

CAMINOS RURALES: USOS, NORMATIVA, RESPONSABILIDAD Y MANTENIMIENTO

Jorge Askasibar (*)



FOTO CEDIDA POR LOS AUTORES

CON este mismo título, tomado del programa de mano, al que únicamente he dado un sentido plural a los USOS, asistimos el pasado otoño, invitados por Euskalduna Mendigoizale Taldea, de Andoain, a dar una charla que resultó, por cierto, muy animada y participativa.

Fruto, seguramente, no tanto de lo que dijimos, como de lo que quedó por aclarar, en un tema tan interesante para el mundo mendigoizale, surge la invitación que nos brindan los responsables de la edición de la prestigiosa revista Pyrenaica para colaborar en el presente número. Invitación que agradezco sinceramente, con el compromiso de aportar la visión desde una perspectiva rural, en el amplio sentido del término, y tratando de llegar al amplio colectivo de montañeros y senderistas, en el que me encuentro en mis ratos de ocio.

1. ASPECTOS BÁSICOS DEL TERRITORIO Y USOS RURALES

Antes de entrar de lleno en el tema objeto del trabajo, conviene precisar los aspectos más relevantes del escenario rural vasco, que van a ser determinantes a la hora de considerar los caminos rurales desde la perspectiva de las actividades, usos y funciones propias del mundo rural y natural.

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), abarca una extensión aproximada de 7.235 km², de la cual más del 90% es espacio rural y como elementos definitorios hay que contar tanto con la gran disparidad de factores del medio físico, (pendiente, altitud, clima, litología, suelos, etc.), que imponen una potencialidad diferente en cada punto, como con la actividad del titular de la explotación agroganadera y/o forestal, que ordena, diseña y moldea con sus variadas formas de uso y aprovechamiento, el paisaje del medio rural.

Del Inventario Forestal de 1996 de la CAPV extraemos las siguientes cifras de ocupación y usos del suelo:

Monte.....	469.354 ha	- Forestal arbolado.....	390.005 ha
		- Matorral	53.971 ha
		- Pastizal	25.378 ha
Prados.....	111.078 ha		
Cultivos.....	97.790 ha		
Urbano, aguas y roquedos	45.259 ha		
Total.....	723.481 ha		

Conviene señalar, que el 70% del suelo de la CAPV es de propiedad privada, y por Territorios varía del interior a la costa, siendo un 50% en Alava de naturaleza privada y elevándose al 82% la propiedad privada en Bizkaia y Gipuzkoa.

Fuera de las áreas urbanas, concentradas en la costa, en los fondos de valles y en las escasas zonas llanas, los sistemas de cultivo o explotación son uno de los componentes visuales más significativos en el paisaje. En el País Vasco, la franja montañosa por la que discurre la divisoria de aguas cantábrico-mediterránea marca el límite entre un ámbito agrario de perfiles nítidamente ganaderos y el mundo agrícola del interior. Sin embargo, tan importante como el componente físico es la realidad social y económica, de cara a la constitución de dicha dualidad.

Un análisis de los valores del espacio rural vasco, debe tener en cuenta que, además de su interés como soporte de la actividad agraria, engloba un importante patrimonio natural, paisajístico y cultural y constituye, en gran medida, el sustrato de las características de nuestra sociedad. Hoy en día está ampliamente reconocida la consolidación de un concepto de *multifuncionalidad* en el que destacan tres grandes funciones para el espacio rural: Función económica, Función ecológica y Función socio-cultural.

Por último, digamos que la población activa del sector agrario es muy reducida, escasamente el 4%, frente al 49% del sector servicios y el 47% del sector industrial.

2. CAMINOS RURALES. REGULACIÓN

A los efectos de lo que en adelante trato de exponer, se entiende por caminos rurales, las pistas forestales, las vías rurales, las de acceso y comunicación terrestres emplazadas en el medio natural y rural que, con independencia de las condiciones técnicas de construcción y pavimentación, y de su integración en la red de comunicaciones, sirven de soporte o infraestructura a las actividades, usos y funciones agrícolas, ganaderas y forestales.

Constituyen la característica esencial de los caminos rurales su afección al sector primario, en cuanto que infraestructura

(*) Jefe del Servicio Forestal de la Diputación Foral de Gipuzkoa



FOTO CEDIDA POR LOS AUTORES

ras propias del mismo, y de las actividades y usos que le son propios: agrícola, pecuario, forestal, y sus complementarios: recreativo, turístico, cinegético, y otros.

En su origen, la regulación de los caminos vecinales o rurales nace de la mano de una abundante legislación sectorial que, en gran medida lo era de carácter financiero o regulador de la actividad de fomento en orden a la coparticipación de distintas Administraciones o Entidades, e incluso de particulares, en la consecución de una infraestructura viaria, legislación que con el paso del tiempo daría lugar a la que luego sería de Carreteras y Obras Públicas.

Por otra parte, los caminos rurales han venido siendo regulados mediante Ordenanzas desde otras legislaciones, entre las que cabe señalar la de Régimen Local, con la atribución tradicional de la competencia en materia de vías y caminos rurales a las Entidades Locales. Debe significarse igualmente, junto a dicha atribución competencial clásica a las Entidades Locales, esto es, Municipios o Entidades Locales Menores, concretamente, conservación, vigilancia y policía rurales, la coexistencia de caminos vecinales cuyas competencias venían atribuidas a las Diputaciones Forales, si bien tales diferencias conceptuales entre una y otra clase de caminos no siempre han estado suficientemente deslindadas.

La regulación de los caminos y vías rurales ha sido abordada, así mismo, desde las legislaciones agraria y forestal; en las cuales los usuarios tenían atribuidas importantes funciones relativas a la apertura y conservación de los mismos, entre las que destaca el *azolan*, de honda raigambre en nuestro mundo rural.

Merecen especial referencia las Asociaciones de Agricultura de Montaña, entidades dotadas de carta de naturaleza, en orden a encauzar la representación y participación de los agentes que integran el sector agrario, así como las Asociaciones de Propietarios Forestales, de indudable y reconocido protagonismo desde las disposiciones sectoriales.

Hay un aspecto en la Norma Foral de Carreteras y Caminos de Gipuzkoa, al que cabe poner un reparo desde una lectura literal, cuando se afirma que: *Todos los viales de comunicación terrestre abiertos al uso público, se presumen la titularidad pública.* (artículo 2.4 de la Norma Foral).

Esto no es así en todos los casos, ya que existen muchísimos kilómetros de caminos y pistas forestales, *abiertos al uso público*, es decir, que no están cerrados o acotados, que discurren por terrenos de titularidad privada y este hecho va a tener su importancia a la hora de ejercer la práctica del senderismo.

Es un hecho evidente en territorios como Bizkaia y Gipuzkoa, que el monte además de las funciones productivas que antes se han apuntado, se ve invadido por los habitantes de las aglomera-

ciones urbanas, y la búsqueda generalizada de calidad de vida está convirtiendo al bosque, de espacio lejano y fuente de materias primas, en un valor socialmente vigilado. (Pérez Vilarino, 1998).

El agricultor-ganadero y el propietario forestal perciben con mayor frecuencia e intensidad esa presión de la sociedad dispuesta a ejercer el uso y disfrute de la naturaleza en sus terrenos, sin prácticamente limitaciones.

Si bien es verdad, como apuntan los juristas, que de la función social de la propiedad cabe deducir, como regla general, que el dueño no puede impedir la utilización *inocua*, por otro, de sus bienes inmuebles, "ha de tratarse de inmisiones que no vulneren la esfera personal del dueño, que le sean totalmente indiferentes e incluso puedan favorecerle, y cuya prohibición aparecería como mera manifestación antisocial del sentido absoluto del dominio". (Lacruz Bermejo, 1990).

Esta concepción se halla perfectamente determinada en el Código Civil suizo y también en la Ley 17 del Fuero Nuevo de Navarra, que habilita expresamente el uso inocuo de la propiedad ajena. (Demetrio Loperena, 1997).

Por esta razón, aunque no se señale con tanta precisión en la Sección sexta, de la Norma Foral 6/1994, de 8 de julio, de Montes de Gipuzkoa, relativa al Uso Recreativo de los Montes, no se prohíbe, en general, el paso por los caminos y pistas aunque sean privados, si bien en el artículo 66 se regula su uso.

La Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, dedica el título IV a las medidas tendentes a garantizar la conservación de las especies de la flora y la fauna silvestres y prohíbe las actividades motorizadas que se realicen campo a través, e incluso el tránsito en el interior de los espacios naturales protegidos con vehículos de motor fuera de las vías y caminos habilitados y al margen de los supuestos autorizados.

■ 3. DECRETO SOBRE REGULACIÓN DEL SENDERISMO

Además de la normativa apuntada, extensamente tratada por Juan Goñi, existe una disposición específica muy poco desarrollada, que permite ordenar y regular el senderismo y como uso recreativo de carácter difuso, y que bien utilizada puede dar mucho juego.

Como desarrollo de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, se publicó en el B.O. del País Vasco de 2 de mayo de 1996, el Decreto 79/1996, de 16 de abril, sobre ordenación y normalización del senderismo en CAPV, atendiendo al mandato que atañe a los poderes públicos, para garantizar el uso y disfrute

del medio natural, como espacio cultural y de ocio (artículo 2, j de la Ley 16/1994 de Conservación de la Naturaleza).

Este Decreto considera recorridos de senderismo a aquéllos que localizándose en la mayor parte de su trazado, en el medio natural, y siguiendo en lo posible caminos, vías pecuarias, pistas forestales, servidumbres de paso, o carreteras empedradas, su destino principal sea el desarrollo de actividades lúdico-deportivas destinadas al público.

■ Se establecen como objetivos:

a) La ordenación del senderismo desde la protección y conservación de la naturaleza. b) El fomento del conocimiento del medio natural. c) La mejora de la relación del mundo urbano con el medio rural. d) La recuperación de patrimonio viario tradicional, así como la riqueza histórica, artística, monumental, etnográfica y ecológica del mismo. e) La conservación de las antiguas vías de comunicación, así como otros elementos ambientales y culturales directamente vinculados a ellas. f) El uso y disfrute del medio natural como espacio cultural y de ocio.

Clasifica los senderos en: *Grandes Recorridos y Pequeños Recorridos, distinguiendo a su vez: Derivaciones, Variantes y Circulares.*

Para el ejercicio de las facultades que se derivan del Decreto de Senderismo, se establece la competencia compartida entre los órganos competentes de las Diputaciones Forales, generalmente los Departamentos de Agricultura, y las Federaciones Vasca de Montaña. Atribuye el Decreto un importante protagonismo a las Federaciones Territoriales y a la Federación Vasca de Montaña, en materias fundamentales tales como:

a) La homologación de recorridos de senderismo. b) La vigilancia de su conservación y mantenimiento. c) El establecimiento de criterios para la confección de Topoguías. d) La llevanza del Registro de Senderos de Euskadi, indicando que el establecimiento de recorridos de senderismo podrá ser promovido por cualquier persona o entidad pública o privada.

Se reservan a los órganos forales de las Diputaciones las siguientes funciones:

a) La autorización de recorridos de senderismo. b) La supervisión de los proyectos de senderismo. c) La coordinación de las actividades que incidan sobre los recorridos de senderismo. d) El fomento del senderismo. e) Aquellas otras funciones previstas en el Decreto.

Si bien el mantenimiento de los senderos, corresponde a la entidad promotora de los mismos, que puede ser cualquier persona o entidad pública o privada que tramite a la Federación Territorial de Montaña, o, en su caso, ante la Federación Vasca, el expediente de solicitud, no cabe duda que existen iniciativas municipales o de las Agencias de Desarrollo Comarcales y de las propias Diputaciones Forales, que fomentan y ayudan a la señalización, ordenación y mantenimiento de los senderos.

Existe, por ejemplo, una previsión para financiar la señalización de 25 recorridos situados en 6 municipios rurales en Gipuzkoa, que van a beneficiar a 168 km de recorrido. La financiación correrá a cargo del FEDER y la Diputación Foral, e iniciativas de este estilo son las que se pueden plantear en el futuro.

El problema está en que la iniciativa la deben llevar las Federaciones de Montaña, y esto supone un trabajo importante que debe estar bien organizado.

Me parece buena la idea que he leído en el periódico, (D.V. de 6 de noviembre de 1999), en la que se recogía la figura del *Técnico de Senderos*, que surgió como necesaria en una de las ponencias de la 7ª edición de las jornadas nacionales de senderismo celebradas en Lekunberri.

De la misma manera que creo que es importante continuar con la labor que tengo entendido se inició a raíz de la publicación del Decreto de Senderismo, consistente en trabajar estrechamente entre la Federación Vasca de Montaña, Comité de Senderismo y el Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco, para confeccionar el modelo de Solicitud de Homologación de Recorridos de Senderos, indicando el detalle de las instrucciones, criterios y modelos de compromisos a suscribir.

Por último, será importante dar el máximo contenido cualitativo al Registro de Senderos de Euskadi y difundir el trazado, la descripción de los caminos, pistas o vías pecuarias en los que se apoya y el nivel de usos permitidos, a los Ayuntamientos afectados para que los tengan presentes en el planeamiento municipal y las Ordenanzas de Caminos, a las Administraciones de Agricultura y Montes de las Diputaciones Forales, para que las tengan en cuenta a la hora de plantear las diversas actuaciones en los montes y el medio rural en general, y a las Federaciones deportivas que representan a usuarios que circunstancialmente utilizan los caminos y senderos, a veces con una frecuencia e intensidad mayor que la deseada. Me estoy refiriendo a las Federaciones de Caza, Ciclismo, Automovilismo y Motorismo, principalmente. □



FOTO CEDIÓ POR LOS AUTORES

Bibliografía consultada

DECRETO 79/1996, de 16 de abril, sobre ordenación y normalización del senderismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

DECRETO FORAL 29/1990, de 2 de mayo, por el que se regula la circulación de vehículos a motor en los montes patrimoniales de la Diputación Foral y de Utilidad Pública del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

LEY 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

LACRUZ BERMEJO, J.L., *Elementos de Derecho Civil*, Tomo III, vol. 1º Barcelona 1990, p. 341

LOPERENA ROTA, D. *La posición jurídica del ciudadano entre el medio ambiente*, Cuadernos de Ciencias Naturales nº 12, Eusko Ikaskuntza, 1997, pp 57-73

NORMA FORAL 6/1994, de 8 de julio, de Montes de Gipuzkoa.

SOTILLOS, J.M. Los caminos de Europa. Senderos del S. XXI, Diario Vasco, 6 de noviembre de 1999 p.4 Focus montaña.

PEREZ VILARIÑO, J. *Construcción social del monte y desarrollo corporativo del sector forestal*. Agricultura y Sociedad, nº 85, enero-abril 1998, pp 15-42