


ANÁLISIS DE LA NORMATIVA Y LEGISLACIÓN APLICABLE EN ESPAÑA A NIVEL COMUNITARIO, NACIONAL Y AUTONÓMICO



OBSERVATORIO DE
CAMINOS
NATURALES
E ITINERARIOS NO
MOTORIZADOS



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETO DEL ESTUDIO	1
2. DEFINICIÓN “CAMINO NATURAL” –“ITINERARIO NO MOTORIZADO”	3
3. LA REGULACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA	6
4. LA REGULACIÓN EN EL ESTADO ESPAÑOL.....	10
4.1. <i>La Constitución Española</i>	10
4.1.1. Derechos reconocidos	11
4.1.2. Distribución competencial: Estado - Comunidades Autónomas.....	12
4.2. <i>El Código Civil</i>	13
4.3. <i>El Registro de la Propiedad</i>	14
4.4. <i>El Catastro Inmobiliario</i>	16
4.5. <i>Las Federaciones</i>	17
4.5.1. Registro General de Senderos	18
4.5.2. Competencias de las distintas Federaciones	19
4.6. <i>Las Marcas Registradas en materia de señalización</i>	21
4.7. <i>Caminos como Bienes de Interés Cultural</i>	23
4.8. <i>Caminos como Monumentos Naturales</i>	24
4.9. <i>Antiguas plataformas de ferrocarril: Vías Verdes</i>	25
4.10. <i>La Normativa Aplicable</i>	27
4.10.1. Montes	27
4.10.2. Patrimonio Natural y Biodiversidad.....	28
4.10.3. Conservación	32
4.10.4. Vías Pecuarias	33
4.10.5. Riberas del mar.....	36
4.10.6. Riberas de los ríos	37
4.10.7. Carreteras	40
4.10.8. Caminos y urbanismo	41
4.10.9. Caminos, caza y pesca.....	47
4.11. <i>La Jurisprudencia</i>	47



5. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA 51

5.1. Los Decretos reguladores de los "senderos" en las Comunidades Autónomas 51

5.1.1. País Vasco 53

5.1.2. Principado de Asturias 54

5.1.3. La Rioja 54

5.1.4. Comunidad Valenciana 55

5.1.5. Canarias 55

5.2. Regulación del uso público en el medio natural 56

5.3. Particularidades Legislativas 59

5.3.1. Extremadura. Ley sobre Caminos Públicos 59

5.3.2. La Rioja. Ley de Itinerarios Verdes 60

5.3.3. Galicia. Ley para regular el Camino de Santiago 61

6. LA REGULACIÓN EN EL RÉGIMEN LOCAL 63

6.1. Competencia de conservación y actividades complementarias 63

6.2. La imprescriptibilidad de los caminos públicos 64

6.3. Inventario y registro 65

6.4. Las potestades de la Administración 65

6.4.1. Potestad de investigación 66

6.4.2. Potestad de deslinde 67

6.4.3. Potestad de recuperación de oficio 68

6.4.4. Potestad de desahucio 68

6.5. Las Ordenanzas Municipales 69

7. CONCLUSIONES 70

8. BIBLIOGRAFÍA 74

ANEXO I. Marco Legal de los "Caminos Naturales - Itinerarios no Motorizados" en el territorio nacional. Base de datos 1



1. INTRODUCCIÓN Y OBJETO DEL ESTUDIO

Entre los planes y estrategias del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (anteriormente Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino), aquellos destinados a fomentar el Desarrollo Rural han adquirido especial importancia en los últimos años. En este sentido, el Programa de Caminos Naturales, en la medida que permite el disfrute y reconversión del entorno rural que los alberga, se puede considerar que se enmarca en esta misma estrategia.

En la actualidad existe un gran número de caminos naturales e itinerarios a lo largo y ancho del territorio español. Mediante la recuperación de sus infraestructuras se pretende fomentar la promoción, la valorización y el conocimiento de estos caminos entre la población. Esta recuperación, además, contribuye al desarrollo sostenible del medio rural, reutilizando infraestructuras de transporte, Vías Pecuarias, plataformas de ferrocarril, caminos de sirga, caminos tradicionales en desuso, o nuevas sendas que permiten acercar la población a la naturaleza y al medio rural en general. Asimismo, este tipo de itinerarios ofrecen un servicio público y satisfacen una demanda creciente del uso eco-recreativo del campo entre la población.

Siguiendo la línea estratégica del ministerio, que aboga por el fomento del Desarrollo Rural, la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, actualmente Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, ha puesto en marcha el “Observatorio de Caminos Naturales e Itinerarios no Motorizados”¹ como foro de encuentro y coordinación entre las distintas Administraciones territoriales con competencia en la materia y los agentes sociales y usuarios de los citados caminos e itinerarios.

En este contexto, el presente estudio se centra en la búsqueda y sistematización de la legislación aplicada a los Caminos Naturales e Itinerarios no Motorizados, prestando especial atención tanto a las diferentes infraestructuras que sirven de base o plataforma de los itinerarios naturales como a las limitaciones de uso procedentes de las normativas específicas o sectoriales (como, por ejemplo, el tratamiento dado en los planes urbanísticos de ámbito comunitario a los itinerarios no motorizados).

¹ Dentro del Programa 456C “Protección y Mejora del Medio Natural” de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2011, que dispone que se avanzará en la creación de este “Observatorio” como propuesta englobada en el “Programa Caminos Naturales” que el Ministerio lleva desarrollando desde el año 1993.



En paralelo con el citado estudio se ha elaborado una “base de datos”, resultado del análisis de la normativa y legislación aplicable a los Caminos Naturales e Itinerarios no Motorizados, a distintos niveles—comunitario, nacional, autonómico, provincial y local—. En la base de datos se ha clasificado la normativa según el ámbito de aplicación (estatal o autonómica o local), la materia (civil, administrativo, ambiental, etc.) y el objeto de aplicación (senderos, aguas, costas,...).



2. DEFINICIÓN “CAMINO NATURAL”–“ITINERARIO NO MOTORIZADO”

Como tantos otros conceptos en Derecho, los “caminos” no están definidos en la legislación que hoy día se les aplica, es en consecuencia un concepto jurídico indeterminado o abierto, en cuanto a que no existe una única y consolidada definición sobre el mismo. En este sentido, el Código Civil, tampoco lo define, a pesar de otorgarle una atención considerable.

Existen igualmente textos legales que mencionan los términos “camino” y “sendero” y, aunque no los definen, sí los regulan; sin embargo, no hay ninguna ley que hable propiamente de “Camino Natural” o “Itinerario no Motorizado”. Los parlamentos y los gobiernos no han creído necesario hasta la fecha llevar a la legislación estos términos.

En el diccionario de la Real Academia Española se pueden encontrar diferentes acepciones de “camino”, se destacan las dos primeras:

- *Tierra hollada por donde se transita habitualmente.*
- *Vía que se construye para transitar*

Considerando las definiciones del término “itinerario” se encuentran, en los tres primeros lugares, las siguientes:

- *Perteneciente o relativo a un camino.*
- *Dirección y descripción de un camino con expresión de los lugares, accidentes, paradas, etc., que existen a lo largo de él.*
- *Ruta que se sigue para llegar a un lugar.*

De la combinación de ambos términos se pueden extraer algunas ideas que ayudan a comprender mejor el objeto de este estudio:

- En primer lugar, interesan tanto las vías por las que ya se transitaba habitualmente, como aquellas otras puestas en marcha hoy día para transitar.
- En segundo lugar, se consideran también rutas más complejas (no exclusivamente las vías), que pueden combinar diferentes vías para unir dos o más lugares, así como todo aquello accesorio a ellas.



A pesar de lo anterior, existen algunas leyes autonómicas que sí definen estos conceptos; por ejemplo, la Ley 12/2001, de 15 de noviembre, de Caminos Públicos de Extremadura, en su artículo 2, define los caminos públicos de la siguiente manera:

“Son caminos públicos las vías de comunicación terrestre de dominio y uso público, destinadas básicamente al servicio de explotaciones e instalaciones agrarias y que, por no reunir las características técnicas y requisitos para el tráfico general de vehículos automóviles, no puedan clasificarse como carreteras.

Se incluyen en este concepto las pistas forestales de los montes incluidos en el catálogo oficial de Montes de Utilidad Pública.

No se consideran caminos, a efectos de esta Ley, las calles, plazas, paseos, otros viales urbanos, los caminos de servicio bajo titularidad de las Confederaciones Hidrográficas y los caminos o «vías de servicio» de titularidad privada.”

La ley extremeña se preocupa básicamente del servicio de explotaciones agrarias y no excluye el tráfico motorizado; en el desarrollo de esta ley, los otros usos, como los de carácter naturalista, turístico o deportivo, tienen un carácter accesorio y no se consideran en la definición.

Por otra parte, el Decreto 11/2005, de 15 de febrero, por el que se crea la Red Canaria de Senderos regula las condiciones para la ordenación, homologación y conservación de los senderos en la Comunidad Autónoma de Canarias, y se ocupa, en su artículo 2, del término “sendero”:

“Sendero: itinerario, tradicional o no, en forma de caminos, sendas, pistas o cañadas de titularidad pública local, de uso pedestre, a través del cual se pueden visitar lugares considerados de interés paisajístico, ambiental, cultural, histórico, religioso, turístico o social.”

En este caso, el concepto ya no se vincula a los usos agrícolas sino a la creación de una red viaria que facilite el tránsito de tipo turístico, naturalista o deportivo, por lo que esta definición se ajustaría más al concepto de “camino” que se necesita en el presente estudio.



Desde el punto de vista legal se pueden distinguir tres tipos de regulaciones:

1. La regulación del suelo, del vial, del camino por el que se transita. Es fundamentalmente estatal.
2. La regulación que introduce la señalización de los caminos para crear redes de uso turístico o deportivo por parte de la población. Es fundamentalmente autonómica.
3. La regulación de la actividad senderista, cupos de personas, autorizaciones de paso, etc. Es también fundamentalmente autonómica.



3. LA REGULACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Cabe manifestar, en primer lugar, que bajo la legislación de la Unión Europea no existe hasta la fecha ningún documento normativo que regule directa o indirectamente los denominados “Caminos Naturales e Itinerarios no Motorizados”.

El artículo 2 del Protocolo N° 4 al “*Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*”², aprobado por los miembros del Consejo de Europa, reconoce ciertos derechos y libertades además de los que ya figuran en el Convenio. En el primer Protocolo adicional al Convenio, modificado por el Protocolo N° 11, se establece:

“Libertad de Circulación

1. *Toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él y a elegir libremente su residencia.*

[...]

4. *Los derechos reconocidos en el párrafo 1 podrán igualmente, en ciertas zonas determinadas, ser objeto de restricciones, que previstas por la ley, estén justificadas por el interés público en una sociedad democrática.”*

Al hablar de la “libertad de tránsito”, se hace referencia a una libertad protegida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; a pesar de ello, no se encuentran textos europeos donde se refleje el derecho del senderista o el derecho a transitar andando, incluido sin duda en éste el derecho de circulación, que tiene mayor amplitud. Tampoco la legislación europea incide en la aprobación de normativas que defiendan expresamente a quienes transitan andando por los caminos y por la naturaleza, lo que no implica que, en un futuro, no pueda optar por hacer algún pronunciamiento al respecto.

² La Convención Europea de Derechos Humanos fue adoptada por el Consejo de Europa en 1950 y entró en vigor en 1953. Tiene por objeto proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, y permite un control judicial del respeto de dichos derechos individuales. Hace referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.



La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea determina en su artículo 45 la libertad de circulación como ya manifestó en el precitado Convenio:

Artículo 45 Libertad de circulación y de residencia

- 1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.*
- 2. Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.*

Uno de los ejemplos más esclarecedores sobre este asunto, que refleja la omisión legislativa en la Unión Europea por decisión propia, versa en los intentos por parte de diversos parlamentarios europeos para que se regule de alguna manera el asunto y se establezca una posible armonización de la legislación sobre derechos de paso en la Unión Europea:

Comisión 5 de noviembre de 1997:

Respuesta del Sr. Santer en nombre de la Comisión (5 de noviembre de 1997) a la pregunta escrita E-3395/97 formulada el 23 de octubre de 1997 por el parlamentario europeo Hugh Kerr a la Comisión sobre la posible armonización de la legislación sobre derechos de paso en la Unión Europea:

Pregunta: "¿Prepara la Comisión propuestas sobre la armonización de la legislación en materia de derechos de paso en la Unión?"

Respuesta: "El tema planteado no es competencia de la Comunidad."

Comisión 3 de diciembre de 1998:

Respuesta del Sr. Papoutsis en nombre de la Comisión (3 de diciembre de 1998) a la pregunta escrita E-3022/98, con fecha 8 de octubre de 1998 por el parlamentario Florus Wijsenbeek sobre las rutas pedestres de utilidad pública. El parlamentario exponía ante la Comisión el desarrollo de rutas pedestres de la Unión Europea clasificadas como "GR" que constituyen un recurso importante para el fomento del turismo rural y planteaba varias preguntas a la Comisión sobre si tenía o no intención de promover la mejora de la señalización de los enlaces entre los circuitos pedestres de un Estado miembro a otro, promover la concesión de estatuto jurídico a las rutas pedestres de utilidad pública que atravesen terrenos públicos y privados o plantear publicaciones.

Respuesta: "La Comisión conoce la existencia de rutas pedestres dedicadas al excursionismo y que se distinguen con la sigla "GR" (grande randonnée). Sin embargo, no dispone de estudios sobre su repercusión en el desarrollo del turismo rural.

La Comisión no cuenta con un fundamento jurídico que permita regular la señalización de estas rutas, ni su enlace de un Estado miembro a otro, ni tampoco la publicación de planos de los circuitos pedestres. Estos aspectos de regulación son competencia de los



organismos que intervienen en la creación, equipamiento, señalización y mantenimiento de dichas rutas en los distintos Estados miembros. La Comisión tampoco dispone de un fundamento jurídico que permita fomentar la implantación de un estatuto jurídico de las rutas de utilidad pública que atraviesen terrenos públicos y privados. Esta cuestión, que tiene que ver sobre todo con los derechos de propiedad, acceso y utilización, es competencia de los Estados miembros por el principio de subsidiariedad.

No obstante, dentro de los programas de desarrollo rural aplicables en algunas zonas de la Comunidad, los fondos estructurales cofinancian operaciones relacionadas con rutas pedestres creadas por las autoridades de los Estados miembros y clasificadas "GR". La cofinanciación se da en particular en las regiones turísticas más inclinadas por el turismo de naturaleza y aventura (puesto de observación de la vida salvaje, estudio de los biotopos, etc.). Cuando las rutas atraviesan terrenos privados, el Estado miembro realiza de antemano los trámites necesarios para que sigan abiertos al público. También es posible cofinanciar la publicación de planos de los circuitos pedestres dentro de los mismos programas, cuando este material informativo sirve para fomentar actividades turísticas que permitan aprovechar mejor las inversiones y el potencial endógeno."

Por lo tanto, queda reflejada la dificultad de disponer de normativa europea armonizada y conjunta, si bien cabe reconocer que en el marco de la Unión Europea hay un fomento de los itinerarios no motorizados para uso senderista dentro de los programas de desarrollo rural.

Por otro lado, a iniciativa de las asociaciones integradas en la *European Ramblers Association*, se viene consolidando desde hace años una línea de propuestas que culminen en un derecho universal europeo de tránsito senderista como aplicación de la libertad de circulación en Europa (anteriormente mencionada en el art. 2 del Protocolo N^o 4).

Cabe destacar el IV Seminario Internacional de Senderismo y Territorio en Europa celebrado del 5 al 7 de junio de 2008 en Málaga, y que concluye con la "Carta de Málaga sobre Senderismo y Territorio en Europa"; entre sus puntos contiene, entre otros, varias recomendaciones que se refieren expresamente a la propuesta de una homogeneidad impulsada por las autoridades europeas:

- *"El acceso a la naturaleza debe ser de modo ordenado y facilitado por los organismos e instituciones públicas para disfrute de todos los ciudadanos europeos con un sentido responsable.*
- *La cultura y peculiaridades de cada Estado, constituyen un patrimonio a respetar, pero debe crearse una convergencia para que el acceso al medio natural y la práctica del senderismo sean plasmados en una directriz a seguir por los países de la Unión Europea."*



En definitiva, en el marco de la Unión Europea, a pesar de la existencia de una línea de propuestas para definir un derecho universal europeo de tránsito senderista como aplicación de la libertad de circulación en Europa, en la actualidad no existe más normativa europea que la que se refiere a los fondos que destinándose a zonas rurales se invierten en itinerarios para el tránsito senderista como un factor de desarrollo rural sostenible.

Sin embargo, a pesar de no existir una normativa común al respecto, algunos de los países miembros disponen de legislación propia que recoge los distintos aspectos normativos sobre este tipo de itinerarios. A modo de ejemplo, se podrían citar entre otros:

- Alemania. Existen dos leyes federales en las que se basa el sistema de acceso a la naturaleza. La “Ley Federal de Protección de la Naturaleza” (*Bundesnaturschutzgesetz 1998*), cuyo artículo 59 establece la libertad de acceso para uso recreativo a los prados abiertos, tanto por pistas como por caminos, y la “Ley Federal Forestal” (*Bundeswaldgesetz 1975*), respecto al acceso a los bosques, realizándose obligatoriamente por los caminos cuando se produzca en bicicleta o a caballo. Ambas leyes se remiten al desarrollo normativo que realizarán las regiones autónomas y contemplan la limitación de los derechos por causas de interés público.
- Suiza. Este país establece en su propia Constitución la elaboración de una normativa básica de senderos por la Confederación, y el apoyo y coordinación de los distintos cantones para la creación y mantenimiento de éstos. En base a este mandato surge la “Ley Federal de Senderos y Caminos” (*Bundesgesetz über Fuss-und Wanderwege. 1987*) por la que se establece el reparto competencial entre Estado central, cantones y municipios para la planificación, conservación y protección de los intereses de los senderistas.
- Italia. La Constitución italiana otorga, en sus artículos 117 y 118, la competencia legislativa exclusiva en materia de caminos y senderos a las regiones. Por otro lado, a través de la Ley de 1963 “Riordinamiento del CAI” atribuye al Club Alpino Italiano la tarea de proporcionar, tanto a favor de sus propios socios como para otros, el trazado y el mantenimiento de los senderos.



4. LA REGULACIÓN EN EL ESTADO ESPAÑOL

En el marco de la legislación nacional del Estado español no existen normas que regulen los Caminos Naturales o Itinerarios no Motorizados en sí mismas. Como ya se ha mencionado anteriormente en el epígrafe introductorio, desde el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se quiere contribuir a la observación y la conservación de estos espacios naturales, por una parte, mediante el mantenimiento de caminos e itinerarios ya acondicionados para su disfrute y, por otra, mediante la recuperación de infraestructuras actualmente en desuso.

Tal carencia normativa hace necesaria la conveniencia de adecuar el marco normativo estatal a las diferentes realidades existentes. Por su parte, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, establece las bases de una política rural propia como política de Estado, plenamente adaptada a las condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares del medio rural español, impulsando, a su vez, el desarrollo en las zonas rurales. Entre las medidas y las acciones del “Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible”, elaborado como consecuencia de dicho cuerpo normativo para los años 2010-2014, se encuentra la “Red Nacional de Itinerarios No Motorizados” dotada de una inversión real dispuesta en dicho Programa.

En definitiva, se está asistiendo al inicio de lo que parece ser una regulación, a través de diferentes cauces, normas, programas, acciones, etc. del objeto del presente estudio, impulsado no exclusivamente por el Estado sino también, como se aprecia posteriormente, por las Comunidades Autónomas. Los Caminos Naturales e Itinerarios no Motorizados comienzan a regularse y a dotarse de inversiones económicas, lo que viene a suponer su importancia dentro de las políticas socio ambientales existentes.

4.1. La Constitución Española

La Constitución es la norma superior del ordenamiento jurídico español, y entre todas las cuestiones que regula, se encuentran los títulos relativos a los derechos y deberes reconocidos en ella y a la organización territorial del Estado, con la distribución competencial sobre las materias.

Es necesario precisar si, de alguna manera, cabe en el texto constitucional el reconocimiento del derecho de libre circulación u otros derechos relacionados con la materia que se está tratando y, por otra parte, hay que analizar la delimitación que realiza la Constitución en relación a las competencias de cada Administración.



4.1.1. Derechos reconocidos

Sobre el pilar del artículo 19 de la Constitución Española de 1978, se sustenta el derecho al libre tránsito por los caminos, puesto que reconoce que los españoles tienen derecho a circular por el territorio nacional. Confrontado con él, al igual que sucede en los Estados del sur de Europa, existe el derecho de propiedad privada, que en España se reconoce en el artículo 33 de la Constitución, modulado por el reconocimiento de la función social de la propiedad.

Es entre el derecho de libre tránsito y el derecho de propiedad donde debe producirse la regulación de los Caminos Naturales y los Itinerarios no Motorizados, si bien pueden existir limitaciones amparadas en otros derechos reconocidos constitucionalmente. Como en todas las actividades que se desarrollan en el medio natural, deberán tenerse en cuenta los condicionamientos que provienen del desarrollo del artículo 45, que establece el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo. Sin embargo, los principios básicos de la regulación ambiental figuran entre los “principios rectores de la política social y económica” y no entre los “derechos y libertades” lo que produce diferencias en sus mecanismos de defensa.

El proceso de creación de normas jurídicas se encuentra ante un entramado de derechos constitucionalmente reconocidos, siendo también importantes aquellos artículos que obligan a los poderes públicos a fomentar la educación física y el deporte y la salud. También habrá que tener en cuenta el artículo que reconoce el derecho de asociación en el que se insertan las asociaciones deportivas, o los artículos que reconocen la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado o la defensa de los consumidores y usuarios, que afectan a las actividades desarrolladas a través de empresas.

La Constitución española, por consiguiente, reconoce diversos derechos y libertades fundamentales.



4.1.2. Distribución competencial: Estado - Comunidades Autónomas

Respecto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los artículos 148 y 149 de la Constitución realizan una delimitación que, por lo que respecta a los Caminos Naturales e Itinerarios no Motorizados, quedaría de la siguiente manera:

- Según el artículo 148 será competencia de las Comunidades Autónomas:

3ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

4ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

5ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

7ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8ª Los montes y aprovechamientos forestales.

9ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.

18ª Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19ª Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

- Por su parte, el artículo 149 pone en manos del Estado las siguientes competencias exclusivas:

8ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.

9ª Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.



13ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

18ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

23ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y Vías Pecuarias.

Según lo anterior, los Caminos Naturales e Itinerarios no Motorizados podrán verse afectados por aquellas normas autonómicas que tengan que ver con el urbanismo, obras públicas, carreteras, montes, agricultura y ganadería, medio ambiente, turismo, deporte y ocio. Del mismo modo, les podrán afectar normas estatales sobre derechos civiles, planificación económica, régimen jurídico de las Administraciones, protección del medio ambiente, montes o Vías Pecuarias.

4.2. El Código Civil

Desde el punto de vista histórico, los caminos eran las vías de comunicación de nuestros antepasados y su defensa, mantenimiento y conservación tenían una gran importancia. Aunque ya existían otro tipo de vías más modernas cuando se publicó el actual Código Civil, a finales del siglo XIX (Real Decreto de 24 julio 1889), el legislador tuvo presente la regulación de los caminos, estableciendo que los caminos son bienes de dominio y uso público, salvo que pertenezcan a particulares.

El propio artículo 339 del Código Civil (recogido en el Capítulo III “*De los bienes según las personas a que pertenecen*”, dentro del Título I “*De la Clasificación de los Bienes*” y del Libro II “*De los Bienes, de la Propiedad y de sus Modificaciones*”), determina que son bienes de dominio público “*los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos*”:



Más concretamente, manifiesta en su artículo 344 que “*son bienes de uso público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeados por los mismos pueblos o provincias*”.

Hace más de cien años que están puestos los pilares básicos de la regulación que se aplica en la actualidad, los caminos son bienes inmuebles destinados al uso público.

Hay que tener en cuenta que ciertos caminos que existían cuando se publicó el Código Civil se han convertido hoy en carreteras y autopistas, ya que se encontraban en el trazado más lógico para ir de un lugar a otro, no existiendo ya como camino. Tampoco debe obviarse que existen caminos privados, si bien España cuenta con una extensa red de caminos públicos que hacen innecesario, salvo en casos muy puntuales, la utilización de los privados para acondicionar trazados para uso senderista de la población.

Al mismo tiempo, es importante destacar el artículo 564, referido a la servidumbre de paso, entendiéndose como el titular de este derecho el propietario de una finca enclavada entre otras ajenas y sin salida o camino público, que tiene derecho a exigir paso por las heredades vecinas, previa la correspondiente indemnización.

4.3. El Registro de la Propiedad

La nueva legislación hipotecaria, apartándose de lo que había sido la tónica general hasta ese momento en España (Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario), acoge en el artículo 5 del Reglamento, de nueva redacción por Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, la posibilidad de inscripción de los bienes inmuebles de dominio público:

Artículo 5

Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial.

Efectivamente, hasta la reforma de 1998 se exceptuaba de la inscripción registral a los bienes de dominio público; sin embargo, a pesar de esta nueva posibilidad, es preciso recordar que el Registro de la Propiedad sirve para inscribir y dar publicidad a la propiedad de los bienes inmuebles y de los derechos que recaen sobre los mismos, pero continúa siendo voluntaria la inscripción; lo que se obtiene es seguridad jurídica.



A pesar de esta afirmación, la legitimación registral que el artículo 38 de la Ley Hipotecaria (Texto Refundido según Decreto de 8 de febrero de 1946) otorga a favor del titular inscrito, no significa nada por sí sola, al ser una presunción *iuris tantum* de la exactitud del asiento, susceptible de ser desvirtuado por prueba en contrario; esto es debido a que el Registro de la Propiedad carece de una base fáctica fehaciente, al basarse en simples declaraciones de los otorgantes, en cuanto a los datos de existencia, titularidad, extensión, linderos, etc., relativos a la finca, que, consecuentemente, caen fuera de la garantía de fe pública (Sentencias del Tribunal Supremo de 27/5/1994 y 22/6/1995).

Según lo dispuesto en los artículos 144, 147 y 174 del Reglamento Notarial, aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944, en el caso de una finca que sea objeto de transmisión y esté intervenida por Notario, no se garantiza la cabida de la finca ni los lindes, ya que ello resulta de los títulos presentados o de la afirmación del interesado.

En conexión con lo anterior, y puesto que la publicidad que facilitaba el Registro de la Propiedad no era necesaria para los bienes de dominio público, desde la modificación hipotecaria los particulares optaron por la inmatriculación de caminos públicos que atravesaban fincas de su propiedad o sobre sus límites, apropiándose de esa manera de estos bienes de naturaleza pública. Por esta razón, la Administración, al tratar de recuperar los caminos, se ha encontrado con una fuerte resistencia de particulares que basaban su derecho en el Registro de la Propiedad.

Pedro González de Poveda, magistrado del Tribunal Supremo, en la Sentencia de 6 de febrero de 1998 dictamina que: *“el Registro de la Propiedad por sí solo no lleva consigo ni produce una verdadera y auténtica identificación real sobre el terreno, teniendo en cuenta que dicho Registro tiene un simple contenido jurídico, no garantizando en consecuencia la realidad física y concreta situación sobre el terreno de la finca inmatriculada, puesto que tal situación puede o no concordar con la realidad existente”*; lo que significa que en muchas ocasiones las fincas de los particulares sobrepasan sus límites y los extrapolan hasta incluir los caminos públicos en ellas.

Es preciso recordar la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 5 de febrero de 1999, cuando establece que *“el principio de legitimación, que presume la existencia de los derechos inscritos tal y como constan en el asiento y su posesión, no es aplicable cuando intenta oponerse a una titularidad de dominio público, pues ésta es inatacable aunque no figure en el Registro de la Propiedad, puesto que no nace del tráfico jurídico base del Registro, sino de la Ley, y es protegible frente a los asientos registrales e incluso frente a la posesión continuada”*.



En definitiva, son bienes de dominio público con las características propias de estos bienes: inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad, pese a no estar inscritos en el Registro de la Propiedad.

La titularidad de un bien no viene determinada por su inscripción registral, le otorga una mayor seguridad jurídica, pero no le concede su naturaleza ni su condición demanial. Por tanto, el camino o itinerario que ha venido siendo público en su utilidad lo continúa siendo a pesar de no estar inmatriculado en el Registro de la Propiedad.

4.4. El Catastro Inmobiliario

Por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. El Catastro Inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos, y de características especiales (art. 1), es decir, la propiedad inmobiliaria en sus diferentes usos y aplicaciones, incluidos los caminos e itinerarios públicos³.

Según el artículo 3 del citado Real Decreto, la descripción catastral de los bienes inmuebles comprenderá sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral. A los solos efectos catastrales, salvo prueba en contrario, y sin perjuicio del Registro de la Propiedad, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecerán, los datos contenidos en el Catastro Inmobiliario se presumen ciertos.

Los Caminos Naturales y los itinerarios no motorizados, todos ellos públicos, deben ser incluidos en el Catastro Inmobiliario por quiénes tienen esa competencia, en función de la titularidad estatal, autonómica o local (hecho que prueba, como en el caso del Registro de la Propiedad, la titularidad del bien). Al mismo tiempo, las Gerencias Territoriales del Catastro solicitarán toda la información gráfica y documental de estos bienes cuando se proceda a renovar los mismos en Catastro.

³ Salvo el caso de Navarra y País Vasco que poseen competencias en esta materia y, por tanto, catastros propios.



En el caso concreto de los caminos e itinerarios, se describen sus características físicas, económicas y jurídicas, como la localización, referencia catastral, superficie, representación gráfica y el titular catastral. Los titulares catastrales de éstos, normalmente Ayuntamientos, tienen el deber de colaborar con el Catastro Inmobiliario, suministrándole cuantos datos, informes o antecedentes resulten precisos para su gestión, bien sea con carácter general, bien a requerimiento de los órganos competentes de aquél conforme a lo reglamentariamente establecido. Además, en el caso de los caminos, la incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro Inmobiliario, así como de las alteraciones de sus características, es obligatoria y podrá extenderse a la modificación de cuantos datos sean necesarios para que la descripción catastral de los inmuebles afectados concuerde con la realidad.

4.5. Las Federaciones

La Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada (FEDME)⁴ es una entidad privada sin ánimo de lucro, que ha sido declarada de utilidad pública por su labor en la promoción de los deportes de montaña y la escalada; asimismo, la FEDME realiza funciones delegadas por el Gobierno como la representación en foros internacionales.

Las competencias y funciones federativas sobre los senderos, independientemente de la facultad de las instituciones públicas para promulgar normativa sobre el marcaje de senderos y otros asuntos relacionados, se distribuyen en tres niveles:

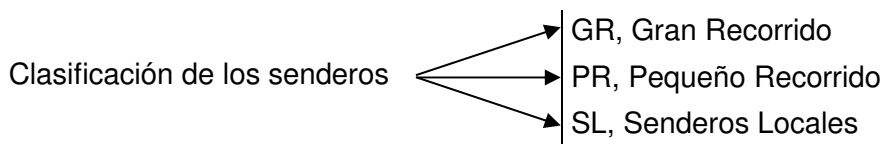
- Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada (FEDME)
- Federaciones Autonómicas (FF.AA.) y/o Territoriales
- Estructura Local

Como criterio general, el grueso de las competencias sobre la gestión de los senderos señalizados pertenece a las Federaciones Deportivas de Montaña Autonómicas y/o Territoriales. En relación a los senderos de Gran Recorrido, la asignación del número es competencia de la FEDME y su gestión de las FF.AA. Los

⁴ La FEDME se constituyó el 1 de julio de 1922 bajo el nombre “Federación Española de Alpinismo”.



senderos de Pequeño Recorrido (PR) y los Senderos Locales (SL) son competencia exclusiva de las FF.AA.



El sendero homologado es una instalación deportiva, identificada por las marcas registradas de GR (Gran Recorrido), PR (Pequeño Recorrido) ó SL (Sendero Local), que se desarrolla preferentemente en el medio natural y sobre viales tradicionales y que se encuentra homologado por la Federación Autonómica y/o territorial correspondiente.

Sus características han de posibilitar su uso por la mayoría de los usuarios y a lo largo de todo el año, pudiendo estar regulado por motivo ambiental y/o de seguridad. El sendero homologado es parte integrante de una red de senderos local, comarcal, autonómica y/o territorial, por cumplir unas exigencias precisas de trazado y señalización.

4.5.1. Registro General de Senderos

El Registro General de Senderos de la FEDME es una base de datos de carácter federativo estatal, que se va actualizando de manera continua, donde se recoge la situación de los senderos señalizados homologados y aquellos que están en las distintas fases de su realización: proyecto, ejecución y homologación.

La inscripción en el Registro General de Senderos tanto de GR como de PR, SL y otros, con su documentación completa, además de su carácter informativo, es la base para que la FEDME (bien a iniciativa propia o a instancias de alguna Federación Autonómica y/o Territorial afectada) pueda ejercer, en su caso, acciones jurídicas efectivas.



4.5.2. Competencias de las distintas Federaciones

La Resolución de 20 de septiembre de 1993 (RCL\1993\2830) establece los estatutos de la Federación Española y recoge en sus Títulos I y II sus principales competencias; esta resolución ha sido afectada por resoluciones posteriores que han supuesto la modificación de algunos de sus artículos⁵.

Entre las competencias de la FEDME se encuentran:

- Responsabilidad general sobre los senderos de Gran Recorrido (GR), Itinerarios Europeos (E) y Enlaces Internacionales, en los aspectos de la coordinación internacional e interautonómica, y la acción subsidiaria de las Federaciones Autonómicas y Territoriales, sobre la base del escrupuloso respeto a lo indicado en las normativas autonómicas que regulasen este aspecto.
- Elaboración de un Plan Estatal de Senderos, de periodicidad cuatrienal, que recoja los Planes Autonómicos junto con los elementos de coordinación comunes y líneas de actuación prioritarias.
- Creación y actualización del Registro General de Senderos de Gran Recorrido.
- Cesión de información general del Registro General de Senderos de Gran Recorrido a organismos públicos de carácter estatal.

Por otro lado, las principales competencias de las FF.AA. son las que se enumeran a continuación:

- Planificación, coordinación, ejecución, mantenimiento, información, divulgación, promoción y fomento de GR, PR, SL y E, que se desarrollen en su territorio.
- Homologación de senderos que discurren por su ámbito territorial.
- Registro de senderos y Plan Director Autonómico y/o Territorial.

⁵ Resolución de 1 de septiembre 2006. RCL 2006\1729
Resolución de 29 de septiembre 2003. RCL 2003\2549
Resolución de 20 de junio 2003. RCL 2003\1827
Resolución de 25 de febrero 2002. RCL 2002\751



- Elaboración de un documento técnico sobre el desarrollo de lo relativo a las señales, coherente con el de la FEDME y de exclusiva aplicación en su territorio.
- Establecimiento de criterios y denominaciones particulares, en ningún caso incoherentes con los enunciados del Plan Director Estatal, los expresados en este manual, ni con aquellos que se acuerden en reuniones del Comité Estatal de Senderos.
- Actualización del Registro de Senderos de su territorio, con inclusión de GR y E que discurran por el ámbito de su comunidad, tal y como aparecen en el Registro General de Senderos Estatal y de los PR y SL de su comunidad, buscando la mayor homogeneidad.
- Facilitar a la FEDME, de manera general, información del resto de senderos.

En relación a las competencias de las Federaciones Autonómicas y/o Territoriales, algunas Comunidades Autónomas como País Vasco, Principado de Asturias, La Rioja, la Comunidad Valenciana o Canarias ya han aprobado decretos reguladores de la ordenación de los senderos, su homologación y autorización:

- Decreto 79/1996, de 16 de abril, sobre Ordenación y Normalización del Senderismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Decreto 59/1998, de 9 de octubre, de Ordenación del Senderismo en el Principado de Asturias.
- Decreto 64/1998, de 20 de noviembre, por el que se regulariza la Realización de Senderos y su Uso público en el Medio Natural de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Decreto 179/2004, de 24 de septiembre, del Consell de la Generalitat de Regulación del Senderismo y Deportes de Montaña de forma compatible con la Conservación del Medio Natural de Valencia.
- Decreto 11/2005, de 15 de febrero, por el que se crea la Red Canaria de Senderos y se regulan las Condiciones para la Ordenación, Homologación y Conservación de los Senderos en la Comunidad Autónoma de Canarias.

En el epígrafe 5.1 *Decretos reguladores de los “senderos” en las Comunidades Autónomas* se desarrollará con detalle cada uno de estos decretos.



4.6. Las Marcas Registradas en materia de señalización

Se define el concepto “marca” como todo signo susceptible de representación gráfica que sirva para distinguir en el mercado los productos o servicios de una empresa de los de otras. Tales signos podrán, en particular, ser:

- a) Las palabras o combinaciones de palabras, incluidas las que sirven para identificar a las personas
- b) Las imágenes, figuras, símbolos y dibujos
- c) Las letras, las cifras y sus combinaciones
- d) Las formas tridimensionales entre las que se incluyen los envoltorios, los envases y la forma del producto o de su presentación
- e) Los sonoros
- f) Cualquier combinación de los signos que, con carácter enunciativo, se mencionan en los apartados

Existen diferentes modelos de marcas registradas; algunas de ellas, como las de los Caminos Naturales, se extienden por todo el territorio nacional, mientras que otras se limitan a una comarca, como es el caso de La Jacetania, a un camino, como la Vía de la Plata, o a los senderos de los espacios protegidos de una Comunidad Autónoma.

Las marcas registradas se encuentran protegidas por el Registro de Patentes y Marcas, regulado a partir de la Ley de Marcas (Ley 17/2001, de 7 de diciembre), que confiere derecho exclusivo a utilizarlas, quedando prohibido su uso a terceros sin consentimiento expreso.

El derecho de propiedad sobre la marca y el nombre comercial se adquiere por el registro válidamente efectuado, de conformidad con las disposiciones de la citada Ley. El Registro tendrá carácter único en todo el territorio nacional y su administración corresponderá a la Oficina Española de Patentes y Marcas.



El registro de la marca confiere a su titular el derecho exclusivo a utilizarla en el tráfico económico. El titular de la marca registrada podrá prohibir que terceros, sin su consentimiento, la utilicen en el tráfico económico:

- a) Cualquier signo idéntico a la marca para productos o servicios idénticos a aquellos para los que la marca esté registrada.
- b) Cualquier signo que por ser idéntico o semejante a la marca, y por ser idénticos o similares los productos o servicios, implique un riesgo de confusión del público; el riesgo de confusión incluye el riesgo de asociación entre el signo y la marca.
- c) Cualquier signo idéntico o semejante para productos o servicios que no sean similares a aquellos para los que esté registrada la marca, cuando ésta sea notoria o renombrada en España o cuando con la utilización del signo, realizada sin justa causa, se pueda indicar una conexión entre dichos bienes o servicios y el titular de la marca; también se contemplarán los casos en los que ese uso pueda implicar un aprovechamiento indebido o un menoscabo del carácter distintivo o de la notoriedad o renombre de dicha marca registrada.

El titular de una marca registrada podrá ejercitar ante los órganos jurisdiccionales las acciones civiles o penales que correspondan contra quienes lesionen su derecho y exigir las medidas necesarias para su salvaguardia. En especial, podrá reclamar en la vía civil:

- a) La cesación de los actos que violen su derecho
- b) La indemnización de los daños y perjuicios sufridos
- c) La adopción de las medidas necesarias para evitar que prosiga la violación

Tanto la solicitud como la marca podrán ser objeto de licencias sobre la totalidad, o una parte, de los productos y servicios para los cuales esté registrada (para todo o para parte del territorio español).

Como ejemplo, merece la pena destacar el complejo de marcas internacionales de los recorridos GR, PR y SL, que se encuentran registradas por la FEDME en el Registro Oficial de Marcas y Patentes, teniendo encomendada su gestión, a través



del proceso de homologación, las federaciones autonómicas de los distintos territorios. También está registrada la imagen de las señales de continuidad del sendero, dirección equivocada, cambio de dirección y cambio brusco de dirección, representadas con trazos paralelos rojo y blanco en los GR, amarillo y blanco en los PR y verde y blanco en los SL. De esta forma, la señalización será homogénea para todo el territorio nacional, coincidente con la de países de nuestro entorno y, por tanto, reconocida por los senderistas europeos y avalada por la *European Ramblers Association*.

4.7. Caminos como Bienes de Interés Cultural

En relación a los Bienes de Interés cultural, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español abrió paso a la declaración legal de Bien de Interés Cultural (BIC). Con posterioridad, en uso de sus competencias, fueron las Comunidades Autónomas quienes asumieron en sus leyes la figura.

Integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico (art. 1.2).

El caso más relevante de un camino considerado como Bien de Interés Cultural es, sin duda, el del Camino de Santiago. Sin embargo, existen otros caminos que han sido declarados BIC. A continuación se exponen dos casos:

- El Gobierno de Aragón declaró Bien de Interés Cultural el Camino de los Pilonos, entre Villarroya y Allepuz (Teruel). Se trata de un tramo de un antiguo Camino Real entre Teruel y las poblaciones del Levante por el Maestrazgo turolense, que a lo largo de seis kilómetros conserva 113 grandes pilones o hitos construidos con obra de mampostería, piedra y mortero y enlucidos. Los pilones se sitúan a los laterales del camino a distancia regular, entre 30 y 50 metros, con el fin de obtener una relación visual entre ellos para no perderse con la ventisca, nieve y niebla, elementos meteorológicos que son frecuentes en un paisaje árido sin apenas vegetación arbórea. Este camino medieval fue vía de salida de las materias primas del Maestrazgo, sobre todo lana, aunque los pilones son probablemente del siglo XVIII.



- El Gobierno de Cantabria declaró Bien de Interés Cultural el Camino Real de Las Hoces, en los términos municipales de Bárcena de Pie de Concha y Pesquera. Se trata de un tramo del "Camino Real de Reinosa a Santander", proyectado para facilitar el tránsito de cereales y lanas castellanas al puerto de Santander, que se convirtió en la principal vía de tránsito entre la Meseta y el Cantábrico, hasta la llegada del ferrocarril en 1866. Este tramo formaba parte de un plan más amplio elaborado en el siglo XVIII por el Marqués de la Ensenada, consistente en la construcción de una red de carreteras y canales navegables, con el fin de mejorar las comunicaciones, sustituyendo la antigua calzada romana, y así posibilitar la formación de un mercado nacional de productos agrícolas.

4.8. Caminos como Monumentos Naturales

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece que los Monumentos Naturales son espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial (art. 33.1). Las leyes autonómicas incluyen esta figura en su normativa de Espacios Naturales Protegidos.

En este sentido, por Orden de 26 de octubre de 2006, de la Conselleria de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana, se acordó iniciar el procedimiento de declaración del Monumento Natural del Camí de les Useres, entre la población de les Useres y la ermita de Sant Joan de Penygososa, en el término de Vistabella del Maestrazgo. Mediante esta Orden, se estableció un área de amortiguación de impactos definida como aquella superficie de terreno a ambos lados del camino y que se encuentra a una distancia de 50 metros, o menos, trazados en proyección horizontal y perpendicular al eje central de la traza. En esta área se aplicarán medidas cautelares y quedarán sometidas a informe previo, preceptivo y vinculante, de la Conselleria de Territorio y Vivienda, y a las autorizaciones, licencias y cualquier tipo de procedimiento administrativo previsto por la Ley de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.

El "Cami de les Useres", en Castellón, es un camino de romería que tiene establecidos de forma secuencial, precisa y ordenada cada una de sus celebraciones, descansos, comidas y actos a lo largo de 35 kilómetros, con un desnivel acumulado de 1.000 metros. A lo largo del recorrido es posible encontrar diversos yacimientos arqueológicos, masías, ermitas, castillos y cruceros (peirós), que suponen un importante patrimonio arqueológico, arquitectónico, cultural y etnológico, vinculado al propio camino. Sin embargo, parece dominar sobre él el



aspecto natural, ya que transcurre “a través de un paisaje formado por escarpadas lomas dispuestas paralelamente a la costa, con profundos barrancos y amplias áreas de matorral, carrascales y pinares. Su importante desnivel permite disfrutar de un cambio progresivo de la vegetación, que se adapta gradualmente a la altura y, por lo tanto, al rigor climático continental de la montaña”⁶.

4.9. Antiguas plataformas de ferrocarril: Vías Verdes

En el año 1993 existían en España más de 7.600 kilómetros de líneas férreas que no ofrecían servicio de trenes, o que nunca llegaron a tenerlo por quedar inconclusas las obras de construcción del ferrocarril.

Este patrimonio de gran valor histórico y cultural está rescatándose de su olvido y la desaparición total, al ofrecer un gran potencial para desarrollar iniciativas de reutilización con fines ecoturísticos, acordes a las nuevas demandas sociales. El objetivo es acondicionar antiguos trazados ferroviarios para uso de la sociedad, cicloturistas, caminantes y personas con movilidad reducida, todo ello, a través del Programa de Caminos Naturales y el Programa Vías Verdes, desarrollado actualmente por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en colaboración con ADIF, RENFE Operadora y FEVE. Es importante destacar que en el desarrollo de este tipo de itinerarios existe una participación activa por parte de las Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos, así como grupos ciclistas, ecologistas y colectivos ciudadanos.

A pesar de la importancia ecológico-cultural de estos bienes, en la actualidad, no existe ningún instrumento normativo específico de protección de las Vías Verdes; a pesar de la demanda generalizada entre los gestores de los diversos itinerarios sobre la puesta en marcha de un marco normativo más general para estas infraestructuras, que regule su uso, proteja sus entornos de actuaciones indeseadas y marque las infracciones y sanciones.

En este sentido, el 4 de marzo de 2010, se aprobó una Proposición no de Ley relativa a las Vías Verdes, que considera necesario reforzar jurídica y administrativamente las actuaciones del Programa Vías Verdes, donde se reconoce el valor de las actuaciones desarrolladas desde 1993 hasta el momento por el

⁶ Decreto 40/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se declara el Camí dels Pelegrins de Les Useres como Monumento Natural (Exposición de Motivos).



Programa Vías Verdes, y sus “*expectativas reales de crecimiento dado el interés público y social que despierta*”, por lo que concluye de la siguiente manera:

“El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

- 1. Impulsar y promover, conjuntamente con las Comunidades Autónomas, todas las iniciativas dirigidas al desarrollo de nuevas Vías Verdes y a la mejora y promoción de las ya existentes.*
- 2. Consignar en los Presupuestos Generales del Estado una partida presupuestaria concreta para financiar las actuaciones que se programen anualmente.*
- 3. Elaborar una reglamentación específica con el rango legislativo oportuno que permita dotar de respaldo jurídico a la calificación de “Vía Verde”, delimitándola principalmente a los itinerarios que discurren sobre antiguos trazados ferroviarios y a las actuaciones necesarias para su adecuación y puesta en funcionamiento.*
- 4. Promover acuerdos con otras administraciones, y conveniar con CC.AA. y entes locales el marco por el cual el Ministerio de Fomento, a través de FEVE y ADIF, pondrá a disposición de este programa los terrenos y edificios fuera de uso ferroviario.”*

Por otro lado, en La Rioja existe el primer ejemplo de normativa específica sobre rutas verdes en España, una ley que regula la Red de Itinerarios Verdes de La Rioja, y que se desarrollará con más detalle en el epígrafe 5.2.2. *La Rioja. Ley de Itinerarios Verdes*”.

Adicionalmente, existe otro tipo de regulación de carácter más local, normalmente mediante ordenanzas municipales, que regula aspectos específicos como puede ser el aprovechamiento especial del dominio público o la utilización privativa del mismo en un determinado municipio, así como la concesión de licencia para la realización de obras, actividades, etc., en tramos determinados de Vías Verdes.



4.10. La Normativa Aplicable

4.10.1. Montes

El objeto de la Ley de Montes, Ley 43/2003, de 21 noviembre, es “*garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional, apoyándose en la solidaridad colectiva y la cohesión territorial*”; partiendo de esta premisa la norma define los principios rectores que la inspiran (art. 3).

Si se tienen en cuenta los datos del último Inventario Forestal Nacional, aprobado por el Consejo de Ministros de 5 de julio de 2002, la superficie forestal española asciende a 26 millones de ha, equivalentes a un 51,93% del territorio nacional, porcentaje muy superior al de la mayoría de los países europeos, con la excepción de los escandinavos y de Rusia. A diferencia de lo que ocurre en Europa, buena parte de esta superficie forestal está desarbolada o cubierta apenas por arbolado ralo, pues tan solo el 56% de esta superficie está arbolada y se puede considerar como bosque. Éstos datos indican que, dejando aparte la superficie de las urbes, la superficie forestal española es, junto con la superficie agraria total, la que más territorio nacional ocupa y, por tanto, la que debe ser más protegida si se atiende a la función social que provee.

En base a lo anterior, se puede afirmar que la gestión forestal cobra un interés relevante frente a la gestión de otro tipo de espacios. La definición de este tipo de gestión se recoge en el artículo 6 de la citada Ley:

Artículo 6

e) Gestión forestal sostenible: la organización, administración y uso de los montes de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas.

Como afirma el artículo 32.1, “*los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural*”.



Dentro del régimen jurídico de los usos en el dominio público forestal, según el artículo 15, *“la Administración gestora de los montes demaniales podrá dar carácter público a aquellos usos respetuosos con el medio natural, siempre que se realicen sin ánimo de lucro y de acuerdo con la normativa vigente, en particular con lo previsto en los instrumentos de planificación y gestión aplicables, y cuando sean compatibles con los aprovechamientos, autorizaciones o concesiones legalmente establecidos”*. Las competencias a este respecto se distribuyen entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales.

4.10.2. Patrimonio Natural y Biodiversidad

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad tiene como objeto el establecimiento del régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución española (art. 1).

Al igual que ocurre con los “montes españoles”, el patrimonio natural y la biodiversidad también cumplen una función social y pública, y se rigen por una serie de principios establecidos por los arts. 4 y 2 respectivamente.

En relación a la protección de los espacios naturales el art. 27 dispone:

1. “Tendrán la consideración de espacios naturales protegidos aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales:

a. Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo.

b. Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.

2. Los Espacios Naturales Protegidos podrán abarcar en su perímetro ámbitos terrestres exclusivamente, simultáneamente terrestres y marinos, o exclusivamente marinos”.



En consecuencia, según los bienes y valores a proteger, y de los objetivos de gestión a cumplir, los Espacios Naturales Protegidos, ya sean terrestres o marinos, se clasificarán, al menos, en alguna de las siguientes categorías (art. 29):

- a. Parques
- b. Reservas Naturales
- c. Áreas Marinas Protegidas
- d. Monumentos Naturales
- e. Paisajes Protegidos

Estas categorías son las contempladas a nivel estatal; por su parte, las normativas autonómicas han previsto otras tantas figuras diferentes.

La zonificación de los espacios va a permitir distinguir, dentro de su regulación general, una serie de matizaciones según se trate de zona de reserva, zona de uso restringido, zona de uso moderado o zona de uso especial.

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales o PORN son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica (art. 16).

El Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), sin embargo, decidirá la regulación concreta de todo lo que afecta a ese espacio en concreto, como por ejemplo lo relativo al senderismo. Serán los PRUG los que acojan las limitaciones que afecten a los caminos y senderos, bien a su diseño, recuperación o adecuación, o bien a su uso por los visitantes del Espacio Natural Protegido.

A continuación se exponen dos ejemplos:

- *Parque Nacional de Aigüestortes i Estany De Sant Maurici*

El Decreto 39/2003, de 4 de febrero, de la Generalitat de Cataluña, aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici. Al igual que en otros Espacios Naturales Protegidos, se regula la actividad del senderismo, los itinerarios o recorridos realizados por visitantes del espacio.



Artículo 23. Senderismo

La práctica del senderismo se encuentra sujeta a las normas siguientes:

- a) No está permitido penetrar en las zonas de reserva del Parque Nacional, o de reserva integral de la zona periférica de protección.*
- b) En el resto del territorio, sólo está permitido circular por caminos, senderos actualmente existentes.*
- c) Los itinerarios guiados que se efectúen en el interior del Parque Nacional tendrán que ser realizados por los guías interpretadores acreditados por el Parque, salvo los itinerarios monográficos realizados por especialistas en el desarrollo de funciones docentes o de divulgación de la investigación, previa autorización de la Administración del Parque, y las actividades alpinísticas o de travesía realizadas por guías de montaña titulados.*
- d) Las visitas en grupos organizados de más de veinte personas tendrán que llevarse a cabo con el acompañamiento de los guías interpretadores acreditados por el Parque Nacional. En el caso de itinerarios a pie por el interior del Parque, hará falta un guía interpretador por cada veinte personas.*
- e) Si la práctica de alguna de las actividades relacionadas en los apartados anteriores puede representar un riesgo para la conservación de los sistemas naturales y la fauna, o un peligro para las personas, la Administración del Parque Nacional podrá limitarlas de forma temporal o indefinida.*

Sin embargo, otras veces, la normativa se refiere a las características del camino, por ejemplo a las acciones que se pueden desarrollar acerca de su compactación.

Artículo 31. Régimen de las infraestructuras, instalaciones y viviendas

31.1 En el ámbito del Parque Nacional quedan prohibidas, de acuerdo con lo que establece el artículo 3.1 de la Ley 7/1988, de 30 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, las siguientes actuaciones relativas a infraestructuras, instalaciones y viviendas:

- a) La instalación de nuevas líneas eléctricas y telefónicas.*
- b) La consolidación de nuevas trazas de pistas dentro del Parque Nacional, a excepción de la zona de uso especial. En la zona periférica de protección podrán consolidarse las nuevas trazas de las pistas consideradas en los planes de ordenación forestal aprobados.*
- c) La consolidación de ninguna nueva traza de caminos y sendas que no sea mediante la compactación del terreno natural. La anchura actual de la traza en todas las sendas y rutas de itinerarios no podrá ser ampliada.*
- d) La construcción de edificaciones de nueva planta de cualquier tipo, a excepción de las estructuras que sean necesarias para garantizar la conservación del Parque, o*



posean una utilidad pública o interés social, que podrán ser autorizadas en las condiciones establecidas en el artículo 3.1 y 4.2 de la Ley 7/1988.

31.2 Cualquier obra de mejora o acondicionamiento de infraestructuras tendrá que tener una autorización de la administración del Parque Nacional, que emitirá un informe preceptivo sobre el proyecto técnico. Será obligatorio el depósito de la fianza del 4% de los presupuestos, con un mínimo de 1.502 euros. En el caso de arreglo de los caminos propiedad de las empresas hidroeléctricas, las obras tendrán que adecuarse a la normativa relativa a infraestructuras establecida en este Decreto. La documentación mínima de estos proyectos contendrá una memoria, planes, evaluación de efectos en el medio natural, estudio de restauración y acondicionamiento, pliego de condiciones y presupuesto.

31.3 Las obras de mejora y acondicionamiento tendrán que llevarse a cabo fuera de las épocas de máxima afluencia de visitantes y sin causar molestias a la fauna protegida en su época de reproducción.

31.4 De acuerdo con el que establecen el artículo 29.2 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales, y el artículo 9.3 de la Ley 7/1988, de 30 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, la administración del Parque Nacional y el Patronato tienen que emitir informe preceptivo previo al otorgamiento de las autorizaciones necesarias para la ejecución de cualquier plan, obra, movimiento de tierra o explotación de los recursos naturales que afecten al territorio del Parque Nacional y su zona periférica de protección.

- **Parque Nacional del Teide**

El Decreto 153/2002, de 24 de octubre, aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional del Teide. A este respecto, una primera mención al ámbito de los caminos aparece en su apartado 3.6.6.

“3.6.6) Los caminos y senderos, al tiempo que constituyen un elemento indispensable para el uso y disfrute del Parque proporcionando acceso a determinadas áreas, sirven como herramientas de manejo para ayudar a controlar la distribución y la intensidad del uso y para evitar impactos no deseados. Los puntos de inicio y fin, así como los accesos a los senderos quedarán claramente ligados al sistema de uso y circulación en el Parque para facilitar su utilización y su gestión”

Sin embargo es el epígrafe 7.6.4. el que regula la red de caminos del Parque:

7.6.4. Red de caminos y senderos.

Se organizará el sistema de senderos del Parque, constituido por todos aquellos abiertos al público. Los más importantes constituirán la Red principal de senderos, que será objeto de atención prioritaria y sobre la que se deberá editar material específico. La Federación Canaria de Montañismo podrá colaborar de forma activa en su definición y elaboración. Jugarán un



papel preeminente los senderos Portillo-Pico del Teide; Lomo de Chío-Pico del Teide; ascenso a Guajara y el Camino Real de Chasna, como elementos integrantes de otras grandes rutas de la Isla. En el Plan de uso público se establecerán las regulaciones específicas de uso a que haya lugar.

La Administración del Parque colaborará con otras instituciones y con grupos de usuarios para facilitar el acceso y su disfrute a pie, así como para posibilitar la organización y uso de los senderos insulares que se prolongan en el exterior. En aquellos cuyo recorrido completo exija más de una jornada y sea apropiado, se promoverá coordinadamente con las administraciones responsables del territorio afectado la ubicación de alguna instalación de pernocta.

Se crearán y adecuarán varios senderos autointerpretativos asociados a los lugares de mayor concurrencia de visitantes.

Casi todas las Comunidades Autónomas han promulgado leyes generales de Espacios Naturales Protegidos y algunas relacionadas con la protección de la flora y la fauna; superpuestas a ellas se han establecido medidas de protección ambiental adaptadas a la peculiaridad de cada uno de los diferentes espacios protegidos. Los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de estos espacios multiplican las situaciones diferenciadas al adaptar aspectos particulares de la conservación a cada espacio. Además, otras normas, como los planes que protegen especies concretas de animales o vegetales, incorporan a la regulación general otros aspectos particulares de conservación. En cualquiera de estos documentos legales se puede encontrar regulación de caminos y senderos aplicada a cada caso particular.

4.10.3. Conservación

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad dispone en su artículo 52.1. que *“las Comunidades Autónomas adoptarán las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera,...”*

Es por lo antedicho que estas normas de conservación limitadoras afectan directamente a todos aquellos caminos y senderos al restringir de alguna manera el régimen de uso de los mismos, en tanto en cuanto les afecta lo dispuesto en ellas. En ese sentido, el artículo 53 establece el “Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial”, el artículo 54 las “Prohibiciones para las especies



incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial”, el artículo 55 el “Catálogo Español de Especies Amenazadas” y, por último, el artículo 56 que dispone los “Efectos de la inclusión en el Catálogo Español de Especies Amenazadas”.

Un claro ejemplo de norma que adopta medidas con objeto de garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre es el Decreto 45/2003, de 25 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establece un régimen de protección para el quebrantahuesos y se aprueba el Plan de Recuperación del mismo. Las medidas contempladas están enfocadas preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera.

4.10.4. Vías Pecuarias

La Ley 3/1995, de 23 marzo, de Vías Pecuarias, por la que se establece su normativa básica aplicable, determina en su artículo 1.2. que se entiende por Vías Pecuarias *“las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurrendo tradicionalmente el tránsito ganadero”*, igualmente determina en el artículo 1.3. que *“las Vías Pecuarias podrán ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios en términos acordes con su naturaleza y sus fines, dando prioridad al tránsito ganadero y otros usos rurales, e inspirándose en el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural”*.

Como se puede observar, es en el año 1995 cuando se publica la Ley Básica Estatal, y será en los años posteriores cuando se desencadena la legislación autonómica propia, teniendo en cuenta al artículo 2:

Artículo 2. Naturaleza jurídica de las Vías Pecuarias.

Las Vías Pecuarias son bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En base a lo anterior, las Comunidades Autónomas han redactado leyes o reglamentos fundamentados en la Legislación Básica de Vías Pecuarias:

- Ley Foral 19/1997, de 15 de diciembre, de Vías Pecuarias de Navarra
- Decreto 3/1998, de 9 de enero, por el que se Aprueba el Reglamento que regula las Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja



- Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid
- Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se Aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía
- Decreto 49/2000, de 8 de marzo, que establece el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Extremadura
- Decreto 195/2001, de 5 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 49/2000 de Extremadura
- Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha
- Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de Vías Pecuarias de Aragón

Si bien las Vías Pecuarias son un patrimonio natural y cultural de titularidad pública único en Europa con muchos siglos de existencia a sus espaldas, hoy día se plantean los problemas existentes para su determinación, recuperación y defensa jurídica. Otros aspectos a definir, no menos importantes, son las estrategias para su integración en la ordenación del territorio, la vigencia de la trashumancia y los nuevos usos recreativos y el desarrollo rural.

Es importante recalcar lo dispuesto en la “exposición de motivos” de la Ley Básica Estatal:

“Es indudable la importancia económica y social que durante siglos revistió la trashumancia, de cuya trascendencia es prueba elocuente el apoyo prestado por los monarcas a esta actividad desde la Baja Edad Media, creando, amparando o fortaleciendo a las nacientes agrupaciones pastoriles (juntas, ligallos, mestas), que con el tiempo se erigieron en poderosos gremios -su ejemplo más significativo es el Honrado Concejo de la Mesta-, a cuyo amparo los ganados aprovechaban pastizales complementarios merced a sus desplazamientos periódicos por cañadas reales y otras Vías Pecuarias, todo lo cual hizo posible en la Edad Moderna el desarrollo de un potente mercado lanero de resonancias internacionales.

Sin embargo, desde comienzos de la Edad Contemporánea se advierte un declive rápido de la trashumancia -que se agudiza con la abolición de la Mesta (1836) y con la desamortización comunal (1855)-, y, consiguientemente, un menor uso de las Vías Pecuarias, cuya infraestructura soporta un intrusismo creciente

Finalmente, y atendiendo a una demanda social creciente, las Vías Pecuarias pueden constituir un instrumento favorecedor del contacto del hombre con la naturaleza y de la ordenación del entorno medioambiental.

Todo ello convierte a la red de Vías Pecuarias -con sus elementos culturales anexos- en un legado histórico de interés capital, único en Europa, cuya preservación no garantiza en modo



alguno la normativa vigente. En efecto, aunque la Ley 22/1974, de 27 de junio, de Vías Pecuarias, reconoce la naturaleza demanial de estos bienes, declarando que no son susceptibles de prescripción ni de enajenación, estima, no obstante, innecesarias o sobrantes y, por consiguiente, enajenables todas aquellas vías o parte de las mismas que no se consideren útiles desde la estricta perspectiva del tránsito ganadero o de las comunicaciones agrarias, perspectiva que su Reglamento de aplicación de 3 de noviembre de 1978 amplía todavía más, hasta llegar a incluir como derechohabientes del dominio público a los propios intrusos. De ahí la necesidad de dictar una nueva Ley.”

Los diferentes actos administrativos que vienen realizándose en las Vías Pecuarias por parte de las Comunidades Autónomas, tales como las clasificaciones, deslindes, amojonamientos, etc., dan firmeza legal al dominio público pecuario, sobre todo frente a las agresiones sufridas por parte de las extralimitaciones particulares; las funciones de las Vías Pecuarias, por tanto, se consolidan al llevarse a cabo estos actos administrativos de defensa de este dominio.

La multifuncionalidad de las Vías Pecuarias no se basa exclusivamente en la función ecológica de las vías, también considera la función recreativa, al entender que estos dominios sirven para realizar actividades como el paseo, el senderismo o la cabalgada, satisfaciendo así la creciente demanda social del turismo activo y de los espacios naturales⁷.

Conviene destacar la normativa existente en materia de Vías Pecuarias desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad:

- Reglamento para la Organización y Régimen de la Asociación General de Ganaderos del Reino, aprobado por el Real Decreto de 31 de marzo de 1854.
- Reglamento de la Asociación General de Ganaderos del Reino, aprobado por el Real Decreto de 13 de agosto de 1892.
- Real Decreto de 5 de junio de 1924 sobre régimen de Vías Pecuarias.
- Reglamento de Vías Pecuarias de 23 de diciembre de 1944.
- Ley 22/1974, de 24 de junio, de Vías Pecuarias.

⁷ Alenza García, José Francisco (Profesor Universidad Pública de Navarra) “I Congreso Nacional de Vías Pecuarias, Conferencia Inaugural”, Madrid, 4 a 7 de mayo 2005.



Por medio de un análisis del régimen jurídico actual de las Vías Pecuarias, basado en el realizado por Manteca Valdelande (1995), se distingue:

- Régimen de Derecho Privado: destacando la inclusión del artículo 570 del Código Civil en el Libro II dentro del Título VII “De las servidumbres”, que dice:

“Las Servidumbres existentes de paso para ganados, conocidas con los nombres de cañada, cordel, vereda o cualquier otro, y las de abrevadero, descansadero y majada, se registrarán por las ordenanzas y reglamentos del ramo y, en su defecto, por el uso y costumbre del lugar.

Sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos, la cañada no podrá exceder en todo caso de la anchura de 75 metros, el cordel de 37 metros 50 centímetros y la vereda de 20 metros.

Cuando sea necesario establecer la servidumbre forzosa de paso o la de abrevadero para ganados se observará lo dispuesto en esta sección y en los artículos 555 y 556. En este caso la anchura no podrá exceder de 10 metros”.

- Régimen de Derecho Público: constituyendo la mencionada Ley 3/1995, el marco normativo básico y configurando un régimen jurídico uniforme para las Vías Pecuarias en todo el territorio nacional. No obstante, tal y como se concluyó en el II Congreso Nacional de Vías Pecuarias, es necesario “completar el marco normativo por parte de las Administraciones Públicas competentes en Vías Pecuarias”.

4.10.5. Riberas del mar

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, hoy parcialmente derogada, tuvo una impronta notable en la realidad de las costas españolas y también en sus riberas, por las que discurren caminos y senderos. Las actuaciones de las Administraciones Públicas deben garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.

En este sentido, existen una serie de servidumbres legales que afectan al entorno del senderismo; cabe destacar que la servidumbre de tránsito recaerá sobre una franja de 6 metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar. Esta zona deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos, en lugares de tránsito difícil o peligroso dicha anchura podrá ampliarse en lo que resulte necesario, hasta un máximo de 20 metros.



Las servidumbres se pueden definir según lo determinado en el Código Civil (Título VII) “*como aquel gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño*” (art. 530 Cciv.), las servidumbres impuestas por la ley tienen por objeto la utilidad pública o el interés de los particulares (art. 549 Cciv.), estas pueden ser a su vez de aguas, de paso, etc.

Estas servidumbres quedan reguladas en la citada ley, en las secciones 1ª a 3ª dentro del Capítulo II del Título II, así como en el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Costas (dentro del Capítulo II del Título II también):

- Sección 1ª. Servidumbre de Protección
- Sección 2ª. Servidumbre de Tránsito
- Sección 3ª. Servidumbre de Acceso al Mar

4.10.6. Riberas de los ríos

El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, parcialmente derogado, plantea diferentes escenarios de interés para el trazado de los caminos y su uso público.

El Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprobó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico⁸ y que desarrollaba determinados Títulos de la derogada Ley 29/1985, de 2 de agosto de Aguas, ya definía las servidumbres. El Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica este Reglamento (última modificación) determina lo siguiente:

Artículo único. Modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

El Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, se modifica en los siguientes términos:

⁸ Este Reglamento ha sido modificado en diversas ocasiones, por lo que las referencias a la Ley de Aguas contenidas se entenderán hechas al artículo correspondiente del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001).



Tres. El artículo 6 queda redactado del siguiente modo:

«1. Se entiende por riberas las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas y por márgenes los terrenos que lindan con los cauces.

2. La protección del dominio público hidráulico tiene como objetivos fundamentales los enumerados en el artículo 92 del texto refundido de la Ley de Aguas. Sin perjuicio de las técnicas específicas dedicadas al cumplimiento de dichos objetivos, las márgenes de los terrenos que lindan con dichos cauces están sujetas en toda su extensión longitudinal:

a) A una zona de servidumbre de cinco metros de anchura para uso público, que se regula en este reglamento.

b) A una zona de policía de cien metros de anchura, en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que en él se desarrollen.

3. La regulación de dichas zonas tiene como finalidad la consecución de los objetivos de preservar el estado del dominio público hidráulico, prevenir el deterioro de los ecosistemas acuáticos, contribuyendo a su mejora, y proteger el régimen de las corrientes en avenidas, favoreciendo la función de los terrenos colindantes con los cauces en la laminación de caudales y carga sólida transportada.

4. En las zonas próximas a la desembocadura en el mar, en el entorno inmediato de los embalses o cuando las condiciones topográficas o hidrográficas de los cauces y márgenes lo hagan necesario para la seguridad de personas y bienes, podrá modificarse la anchura de dichas zonas en la forma que se determina en este Reglamento.»

Cuatro. El artículo 7 queda redactado del siguiente modo:

«1. La zona de servidumbre para uso público definida en el artículo anterior tendrá los fines siguientes:

a) Protección del ecosistema fluvial y del dominio público hidráulico.

b) Paso público peatonal para el desarrollo de los servicios de vigilancia, conservación y salvamento, salvo que por razones ambientales o de seguridad el organismo de cuenca considere conveniente su limitación.

c) Varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional y en caso de necesidad.

2. Los propietarios de estas zonas de servidumbre podrán libremente sembrar y plantar especies no arbóreas, siempre que no deterioren el ecosistema fluvial o impidan el paso señalado en el apartado anterior.

Las talas o plantaciones de especies arbóreas requerirán autorización del organismo de cuenca.

3. Con carácter general no se podrá realizar ningún tipo de construcción en esta zona salvo que resulte conveniente o necesaria para el uso del dominio público hidráulico o para su



conservación y restauración. Solo podrán autorizarse edificaciones en zona de servidumbre en casos muy justificados.

Las edificaciones que se autoricen se ejecutarán en las condiciones menos desfavorables para la propia servidumbre y con la mínima ocupación de la misma, tanto en su suelo como en su vuelo. Deberá garantizarse la efectividad de la servidumbre, procurando su continuidad o su ubicación alternativa y la comunicación entre las áreas de su trazado que queden limitadas o cercenadas por aquélla.

En el artículo 6 de este Real Decreto Legislativo, por tanto, se definen las riberas como las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas y las márgenes como los terrenos que lindan con los cauces; adicionalmente, se establece que estas últimas están sujetas, en toda su extensión longitudinal, a:

- a) Una zona de servidumbre de cinco metros de anchura, para uso público, regulado reglamentariamente, y
- b) A una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen.

Las Comunidades Autónomas serán quienes deberán, en el ejercicio de sus competencias (medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, etc.), aprobar planes y actos (art. 25.4). Por su parte, serán las Confederaciones Hidrográficas las que emitirán un “informe previo” a esos planes y actos siempre que afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía.

Dicho informe se entenderá favorable si no se emite en el plazo indicado. De igual forma, se procederá para los actos y ordenanzas que aprueben las Entidades Locales en el ámbito de sus competencias.

En relación a los usos comunes y privativos la Ley dispone literalmente:

CAPÍTULO II. De los usos comunes y privativos

Artículo 50. Usos comunes.

1. Todos pueden, sin necesidad de autorización administrativa y de conformidad con lo que dispongan las Leyes y Reglamentos, usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abreviar el ganado.



2. Estos usos comunes habrán de llevarse a cabo de forma que no se produzca una alteración de la calidad y caudal de las aguas. Cuando se trate de aguas que circulen por cauces artificiales, tendrán, además, las limitaciones derivadas de la protección del acueducto. En ningún caso, las aguas podrán ser desviadas de sus cauces o lechos, debiendo respetarse el régimen normal de aprovechamiento.

3. La protección, utilización y explotación de los recursos pesqueros en aguas continentales, así como la repoblación acuícola y piscícola, se regulará por la legislación general del medio ambiente y, en su caso, por su legislación específica.

4. La Ley no ampara el abuso del derecho en la utilización de las aguas ni el desperdicio o mal uso de las mismas, cualquiera que fuese el título que se alegare.

4.10.7. Carreteras

La legislación relativa a las carreteras posee una evolución histórica que parte desde la regulación de los caminos. Un ejemplo de ello es la antigua Ley de Carreteras, de 4 de mayo de 1877, que regula la materia relativa a los “caminos vecinales” definiéndolos como:

Artículo 36.

Son de cargo de los Municipios las carreteras que no hallándose comprendidas en los planes del Estado ni en los de las provincias, acuerden los Ayuntamientos construir para satisfacer intereses de las respectivas localidades.

Posteriormente, la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, sólo habla de camino particular y camino de servicio, sin tener en cuenta los “caminos vecinales”.

La realidad es que muchas de las carreteras existentes van por donde discurrían los trazados de muchos caminos antiguos; sin embargo, en la actualidad, tanto en la legislación estatal como en las normativas autonómicas no se entra en la regulación de los mismos, a excepción de aquellos casos en que puedan repercutir en tanto en cuanto algunos caminos cruzan carreteras, o tienen cortos recorridos coincidentes, o precisan colocar señalización en los márgenes de la carretera. Al mismo tiempo, los proyectos de carreteras tendrán en cuenta la red de caminos para su diseño y construcción.

La ley estatal actual, Ley 25/1988, de 29 julio de Carreteras, se complementa con las leyes correspondientes a las distintas Comunidades Autónomas y sólo contempla (al igual que la anterior ley) los caminos de servicio, los caminos de particulares y las carreteras, considerando estas últimas como vías de dominio y uso



público proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles (art. 2.1.). Por otro lado, en su artículo 3 recoge la definición de los caminos considerados:

Artículo 3.

1. No tendrán la consideración de carreteras:

a) Los caminos de servicio, entendiéndose por tales los construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas de sus titulares.

b) Los caminos construidos por las personas privadas con finalidad análoga a los caminos de servicio.

2. Cuando las circunstancias de los caminos de servicio lo permitan y lo exija el interés general, deberán éstos abrirse al uso público, según su naturaleza y legislación específica. En este caso habrán de observar las normas de utilización y seguridad propias de las carreteras y se aplicará, si procede, la Ley de Expropiación Forzosa a efectos de indemnización.

4.10.8. Caminos y urbanismo

Unas de las amenazas que, de manera general, más condicionan el desarrollo y la conservación de los “caminos” son las relativas al urbanismo y la ordenación del territorio. El fenómeno urbanizador configura el entorno físico de los caminos y limita su espacio y desarrollo, de la misma manera que condiciona la forma de vida y organización espacial de los ciudadanos. La sociedad actual es una sociedad urbanizada, que cada vez habita menos el entorno rural; este factor tiene consecuencias en las infraestructuras viarias, y en la manera en que nos desplazamos y por donde lo hacemos. A pesar de ser tratarse de una materia muy compleja, la regulación del urbanismo en España es extensa.

En primer lugar, es importante diferenciar entre la legislación de urbanismo y la de ordenación del territorio, pues no son lo mismo, y tampoco afectan en la misma medida a los caminos. Ambos cumplen dos funciones públicas diferentes; la ordenación del territorio consiste fundamentalmente en el establecimiento de medidas de equilibrio territorial encaminadas a orientar tanto a los planes urbanísticos como a los planes, programas y actuaciones de los diversos sectores administrativos (aguas, montes, espacios naturales protegidos, vivienda, infraestructuras, energía, carreteras, turismo, residuos, etc.); mientras que el urbanismo, aunque también incide en el territorio, se orienta más concretamente a ordenar el fenómeno urbano, es decir, las ciudades existentes y sus crecimientos, hasta el punto de que el régimen del suelo no urbanizable tiene por objeto



dominante evitar la aparición de tramas urbanas. A pesar de esta diferencia son coincidentes en muchos aspectos, por ello es habitual encontrarlas unidas en la organización autonómica.

En definitiva, se puede afirmar que la función pública que se diferencia con la denominación propia de ordenación del territorio es la orientada a la coordinación del planeamiento urbanístico municipal y de las funciones sectoriales con relevancia territorial. Se concibe como una función pública horizontal e integradora, que pretende garantizar una adecuada estructura espacial para el desarrollo de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales. En ella se definen entre otros, los criterios para compatibilizar el desarrollo con la protección de los recursos naturales, las prioridades para la programación de los recursos públicos y la localización de infraestructuras y equipamientos.

La competencia del urbanismo, que es básicamente el planeamiento urbanístico, *“...se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo...”* (Sentencia Tribunal Constitucional núm. 61/1997 de 20 marzo).

En la actualidad, toda esta materia parte de la regulación contenida principalmente en la Ley del Suelo, cuya formulación actual es el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, el cual se complementa con las normativas autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, que en ocasiones comparten precepto en una misma comunidad. Las actuaciones derivadas de ambas funciones públicas podrían resumirse en dos conceptos: planeamiento y planificación.

El planeamiento urbanístico es una actividad pública presente en todos los niveles de organización territorial (estatal, autonómico, provincial y municipal), que incluso se delega a los agentes privados en la escala inferior al municipio. El contenido de este planeamiento está sujeto, sin embargo, a unos condicionantes muy amplios y a exigencias legales de la normativa que se ha mencionado y otras específicas sectoriales. Estos límites son muchos, a continuación se enumeran algunos de los que pueden afectar a caminos:

- Condiciones de uso, intensidad de uso y tipología edificatoria (calificación urbanística): densidades máximas y mínimas, variedad de usos y tipologías...



- Forma, dimensión, superficie por habitante (principalmente de espacios verdes, jardines y espacios libres públicos entre los que pueden encontrarse los caminos y los viales). Las legislaciones más avanzadas incluyen determinaciones sobre soleamiento de estos espacios, pavimentos y arbolado.
- Superficie destinada a parcelas para equipamientos públicos. Estos parámetros permiten a la Administración disponer de suelo para poder ejecutar después escuelas, centros de salud y otros equipamientos necesarios (dentro de los cuales, están los equipamientos sociales y culturales, como pueden ser los caminos, e incluso considerados como equipamiento deportivo).
- Cesiones de suelo o aprovechamientos libres de cargas y gratuitos a la Administración: estas cesiones incluyen las destinadas a espacios libres y a equipamientos antes referidas. Éstas no interesan en cuanto al aprovechamiento urbanístico, sino meramente a lo que condicionan la existencia y uso de caminos y viales.

Los caminos en su desarrollo habitual no transcurren por las ciudades, sino por territorios interurbanos, por Espacios Naturales Protegidos, por zonas de especial interés natural, cultural, monumental o paisajístico o por enclaves tradicionales y rutas de peregrinación de muy diverso origen. Es por esto que, dentro del urbanismo, las referencias a los mismos casi nunca serán con el término de “camino”, pues no se dan en la práctica, y los que existen suelen estar pavimentados. Quizá las vías de comunicación que más protección y menos modificación han sufrido sean las Vías Pecuarias, que se mantienen como tal aún dentro del trazado urbano. Se trata, por tanto, de referencias a conceptos urbanísticos, tales como viales, caminos de servicio, equipamientos generales, sistemas generales, dotaciones locales o equipamientos sociales.

Todas estas figuras vienen definidas en la normativa, y varían a veces de una comunidad a otra en su contenido y alcance.

España es un país altamente urbanizado y con gran concentración de población en las grandes ciudades donde el urbanismo tiene su auge; sin embargo, la mayoría de los caminos que conviven con el fenómeno urbano atraviesan principalmente municipios pequeños y zonas rurales, y sólo en su origen o final alcanzan las grandes urbes; siendo ésta la principal razón por la que cobran importancia “los Planes Generales de Ordenación Urbana” (PGOU).



Los PGOU son el instrumento de ordenación integral de uno o varios municipios, y su función es delimitar el suelo dentro de las clases previstas y establecer la estructura general de la ordenación urbanística. Estos Planes también determinan las pautas para su implantación dentro del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio que propone, y del que derivarán las determinaciones estructurales y diferentes niveles de ordenación según las clases de suelo, a quince años vista como máximo.

Estas clases de suelo, tal y como las clasifica la normativa son:

- La ciudad existente (suelo urbano): puede estar ya consolidado y edificado con ocupación irreversible de todo o parte de un camino o Vía Pecuaria.
- La ciudad futura (suelo urbanizable). A modo de ejemplo, es importante destacar la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de Madrid. Esta ley dispone que, ante nuevas ordenaciones territoriales, la Administración deberá aportar los terrenos que en sustitución de los ocupados, aseguren la integridad y continuidad de la Vía Pecuaria; asimismo, se establece con un posterior procedimiento de garantías. En otras regulaciones autonómicas, las modificaciones requieren informes de los servicios de medio ambiente, entre otros.
- Territorio excluido de la urbanización (suelo no urbanizable). La Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, establece en su artículo 12 que *“se garantiza la permanencia de las Vías Pecuarias que aún estén libres de agresión urbanística, y que los distintos planeamientos futuros cumplirán el mandato de mantener este bien público, tal y como consta en los datos del ministerio de agricultura, las respectivas consejerías de las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos, y debe contemplarse como suelo no urbanizable toda la red de Vías Pecuarias que atraviese su término municipal.”*

Dentro de la regulación de la ordenación del territorio se pueden encontrar distintas denominaciones para los instrumentos legales de ordenación; todos ellos comparten, además, de los principios legales y objetivos normativos, una base conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental, formulados de diferente manera en cada precepto regional. Esto tiene una gran importancia, ya que la vía por la cual es posible que los caminos formen parte de la ordenación territorial tiene su origen principalmente ahí, y de su consideración como activo económico, cultural, ambiental y turístico; siendo a través



de la planificación sectorial del suelo relativa a estos aspectos donde se le va a dar virtualidad.

El artículo 10 de la Ley del Suelo (RDL 2/2008) es la única referencia normativa del suelo que contempla directamente los caminos, y el único artículo en el que se les da prevalencia sobre el fenómeno urbanizador. Es por esto que es de especial importancia traducir su contenido a lo que representa: *“Que solo aquellos caminos pintorescos, o que tengan características destacadas y especiales, pueden ser prioritarios y protegidos o fomentados respecto al planeamiento”*.

Artículo 10. Criterios básicos de utilización del suelo.

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

c) Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

2. Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las



carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.

3. Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan. Si las obras estuvieren terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común.

También es importante saber que, en el proceso de elaboración del planeamiento urbanístico, las leyes reguladoras prevén la intervención de otras Administraciones Públicas además del municipio, pues la decisión puede afectar a intereses públicos y privados cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras instituciones distintas al municipio.

Los PORN gozan de prevalencia sobre los instrumentos de ordenación territorial ordinarios en caso de contradicción (art. 18 de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) y su naturaleza territorial se reconoce en las leyes de ordenación territorial. Las modificaciones de sus disposiciones sólo se realizarán en casos de interés público de primer orden, en cuyo caso, será motivado y público. Como ya se ha manifestado anteriormente, los PORN son un instrumento de regulación de los caminos fundamental ya que constituyen la base de la regulación jurídica de los Espacios Naturales Protegidos por donde transitan.

Por último, otro de los aspectos que condicionan el urbanismo respecto a los caminos y sus límites, son, por una parte, el Registro de Bienes de Interés Cultural (BIC) y, por otra, los catálogos e inventarios de patrimonio cultural. En el régimen de protección de BIC, la autorización cultural es un requisito que crea vicio de nulidad de las licencias urbanísticas; crea un régimen de protección basado en deberes y prohibiciones legales, de tal manera que no se altere el carácter del bien cultural protegido o se perturbe la contemplación del mismo. También los conjuntos de interés cultural han de estar protegidos en planes especiales de protección, pues esto supone que las licencias pertinentes, incluso las que están pendientes de ejecución, se sometan a la autorización cultural.



4.10.9. Caminos, caza y pesca

Las relaciones entre cazadores y senderistas, y usuarios de caminos en general, vienen determinadas por la normativa sectorial administrativa que desarrolla tanto la caza como la pesca fluvial. Esta normativa establece, en gran medida, el uso que se le va a dar a los caminos, pues afectan directamente a la seguridad e integridad de los caminantes y también, indirectamente, a la prelación de uso de estas vías, y a calidad y planificación como recursos turístico-deportivos.

En relación a la caza, y según cada Estatuto de Autonomía, puede resultar de competencia exclusiva de las CC.AA. (art. 148.1.11^a CE); sin embargo, todavía existe una regulación preconstitucional vigente en su mayor parte: la Ley 1/1970 de 4 de abril de Caza (que se complementa con leyes autonómicas) y algunos reglamentos de desarrollo en todas las Comunidades Autónomas (aunque con denominaciones diversas). La legislación autonómica redactada a raíz de la Ley Básica Estatal copia la mayoría de los preceptos de esta última.

Por un lado, es importante destacar la regulación de zonas de seguridad en el ámbito de la caza y, por otro lado, las limitaciones al terreno físico que pueden establecer, pues comparten infraestructura, y a veces se instalan vallas o elementos que afectan a la imprescindible continuidad de los caminos.

Como ejemplo se pueden citar algunos preceptos de normativas autonómicas sobre cerramientos, como el Decreto 178/2005, de 18 de noviembre de la Generalitat Valenciana que establece las condiciones de los vallados en el medio natural y de los cerramientos cinegéticos (Art. 9 y 24), que desarrolla la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Caza de la Comunidad Valenciana.

4.11. La Jurisprudencia

En el sistema legal español la “jurisprudencia” como tal no es Fuente del Derecho, puesto que sólo se consideran como tal la Ley, la Costumbre y los Principios Generales del Derecho, las fuentes del ordenamiento jurídico, según se dispone en el artículo 1.1 del Código Civil.

Sin embargo, a pesar de esta afirmación, lo cierto es que la “jurisprudencia” se ha convertido en una figura intermedia que viene a concretar, o desarrollar, determinados conceptos jurídicos indeterminados o abiertos, así como lagunas legales o, en su caso, inexistencia de costumbres, o incluso ante la dificultad para la interpretación de normas, etc. En consecuencia, a pesar de no ser Fuente del



Derecho, es el modo habitual que tiene el Tribunal Supremo de resolver muchos asuntos.

La Exposición de Motivos del Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, por el que se sanciona con fuerza de Ley el Texto Articulado del Título Preliminar del Código Civil lo viene así a justificar de esta manera:

“A la Jurisprudencia, sin incluirla entre las fuentes, se le reconoce la misión de complementar el ordenamiento jurídico. En efecto, la tarea de interpretar y aplicar las normas en contacto con las realidades de la vida y los conflictos de intereses da lugar a la formulación por el Tribunal Supremo de criterios que si no entrañan la elaboración de normas en sentido propio y pleno, contienen desarrollos singularmente autorizados y dignos, con su reiteración, de adquirir cierta transcendencia normativa”.

A continuación se describen algunos ejemplos.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 2 diciembre de 1999:

El Ayuntamiento de Sant Cebrià de Vallalta ejercitó las actuaciones necesarias para la recuperación del camino de Sant Andreu y a partir de ellas se desencadenó el juicio por parte del particular que alegaba ser titular del camino.

La sentencia se detiene a considerar la prueba practicada durante el juicio, que fue diversa y apuntaba siempre en la misma dirección: el expediente de recuperación posesoria, el informe del aparejador municipal inmediato a las denuncias expuestas, la declaración de dos testigos vecinos de la zona y conocedores del camino, los planos del Instituto Geográfico y Catastral correspondientes al Mapa Nacional Topográfico Parcelario y el Plan General de Ordenación Urbana de Sant Cebrià de Vallalta.

La conclusión del Tribunal Supremo es que la prueba practicada conduce a deducir fundadamente que el Ayuntamiento estuvo legitimado para recuperar por sí la posesión de un camino cuyo uso público, antes de su cierre por el demandante, estaba suficientemente acreditado.

En los últimos años han sido varias las sentencias en Andalucía sobre recuperación de caminos públicos.



- Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Sevilla (Sección Tercera) en Sentencia de 28 de enero de 2006:

Sobre restablecimiento del tránsito por el camino público “El Pedriquejo” ordenó al Ayuntamiento de Obejo a adoptar las medidas tendentes a restablecer el libre tránsito por el camino eliminando la verja que obstruía el camino, una verja que delimitaba el contorno de una finca privada (no así el camino). Pues bien, los procesos no quedaron en esta sentencia y recientemente se ha producido otra relativa al mismo asunto en el Juzgado de Primera Instancia nº1 de Córdoba que en fecha 27 de abril de 2011 ha vuelto a pronunciarse en el mismo sentido, de nuevo con base en la prueba practicada.

Las sentencias sobre responsabilidad de la Administración determinan, en algunos casos, la responsabilidad de organismos públicos por accidentes sufridos por excursionistas, fundamentalmente niños, en recorridos guiados. La negligencia o imprudencia del monitor, a veces una mínima falta de atención, no se corresponde con el tema abordado en este estudio.

- Sentencia Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1), de 17 octubre 2007 se ocupa de un accidente en el Parque Nacional de Picos de Europa:

El día 31 de Enero de 2004 una excursionista, después de aparcar su vehículo en el aparcamiento situado en el Lago la Ercina, inició un sendero señalizado como Minas de Buferrera, que tiene una longitud de 5 kilómetros, un desnivel de 50 metros y una dificultad calificada en el propio folleto del Parque como baja (está empedrado y con barandilla de madera). Poco después de iniciar el recorrido, sufrió un accidente al introducir su pierna en una grieta que había en el camino empedrado que recorría. Estuvo siete días ingresada y 396 días de baja laboral, valorándose sus secuelas con 38 puntos.

Todos los testigos afirmaron que el camino en el que ocurrió el accidente era de un firme similar al de una acera en una ciudad por lo que no cabía esperar que se encontrase una grieta. A ello debe unirse que la existencia de la grieta no tenía la mas mínima señalización que hubiera podido advertir del peligro ó indicar a los paseantes la necesidad de extremar las medidas de precaución en ese concreto punto del recorrido. Por lo tanto, las propias condiciones del camino pudieron crear una razonable conciencia de confianza y tranquilidad en el paseo que realizaba.



La sentencia es condenatoria para la Administración y ello puede dar idea, tanto de la responsabilidad como de la importancia de la señalización cuando en un itinerario se dan circunstancias que no parecían previsibles.

- Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 20 octubre 2004 se ocupa de un accidente en el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido:

El día 19 de julio de 1998, un matrimonio francés y sus dos hijos realizaban una excursión por el valle de Pineta, en el Parque Nacional de Ordesa, tomando para ello una de las sendas del barranco de Tormosa. Cuando llegaron a un nevero, bóveda formada por hielo en el interior y recubierta de tierra y piedras en el exterior, se introdujeron en la misma para hacerse unas fotografías, momento en el que se produjo el desprendimiento de la bóveda que produjo la muerte de uno de los hijos y lesiones importantes a la madre.

La sentencia es importante en cuanto se refiere a la señalización de los riesgos en la naturaleza. La reclamación presentada se fundamentaba en la insuficiente e incorrecta señalización en un camino que estaba señalizado, si bien el nevero se encontraba a una distancia de 30 metros del camino. La familia sostenía que los riesgos han de estar señalizados y la sentencia considera que se trata de una zona alta de montaña en la cual, por su propia naturaleza, existen infinidad de lugares potencialmente peligrosos cuya señalización individual no parece posible, aunque sean accesibles a todos los excursionistas.

La sentencia absuelve a la Administración pero deja razonamientos interesantes que indican que deben señalizarse los riesgos de forma genérica o específica en el comienzo de los caminos y no en cada lugar que implica riesgo.



5. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La mayoría de los Estatutos de Autonomía citan expresa y directamente como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas los caminos que transcurren íntegramente por su territorio, así, por ejemplo, de los modificados el año 2007 se cita la competencia expresamente en Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana o Islas Baleares. Otras comunidades utilizan términos como “carreteras” y “otras vías”; en definitiva, toda Comunidad Autónoma puede legislar sobre ello.

5.1. Los Decretos reguladores de los “senderos” en las Comunidades Autónomas

La descentralización ha permitido la aprobación de normativas sobre senderos señalizados en varias Comunidades Autónomas, regulación autonómica diversa que se superpone a la homogénea de los caminos en todo el Estado. Estas normas, centradas en la señalización, van a regular la ordenación de los senderos, su homologación y autorización.

Desde que se aprueba el primer decreto con esta orientación, se plantean cuestiones generales de alguna manera conflictivas en materia de senderos; parece lógico pensar en una unificación de su definición, así como en la compatibilidad de los usos agropecuarios y forestales, la actividad ecuestre y otras formas de desplazamiento sobre vehículo no motorizado, siempre que respeten la prioridad de tránsito de los caminantes. Al mismo tiempo, debe lograrse una lógica distribución entre las competencias asumidas por las Administraciones y las funciones de homologación realizadas por las federaciones de montañismo que tienen registradas las marcas GR y PR, que prolongan las redes en Europa.

Por otra parte, debe solucionarse el problema ocasionado por circunstancias que puedan dar lugar al cambio de trazado o a la cancelación del sendero por razón de seguridad de las personas o incumplimiento de la normativa. Asimismo, la documentación que debe presentarse o los datos que deben constar en el registro son también materias que deben tener tratamientos similares en todos los casos.



En la actualidad, existen cinco Comunidades Autónomas que han aprobado un decreto regulador sobre esta materia:

- País Vasco: Decreto 79/1996, de 16 de abril, de Ordenación y Normalización del Senderismo.
- Principado de Asturias: Decreto 59/1998, de 9 de octubre, de Ordenación del Senderismo.
- La Rioja: Decreto 64/1998, de 20 de noviembre, de realización de senderos en el medio natural y uso público.
- Comunidad Valenciana: Decreto 179/2004, de 24 de septiembre, de regulación del senderismo y deportes de montaña de forma compatible con la conservación del medio natural.
- Canarias: Decreto 11/2005, de 15 de febrero, por el que se crea la Red Canaria de Senderos y se regulan las condiciones para la ordenación, homologación y conservación de los senderos.
- Ceuta: ha optado por una vía diferente, los poderes legislativos de la Ciudad Autónoma han facilitado la aprobación por Convenio de una regulación similar a los decretos de las Comunidades Autónomas (Convenio entre la Ciudad Autónoma de Ceuta y la Federación de Deportes de Montaña y Escalada de Ceuta para el desarrollo, difusión, ordenación de la red de senderos, su homologación y autorización de los mismos en la Ciudad Autónoma de Ceuta, firmado el 26 de noviembre de 2009).

Además, dos Comunidades Autónomas más, Navarra y Aragón, han sacado sus regulaciones mediante decreto a información pública.

En base a lo anterior, parece necesario que la heterogeneidad debe ir progresivamente desembocando en una homogeneidad voluntariamente asumida por las Comunidades Autónomas.



5.1.1. País Vasco

Decreto 79/1996, de 16 de abril, de Ordenación y Normalización del Senderismo

La legislación vasca ha sido la pionera, estableciendo la línea que sigue la regulación actual del resto de comunidades; Opta por los senderos GR y PR, que son los únicos con tradición y que enlazan la red de senderos vasca con las de otras Comunidades Autónomas o con redes europeas.

En el artículo 12 del citado decreto, se autoriza el montañismo, el excursionismo, la actividad ecuestre y otras formas de desplazamiento sobre vehículo no motorizado siempre que se respete la prioridad de tránsito de los que van andando y que no se degrade el medio natural. Adicionalmente, se autoriza al Órgano Foral para establecer restricciones temporales o definitivas cuando fueran necesarias para la protección del ecosistema sensible, alto riesgo de incendio o especies protegidas.

Por otro lado, se establece que sólo se consideraran recorridos de senderismo aquellos que hayan sido homologados de acuerdo con lo establecido en el Decreto y los clasifica en:

"a) Grandes Recorridos (GR): son aquellos que se realizan a lo largo de grandes trayectos, que como mínimo se extienden a una duración de varias jornadas o de 50 kilómetros.

b) Pequeños Recorridos (PR): son aquellos realizables en una jornada y que no rebasan los 50 kilómetros."

La competencia sobre la materia es compartida y se distribuye entre las Diputaciones Forales y las Federaciones Vascas de Montaña, en cuyas manos se pone la gestión del registro de senderos y la homologación previa a la autorización por el Órgano Foral.



5.1.2. Principado de Asturias

Decreto 59/1998, de 9 de octubre, de Ordenación del Senderismo y Resolución sobre Sistema de Señales de Recorridos

Sobre la base de la normativa vasca preexistente, el Principado de Asturias elabora con mayor detalle su regulación, incorporando la normalización de la señalización, una base cartográfica y una topografía referente a los senderos.

Entre las novedades que incorpora se encuentra la introducción de los senderos locales SL y nuevas formulaciones como la fijación del registro administrativo en las oficinas de la Administración competente; sin embargo, donde se produce un mayor desarrollo es en la normalización de la señalización. Mediante un anexo determina con precisión la documentación que debe presentarse en todos los casos y, con posterioridad, se aprueba una resolución para normalizar el sistema de señales en su ubicación, tipología de la señalización horizontal y vertical, paneles informativos de inicio de ruta o descriptivos o características de las topografías.

5.1.3. La Rioja

Decreto 64/1998, de 20 de noviembre, de Realización de Senderos en el Medio Natural y Uso Público

A diferencia de los dos casos anteriores, el Decreto de La Rioja marca distancias en relación con las marcas de la Federación de Montañismo, aunque con el tiempo se han acertado. De ahí que el artículo 15 establezca simplemente que una vez autorizado el sendero por la Administración, queda abierta la posibilidad de tramitar la homologación de GR, PR o SL ante la Federación Riojana de Montañismo.

Se trata del único Decreto que exige autorización para desarrollar actividades de senderismo en grupo de más de 120 personas, en todo caso, y en grupos de 60 si se realizan las actividades en senderos que transitan por Espacios Naturales Protegidos; ninguna otra norma en España ha caminado en esta misma línea desde entonces.



5.1.4. Comunidad Valenciana

Decreto 179/2004, de 24 de septiembre, de regulación del senderismo y deportes de montaña de forma compatible con la conservación del medio natural

Al contrario que su antecesor de La Rioja, el preámbulo del Decreto 179/2004, de 24 de septiembre, manifiesta que responde a la demanda formulada por las entidades federativas montaÑeras sobre la ordenación y fomento de los senderos y deportes de montaña. Por este motivo, no se limita a contemplar la actividad senderista sino que acoge como objeto del Decreto la ordenación del uso excursionista y deportivo en los montes o espacios forestales, de forma integrada con la protección y conservación de los recursos naturales.

En su artículo 11 se permite a la Conselleria de Territorio y Vivienda establecer limitaciones a las manifestaciones y actividades deportivas organizadas que puedan inducir procesos de degradación en entornos naturales de montes y espacios forestales o por motivos de protección de la flora y la fauna (por ejemplo, restringir la práctica de la escalada).

Mediante este Decreto, se establece el Registro Público de Senderos de la Comunidad Valenciana, se constituye su Red de Senderos y se plantea el apoyo económico de la Conselleria de Territorio y Vivienda; también se prevé la posibilidad de desarrollar mecanismos de integración de las distintas iniciativas públicas y privadas en el fomento del senderismo y montañismo. Este Decreto ha tenido como antecedentes las convocatorias sucesivas de subvenciones para la señalización de senderos en la Comunidad Valenciana, en las que ya se habían introducido contenidos similares a la regulación que se aprobó.

5.1.5. Canarias

Decreto 11/2005, de 15 de febrero, por el que se crea la Red Canaria de Senderos y se regulan las Condiciones para la Ordenación, Homologación y Conservación de los Senderos y Orden sobre Tipos de Señales

El Decreto canario trata de homogeneizar la señalización de todas las vías y caminos aptos para la práctica del senderismo, evitando la dispersión en las tipologías de señales empleadas. Para ello, el citado Decreto se fundamenta en el siguiente planteamiento: *“surge la posibilidad de utilizar el medio y los recursos naturales como espacio deportivo y turístico, al tiempo que la obligación de*



protegerlo mediante el establecimiento de un régimen de protección tendente a poner freno a la paulatina desaparición o pérdida de los senderos". Trata de aunar, por tanto, el turismo, el deporte y el medio ambiente.

Desde el punto de vista jurídico, este Decreto es uno de los mejores estructurados. Dedicar su artículo 2 a precisar la definición de los términos que se van a emplear y sitúa su objeto en la creación de la Red Canaria de Senderos. Esta Red está integrada por todos aquellos itinerarios que, localizándose durante la mayor parte de su recorrido en el medio natural, y siguiendo en lo posible sendas, cañadas, caminos reales, rutas de peregrinación y pistas forestales, sean homologados y reconocidos de acuerdo con los criterios señalados por las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias y conforme a lo dispuesto en el mismo Decreto.

Las competencias se distribuyen entre los Cabildos Insulares, los Ayuntamientos y la Federación Canaria de Montañismo, correspondiendo a los primeros competencias como la vigilancia, conservación, señalización y mantenimiento de los senderos y la adopción de medidas jurídicas y actuaciones que garanticen la libre circulación de las personas en los senderos homologados. Además, establece con precisión el trámite de colaboración para realizar la homologación entre las autoridades administrativas y las federativas, aplicándose de forma desigual en los diferentes cabildos.

De una forma similar a la establecida en el Principado de Asturias, dos años después se publicó la Orden de 23 febrero 2007, de 5 de marzo de 2007 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de Canarias, que regula los tipos de señales, sus características y su utilización en la Red Canaria de Senderos.

5.2. Regulación del uso público en el medio natural

Son varias las Comunidades Autónomas que, al margen de la normativa específica de sus Espacios Naturales Protegidos, reglamentan el uso público del medio natural, sobre todo en lo que se refiere al uso recreativo de mismo. Dicha regulación actúa generalmente sobre las actividades recreativas desarrolladas, el acceso a vehículos motorizados o, de una forma más amplia, sobre la ordenación del turismo en estos entornos.

En este sentido, la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, en su artículo 44, establece que *"el acceso público a los montes podrá hacerse a través de los caminos, pistas, senderos o*



itinerarios dispuestos al efecto, y en condiciones que aseguren la preservación de los valores naturales, el respeto a los bienes y derechos afectados, así como a los demás usuarios". Asimismo, en el artículo 45 de dicha ley se regula el uso social y recreativo de los montes, limitando la realización de actividades de ocio, recreativas y deportivas a las áreas o instalaciones especialmente acondicionadas a tales fines, como campamentos, zonas de acampada, circuitos o itinerarios ecológicos y recreativos, autorizados a tal efecto por la Consejería.

Siguiendo esta misma línea, el Decreto 63/2006, de 16 de mayo, regula las actividades recreativas, la acampada y la circulación de vehículos a motor en el medio natural en Castilla-La Mancha. Este decreto tienen como principal objetivo mejorar las garantías que aseguren una adecuada ordenación de las actividades recreativas, respetando el derecho de los ciudadanos a solazarse y disfrutar en el medio natural, fomentando el tránsito a pie y en bicicleta por caminos públicos como formas de entrar en contacto pleno con la naturaleza.

También en Castilla-La Mancha, mediante el Decreto 162/1995, de 24 de octubre, se marcan las directrices a seguir sobre la libre utilización de los caminos y vías de uso público en terrenos sometidos a régimen cinegético especial. De forma general, el decreto se centra en conjugar los cerramientos perimetrales e interiores con el libre tránsito los caminos y vías de uso público.

Por su parte, el Reglamento Forestal de Andalucía, desarrollado por el Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, establece en su artículo 103 (incluido en el Capítulo II "Uso público de los montes públicos") las Figuras de uso público, considerando entre ellas los senderos: *"e) Senderos: Para canalizar las actividades de marcha y excursionismo, tanto a pie como en bicicleta o con caballerías, incluyendo las señales e indicaciones destinadas a facilitar su utilización y las actuaciones de menor entidad destinadas a mejorar su conservación o seguridad"*. Adicionalmente, en su artículo 104 se recogen las normas generales de uso de los montes públicos, autorizándose con carácter general el uso recreativo de los montes públicos siempre que se realice de tal manera que no se produzcan ruidos ni actividades susceptibles de perturbar el disfrute o utilización por parte de otros usuarios, ni se derive riesgo para la conservación del medio natural o alteración grave de los hábitos de la fauna silvestre; sin perjuicio de otras previsiones que en su caso se deriven de la normativa aplicable en espacios naturales protegidos y las normas particulares que en cada caso puedan establecerse.

En la Rioja, el Decreto 114/2003, de 30 de octubre, aprueba el Reglamento de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja. Dicho decreto, en su



Título IV «De la ordenación y aprovechamiento de los montes», incluye un desarrollo novedoso del uso recreativo de los montes, en respuesta a los nuevos usos y costumbres de la sociedad riojana que reclama con más fuerza espacios de ocio y valores ambientales.

En el Capítulo III “Del uso recreativo de los montes” se recoge en primer lugar la regulación general de estos espacios (Sección 1ª):

Artículo 108. Criterios generales y planificación

“...La Consejería competente en materia de medio ambiente planificará 2. y ordenará los usos recreativos en los montes y promoverá la adecuación para el recreo de aquellas zonas de los montes aptas para ello, mediante la creación de áreas recreativas , itinerarios recreativos , zonas de acampada o aparcamiento, campamentos, refugios, aulas en la naturaleza o cualquier otro tipo de infraestructura recreativa de uso público.”

Artículo 109. Normas generales

“El uso de los montes o terrenos forestales para actividades recreativas, además de sujetarse a las condiciones y autorizaciones que fueran pertinentes con arreglo a la normativa sectorial vigente que resulte de aplicación en cada caso, deberá atenerse a las siguientes condiciones...”:

Posteriormente, en la Sección 5ª “Otras actividades” establece:

Artículo 124. Senderismo

La instalación de infraestructuras en senderos que atraviesen montes deberá contar con las autorizaciones previstas para adecuaciones recreativas. En dichas autorizaciones se fijará la entidad responsable de la conservación de las mismas.

La realización de senderos y su uso público se regirá por el Decreto 64/1998, de 20 de noviembre (LLR 1998, 236) y las disposiciones que lo desarrollen.

Por otro lado, en relación al turismo y su implicación en las actividades recreativas desarrolladas en el medio natural, bastante ligadas a su vez con el desarrollo de infraestructuras viarias como son los caminos y senderos, son ya varias las Comunidades Autónomas que regulan estos aspectos. A modo de ejemplo, se puede citar la Ley 3/2010, de 7 de junio, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27-2-2003, del Turismo de Aragón. En su disposición final cuarta bis se establece respecto a los senderos turísticos: *“Los aspectos relativos a la selección, acondicionamiento, protección y señalización de aquellos senderos que revistan la condición de recursos turísticos serán objeto de regulación conjunta por parte de los*



Departamentos del Gobierno de Aragón responsables de turismo, medio ambiente, cultura, ordenación del territorio, deporte y agricultura, dando participación en todos esos aspectos a las comarcas, a través del Consejo de Cooperación Comarcal de Aragón”.

Adicionalmente, en algunas Comunidades Autónomas existe normativa que regula las empresas de Turismo Activo. En este sentido, tanto el Decreto 55/2008, de 1 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de Turismo Activo de Aragón, como el Decreto 77/2005, de 28 de junio, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo de Castilla-La Mancha, incluyen el senderismo entre las Actividades Turismo Activo que recogen en sus respectivos anexos. La definición de senderismo incluida en cada uno de estos decretos es la siguiente:

- *“Senderismo: Actividad de desplazamiento en espacios naturales, realizada caminando, cuyo objetivo es el recorrido de Senderos y caminos señalizados o no.” (Decreto 55/2008, de 1 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de Turismo Activo de Aragón).*
- *“Senderismo: Actividad que consiste en realizar excursiones a pie por senderos que unen diferentes emplazamientos de valor natural, histórico o cultural. Entre los profesionales del sector se está generalizando el uso del término recorridos para referirse a las excursiones a pie de largo recorrido (incluso por montaña), que pueden durar varios días, y en las que los participantes pernoctan en refugios, tiendas de campaña o vivac. A esta definición correspondería también el término inglés de «trekking»” (Decreto 77/2005, de 28 de junio, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo de Castilla-La Mancha)*

5.3. Particularidades Legislativas

5.3.1. Extremadura. Ley sobre Caminos Públicos

Exclusivamente una Comunidad Autónoma ha publicado una ley propia completando y sistematizando la regulación establecida en el Código Civil y la regulación de Régimen Local en relación a los “caminos”.

La Ley 12/2001, de 15 de noviembre, de Caminos Públicos de Extremadura responde, en primer lugar, a la necesidad de disponer de una red viaria de comunicaciones adecuada para facilitar el *“notable esfuerzo de modernización que está experimentando la actividad agraria en sus fases de producción, transformación*



y comercialización". Al mismo tiempo, pretende facilitar "el desarrollo de las nuevas actividades económicas que comienzan a surgir en el medio rural en torno y como complemento de las actividades convencionales de la agricultura y ganadería, entre las que cabe destacar el prometedor desenvolvimiento del turismo rural y de las pequeñas empresas de valorización de productos endógenos de calidad".

La Ley establece que la base es la comunicación de la población rural entre sí, pero al mismo tiempo ha de ser adecuada para el turismo, el deporte y la salud.

Otro fundamento importante es que la Comunidad Autónoma, en algunos casos, asume responsabilidades de los municipios; reconoce que muchos ayuntamientos no disponen de los medios necesarios para mantenerlos en las condiciones de uso necesarias actualmente y, como tiene competencias atribuidas sobre los caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio, presta apoyo.

La ley acoge las disposiciones de la normativa de régimen local y las concreta y distribuye. Por ejemplo, distribuye las competencias entre los Ayuntamientos, las Diputaciones y la Junta de Extremadura, establece una zona de protección, la elaboración de un catálogo, los recursos financieros, la planificación, la posibilidad de prohibiciones o limitaciones al uso, e incluso faculta su desarrollo mediante ordenanzas municipales. El camino iniciado por Extremadura sería un buen ejemplo a seguir por otras Comunidades Autónomas.

5.3.2. La Rioja. Ley de Itinerarios Verdes

A diferencia de la Ley extremeña, orientada fundamentalmente a facilitar las actividades agrícolas, la Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de La Red de Itinerarios Verdes de La Rioja, nace con objetivos de ocio y turismo. Los itinerarios verdes permiten el descubrimiento del patrimonio urbano y rural, sus bellezas naturales y culturales y el descubrimiento, gracias a una forma de desplazamiento respetuoso con el medio ambiente, al tiempo que se generan nuevas fuentes de desarrollo social y económico.

La Ley tiene por objeto regular la promoción, declaración, construcción, uso, mantenimiento y protección de las infraestructuras integradas en la Red de Itinerarios Verdes de La Rioja. Esta red considera la reutilización de terrenos o infraestructuras ferroviarias en desuso, así como otras nuevas rutas verdes que no tuvieron uso ferroviario.

La Ley establece que *"su aprobación es tanto más necesaria si se tiene en cuenta la existencia y funcionamiento en esta Comunidad Autónoma de las denominadas*



“vías verdes” que ha puesto de manifiesto la necesidad de dictar una norma específica que regule su creación, uso y mantenimiento, régimen de infracciones y sanciones, modificación y pérdida de la condición de vía verde, así como diversos aspectos específicamente aplicables a las que actualmente existen...”

Incluye, por tanto, las Vías Verdes y las Rutas Verdes que conforman conjuntamente la Red de Itinerarios Verdes:

- Vía Verde: es la infraestructura que cumpliendo los requisitos señalados en el párrafo anterior discurre por antiguas vías de comunicación autónomas fuera de uso.
- Ruta Verde: es la infraestructura que cumpliendo los requisitos señalados en el párrafo primero discurre por trazados distintos a los de las Vías Verdes.
- Red de Itinerarios Verdes de La Rioja: es el conjunto de infraestructuras de comunicación de trazado continuo destinadas al tráfico no motorizado; proyectadas, acondicionadas o construidas para uso público con fines de promoción del ocio accesible en la naturaleza, del deporte seguro, culturales y de protección del medio ambiente y que sean declaradas como rutas o vías verdes.

5.3.3. Galicia. Ley para regular el Camino de Santiago

El Camino de Santiago es uno de los caminos más importantes de España y, tal vez, también de Europa. Su sentido religioso originario ha conformado hoy un entramado de atractivos deportivos, culturales, antropológicos, etc., de una enorme riqueza.

Para la Comunidad Autónoma de Galicia el Camino de Santiago es también un recurso turístico de primer orden y de ahí que en 1996 optase por aprobar una ley que protegiese y potenciase ese recurso turístico que tiene valores económicos y religiosos, pero también naturalísticos y/o culturales. El Camino fundamental es el llamado Camino Francés y es el que adquiere una mayor protección. Sin embargo, la Ley se aplica también al Camino portugués, la Ruta de la Plata, el Camino del Norte, el Camino de Fisterra, el Camino Inglés y la Ruta del Mar de Arousa y Ulla.



En relación al Camino de Santiago se hacen las siguientes consideraciones:

- a) Se define como “camino” un sendero peatonal; este uso peatonal será compatible con su utilización como vía ecuestre o como vía para vehículos sin motor.
- b) La anchura del “camino” estará constituida por una franja de al menos tres metros en los casos en que fuese necesaria su recuperación.

La naturaleza demanial del Camino se extiende a los terrenos que ocupa y a sus elementos funcionales tales como áreas de descanso, áreas de auxilio y atención médica de urgencia, señalizaciones, albergues de peregrinos y, en general, todos aquellos que sean complementarios a su utilización.



6. LA REGULACIÓN EN EL RÉGIMEN LOCAL

Décadas después de la publicación del Código Civil se establece la legislación de régimen local, recogiendo su mismo planteamiento. Esta legislación se desarrolla a partir de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL) y el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante RBEL).

En lo referente a los Caminos Naturales e Itinerarios no Motorizados, la regulación local cobra tanta o más importancia que la autonómica o estatal; esto es debido, principalmente, a que van a ser las Corporaciones Locales las que regulen de manera directa y concreta los caminos que pasan por sus municipios.

6.1. Competencia de conservación y actividades complementarias

Según el artículo 25.2.d) de la LBRL, el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en “*conservación de caminos y vías rurales*”, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Esta circunstancia resulta de extrema importancia puesto que se encomienda la conservación de los caminos y de las vías al municipio, entendiendo como tal a las entidades básicas de la organización territorial del Estado (art. 1.1. de la precitada Ley 7/1985).

Igualmente, el artículo 28 plantea multitud de posibilidades en cuanto a la oferta de actividades asociadas al “camino”, dado que los municipios pueden realizar actividades relativas a educación, cultura, medio ambiente, etc.:

“Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.”



6.2. La imprescriptibilidad de los caminos públicos

El artículo 80 de la LBRL determina que los bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles, y no están sujetos a tributo alguno.

De la lectura de este artículo se deduce que los bienes de dominio público locales en ningún caso pueden venderse ni embargarse, es decir, no se puede afirmar la compra de un camino público o su adquisición como consecuencia de un embargo.

Más trascendental resulta la condición de imprescriptibilidad: no se puede adquirir la propiedad o dominio de un camino por la prescripción adquisitiva o usucapión, en definitiva, por el transcurso de tiempo —algo que sí podría pasar con otros bienes inmuebles—; en este sentido, la posesión continuada de un bien durante el tiempo que la ley determine, y con ánimo adquisitivo, podría hacer que se consolidase la propiedad sobre el mismo. No se concibe, por tanto, que un camino de dominio público deje de serlo. A este respecto, un particular no puede alegar que en época anterior pasó de público a privado, no siendo posible que haya cambiado su estatus jurídico.

Además, las Administraciones Locales gozan de la prerrogativa de recuperar por sí mismas la posesión de un camino y la de realizar el deslinde. Los Ayuntamientos son, por tanto, quienes han de defender los caminos públicos en todo momento, ejerciendo las acciones necesarias para ello.

En oposición a lo anteriormente señalado, cabe por decisión de la propia Administración Pública y según el artículo 81 que:

“1. La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad.

2. No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos:

- a) Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.*
- b) Adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio públicos.”*

El RBEL complementa la Ley de Régimen Local y, en su artículo 8, establece que *“el expediente deberá ser resuelto, previa información pública durante un mes, por la Corporación Local respectiva, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma”*, aunque en ciertos



casos la alteración puede producirse automáticamente, como en la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana.

6.3. Inventario y registro

Junto a la obligación de defender los caminos, los Ayuntamientos tienen también el deber de realizar un inventario de todos sus bienes y derechos, entre los que se encuentran los caminos, y de los que deberán constar los datos necesarios para su individualización. Sin embargo, no son muchos los Ayuntamientos españoles que disponen de inventarios de caminos, obligando con ello a costosos procedimientos de prueba a quienes toman la iniciativa de involucrarse en la defensa de los caminos públicos.

De acuerdo con el artículo 17 del RBEL *“las Corporaciones Locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición”*; al existir una obligación de inscripción en el inventario, se facilita la prueba de posesión demanial.

El inventario se hará por separado para bienes inmuebles, derechos reales, vehículos, semovientes, etc. Los caminos tendrán que figurar en el de bienes inmuebles, que expresará datos como su posible nombre, situación, linderos, límites, longitud y anchura o fecha de adquisición (RBEL: Sección I del Capítulo III del Título I, Del Inventario y Registro de los Bienes).

6.4. Las potestades de la Administración

El mayor peligro que tienen los caminos públicos es el de su apropiación indebida por personas particulares que realizan determinadas acciones como la roturación e incorporación de parte del camino a una finca agrícola, el cerramiento cinegético de fincas, la urbanización y edificación, etc. Aunque posteriormente siempre será posible la recuperación de los caminos por los Ayuntamientos, a las dificultades jurídicas se añaden, en ocasiones, las que plantea el poder económico de quien se apropia del camino.

La LBEL establece que a los “municipios, provincias e islas”, en su calidad de Administraciones Públicas territoriales, les corresponden las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes (art. 4.1.d).



En este sentido, el artículo 82 dispone las prerrogativas de las Entidades Locales:

- a) *La de recuperar por sí mismas su posesión en cualquier momento cuando se trate de los de dominio público, y en el plazo de un año, los patrimoniales.*
- b) *La de deslinde, que se ajustará a lo dispuesto, en la legislación del Patrimonio del Estado y, en su caso, en la legislación de los montes.*

Es, sin embargo, el RBEL el que establece que las Entidades Locales gozan de cuatro potestades para velar por sus bienes, en este caso los caminos (art. 44.1):

- a) La potestad de investigación.
- b) La potestad de deslinde.
- c) La potestad de recuperación de oficio.
- d) La potestad de desahucio administrativo.

6.4.1. Potestad de investigación

Las Corporaciones Locales, como cualquier otra Administración o propietario particular, poseen la facultad de investigar, es decir, el derecho y el deber, al mismo tiempo, de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, defendiendo su integridad, bien de oficio o por denuncia de particulares.

En este último caso, y previendo posibles denuncias falsas o arriesgadas, se establecen garantías económicas para los particulares que optan por impulsar trámites de investigación por parte de la Administración; para ello, el RBEL establece el procedimiento por el que se llevará a cabo.

Las Entidades Locales, por tanto, se encuentran ante la posibilidad de que mediante un procedimiento administrativo de investigación de sus bienes y derechos —regulado en la LBRL y en su RBEL— pueden recuperar el dominio de los mismos en una fase no judicial, sino simplemente administrativa. Esto supone más que un mero reconocimiento del estatus de dominio público de ese bien o derecho, es una recuperación de la naturaleza que desde el principio le estaba atribuida. La investigación permite que la Administración se atribuya, con efectos constitutivos, la titularidad de unos bienes, con la consiguiente inclusión de los mismos en los inventarios administrativos correspondientes y en el Registro de la Propiedad; se



trata pues de una reivindicación del dominio que declara la individualización y titularidad de los bienes investigados con efectos constitutivos⁹.

Por otro lado, los particulares que se sientan perjudicados por la resolución que apruebe aquella titularidad pública de un bien deben acudir a los tribunales de la jurisdicción civil, para dirimir las cuestiones de la propiedad o dominio del bien; es necesario, por tanto, que los reclamantes acudan ante los Tribunales Civiles e impugnen de esta forma un juicio declarativo ordinario de propiedad.

6.4.2. Potestad de deslinde

El Código Civil determina en su artículo 384 que *“todo propietario tiene derecho a deslindar su propiedad, con citación de los dueños de los predios colindantes”*, para que de una forma legal queden claros los límites de las fincas colindantes y no exista confusión en los linderos.

Dentro de las competencias que se les atribuyen a las Entidades Locales para proteger su patrimonio, se encuentra la potestad del deslinde; el acto administrativo de deslinde se encuentra regulado tanto en la LBRL como en el RBEL. El artículo 4.1.d) de la Ley lo enumera y el art. 82 de la misma establece:

“Las Entidades Locales gozan, respecto de sus bienes, de las siguientes prerrogativas:

- a) La de recuperar por sí mismas su posesión en cualquier momento cuando se trate de los de dominio público, y en el plazo de un año, los patrimoniales.*
- b) La de deslinde, que se ajustará a lo dispuesto, en la legislación del Patrimonio del Estado y, en su caso, en la legislación de los montes.”*

Este precepto determina, por una parte, la prerrogativa de poder recuperar la posesión perdida y, por otra, la del deslinde, que en todo caso se ajustará a la legislación del Patrimonio del Estado, es decir, la supletoriedad directa de la normativa estatal.

Del mismo modo, el RBEL en su artículo 44 reconoce esta prerrogativa y, de acuerdo con los artículos 56 y siguientes, establece que las Corporaciones Locales

⁹ Carrillo Donaire, J.A., “Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos”, Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, ob. Col. Pág. 355, 2004.



tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares cuando existiesen dudas o indicios de usurpación.

Mediante el deslinde se practican las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas. El Reglamento de Bienes establece sucintamente el procedimiento que se seguirá, incluida la garantía de los gastos que deben abonar los particulares promotores. En este trámite, complejo en la práctica, se llevará a cabo el apeo y, cuando el deslinde sea firme, el amojonamiento.

6.4.3. Potestad de recuperación de oficio

Los artículos 70 y 71 del RBEL establecen la facultad de las Corporaciones Locales para recobrar, por sí mismas, la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier momento. El procedimiento se iniciará igual que el regulado para la potestad de investigación:

Artículo 71.

- 1. El procedimiento para la recuperación de la posesión podrá iniciarse a través de las formas previstas en el artículo 46.*
- 2. La recuperación en vía administrativa requerirá acuerdo previo de la Corporación, al que se acompañarán los documentos acreditativos de la posesión, salvo que se tratare de repeler usurpaciones recientes.*
- 3. Este privilegio habilita a las Corporaciones Locales para que utilicen todos los medios compulsorios legalmente admitidos, sin perjuicio de que si los hechos usurpatorios tienen apariencia de delito se pongan en conocimiento de la autoridad judicial.*
- 4. En lo que concierna a los montes públicos patrimoniales se estará a lo dispuesto en la legislación especial.*

6.4.4. Potestad de desahucio

No parece probable que se ejercite la potestad de desahucio a la que hacen mención los artículos 120 a 134 del RBEL en relación con los caminos por parte de las Corporaciones Locales. Estos artículos van referidos a la extinción de derechos constituidos sobre bienes de dominio público, producida fundamentalmente en los casos de expropiación forzosa.



6.5. Las Ordenanzas Municipales

En uso de su potestad reglamentaria y en aplicación del artículo 25.2 de la LBRL, algunos municipios han aprobado ordenanzas municipales para regular los caminos públicos; no son muchas las Entidades Locales, aunque existen algunos casos de ordenanzas que regulan el uso y mantenimiento de caminos rurales, plasmando de esta manera el compromiso de conservación por parte del municipio.

Así, el Ayuntamiento de Sotorribas (Cuenca, Castilla-La Mancha) en su ordenanza establece: *“es objeto de la presente Ordenanza regular la planificación, construcción, conservación, financiación, uso y control de los caminos de titularidad municipal.”* En Santa Cruz de Mudela (Ciudad Real, Castilla-La Mancha) se establece que *“son caminos municipales de dominio público, los incluidos con tal carácter en el inventario de caminos del término municipal de Santa Cruz de Mudela y aquellos otros a los que se les reconozca esa condición, como consecuencia de resolución dictada por Autoridad competente”*, reflejando una interesante referencia al inventario. En Bullas (Murcia) se clasifican los caminos en tres categorías según su importancia.

Este tipo de ordenanzas municipales, que regulan los caminos en los municipios, tienen una considerable importancia para la vida local, sobre todo cuando se utilizan con intensidad para actividades agrícolas; si bien es cierto que cada vez adquiere mayor importancia la regulación de caminos destinados a las nuevas facetas del desarrollo rural, tales como el senderismo, el paseo de los propios habitantes de las localidades que toman algunos caminos como “circuitos saludables”, etc.



7. CONCLUSIONES

A. Ausencia de denominaciones “camino natural” o “itinerario no motorizado”

Los caminos y senderos se regulan por la legislación, pero no están definidos en la legislación que hoy día se les aplica. No se utilizan los términos “camino natural” o “itinerario no motorizado”. El término tradicional es “camino” y seguramente se le puede aplicar gran variedad de adjetivos. A los caminos que son señalizados se les suele denominar senderos. En cuatro normativas autonómicas se califican como senderos de Gran Recorrido y Pequeño Recorrido, así como en los dos decretos que han pasado periodo de alegaciones.

B. Los derechos constitucionales, entre el libre tránsito y la propiedad privada

La normativa está condicionada por los derechos constitucionales al libre tránsito y de propiedad privada, pero también por otros, como la normativa de protección ambiental. Ésta derivará en diferentes normas de acuerdo con la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por otro lado, no se puede obviar el hecho de que los mayores conflictos en la actualidad se producen por el cerramiento de fincas por parte de propietarios privados que se apropian del camino cuando son propietarios de las fincas que lo circundan.

C. El camino tiene su base legal en la regulación estatal

La regulación del suelo, del vial o del camino por el que se transita, es fundamentalmente estatal. Esto refuerza cualquier planteamiento global que se desee realizar, ya que no todas las competencias recaen en las Comunidades Autónomas.

D. La señalización de los caminos se regula por las Comunidades Autónomas

Las regulaciones normativas que se refieren a la señalización de los caminos para crear redes de uso turístico o deportivo y a la actividad senderista, bien refiriéndose a caminos de toda la Comunidad Autónoma, bien caminos concretos o con especialidades, son fundamentalmente autonómicas. La profusión ha llevado a que comarcas o zonas concretas elaboren su propia identidad de marca, lo que las aísla de las redes nacionales e internacionales.



E. No existe legislación europea

A pesar de que no existe normativa europea en relación a los itinerarios naturales, algunos de los países miembros de la unión europea sí que están regulados en este ámbito.

Sin embargo, sí que existe un fomento del uso de los caminos para uso senderista dentro de los programas de desarrollo rural y un conocimiento de que se trata en buena medida de senderos GR. Las asociaciones de senderistas de los diversos países de Europa han permitido que cuajasen propuestas de señalización similares en los territorios europeos, pero en ningún caso ha venido diseñada por organismos internacionales.

F. Los caminos públicos constituyen un patrimonio fundamental

El Código Civil vigente establece que los caminos son bienes de dominio y uso público, salvo que pertenezcan a particulares. La legislación de régimen local, publicada muchas décadas después, recoge el mismo planteamiento. Los bienes de dominio público son “*inalienables, inembargables e imprescriptibles*”. En este sentido, los caminos públicos que existían en España hace cincuenta años deben ser los mismos que en la actualidad.

G. Los municipios tienen en sus manos competencias fundamentales para la defensa de los caminos

El Municipio ejercerá competencias en “conservación de caminos y vías rurales” y tiene la obligación de realizar inventario de todos sus bienes, entre los que se encuentran los caminos. Las Entidades Locales gozan de cuatro potestades para velar por los caminos: de investigación, de deslinde, de recuperación de oficio y de desahucio administrativo. Además, en uso de su potestad reglamentaria algunos municipios han aprobado ordenanzas municipales para regular los caminos públicos. Por el contrario, lo costoso de estos procedimientos deja inermes a los pequeños municipios que poco pueden hacer frente a las ilegalidades que cometen potentes propietarios.



H. Algunas Comunidades Autónomas han optado por regular los caminos por ley

Solamente una Comunidad Autónoma, Extremadura, ha publicado una ley propia, completando y sistematizando la regulación ya establecida, orientada fundamentalmente a los usos agrícolas. Esta Ley está orientada, principalmente, hacia los objetivos de ocio y turismo. Por su parte, La Rioja ha aprobado una ley de Itinerarios Verdes que incluye las Vías Verdes y las Rutas Verdes.

I. Algunas Comunidades Autónomas han optado por regular las señalizaciones por Decreto

Las Cinco Comunidades Autónomas que han aprobado un decreto regulador de los senderos señalizados son: País Vasco, Principado de Asturias, La Rioja, Comunidad Valenciana y Canarias. En el caso de Ceuta ha optado por la aprobación por Convenio y la Comunidad Foral de Navarra y Aragón se encuentran en el proceso de información pública.

J. Algunos caminos tienen regulación propia

Galicia ha publicado una ley para regular el Camino de Santiago con objetivos de fortalecimiento patrimonial y potenciación del turismo. Es posible declarar un camino Bien de Interés Cultural o también Monumento Natural. En definitiva, no existe ningún inconveniente para que un camino tenga una ley propia que ajuste las formas legales a la complejidad de su uso.

K. La actividad de los caminantes se limita por razones ambientales

En territorios ambientalmente valiosos se aplica la normativa estatal y autonómica sobre Espacios Naturales Protegidos, concretada a través de sus PORN y PRUG, y también aquella normativa que garantiza la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre. La Ley de Montes, establece, que los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales.



L. Otras legislaciones inciden en el tránsito por los caminos

Las Vías Pecuarias, de uso ganadero, podrán ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios como el senderismo.

Los caminantes pueden transitar por las riberas de las costas y de los ríos y la legislación de costas y de aguas prevén garantías sobre su uso público.

Las leyes de carreteras no entran en la regulación de los caminos pero hay situaciones de confluencia entre caminos y carreteras en las que será preciso concretar la obtención de autorizaciones.

La normativa que regula la caza afecta directamente a la seguridad de los caminantes, y también a la prelación de uso de estas vías, incluyendo las situaciones derivadas de los cerramientos. Las señalizaciones son muy variadas y se les aplica la legislación y protección de marcas y patentes.



8. BIBLIOGRAFÍA

CAMPILLO, X., LÓPEZ-MONNÉ, R. “El llibre dels camins”. Arola Editors. Barcelona 2010.

FERRIS, C. “Los caminos de las montañas. Bases jurídicas y sociales del patrimonio viario”. Ediciones PRAMES. Zaragoza, 2004.

NASARRE, J., HIDALGO, G., LUCIA, P. “La vertiente jurídica del montañismo”. Ediciones PRAMES S.A ISBN 84-8321-083-5. Zaragoza, marzo 2001.

NASARRE, J., HIDALGO, G., LUCIA, P. “Propuesta para una convergencia de la normativa autonómica sobre senderos”. Acciones e Investigaciones Sociales, nº 15, octubre 2002, páginas 215-237. ISSN 1132-192X

PONCE, J. “Régimen jurídico de los caminos y derecho de acceso al medio natural”. Marcial Pons Ed. Madrid-Barcelona, 2003.

VILLALVILLA, A. “Manual para la defensa de los caminos tradicionales”. Talasa Ediciones. Madrid, 2000.

OBSERVATORIO DE
CAMINOS
NATURALES
E ITINERARIOS NO
MOTORIZADOS

