el registro de instalaciones deportivas, así como los requisitos básicos de seguridad”* (consecución a fecha de Abril 2018: 25%), *“Elaboración de un protocolo de homologación y certificación para la obtención del sello de calidad, del Gobierno de Aragón, en las instalaciones deportivas”* (consecución a fecha de Abril 2018: 0%), *“Actualización del Censo de Instalaciones Deportivas”* (consecución a fecha de Abril 2018: 20%) o la *“Elaboración de una estrategia global en materia de instalaciones deportivas y espacios susceptibles de uso deportivo al aire libre, tanto en el medio natural*

como en los espacios urbanos de uso público que favorezca la práctica de actividad físico-deportiva no asociada y estableciendo las condiciones para su uso y explotación” (consecución a fecha de Abril 2018: 0%).

En el caso catalán, lo más significativo lo encontramos en el **Plan Director de Instalaciones y Equipamientos de Cataluña (PIEC) de 2005**, en cuya actualización se está trabajando actualmente y que tiene un rango jurídico superior al aragonés, dado que el PIEC se aprobó por Decreto y el Plan Estratégico del Deporte en Aragón en sesión ordinaria del Consejo Aragonés del Deporte.

En el PIEC, más concretamente en su memoria, sí se hace referencia a algunos requerimientos técnicos que deben de cumplir los equipamientos deportivos, estos son algunos de ellos (hay 27):

- Los equipamientos deportivos deberán de tener las medidas de señalización adecuadas a la actividad prevista para advertir de manera explícita a los usuarios de los peligros a los que deben de enfrentar en la práctica habitual, recomendando las pautas o restricciones que se consideren oportunas.
- Los límites del espacio deportivo estará definido con claridad de manera que los usuarios lo reconozcan y se evite que público no interesado en la actividad deportiva interfiera o que se relacione con ella de manera peligrosa.
- Dentro de los límites de los espacios deportivos donde los usuarios hacen actividades dinámicas no puede haber aristas u otros elementos que puedan ocasionar traumatismos en la práctica habitual. Se protegerán si no se pueden evitar.
- Todos los equipamientos deportivos tendrán accesos proporcionales al número de usuarios previsto y al medio de transporte utilizado.
- Todo el material que se utilice, ya sea fijo o móvil, ha de garantizar una práctica segura de acuerdo con los criterios y requisitos establecidos en las normas UNE EN. La instalación la ha de realizar personal cualificado, ha de ser revisada frecuentemente y reparada cuando se presente algún desperfecto. Cualquier elemento que sea un peligro para los usuarios ha de retirarse inmediatamente y prohibirse la utilización.

¿Os suena que esto se aplique en sectores de escalada o Vías Ferratas?

Seguimos repasando... El hecho de que la instalación quede a disposición de los usuarios, abierta al público, conlleva la necesidad de respetar una serie de requisitos para **garantizar los derechos de los usuarios de la misma**.

Podríamos resumir las exigencias del RD 1/2007, de 16 de Noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, del siguiente modo:

Contenido

3 MÍNIMOS ineludibles (CIA):

1. Firma de un Documento donde explicamos las **Condiciones del servicio** y entrega de una copia al cliente.
1. Explicación de las **Instrucciones de uso** de la instalación, en el contrato y por medio de cartelería informativa repartida por la instalación.
2. Explicación de las **Advertencias de seguridad de la instalación**, en el contrato y por medio de cartelería informativa repartida por la instalación.

Dicha información, como parece obvio, no puede entregarse al usuario de cualquier manera dificultando su comprensión o lectura, sino que debe de cumplir unos requisitos **que garanticen que ésta es realmente conocida y comprendida** (consentimiento válido en la perfección del contrato). Ello no quiere decir que deba de hacerse necesariamente en papel o de forma presencial, sino que pueden habilitarse diferentes opciones o procedimientos telemáticos que serían perfectamente válidos.

En según qué casos, donde la exigencia de firma por parte de los usuarios sea imposible, innecesaria o excesiva por las características de la instalación o del recinto, habrá que garantizar que la información colocada in situ sea lo más completa posible, de calidad (que facilite la comprensión) y que esté correctamente ubicada en lugares de tránsito estratégicos.

Presentación de la información (Forma)

1. **Concreción, claridad y sencillez en la redacción, con posibilidad de comprensión directa**, sin reenvíos a textos o documentos que no se faciliten previa o simultáneamente a la conclusión del contrato, y a los que, en todo caso, deberá hacerse referencia expresa en el documento contractual.
1. **Accesibilidad y legibilidad**, de forma que permita al usuario el conocimiento previo a la celebración del contrato sobre su existencia y contenido. En ningún caso se entenderá cumplido este requisito si el tamaño de la letra del contrato fuese inferior al milímetro y medio o el insuficiente contraste con el fondo hiciese dificultosa la lectura.
2. **Buena fe y justo equilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes**, lo que en todo caso excluye la utilización de cláusulas abusivas.

En el caso del servicio objeto de estudio, las AVAD, y más concretamente en el caso de las VVFF por su condición de sentido único y **existencia de tramos de no retorno**, considero que es más importante que en otras instalaciones deportivas ser pulcro en el cumplimiento del requisito de información previa, respetando los requisitos contemplados en el RD Legislativo 1/2007. Si todas las AVAD del país pudieran acreditar que cumplen estos sencillos requisitos de información al usuario para que éste pueda valorar de forma consciente el itinerario vertical en el que está a punto de introducirse, probablemente disminuirían algunos de los incidentes y accidentes que suceden, incluso con consecuencias mortales en varios de ellos.

No es lo mismo arrepentirse de haber entrado en un pabellón polideportivo y querer abandonar la instalación, que hacerlo en mitad de una VF, tal y como bien saben los cuerpos de rescate, los guías profesionales o los usuarios más experimentados.

En lo que se refiere a la **normativa de seguridad industrial**, a la que necesariamente debemos acudir por encontrarnos ante una instalación cuya utilización, funcionamiento y mantenimiento puede ocasionar daños a personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, debemos de partir de la siguiente premisa:

Art. 8 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria:

*3.- Norma: La especificación técnica de aplicación repetitiva o continuada **cuya observancia no es obligatoria**, establecida con participación de todas las partes interesadas, **que aprueba un Organismo reconocido**, a nivel nacional o internacional, por su actividad normativa.*

*4.- Reglamento técnico: La especificación técnica relativa a productos, procesos o instalaciones industriales, **establecida con carácter obligatorio a través de una disposición**, para su fabricación, comercialización o utilización.*

En nuestro caso, y debiendo acudir a la normalización privada en defecto de reglamento aprobado por la administración competente, hemos de acudir, para vías ferratas, a la norma UNE-EN 16869 relativa al diseño/construcción de vías ferratas. En el caso de las vías de escalada, como veremos a continuación, tan sólo existe normativa relativa a los anclajes, los materiales de la instalación.

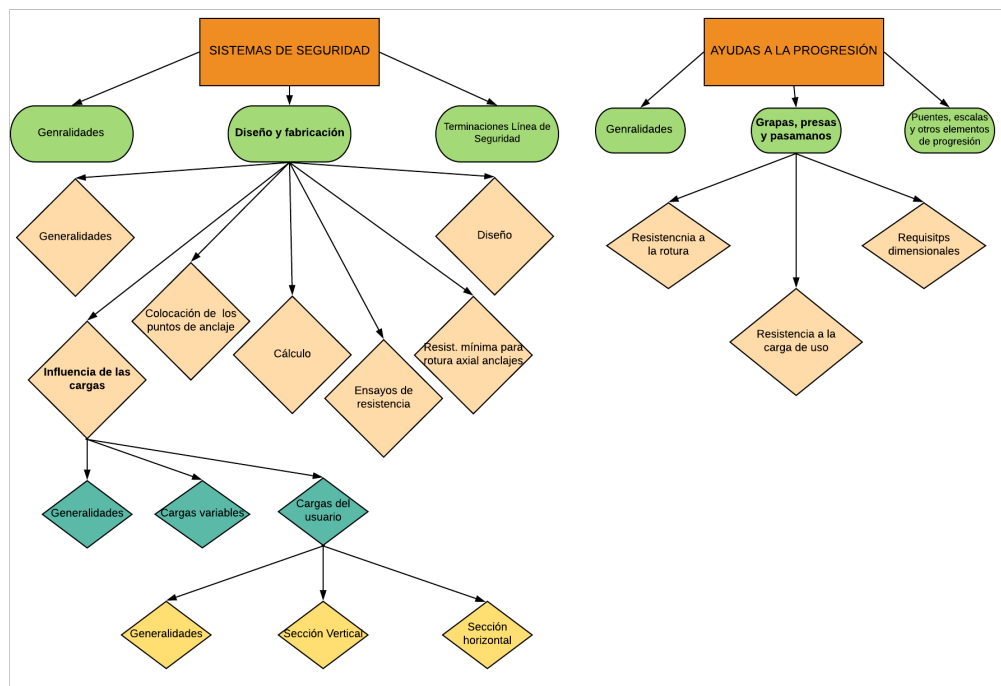
A nivel de armonización técnica, si bien dichas normas no son obligatorias por el carácter privado de su emisor (UNE, Asociación Española de Normalización), los titulares de instalaciones deportivas ya sean públicas o privadas disponen de una referencia de calidad y seguridad para la adquisición, dotación y construcción de los equipamientos e instalaciones deportivas. “*En caso de litigio los laboratorios de ensayo se basarán en los criterios de las normas para deslindar responsabilidades*” (Ministerio Educación, Febrero 2008).

Las normas europeas “*gozan del reconocimiento de la Comisión Europea y de las administraciones nacionales como medio para demostrar el cumplimiento de las obligaciones legales*”. (Asociación Española de Normalización).

Ello las sitúa en un escalón intermedio entre la voluntariedad y la obligatoriedad que supone que, administrativamente no se incurre en infracciones por no respetar una UNE, pero a efectos probatorio en el seno de un procedimiento judicial, siempre se aludirá a estas en caso de que haya que depurar responsabilidades por cualquier daño o perjuicio asociado a un tipo de construcción normalizada en una UNE.

Las normas UNE actuarán como norma de referencia sobre la DILIGENCIA.

En el trabajo se procede a hacer un recorrido por la UNE, la cual contempla, en lo que se refiere a requisitos de construcción de una Vía Ferrata, los siguientes extremos:



El otro documento que tomo como referencia en lo que a requisitos técnicos se refiere para VVFF, es el **Manual de Buenas Prácticas para el Diseño, Instalación y Ejecución, Mantenimiento y Certificación de Vías Ferratas**. Es un Trabajo de Fin de Grado publicado en Junio de 2017 y realizado por Juan Antonio Torres Leal, del Departamento de Ingeniería Mecánica de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid.

Lo interpreto como un trabajo dirigido a instaladores y gestores de vías ferratas y aporta una guía completa sobre cómo proceder en todas las fases del proyecto para actuar con la máxima diligencia posible siendo la seguridad del usuario el eje central permanente en cada una de las recomendaciones.

Respecto a los requisitos técnicos necesarios para equipar Vías de Escalada, si bien existen algunos documentos de carácter privado (federaciones, EEEAM etc.), ninguno de ellos reviste de un consenso suficientemente amplio como para erigirse como referencia en este campo (que esté realizado por expertos técnicos, equipadores y escaladores de reconocido prestigio y aceptado por el colectivo). Este es un documento sobre el que creo que debe de trabajarse de forma urgente, principalmente, para poder empezar a abordar un Proyecto ambicioso de Reequipamiento en toda España de forma homogénea.

En el trabajo se desarrolla especialmente el Proyecto de Reequipamiento de Escuelas de Escalada de Guipuzkoa, pues es la iniciativa cuyo planteamiento basado en la colaboración de la Diputación Foral y la Federación me parece más acertado actualmente.

Ya para terminar, sólo nos faltaría el resolver una última pregunta, la referente al **¿quién está habilitado/capacitado/formado para acometer este tipo de proyectos de construcción?**

La conclusión a la que llego es la siguiente:

- Un proyecto de Vía Ferrata requiere de un ingeniero técnico en obras públicas o ingeniero técnico civil para desarrollar el proyecto técnico y dirigir la obra. El equipador/es de la misma, entiendo que deben de contar con formación en trabajos verticales así como en anclajes. Si además poseen formación de técnico deportivo en escalada o en alta montaña u otra formación federativa relacionada, mejor que mejor, pero la formación deportiva tiene el carácter de complementaria.

- En el caso de las Vías de Escalada, si bien no considero imprescindible la figura de un ingeniero que dirija el proyecto y la obra, sí creo que sería recomendable. En cualquier caso, el equipador que vaya a acometer el proyecto de equipar una vía de escalada debe de estar formado en trabajos verticales, en anclajes, además de poder acreditar su condición de escalador experimentado, pues de otro modo es imposible diseñar un itinerario deportivo de escalada de calidad. Misma observación respecto a la formación deportiva.

4.- PROPUESTA DE REGULACIÓN ESPECÍFICA

Por último, se plantea una propuesta de regulación estructurada de la siguiente manera, que pretende recoger las ideas aquí mencionadas y simplificar el acceso a la información para los interesados en llevar a cabo proyectos de Áreas Verticales de Actividad Deportiva.

TÍTULO I. Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto

Artículo 2. Definiciones

Artículo 3. Objetivos

Artículo 4. Clasificación de AVAD

Artículo 5. Usos complementarios

TÍTULO II. Competencia y procedimiento

Capítulo I. Competencias

Artículo 6. Competencias

Capítulo II. Disposiciones comunes para las AVAD

Artículo 7. Cesión de uso y autorizaciones

Artículo 8- Señalización de las AVAD

Capítulo III. Vías de Escalada

Artículo 9. Requisitos técnicos de la instalación

Artículo 10.- Formación

Artículo 11. Seguros

Artículo 12. Responsabilidad

Capítulo IV. Vías Ferratas.

Artículo 13.-Requisitos técnicos de la instalación

Artículo 14.- Formación del equipador

Artículo 15. Seguros

Artículo 16. Responsabilidad

Capítulo V. Usuarios de Áreas de Actividad Deportiva.

Artículo 17. Carnet de Usuario de AVAD.

TÍTULO III. Régimen de infracciones y sanciones

Art. 18.- Régimen sancionador

Disposición transitoria primera

Disposición transitoria segunda

Disposición final

Anexo I. Objetivos de la formación en Áreas de Actividad Deportiva.

Anexo II. Criterios técnicos AVAD.

Anexo III. Carnet de usuario de Áreas de Actividad Deportiva.