

Propuesta para una convergencia de la normativa autonómica sobre senderos

JOSÉ MARÍA NASARRE SARMIENTO
GLORIA MARÍA HIDALGO RÚA
DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA EMPRESA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
PILAR LUCÍA BERNAD
ABOGADA

Ante la diversidad mostrada por las diferentes normas autonómicas en materia de senderos y las perspectivas creadas por la elaboración de nuevas regulaciones, la Universidad de Zaragoza, en colaboración con la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada, ha elaborado un modelo básico para la regulación de los senderos en las diferentes Comunidades Autónomas.

Palabras clave: senderos, montañismo, deporte, Comunidades Autónomas, legislación.

Propuesta para una convergencia de la normativa autonómica sobre senderos



José María Nasarre Sarmiento
Gloria María Hidalgo Rúa
Pilar Lucía Bernad

0. Una aportación de la Universidad

A pesar de no existir legislación estatal sobre senderos, las federaciones de montañismo autonómicas han homologado los senderos señalizados con arreglo a las marcas registradas por la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada, de color blanco y rojo para los senderos de gran recorrido o amarillo y blanco para los de pequeño recorrido. Hoy se pretende que la uniformidad conseguida mediante las homologaciones se extienda a otras materias ligadas al senderismo como el currículo formativo de los técnicos de senderos en las diferentes Comunidades Autónomas o la edición de las topoguías para que todas las publicaciones sobre senderos sigan los mismos criterios, independientemente de cuál sea la empresa editora.

En esta línea general de búsqueda de criterios homogéneos compatibles con la diversidad del Estado autonómico, se inscribe la colaboración entre la FEDME y la Universidad de Zaragoza en materia jurídica, que, en el caso de los senderos, se ha concretado en la elaboración de un modelo de Decreto que hiciese posible la aproximación de las normativas autonómicas.

La función del equipo universitario ha consistido en estudiar las regulaciones existentes (País Vasco, Principado de Asturias, La Rioja), conocer la realidad de su aplicación, conectar con las diferentes Comunidades Autónomas para valorar las posibilidades de implantación de una normativa similar y traducir las propuestas y el sentir general de quienes trabajan profesional y fe-

derativamente en la construcción y homologación de senderos en un texto articulado. El modelo de Decreto, presentado en Madrid en diciembre del año 2001, ya ha servido de primer borrador a varios gobiernos autonómicos en los meses siguientes, siendo necesario adaptarlo a las peculiaridades de cada territorio y de cada administración.

Aunque el trabajo se ha acompañado de un buen número de entrevistas, ha existido una relación más permanente con Pilar Maza Rodríguez y Antonio Turmo Arnal, de la Federación Aragonesa de Montañismo, así como Juan María Feliú Dord, Director de Senderismo de la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada. Ha sido imprescindible el diálogo mantenido en el seno del Comité Técnico de Senderismo de la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada, compuesto por Juan María Feliú (Federación navarra), Luis Miguel Martínez (Federación murciana), Adolfo Puch (Federación gallega), Gregorio Román (Federación andaluza) y José María Nasarre (Federación aragonesa).

1. La regulación jurídica de los senderos

1.1. Las instalaciones del montañismo

La Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, al referirse a las instalaciones deportivas, no excluye los senderos pero basta leer sus preceptos para comprender que poco se han tenido en cuenta instalaciones situadas en la naturaleza. La legislación piensa en estadios, polideportivos o piscinas.

De entre las leyes del deporte autonómicas, el tratamiento más adaptado a las instalaciones del montañismo lo ofrece la Ley 4/1993, de 16 de marzo, del Deporte de Aragón, que en su artículo 40 prevé la creación de un censo general de instalaciones y en el 41 las clasifica en atención a su naturaleza en instalaciones y equipamientos de carácter natural o artificial, dedicando el artículo 44 a la utilización de las instalaciones de carácter natural.

Es posible encontrar ideas de interés acerca de la consideración que han de merecer las instalaciones del montañismo en

los textos del llamado Plan de Refugios de Montaña. Mediante diferentes Resoluciones de fecha 2 de julio de 1991 de la Dirección General de Coordinación y Alta Inspección se publicaron en el Boletín Oficial del Estado de 30 de julio, los Convenios firmados por el Consejo Superior de Deportes y las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Cataluña, Asturias y Navarra. Variaba el contenido de las cláusulas en unos y otros, pero en todos ellos figuraba el mismo texto introductorio, que en su primer párrafo se refería a las instalaciones del montañismo.

«La práctica del deporte de montaña ha experimentado un auge en los últimos años, con la especial característica de este deporte de no necesitar instalaciones para la práctica del mismo, dado que es la propia naturaleza la que facilita el marco deportivo necesario».

En este texto se aprecian dos ideas básicas que van a presidir cualquier ordenación del montañismo: que el terreno de juego del deporte es la montaña en general y que por esta causa el tratamiento de las instalaciones debe ser diferente del que reciben las instalaciones de otros deportes en los que el terreno de juego queda definido de una forma más precisa y definida.

1.2. El entronque con la tradición

Los caminos constituyen una herencia de nuestros antepasados y han servido para comunicar a unas y otras comunidades. Su trazado responde a los usos de agricultores, ganaderos, peregrinos e incluso contrabandistas, aunque en algunos espacios concretos se deben al paso de los montañeros camino de los picos. La obligación de conservar muchos senderos actuales responde a su consideración de patrimonio cultural de la comunidad en la que se encuentran.

La especial vinculación de los caminos con la historia se aprecia claramente en los casos concretos de las vías pecuarias y el Camino de Santiago. La Ley 3/1996, de 10 de mayo, de Galicia, regula la protección del Camino de Santiago, que se proyecta principalmente sobre el Camino Francés pero también sobre el Camino Portugués, Ruta de la Plata, Camino del Norte, Camino de Finisterra, Camino Inglés y Ruta del Mar de Arousa y Ulla. En este caso no se legisla sobre todos los caminos de

una Comunidad Autónoma sino sobre algunos de ellos, a los que se aplica un reforzamiento de las protecciones fundamentado en razones históricas. La naturaleza demanial del Camino se extiende a los terrenos que ocupa y a sus elementos funcionales. Se establece un uso peatonal compatible con el ecuestre y el de vehículos sin motor y para facilitarlos se habilita una franja de tres metros de anchura al menos, con otras dos franjas laterales de protección de tres metros. Se establecen medidas de conservación, protección y promoción del camino, así como un régimen de infracciones y sanciones.

1.3. La legislación estatal sobre caminos

1.3.1. El Código Civil

El Código Civil alude a los caminos en diferentes preceptos. Una vez que clasifica los bienes en muebles e inmuebles, considera los caminos como inmuebles en su artículo 334. Posteriormente, al clasificar los bienes según las personas a las que pertenecen configura a los caminos como bienes de dominio público por ser destinados al uso público. El artículo 339 establece expresamente 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”*.

En relación con los bienes de las provincias y pueblos, a los que divide en bienes de uso público y bienes patrimoniales, determina que los caminos provinciales y los vecinales son bienes de uso público. Pueden existir, no obstante, caminos de propiedad privada por pertenecer a particulares individual o colectivamente.

«Artículo 344.

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, costeadas por los mismos pueblos o provincia».

«Artículo 345.

Son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado, de la Provincia y del Municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente».

1.3.2. La Ley de Bases del Régimen Local

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, recoge la competencia municipal en la conservación de caminos y vías rurales.

«Artículo 25.

2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales».

El problema planteado con mayor frecuencia en amplias zonas es el del intento de apropiación por personas privadas de los caminos, bien mediante la roturación e incorporación a una finca agrícola, bien mediante el cerramiento cinegético, bien mediante la urbanización y edificación. Sin embargo, siempre es posible la recuperación de los caminos. La propia Ley de Bases del Régimen Local, en su artículo 80, establece que *“los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles”*. Antes de ello, el artículo 79 ha ratificado que *“son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público”*, en la misma línea que el Código Civil. Frecuentemente los caminos no han sido incorporados a los inventarios previstos en los artículos 17 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/86, de 13 de junio y la actividad probatoria resulta laboriosa.

1.3.3. La Ley de Vías Pecuarias

Las vías pecuarias permiten llevar a cabo recorridos de senderismo. Aunque, en principio, no constituyen instalaciones turísticas o deportivas ofrecen la oportunidad de caminar por una red cuya longitud supera los 100.000 kilómetros. La Ley 3/1995, de Vías Pecuarias, prevé en el artículo 1 completado con el 17, su uso senderístico.

«Artículo 1.

2. Se entiende por vías pecuarias las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discuriendo tradicionalmente el tránsito ganadero.

3. Asimismo, las vías pecuarias podrán ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios 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».

«Artículo 17. Usos complementarios.

1. Se consideran usos complementarios de las vías pecuarias el paseo, la práctica del senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados siempre que respeten la prioridad del tránsito ganadero.»

Las normas autonómicas sobre vías pecuarias siguen la dirección apuntada por la estatal. En todos los casos y debido a las necesidades propias del tránsito ganadero, se establecen unas anchuras para las cañadas, cordeles y veredas que no son posibles para los senderos de montaña. También han sido objeto de usurpación en todo o en parte de la anchura que les corresponde.

1.4. Las normas autonómicas sobre senderos

Sólo tres Comunidades Autónomas han establecido una normativa en materia de senderos: País Vasco, Decreto de 16 de abril de 1996 sobre ordenación y normalización del senderismo, Asturias, Decreto de 9 de octubre de 1998 sobre ordenación del senderismo y La Rioja Decreto de 20 de Noviembre de 1998, sobre realización de senderos en el medio natural y uso público. En el Principado de Asturias la regulación se ha completado con la Resolución de 18 de noviembre de 1998 que aprueba la normalización del sistema de señales de recorridos.

Contrastando las tres regulaciones existentes hasta la fecha, se observan diferencias importantes. Antes de que las demás Comunidades Autónomas legislen sobre la materia, parece conveniente buscar nexos comunes que sirvan de orientación a todas las futuras normativas autonómicas.

1.4.1. Objeto y definición

El objeto de la regulación se fija en el artículo primero de cada uno de los Decretos. En el País Vasco se trata de *“la ordenación jurídica de la actividad del senderismo en el medio natural y el establecimiento de la normativa aplicable a sus recorri-*

dos en la Comunidad Autónoma”, en La Rioja se regula “la realización de senderos y su uso público”, mientras que en Asturias se reglamenta “la homologación de recorridos de senderismo así como la normalización de la señalización, base cartográfica y topografía”.

Por lo que respecta a la definición, la legislación del País Vasco, primera cronológicamente, se refiere a los recorridos de senderismo como “aquellos que localizándose en la mayor parte de su recorrido, 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”.

La legislación riojana adopta una definición similar de senderos: “aquellos itinerarios que localizándose durante la mayor parte de su recorrido en el medio natural, y siguiendo en lo posible sendas, caminos, vías pecuarias, pistas forestales, servidumbres de paso, o carreteras empedradas, sean señalizados y acondicionados con el objetivo principal de desarrollar actividades de carácter público, sean culturales, deportivas o recreativas, y como tal sean objeto de difusión pública”.

La legislación asturiana considera recorridos de senderismo “aquellos cuyo destino principal sea el desarrollo de actividades lúdico-deportivas destinadas al gran público y se localicen en la mayor parte de su trazado en el medio rural, siguiendo en lo posible caminos, cañadas y senderos o carreteras empedradas y evitando al máximo las carreteras asfaltadas, núcleos urbanos e industriales”.

No es estrictamente necesaria una definición ya que las introducidas en los Decretos no resultan completamente acertadas. Se considera, sin embargo, más adecuado, abordar una definición que concrete qué caminos quedan afectados por la normativa y para ello es necesario introducir como elemento fundamental la homologación. La normativa no habría de aplicarse a todos los caminos sino únicamente a los homologados por los procedimientos que legalmente se establezcan.

1.4.2. Tipología

La legislación riojana no establece una clasificación de los senderos. La normativa vasca y la asturiana coinciden en la clasificación de grandes recorridos y pequeños recorridos (la legislación asturiana menciona también los recorridos locales).

En el País Vasco los recorridos de senderismo se clasifican en grandes recorridos, aquellos que como mínimo se extienden a una duración de varias jornadas o de 50 kilómetros, y en pequeños recorridos, aquellos realizables en una jornada y que no rebasen los 50 Kilómetros.

En Asturias se clasifican en gran recorrido, cuando su duración exceda en más de dos jornadas o 30 kilómetros, pequeño recorrido cuando no rebasen los 30 kilómetros y se puedan realizar en una jornada, y recorridos locales, aquellos de menos de 10 kilómetros que permiten acceder a puntos concretos de interés local.

Ambas legislaciones coinciden en distinguir las modalidades de derivaciones, variantes y circulares. Las derivaciones son recorridos que salen de un sendero para alcanzar un punto determinado. Las variantes son recorridos que salen de un sendero para volver a él en otro punto diferente. Circulares son los recorridos caracterizados por su inicio y finalización en el mismo punto y/o población.

Cada Comunidad Autónoma deberá decidir acerca de los criterios de clasificación (GR gran recorrido, PR pequeño recorrido), realizando la delimitación bien en jornadas, bien en kilómetros, o mediante otros parámetros. No obstante, el Manual de Senderos de la FEDME ofrece una pauta que debiera seguirse si no existen otros criterios debidamente justificados. Dejar abierto el artículo a otras posibles denominaciones permite que cada Comunidad Autónoma pueda incluir en la clasificación los “senderos temáticos”, los “senderos urbanos”, etc.

1.4.3. Objetivos

En todos los Decretos se marcan los objetivos que han de tener las actuaciones públicas en esta materia.

En el País Vasco los objetivos son la ordenación del senderismo desde la protección y conservación de la naturaleza, el fomento del conocimiento del medio natural, la mejora de la relación del mundo urbano con el medio rural, la recuperación del patrimonio viario tradicional, la riqueza histórica, artística, monumental, etnográfica y ecológica del mismo, la conservación de las antiguas vías de comunicación y de otros elementos ambientales y culturales directamente vinculados a ellas, así como el uso y disfrute del medio natural como espacio cultural y de ocio.

En la legislación asturiana los objetivos son ordenar el senderismo desde la protección y conservación de los recursos naturales y culturales, recuperar y conservar el patrimonio viario tradicional, la riqueza histórica, artística, monumental, etnográfica y ecológica del mismo, fomentar la consideración del medio natural como espacio deportivo haciendo compatible el uso deportivo con la protección del medio ambiente, promover el uso y disfrute de la naturaleza como espacio de cultura y ocio fomentando el conocimiento del medio rural y fomentar la conexión de los senderos del Principado de Asturias con las redes existentes a nivel nacional o internacional.

En La Rioja los objetivos son la ordenación del uso público de los senderos de acuerdo con la necesaria protección y conservación de la naturaleza, el fomento de la educación ambiental a través del conocimiento del medio natural, la recuperación del patrimonio viario tradicional, de sus valores históricos, artísticos, monumentales, etnográficos y ecológicos, la conservación de las antiguas vías de comunicación, el uso y disfrute del medio natural como espacio cultural, deportivo y de recreo, así como la mejora de la relación del mundo urbano con el mundo rural.

1.4.4. Competencia

La competencia sobre la materia en todos los casos es compartida. En el País Vasco y Asturias entre los órganos competentes de la Comunidad Autónoma y la Federación y en La Rioja entre varias Consejerías Autonómicas (la competencia asignada a la Federación es la de colaborar en la promoción de los senderos).

La legislación del País Vasco establece que la competencia en materia de senderos corresponde a los órganos competentes de las Diputaciones Forales y a las Federaciones Vascas de Montaña. Corresponde a las Diputaciones Forales la autorización de recorridos, supervisión de proyectos, coordinación de actividades, fomento y aquellas otras que se prevén en el Decreto. A las Federaciones Vascas de Montaña corresponde la homologación de recorridos, la vigilancia de su conservación y mantenimiento, el establecimiento de criterios para la confección de la topoguía, la llevanza del registro de senderos y la relación con organismos relacionados con el senderismo a nivel nacional o internacional.

En el Principado de Asturias las competencias están divididas entre la Consejería de Agricultura, la Consejería de Cultura y la Federación. La primera de ellas asume las competencias de emitir informe, preceptivo y vinculante, previo a la homologación, promover los recorridos de senderismo y revisar y establecer recorridos de senderismo. Para ello se tendrán en cuenta los planes directores de recorridos de senderismo diseñados por la Federación. A la Consejería de Cultura le corresponden las funciones de emisión de informes con carácter preceptivo y previo cuando sea preciso realizar obras de infraestructura, señalización y limpieza que afecten al entorno de monumentos o bienes de interés cultural. Corresponde a la Federación la tramitación de expedientes de homologación, la vigilancia de su conservación y el establecimiento de criterios para la edición.

En la Rioja la competencia corresponde a la Consejería en materia de Medio Ambiente y, complementariamente, a las Consejerías competentes en materia de turismo, obras públicas, cultura y deportes. El papel asignado a la Federación de Montaña es el de colaborar al objeto de promover el uso público de los senderos. Se trata, por tanto, de una función irrelevante.

La propuesta no puede ser completa porque en algunas materias resulta imposible la uniformidad. Aunque parece necesario que la Consejería competente sea solamente una, las Comunidades Autónomas no coincidirán en su designación, dado que los senderos se hallan en una encrucijada entre el deporte, el turismo y el medio ambiente. De ahí que el Decreto que regule la homologación y autorización de los senderos pueda presentarse como desarrollo de la Ley de Ordenación del Turismo, de la Ley del Deporte o de otras leyes autonómicas de carácter medioambiental. En todo caso, si se atribuyen funciones a dos o más Consejerías habrá que procurar que la tramitación no pierda agilidad.

1.4.5. Procedimiento de homologación y autorización

El procedimiento se inicia en todos los casos por solicitud del promotor, que puede ser cualquier persona o entidad pública o privada. La documentación a presentar con la solicitud en el caso del País Vasco y La Rioja consiste en memoria, base cartográfica, autorizaciones concedidas por los titulares de cuantos derechos concurren en el trazado y programa de financiación.

En Asturias la documentación a presentar para solicitar la homologación de un recorrido de senderismo comprende justificación y objetivos, cartografía, compromiso de mantenimiento, características técnicas de señalización, autorización de los propietarios de los terrenos, presupuesto detallado, calendario y modelo de topografía.

Varía el órgano encargado de conceder la autorización. En el País Vasco es el órgano foral competente, aunque previamente se solicita homologación provisional a la Federación Territorial de Montaña. En La Rioja es la Dirección General del Medio Natural y en Asturias la Consejería de Cultura, previo informe preceptivo de otras Consejerías competentes y a propuesta de la Federación. En la legislación del País Vasco y en la de Asturias se recoge una homologación provisional a cargo de la Federación, previa a la autorización por el órgano competente.

La normativa del País Vasco establece que la entidad federativa receptora de la solicitud homologará los proyectos de senderismo presentados. Dicha homologación versará sobre el cumplimiento de las normas que en materia de señalización y calidad de los recorridos de senderismo sean adoptados por la Federación Vasca de Montaña y su adecuación a los criterios básicos que en la materia adopte el órgano foral competente. A la vista de la documentación presentada, la entidad federativa concederá una homologación provisional. Homologado provisionalmente el proyecto, corresponderá su autorización a los órganos forales competentes. La autorización estará condicionada a la correcta ejecución del recorrido de senderismo y a la concesión de la homologación definitiva por la Federación.

En la legislación de La Rioja se establece que la Dirección General del Medio Natural requerirá informe, una vez recibida la correspondiente solicitud, a la Dirección General de Industria, Turismo, Trabajo y Comercio. Una vez analizado el proyecto de sendero, la citada Dirección General autorizará la realización del sendero por parte del promotor, fijando todas aquellas condiciones que considere necesarias para su realización y para la conservación y gestión de los espacios naturales que atraviese, incluido el plazo de vigencia de dicha autorización.

La legislación de Asturias dispone que una vez recibida en la federación la solicitud para la homologación, los técnicos de senderismo de la misma revisarán el proyecto presentado. A la

vista de la documentación, la federación concederá una homologación provisional y remitirá al solicitante el número identificativo del recorrido de senderismo. La federación dará traslado de la solicitud y de la documentación aportada a las Consejerías competentes que emitirán los correspondientes informes preceptivos y vinculantes y a cualquier otro organismo que por sus competencias pudiera quedar afectado. Una vez emitidos estos informes, la federación remitirá una propuesta a la Consejería de Cultura que resolverá en plazo de seis meses sobre la homologación definitiva. Se entiende denegada si transcurrido este plazo no se hubiese emitido acuerdo expreso.

Parecía evidente que había que establecer un marco general homogéneo, correspondiendo los detalles a cada una de las Federaciones y Comunidades Autónomas. El modelo de Decreto tenía que proponer una fórmula muy sencilla que simplificase al máximo los “viajes” de los documentos de un lado a otro. Los documentos deben presentarse, al comienzo, en una oficina administrativa y la autorización ha de recaer, al final, en la Administración. El trámite de homologación federativa sólo exige el traslado de los documentos a un viaje de ida y otro de vuelta, aunque podría ser conveniente el otorgamiento de una “homologación provisional” o una “autorización provisional” que exigiría un viaje más de ida y vuelta pero perfilaría, aunque complicaría algo, la tramitación.

1.4.6. Usos compatibles y complementarios

La legislación de Asturias no menciona los usos compatibles. La normativa vasca y la riojana consideran usos compatibles los usos tradicionales agrarios que puedan ejercitarse en armonía con el tránsito senderista. En relación con el uso de vehículos a motor, en el País Vasco se establece que se limitará al máximo y en La Rioja se prohíbe su uso (salvo que lo permita la legislación vigente o en caso de autorización). En La Rioja se prevé que cuando los senderos coincidan con vías pecuarias siempre tendrán prioridad de tránsito los ganados.

En relación con los usos complementarios, las tres legislaciones son similares, considerando como tales 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.

En todos los casos se autoriza al órgano competente para establecer restricciones temporales o definitivas cuando fueran necesarias para la protección del ecosistema sensible, alto riesgo de incendio o especies protegidas. En el País Vasco al órgano foral, en La Rioja a la Consejería de Medio Ambiente y en Asturias a la Consejería de Agricultura.

1.4.7. Modificaciones de trazado

En las legislaciones vasca y riojana, para modificar el trazado de un sendero se requiere que concurren razones de interés público o privado que lo justifiquen. En el supuesto de que no concurren tales razones el procedimiento a seguir es el previsto para las autorizaciones. El órgano competente para autorizar la modificación de trazado de un sendero es el órgano foral o la consejería autonómica competente.

En la legislación asturiana se establece que los recorridos de senderismo podrán ser objeto de modificación cuando concurren razones que lo justifiquen. El procedimiento es el mismo que para la homologación inicial.

Los tres Decretos recogen la posibilidad de que se proyecte una obra pública en el terreno por el que discurre un sendero y se prevé la elaboración de un trazado alternativo, por parte de la Administración, en el País Vasco y Asturias con la colaboración de la federación o por el promotor del sendero en La Rioja.

1.4.8. Mantenimiento y clausura

La vigilancia de los senderos está encargada a diferentes órganos. En el País Vasco y Asturias a la Federación. En La Rioja a la consejería competente. La sanción en caso de incumplimiento en País Vasco y Asturias es la pérdida de homologación y en La Rioja es la pérdida de autorización. El mantenimiento de los senderos corresponde en todos los supuestos a la entidad promotora o solicitante de la homologación, que debe asumir este compromiso como requisito previo e indispensable para la autorización en el caso del País Vasco y La Rioja. En La Rioja se prevé que en la autorización pueda asignarse el mantenimiento a otra entidad. Aun considerando la importancia de atribuir la responsabilidad al promotor del sendero, sería deseable que el mantenimiento fuese asumido en el mayor grado posible por las Administraciones Públicas.

En el País Vasco y La Rioja la clausura de un sendero se ordena por el órgano autonómico competente cuando las razones que dan lugar a las modificaciones de trazado afecten a la integridad de su recorrido y no se plantee trazado alternativo idóneo. Asturias prevé la retirada de la homologación cuando el recorrido del sendero resulte afectado por otra actuación incompatible y no se plantee trazado alternativo o cuando la falta de mantenimiento del mismo lo haga inviable o a petición del solicitante de la homologación. El término clausura no parecía adecuado y debía ser sustituido, estimándose que el más idóneo era el término cancelación.

1.4.9. Registro

La legislación de La Rioja no se ocupa del registro de los senderos. En el País Vasco se crea el Registro de Senderos que va a ser gestionado por la Federación. Tiene carácter público y su objeto es la inscripción de los recorridos de senderismo autorizados así como sus posteriores modificaciones.

En Asturias se crea el Registro de Recorridos de Senderos cuya gestión corresponde a la Dirección Regional competente en materia deportiva. La federación remitirá a este organismo la documentación relativa a los senderos que se homologuen.

Las federaciones limitan sus funciones a la homologación y la llevanza del registro descargando a la Administración de un trabajo técnico y burocrático que tienen costumbre de asumir. Se hace necesaria la aprobación por las Federaciones de un "Reglamento de homologación de senderos" que deberá estar adaptado a su propia capacidad e infraestructura.

1.4.10. Autorización para actividades organizadas

El Decreto de La Rioja se ha ocupado del uso público de los senderos. Con ello la regulación se extiende al senderismo, es decir, a la actividad realizada y no al soporte físico. Esta opción no satisface ni siquiera en la propia Comunidad Autónoma en la que se aprobó. La opinión generalizada es que la reglamentación debe referirse a los senderos exclusivamente, a su ordenación, homologación y autorización. No es recomendable someter a autorización la práctica del senderismo, dejando a salvo que razones científicas justificasen su limitación en espacios naturales protegidos en atención a una especial fragilidad ambiental.

Se considera actividad organizada de uso público, el recorrido realizado por un grupo de personas a través de senderos o terrenos del medio natural que forma parte de actuaciones organizadas por una persona física o una entidad pública o privada, con o sin ánimo de lucro, ya sea con difusión pública y abierta o como actividad interna de la entidad.

Deberá contar con la autorización expresa de la Consejería competente en materia de medio ambiente en los siguientes casos:

- Las actividades organizadas de uso público de los senderos en las que participen más de 120 personas o en las que la convocatoria pública de la actividad no se establezca ninguna limitación en cuanto al número de personas que puedan participar en ella.

- Las actividades organizadas de uso público de los senderos que discurran total o parcialmente por espacios naturales protegidos y en las que participen más de 60 personas, o en las que en la convocatoria pública de la actividad no se establezca ninguna limitación en cuanto al número de personas que puedan participar en ella.

- Cualquier actividad organizada de uso público de los senderos en la que se quieran utilizar vehículos de apoyo que discurran por pistas o terrenos de tránsito restringido.

- Las actividades de uso público de los senderos, cualquiera que sea el número de personas que participen, que afecten a terrenos objeto de aprovechamiento cinegético, cuando se realicen en épocas hábiles para la caza mayor en batida o para la caza de paloma en pasos tradicionales, con el objeto de evitar situaciones de riesgo a los senderistas.

Los organizadores solicitarán la correspondiente autorización a la Consejería competente en materia de medio ambiente, con una antelación mínima de un mes adjuntando la siguiente información: el recorrido de sendero a realizar, con cartografía anexa a una escala de 1/25.000 o de mayor detalle en el caso de que se trate de un sendero no autorizado y señalizado, número de personas que van a participar en la actividad y vehículos de apoyo, si los hubiera, con itinerario previsto, fechas y horarios, con especial atención a los conflictos que pudieran plantearse con otros aprovechamientos y usos de montes e identificación del responsable de la actividad.

1.4.11. Los senderos como recurso turístico

Aunque los senderos habían sido mencionados con anterioridad por algunas de las leyes autonómicas ordenadoras del turismo, el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, de Andalucía, adopta un punto de vista novedoso ya que incluye en una misma norma las actividades turísticas que se desarrollan en el medio rural. Quedan de este modo bajo la misma regulación las viviendas rurales y las empresas que realizan actividades en la naturaleza.

El Decreto dedica el capítulo II del título III a los “senderos y caminos rurales” apuntando una definición próxima a la que realizan las tres normas autonómicas mencionadas con anterioridad. Probablemente su aportación más importante es la atribución a los senderos de la consideración de recurso turístico *“como medio para facilitar el desarrollo de actividades deportivas, recreativas o culturales, así como de cualesquiera otras actividades de turismo activo”*.

Esta consideración hace que el artículo 33 prevea la promoción pública de los senderos y caminos rurales:

“Las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente definirán y promocionarán como un recurso turístico la Red Andaluza de Itinerarios que, debidamente señalizados y acondicionados, atraviesen el territorio andaluz y de forma preferente sus espacios naturales protegidos, terrenos forestales y vías pecuarias.”

2. Modelo básico para una propuesta de regulación automática de los senderos

2.1. La necesidad de unificar el tratamiento normativo de los senderos en las Comunidades Autónomas

Como se ha indicado al comienzo, en los inicios del año 2001, un equipo ligado a la Universidad de Zaragoza asume el asesoramiento jurídico de la Comisión de Accesos y Naturaleza de la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada. Entre otras tareas se compromete a elaborar antes de final de

año una propuesta de regulación autonómica de los senderos que, con más o menos modificaciones y añadidos, pudiera ser presentada por las Federaciones Autonómicas ante sus Gobiernos para su posible aprobación. La diversidad mostrada por las tres normas publicadas hasta la fecha hacía patente la necesidad de una mínima unificación antes de que cada Gobierno autonómico elaborase sin coordinación con los demás su propia normativa.

Siguiendo la línea de los Decretos mencionados, se redactó el documento “Modelo básico para una propuesta de regulación autonómica de los senderos”. La propuesta no se refiere a una regulación general de los caminos, que exigiría la participación de diferentes grupos sociales con intereses concurrentes, sino que se centra en la autorización y homologación de los senderos, actividad en la que se han visto implicadas las Federaciones Autonómicas en los últimos años. La propuesta en ningún caso propone regular el senderismo (la actividad) sino los senderos (las instalaciones). De ahí que, a diferencia de otros Decretos autonómicos, no utilice denominaciones como “senderismo” o “recorridos de senderismo”.

El trabajo ha cristalizado en la elaboración de un “Decreto de mínimos”. Las Federaciones Autonómicas que lo asuman voluntariamente habrán de trabajar para adaptarlo a factores tan diversos como las características físicas de su territorio, su estructura administrativa o la capacidad de gestión de la propia Federación. Pocos meses después de su difusión, este modelo de Decreto ha sido presentado ya ante varias Administraciones Autonómicas, si bien ha diferido la Consejería ya que en unas se ha presentado ante la competente en materia ambiental y en otras ante la deportiva, produciéndose en un caso la remisión a la turística.

2.2. Modelo básico de Decreto

DECRETO SOBRE ORDENACIÓN, HOMOLOGACIÓN Y
AUTORIZACIÓN DE LOS SENDEROS EN LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE

Artículo 1. Objeto.

Es objeto del presente Decreto la ordenación de los senderos, su homologación y autorización en la Comunidad Autónoma de

Artículo 2. Definición.

Se consideran senderos, a efectos de este Decreto, aquellos itinerarios señalizados que localizándose durante la mayor parte de su recorrido en el medio natural y siguiendo en lo posible sendas, caminos, vías pecuarias, pistas forestales y otros viales, sean homologados y autorizados de acuerdo con la normativa prevista en el presente Decreto.

Artículo 3. Objetivos.

Las actuaciones públicas perseguirán la consecución de los siguientes objetivos:

1. Desarrollar la normativa sobre senderos
2. Recuperar, conservar y fomentar el patrimonio viario tradicional y su entorno.
3. Promover la consideración del medio natural como espacio deportivo y recreativo, facilitando su disfrute a personas de cualquier condición o circunstancia personal o social.
4. Promover el disfrute y conocimiento de la naturaleza en todo el territorio de la Comunidad Autónoma como espacio turístico, de cultura y de ocio en cualquier época del año.
5. Fomentar la integración de los senderos de la Comunidad Autónoma en las redes nacionales e internacionales.

Artículo 4. Clasificación.

1. Los senderos se clasifican en Grandes Recorridos (GR), Pequeños Recorridos (PR) y Senderos Locales (SL).
2. Asimismo podrán ser homologados y autorizados senderos que respondan a otra denominación.

Artículo 5. Competencia de la Consejería de

Corresponden a la Consejería de las siguientes competencias:

La recepción de la solicitud y la documentación que la acompañe.

La remisión a la Federación de la documentación presentada.

El otorgamiento de la autorización correspondiente, así como las resoluciones sobre modificación y cancelación.

La adopción de medidas jurídicas y otro tipo de actuaciones que garanticen la libre circulación en los senderos autorizados.

La vigilancia de la conservación y mantenimiento de los senderos.

Cuantas otras sirvan al desarrollo de los objetivos del presente Decreto.

Artículo 6. Funciones de la Federación

Corresponde a la Federación el ejercicio de las siguientes facultades:

La homologación de senderos.

La elaboración del informe de cancelación de senderos.

La llevanza del Registro de Senderos.

La colaboración con las Administraciones Públicas y, en su caso, con otras entidades para el desarrollo de los objetivos del presente Decreto.

Artículo 7. Promotor.

Los senderos podrán ser promovidos por cualquier persona o entidad pública o privada.

Artículo 8. Solicitud de autorización.

El promotor deberá presentar, ante la Consejería de, solicitud acompañada de la siguiente documentación:

a) Memoria explicativa del proyecto que contenga como mínimo:

- identificación del promotor
- identificación del itinerario
- base cartográfica

b) Las autorizaciones de los propietarios de los terrenos o titulares de cuantos derechos concurren en el trazado del sendero.

Artículo 9. Procedimiento de autorización.

1. Una vez recibida la solicitud en la Consejería se remitirá, acompañada de la correspondiente documentación, a la Federación en un plazo no superior a quince días.

2. La Federación valorará la solicitud de conformidad con la legislación de la Comunidad Autónoma y la reglamentación federativa en esta materia y emitirá un informe de homologación.

3. La Federación trasladará el expediente, junto con el informe de homologación, a la Consejería deque dictará resolución concediendo o denegando la autorización.

4. Contra la resolución podrá interponerse el recurso administrativo que corresponda.

5. Acreditado el incumplimiento de las condiciones contempladas en la autorización del sendero o en su mantenimiento, la Consejería requerirá al promotor la subsanación del mismo. La falta de cumplimiento dentro del plazo fijado dará lugar a la cancelación del sendero, que habrá de ser notificada a la Federación.

Artículo 10. Senderos en espacios sometidos a limitaciones.

Los senderos que discurran total o parcialmente por Espacios Naturales Protegidos u otros lugares que tengan un especial régimen de protección habrán de someterse a lo dispuesto en su normativa específica.

Artículo 11. Modificaciones de trazado.

1. Los senderos autorizados podrán ser objeto de modificación cuando concurren razones objetivas que lo justifiquen. Será obligación de la persona o entidad pública o privada que promueva la modificación elaborar y financiar un trazado alternativo viable que garantice la continuidad del tránsito, siguiéndose el mismo procedimiento que el establecido para la autorización.

2. Cuando se proyecte una obra pública que afecte a un sendero autorizado, la Administración actuante, en colaboración con la Federación, elaborará un trazado alternativo que garantice la continuidad del tránsito.

Artículo 12. Cancelación de senderos.

La Consejería competente procederá a cancelar un sendero autorizado, previo informe de la Federación, por razón de seguridad de las personas, incumplimiento de la normativa o imposibilidad de elaborar el trazado alternativo al que se refiere el artículo 11. Contra la resolución podrá interponerse el recurso administrativo que corresponda.

Artículo 13. Mantenimiento de los senderos.

Sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Administraciones Públicas en la conservación de los senderos, corresponderá su mantenimiento a la persona o entidad que los promovió.

Artículo 14. Usos compatibles.

Además de los usos agropecuarios y forestales, se considerarán compatibles con el uso público de los senderos, el montañismo, el excursionismo y, en ciertos casos, 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.

Artículo 15. Registro de senderos.

1. Sin perjuicio de las competencias de las Administraciones Públicas, se crea el Registro de Senderos de la Comunidad Autónoma de que será gestionado por la Federación

2.El registro tendrá por objeto la inscripción de los senderos autorizados conforme al presente Decreto, así como sus modificaciones y, en su caso, su cancelación, para lo cual la Consejería decomunicará a la Federaciónlas resoluciones adoptadas.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

La Federación dispondrá de un plazo de dos años para tramitar la autorización de senderos inscritos o reconocidos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. Habilitación de desarrollo.

Se faculta al Consejero de para dictar cuantas disposiciones sean necesarias en orden al desarrollo y ejecución del presente Decreto.

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Entrada en vigor.

El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de