

EL APROVECHAMIENTO TURÍSTICO DE LAS VÍAS PECUARIAS (*)

OLGA HERRÁIZ SERRANO

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL O DE LOS RIESGOS Y POTENCIALIDADES DEL APROVECHAMIENTO TURÍSTICO DE LAS VÍAS PECUARIAS. — II. DIMENSIONES DE ESTA INSTRUMENTACIÓN DE LOS SENDEROS DE LA TRASHUMANCIA PARA MEJORAR LA OFERTA DEL TURISMO RURAL EN NUESTRO PAÍS: 1. Su consideración como infraestructuras de acceso al campo. 2. Visión suplementaria en tanto soporte para la realización de actividades de esparcimiento, deportivas y culturales. — III. EN PARTICULAR, LAS CAUTELAS QUE OFRECE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO A FIN DE PRESERVAR LAS CARACTERÍSTICAS NATURALES DE ESTOS BIENES DEL DEMANIO VIARIO DURANTE EL EJERCICIO DE LOS USOS RECREATIVOS: 1. Identificación de las clases de usos demaniales a que puede dar lugar el aprovechamiento turístico de nuestras vías pastoriles. 2. Alcance del control preventivo desplegado, en su caso, por parte de las respectivas Comunidades Autónomas. 3. La reconducción en última instancia de este tipo de aprovechamientos demaniales a la potestad de modificación del trazado de la vía pecuaria. 4. El ejercicio de un control reparador frente a eventuales utilizaciones turísticas abusivas de estos caminos ganaderos. — IV. BALANCE FINAL (1).

(*) El presente trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación financiado por el Consejo Superior de Investigación y Desarrollo de la Diputación General de Aragón P65/1997, sobre «Espacios naturales protegidos y parques culturales. La preservación del medio ambiente y del patrimonio histórico en la gestión territorial».

(1) Listado de las principales abreviaturas utilizadas: CE: Constitución Española de 27 de diciembre de 1978; CES: Consejo Económico y Social; CP: Código Penal; DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas; LC: Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; LORAFNA: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra; LPEMM: Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; LRJ-PAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; LVP: Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias; RAAP: Revista Andaluza de Administración Pública; RAP: Revista de Administración Pública; RDA: Revista de Derecho Ambiental; RDUMA: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente; REDA: Revista Española de Derecho Administrativo; REPEPOS: Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el RD 1398/1993, de 4 de agosto; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; TCE: Tratado de la Comunidad Europea; TUE: Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL O DE LOS RIESGOS Y POTENCIALIDADES DEL APROVECHAMIENTO TURÍSTICO DE LAS VÍAS PECUARIAS

Con una longitud teórica aproximada de 75.000 kilómetros (que se ven incrementados hasta los 100.000 según las previsiones más optimistas), la red de caminos y otros espacios naturales que, tradicionalmente, han venido destinados a proporcionar determinadas infraestructuras a la ganadería extensiva de nuestro país han cobrado una enorme potencialidad tras la entrada en vigor de una nueva normativa de vías pecuarias (2). Conscientes todos los responsables públicos de que la afectación característica de estos bienes demaniales no basta hoy para salvaguardar su indemnidad y de que la progresiva disminución de las cabañas trashumantes no hace otra cosa que condenarlos a la más absoluta infrautilización, el legislador (en primera instancia estatal) se decidió a admitir, por fin, que puedan llevarse a cabo sobre su superficie unos usos y unas actividades hasta ese momento prohibidas por el ordenamiento. El reconocimiento de que a partir de ahora vamos a poder pasear, hacer senderismo, practicar la equitación, hacer *footing* o acceder a un alojamiento turístico en el medio rural a través de las legendarias cañadas, cordeles y veredas que todos asociamos irremediablemente con los tiempos de la Mesta, y que aun hoy representan un extraordinario legado cultural para los españoles, era una medida obligada para tratar de frenar el imparable proceso de deterioro en que aquéllas se hallan sumidas. Si es evidente que, en la frontera con el siglo XXI, nadie en su sano juicio puede seguir justificando la necesidad de una red pecuaria de decenas de miles de kilómetros para la práctica de la ganadería extensiva de tipo tradicional, también es cierto que *no estamos en condiciones* de renunciar al porcentaje de estos caminos pastoriles que todavía sean reconocibles sobre el terreno, o sean recuperables mediante el ejercicio de sus potestades por las Administraciones titulares, a fin de darles otros destinos compatibles con sus características físicas, así como de consagrarlos a aquellas utilidades que puedan explotar su configuración lineal y sus excelentes valores paisajísticos o ecológicos.

Precisamente sobre los eventuales aprovechamientos turísticos que pueden contribuir a dinamizar algunos de los itinerarios pastoriles

(2) Adviértase que, en las cifras que aquí manejamos, se ha descontado ya el porcentaje kilométrico que se estima desaparecido en las últimas décadas y que asciende incluso hasta el 40% de todos los caminos ganaderos que llegaron a existir históricamente sobre nuestra península. Vid. los datos barajados durante la tramitación parlamentaria de la Ley 3/1995 y que quedaron reflejados en el Diario de Sesiones del Senado núm. 67, de 22 de febrero de 1995, p. 3493.

más enraizados nos proponemos reflexionar en las páginas que siguen. A simple vista, la utilización de los mismos como plataforma para que miles de turistas llegados al campo se recreen en la práctica de ciertos deportes al aire libre constituye más una seria amenaza que una garantía de que permanecerán indemnes, habida cuenta el auge que cobran día a día esas modalidades de ocio popularizadas bajo los nombres de turismo rural y turismo cultural entre otros. Nuestro objetivo, sin embargo, va a ser disipar esos temores y relativizar hasta un cierto punto cualquier exceso de celo que pudiera estar impidiendo la puesta en circulación de este rico patrimonio inmobiliario, sin parangón en el mundo. El resultado final de sopesar los pros y los contras de una instrumentación como la pretendida podrá inclinarse, sin duda, a favor de los primeros con tal de que se observen escrupulosamente las muchas garantías que ofrece la normativa en vigor.

II. DIMENSIONES DE ESTA INSTRUMENTACIÓN DE LOS SENDEROS DE LA TRASHUMANCIA PARA MEJORAR LA OFERTA DEL TURISMO RURAL EN NUESTRO PAÍS

1. Su consideración como infraestructuras de acceso al campo

Que la dimensión caminera que revisten las vías pastoriles constituye por sí un primer baluarte para inserirlas en la órbita de los recursos turísticos es una constatación obligada ante la fuerte demanda, entre otros, de elementos de alojamiento y de transporte que caracteriza esta magnífica fuente de ingresos para nuestro país. El turismo, en tanto industria consagrada a dar forma a los desplazamientos por motivos de ocio de la población, tiene un componente infraestructural tan destacado que, a la necesidad de más y mejores carreteras u otras vías de comunicación para el tránsito de vehículos que aseguren un incremento en el número de aquéllos, ha venido a añadirse, especialmente en los últimos años, el requerimiento insistente de que también se propicien o adecúen los accesos al mundo rural. Respondiendo a estas reivindicaciones es cómo sugerimos podría instrumentarse la utilización con fines turísticos de nuestra red de cañadas y demás ramificaciones secundarias, cuya consideración jurídica tradicional las ha hecho merecedoras de ocupar uno de los términos de la clasificación del demanio viario. Tanto es así que, de hecho, aquélla era la única dimensión proyectada sobre las vías pecuarias hasta la aprobación de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, la cual, no obstante haber incorporado unas nuevas utilidades con el propósito de potenciarlas y de superar la perspectiva exclusivamente caminera, en modo alguno ha renunciado a conceptualizarlas como bienes de la ganadería o, en general,

del sector primario, a cuyas demandas deben seguir atendiendo con carácter preferente (3).

En efecto, estos senderos tradicionales por los que ha podido practicarse la trashumancia estacional a pie cobran su verdadero alcance y una gran trascendencia económico-social cuando se los coloca al servicio de una *política integral de desarrollo rural*, de manera que, junto con su funcionalidad estrictamente pecuaria, puedan coadyuvar a fijar la población en el campo (evitando la huida de sus habitantes hacia las ciudades), a mejorar sus condiciones de vida y a diversificar sus fuentes de ingresos; a reforzar, en definitiva, el grado de cohesión que presentan áreas escasamente desarrolladas de nuestra geografía. Debido a sus bien conocidas peculiaridades físicas, a saber:

(3) Frente a la interpretación literal a que nos conduciría la definición contenida en el art. 1 LVP, a tenor del cual tendrían la consideración de prioritarios no sólo el tránsito ganadero *stricto sensu* (como ya venía sucediendo desde 1974), sino también los restantes aprovechamientos de carácter agrícola comprendidos bajo la expresión «otros usos rurales», el resto del articulado de aquélla (singularmente el Título II) y el desarrollo que las Comunidades Autónomas han hecho del mismo la desmienten por completo y nos abocan a estimar preferentes, exclusivamente, la *trashumancia estacional*, la *transterminancia* y demás *movimientos de ganado de toda clase* (según la terminología que ha acuñado el art. 30.1 de la Ley madrileña 8/1998, de 15 de junio, al definir el uso *característico y prioritario* de las vías pastoriles). En efecto, cuando el art. 17 LVP define los que pueden reputarse usos complementarios, sólo ordena respetar «la prioridad del tránsito ganadero», pero a diferencia de lo que hubiera sido coherente con la regulación anunciada hasta ese momento, no menciona siquiera las comunicaciones agrarias, que pierden esa posición de paridad, en que parecía haberlas colocado el ya citado art. 1.3, respecto de la finalidad para la que en un principio fueron creados estos bienes. Opera a modo de confirmación de la tesis anterior la regulación básica que ha hecho la Ley estatal de los llamados usos compatibles, expresión eufemística con la que son designados ahora justamente cuantos usos agrícolas tradicionales puedan ejercitarse en armonía con las migraciones pecuarias. Así, en varias ocasiones a lo largo del art. 16 el legislador insiste en que la práctica de aquéllos se supe-ditará a que «permitan el tránsito normal de los ganados» y respeten su «prioridad», «evitando el desvío de éstos o la interrupción prolongada de su marcha». En definitiva, aunque nos movamos en el ámbito de los usos comunes y no privativos, incluso normalmente generales, se ha consolidado el criterio que introdujo en su día la Ley 22/1974 de que hay establecida una jerarquía entre ellos, cuya observancia queda condicionada en gran medida al juicio y a la buena voluntad de los particulares.

La prelación de usos comunes generales aparece como una manifestación del principio de la *recíproca compatibilidad* entre todas aquellas utilizaciones admitidas sobre los bienes demaniales, principio de gran raigambre en el ámbito de las aguas continentales, como refiere S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER en su obra *Titularidad y aprovechamiento de las aguas*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1995, pp. 167 y ss. Trasladando aquí la opinión del autor, la susodicha compatibilidad no habrá de presidir tan sólo las relaciones que median entre los diversos usos de las vías pecuarias, sino, además, las de todos ellos con las exigencias legales derivadas de la protección del suelo, la conservación medioambiental, la ordenación del territorio y de otros sectores de intervención pública.

su linealidad, un ancho practicable bastante (al menos en teoría) y a que permiten la interconexión de un nada desdeñable número de municipios españoles (buena parte de ellos rurales), nuestros caminos pastoriles surgen ante la ávida mirada del legislador como unas excelentes vías de penetración en el mundo rural, por las que pueden ser canalizados los cada vez más numerosos flujos turísticos que tienen allí su destino final (4).

La acción de las instituciones comunitarias en favor del turismo agrario resulta, en tal sentido, determinante de esa nueva forma de concebir nuestro rico patrimonio inmobiliario pecuario, al ponderarse las virtudes, casi taumatúrgicas, de la susodicha modalidad de ocio para reducir los desequilibrios territoriales a que debe enfrentarse la Unión Europea, así como para proyectar las estancias turísticas fuera de los períodos tradicionales (consiguiendo la tan ponderada desestacionalización) y descongestionar algunos emplazamientos en los que el impacto medioambiental empieza ya a ser insoportable (piénsese, si no, en muchas de las playas que jalonan la costa mediterránea) (5). A los efectos aquí propugnados, bastará con que nuestros poderes públicos inserten las vías pecuarias en las muchas iniciativas de promoción del turismo hacia las áreas rurales que están siendo financiadas por la Comunidad, y a través de las cuales se intenta frenar el repunte en las rentas que vienen sufriendo los agricultores tras las últimas reformas operadas en la Política Agrícola Común. Sin ir más lejos,

(4) Según las estadísticas consultadas por F. J. BLANCO HERRANZ: «Fundamentos de política comunitaria y española en materia de turismo rural», en *Revista de Estudios Turísticos* 131, 1996, p. 28, se estima que un 25% de los ciudadanos europeos pasan sus vacaciones en la naturaleza, porcentaje que no sólo lleva visos de consolidarse, sino de aumentar progresivamente, atendida la evolución de la demanda de la que, por ejemplo, se han hecho eco los autores del trabajo *Cuadernos de la trashumancia 12: Sierra Nevada*, ICONA, Madrid, 1995, p. 59.

(5) Buena muestra de lo dicho representa el Dictamen del Comité de las Regiones emitido en febrero de 1995, «sobre una política de desarrollo del turismo rural en las regiones de la UE», en cuyo Preámbulo no faltaban las palabras de elogio hacia esta modalidad. Así, a su potencialidad para insuflar nueva vida en todas aquellas zonas que hubiesen perdido el interés económico (sobre todo tras las últimas reformas de la política agrícola), se añadía el hecho de que es capaz de ofrecernos una *visión transversal del desarrollo rural* por concitar los intereses de una multitud de operadores, tanto públicos como privados. Además, tratándose de una actividad integrada, esta variante turística permite luchar contra la exclusión que amenaza a las áreas no urbanas de los Estados miembros, concediendo a sus habitantes una *función económica* de gran trascendencia y un *reconocimiento social* del que hasta ahora carecían. Finalmente, según el citado Comité, esta oportunidad de desarrollo para numerosos territorios opera sobre una estrategia económica *perdurable*, dado que se basa en la revalorización y la preservación de los recursos naturales, humanos o culturales de las regiones europeas. Cfr. el documento 95/C 210/17, publicado en el DOCE-C 210, de 14 de agosto de 1995.

proyectos como el puesto en marcha en 1992 bajo el nombre de «Trashumancia» (con el que se pretendía demostrar las ventajas medioambientales de este tipo de prácticas ganaderas, de paso que integrar a los animales en ciertos productos turísticos) han contribuido a situar a nuestros caminos pastoriles entre los senderos europeos llamados a interconectarse para dar pie a la formación de una gran red de itinerarios culturales en el seno de la Unión (6).

Y es que, si durante los primeros años la acción comunitaria en pro del denominado turismo agrícola pecó de un escoramiento excesivo hacia el flanco de la oferta, lo que indudablemente se tradujo en la atención prioritaria del problema de los alojamientos en el medio rural, en la última década se ha empezado a remediar tal inconveniente, al haber tomado conciencia las autoridades de la trascendencia real que tiene el turismo para el progreso de la construcción europea e ir ampliando, consecuentemente, el espectro de las medidas adoptadas. En particular, tras el cambio de actitud que supuso la introducción de una mención expresa a las mismas en el art. 3 TCE, se ha reforzado la colaboración transnacional en torno a determinados nexos de unión social, artística, histórica o cultural (7). Respecto de la Europa mediterránea, uno de los elementos que han puesto a trabajar conjuntamente a algunos de los Estados miembros ha sido la absoluta certeza acerca de las ventajas que ofrece la ganadería extensiva para la promoción turística de muchas comarcas agrícolas. Especial trascendencia reviste ese sistema de explotación ganadera basado en un aprovechamiento estacional de aquellos pastos complementarios que crecen en áreas con fuertes contrastes climáticos entre sí, pues se ha

(6) En el año 1992, la Comunidad contribuyó con 1,2 millones de ECUs a la financiación de 48 proyectos piloto en materia turística, que fueron seleccionados entre los 631 propuestos por los Estados miembros, un 70% de los cuales correspondía a la iniciativa de Alemania, Italia, Francia, Reino Unido y España. Entre casi la cincuenta que se pusieron en marcha, encontramos el que hemos dicho fue bautizado con el nombre de *trashumancia* y cuyo ámbito territorial de referencia lo constituyeron la región italiana de Molise y la Comunidad Autónoma de La Rioja. Cfr. *Eurotourism: culture and countryside*, Publicaciones de la Comisión Europea, Bruselas, 1994, p. 23. Asimismo, en 1993 se aprobó un esfuerzo importante para el desarrollo de formas transnacionales de turismo cultural, con la elaboración y ampliación de itinerarios europeos, que movilizaron créditos por importe de 1.260.000 ECUs.

(7) El art. 3. t) TCE, redactado conforme al TUE [actual art. 3. u)], contemplaba «medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo». La introducción de este inciso en el Derecho comunitario originario se producía, prácticamente, sin solución de continuidad a la adopción por el Parlamento Europeo de una Resolución en la que se había reconocido la importancia esencial, para la creación de la Unión económica y monetaria, de una eventual política turística común a los Estados miembros (fecha del 11 de junio de 1991, esta declaración se recoge en el DOCE-C 183, de 15 de julio).

visto considerablemente revalorizado en un contexto de clara búsqueda de una mayor diversificación económica en las zonas rurales.

Así desde la órbita de la política de estructuras agrarias como desde la órbita medioambiental, se han descubierto y están ponderando los muchos efectos beneficiosos que la recuperación de las costumbres trashumantes pueden producir sobre la atracción hacia nuestros pueblos de un gran número de turistas, deseosos como están por acercarse, siquiera durante unos días, a una forma de vida radicalmente distinta y, en algunos casos, hasta de tomar parte en las actividades que habitualmente se desarrollan en el campo (8). En esa dirección individualizaríamos la primera manifestación de la utilización de la red de vías pecuarias peninsulares al servicio del turismo, que, sumariamente, consistiría en *facilitar los accesos a muchas localidades enclavadas en plena naturaleza*, constituyendo a menudo una de las escasas alternativas de llegar hasta ellas pese a tener que hacerlo por medio de vehículos no motorizados (9). Bien se comprueba, en conse-

(8) Esta última hipótesis nos conduce al concepto de agroturismo, para un sector de opinión una de las múltiples variedades que admite el turismo rural. Así, mientras este último, otras veces denominado agrícola, consiste, genéricamente, en disfrutar del tiempo de ocio en una zona rural, el agroturismo comporta también el hospedaje en casas rústicas donde continúan desarrollándose actividades agropecuarias, ya se tenga participación activa en ellas, ya se asista en calidad de mero espectador. Ésta, al menos, parece ser la conclusión que se alcanza a la vista de algunos informes comunitarios (véase, en particular, el doc. COM (82) 385 final) y de la normativa dictada por ciertas Comunidades Autónomas, entre la que sobresale el D. del Gobierno Vasco 128/1996, de 28 de mayo, en cuyo Preámbulo podemos leer lo siguiente: «el concepto de turismo rural es más amplio que el de agroturismo, pues junto a esta modalidad principal, coexisten ya otras fórmulas diversas que intentan satisfacer y responder a concretos intereses de la demanda», como las del *hotel rural*, la *casa rural* y el *camping rural* que enuncia después su art. 2. A diferencia de estos tipos de alojamientos, para el ejercicio de la actividad agroturística la disposición citada exige que se ostente la condición de agricultor de acuerdo con la legislación vigente (art. 5). En idéntica dirección apuntan el D. de la Generalitat de Cataluña 214/1995, de 27 de junio, regulador de la modalidad de alojamiento *residencia-casa de payés*, o las Órdenes gallegas de 2 de enero de 1995 y 7 de mayo de 1996, ambas concernientes a la ordenación de los establecimientos de turismo rural.

No obstante la aclaración terminológica, debe repararse en que ni en su momento el primer Plan FUTURES, ni en la renovación del mismo efectuada para el cuatrienio 1996-99, que conocemos con el sobrenombre de FUTURES II, se llegaba a utilizar la expresión «turismo rural», sino que, antes al contrario, esta modalidad debía entenderse comprendida bajo la genérica admonición a las «nuevas formas de turismo» o «nuevos productos» turísticos en un caso, o bien asimilada a las fórmulas del «ecoturismo» o del «agroturismo» que, esta vez sí, mencionaba expresamente el documento aprobado en 1996.

(9) Sólo con carácter excepcional consiente el art. 16 LVP el trasiego de vehículos motorizados que no sean de carácter agrícola, incluso aunque dicha pretensión vi-

cuencia, que, bajo esa perspectiva, tales senderos no alcanzarían la consideración de recursos turísticos, pero, en cambio, sí permitirían el acceso a otros *bienes capaces de desencadenar el desplazamiento de las personas fuera de su domicilio y aun de propiciar su permanencia en la sede de los mismos*, núcleo éste que se corresponde con la definición legal de aquel concepto (10). Los en otro tiempo caminos de la trashumancia, y hoy respetados en su condición de soporte de la *capitidismuinida* transterminancia, están abocados a satisfacer la reivindicación de que se habiliten circuitos pedestres, se señalicen ru-

niese motivada por las deficiencias de otras infraestructuras y la necesidad consiguiente de proporcionar cauces alternativos para acceder al campo. De hecho, como no podía ser de otra forma, so pena de su asimilación fraudulenta a los *caminos rurales*, cualquier ciudadano que desee transitar con un vehículo de motor por una vía pecuaria, en general, estará proyectando realizar un uso especialmente intenso de la misma, en el que además se advierten algunos peligros ciertos para su integridad superficial, el pastizal y la vegetación que allí existan. Circunstancias éstas que determinan que el ordenamiento no pueda reconocer libre e indiscriminadamente la posibilidad de una utilización semejante, razón por la que en la mayoría de las ocasiones deberá subordinarse al requisito de haber obtenido una previa autorización o licencia de la Administración autonómica en cuestión, mediante la cual se controle que los riesgos apuntados son mantenidos dentro de límites admisibles. Sólo, pues, en supuestos extraordinarios, cuya definición corresponde concretar a las Comunidades Autónomas, podrá exceptuarse la aplicación del régimen general y permitirse el paso de vehículos motorizados desprovistos de carácter agrícola, normalmente para llegar a los establecimientos de servicios o a las viviendas situadas en las cercanías de las vías (hipótesis contempladas en el art. 31 de la Ley 8/1998 de la Comunidad de Madrid, así como en el art. 55.4 del Decreto andaluz 155/1998, de 21 de julio). Tal es lo que sucederá, por ejemplo, *cuando no sea posible el acceso a los mismos de otro modo* más que recorriendo estos arraigados itinerarios, bien entendido que, por imperativo legal, esa permisividad particular se halla condicionada espacial y temporalmente al haber sido excluidas las *vías pecuarias en el momento de transitar el ganado y aquellas otras que revistan interés ecológico y cultural* (art. 16.1 LVP).

(10) La conclusión alcanzada nos invita a reflexionar sobre el alcance que debe darse al concepto «recurso turístico», sin ir más lejos a tenor de las leyes dictadas por las Comunidades Autónomas con objeto de proceder a la ordenación general de este sector económico. En efecto, conviniendo con la doctrina (cfr. la opinión expresada por J. TUDELA ARANDA: «Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica», en *RVAP* 45-I, 1996, p. 311) en que la extraordinaria importancia que reviste la correcta delimitación de aquél no hallaba justa correspondencia en nuestra legislación histórica, habida cuenta la escasa atención que se le había dispensado en el pasado, los autores de las referidas normas autonómicas han tratado de subsanar los viejos errores. En síntesis, el resultado no es otro que la identificación del recurso turístico con todas las cosas materiales o inmateriales, naturales o no, que por su naturaleza o circunstancias son capaces de generar corrientes turísticas, es decir, que no se limitan a estimular el desplazamiento de las personas fuera de su domicilio, sino que propician además su permanencia en ese lugar de destino, a causa de los servicios y actividades que, en relación con el transporte, el alojamiento, la manutención, el ocio-recreo, la cultura, el deporte, la salud y otros análogos, compongan la oferta turística de que se trate. En especial, véanse los arts. 2.3 Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo y 5.2 Ley gallega 9/1997, de 21 de agosto.

tas por las que los ciudadanos puedan desplazarse en bicicleta o a caballo, cubriendo, en pocas palabras, la ingente demanda actual de itinerarios alternativos de penetración en el mundo rural, así como de superficies acotadas en las que los ciudadanos puedan practicar sin riesgos ciertos deportes al aire libre (11). Precisamente la consideración de esta segunda dimensión, como pasamos a examinar ahora, nos autorizaría para subsumir con propiedad esos bienes naturales, en que las vías pecuarias consisten, bajo la definición legal de *recurso turístico*.

2. Visión suplementaria en tanto soporte para la realización de actividades de esparcimiento, deportivas y culturales

A la vista de los razonamientos esbozados en el epígrafe precedente, una conclusión se impone con meridiana claridad y ésta es la de que la legislación de vías pecuarias debe ejercer de revulsivo y complemento para aquellas iniciativas que favorezcan el acercamiento del turista al medio rural, habida cuenta que versa sobre unos bienes que constituyen importantes rutas de comunicación aunque tan sólo sirvan para el transporte llamémosle ligero. Sin embargo, estaríamos obviando una parte muy importante de su caracterización como recursos naturales, escasamente modificados por obra del hombre, si desconociésemos su potencialidad como soporte para la realización de un sinnúmero de actividades compatibles con la preservación de sus

(11) Dada la relativa importancia del censo caballar español, el *turismo ecuestre* aparece como una de las modalidades deportivas de mayor potencialidad sobre nuestra red pecuaria. Ya en 1988, es decir, mucho antes de aprobarse la vigente LVP, la doctrina propuso algunos posibles circuitos a recorrer a caballo aprovechando el magnífico soporte que representan las cañadas peninsulares con todas sus ramificaciones, como puede verse en M. BELLOSILLO: *Casiilla merinera. Las cañadas reales a través de su toponimia*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1988, p. 304. Este autor nos proporciona la siguiente definición de la actividad que, a su juicio, tenía un encaje perfecto en la declarada voluntad por parte de los poderes públicos de potenciar al máximo unos itinerarios pastoriles caídos en desuso: a saber, «el turismo ecuestre es una modalidad deportiva de ocio, efectuada a caballo o en carruaje, practicada individualmente o en grupo, con traslados en el tiempo y en el espacio, que comporta la aplicación de una instrucción ecuestre y una formación complementaria específica. Ésta se refiere particularmente al conocimiento del caballo y sus aires, a los cuidados a aportar, al contacto respetuoso con la naturaleza y al mundo rural, al estudio del arte, de la historia y del folclor de la región donde se practica (...), entrando también en el cuadro del turismo ecuestre todo producto turístico en el cual el caballo sea el elemento predominante». En un futuro próximo, previa la creación de empresas especializadas que faciliten todos esos servicios en condiciones óptimas, puede que la equitación encuentre un marco incomparablemente acondicionado en nuestras vías pecuarias. Tal fue, al menos, el deseo del legislador de 1995.

condiciones físicas. En efecto, los muchos valores etnográficos, artísticos o culturales que concitan aquellos caminos, en tanto testimonios históricos que son y de primer orden, los revelan como unos espacios estratégicos del contacto directo con la naturaleza, áreas en las que es posible conocer de primera mano un entorno determinado y sus costumbres, a fin de que el viajero pueda sentirse integrado en su lugar de destino y familiarizarse con unas concretas señas de identidad. Así lo consiente ahora la normativa en vigor sobre vías pastoriles al haber superado esa visión reduccionista que las condenaba a la más absoluta infrautilización, en clara sintonía, además, con la filosofía que inspira la concepción moderna del turismo rural.

Ya en su Informe-Balance incluido entre las actividades realizadas para conmemorar la declaración de Año Europeo del Turismo (1990), la Comisión advertía acerca de la necesidad de superar la mera identificación de dicha modalidad de ocio con aquellas estancias en el campo que tienen lugar en casas de labranza, aconsejando, por contra, la definición y oferta de un paquete turístico completo, cuya nota distintiva fuese la de su disfrute en el medio rural (12). Alertada ante la pérdida de cuota de mercado que había experimentado el turismo europeo en la década de los ochenta, la Comisión hacía el siguiente diagnóstico: determinadas zonas de los Estados miembros habían alcanzado ya su nivel de saturación en número de visitantes, y la demanda, tanto de los turistas interiores como de los originarios de fuera de la Comunidad, presentaba un grado de diversificación y desestacionalización aun insuficiente (13). Siempre a tenor del citado organismo, toda esta sintomática tenía un mismo remedio, cual era la comercialización de nuevos y mejores productos turísticos, capaces de satisfacer a un consumidor cada día más exigente, a la par que de aminorar las tensiones a que estaban siendo sometidos algunos de los ecosistemas del viejo continente. La solución podía simplificarse incluso si las autoridades comunitarias, secundadas por los Estados, optaban por avanzar en líneas de trabajo ya sondeadas (como la que representaba el turismo rural), a condición de que brindasen a los ciudadanos un amplio abanico de servicios recreativos, culturales y deportivos, cuya prestación se hallara presidida por un escrupuloso respeto hacia el entorno medioambiental (14). Respondiendo a tales

(12) Nos referimos al documento COM (90) 438 final, de 29 de octubre.

(13) Vid. COM (90) 438 final, p. 5.

(14) No en vano, el turismo es uno de los cinco sectores básicos elegidos por el V Programa comunitario de actuación en materia de Medio Ambiente, aprobado por la Comisión Europea para el período 1993-2000 (DOCE-C 138, de 17 mayo 1993), don-

postulados, no han faltado desde entonces las inyecciones económicas precisas para el fomento de ciertos usos alternativos del territorio que podemos decir encuadrados en el campo del turismo verde o natural (15), y al amparo de los cuales sugerimos la dinamización de nuestra red de cañadas peninsulares (16).

de, como resalta F. LÓPEZ RAMÓN: «Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental», en RAP 142, 1997, p. 57, se ha propuesto aplicar políticas de desarrollo sostenible.

(15) Sin ir más lejos, según se describe en *Tourism and the European Union: a practical guide*, Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1996, pp. 59-66, durante el período 1994-99, se ha venido aplicando en España un programa de actuación conjunta para la promoción y expansión del sector turístico, así como proyectos dirigidos a cada una de las regiones clasificadas dentro del Objetivo 1 de la normativa concerniente a los Fondos Estructurales (Andalucía, Asturias, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Ceuta, Valencia, Extremadura, Galicia, Melilla y Murcia). Respecto del programa multirregional, que es como se ha denominado al primero, España ha recibido 223 millones de ECU con el compromiso, entre otros muchos, de promocionar el turismo verde, recuperar nuestra herencia cultural relacionada con la actividad turística y conservar aquellos monumentos y edificaciones tradicionales que puedan revestir interés para el visitante (piénsese en el caso de nuestras majadas por ejemplo). En cuanto a los proyectos regionales cuya aplicación se circunscribe a las Comunidades Autónomas antes enumeradas, si bien difieren entre sí en razón de la cuantía que les ha sido asignada, todos ellos se han dedicado a financiar el mismo tipo de empresas. A saber, la creación y mejora de las infraestructuras en el medio rural; la modernización de los establecimientos de hospedaje fuera de los núcleos urbanos; la colaboración con las corporaciones locales, especialmente en la restauración y mantenimiento del paisaje; la realización de campañas informativas, así como de operaciones de *marketing* sobre los nuevos productos turísticos; la promoción del legado natural y de las tradiciones culturales vinculadas al mundo rural; la especialización y profesionalización de los recursos humanos; la revitalización de rutas turísticas ya existentes o la fijación de otros itinerarios culturales, etc., etc. A grandes rasgos, llama enormemente la atención que las tres Comunidades que figuran a la cabeza de estas iniciativas en cuanto al volumen de recursos que han recibido de la Unión para subvenir a tales fines sean, curiosamente, algunas de las más destacadas depositarias del legado trashumante, por reunir en su conjunto la mayor superficie de vías pecuarias existente sobre la península Ibérica (nos referimos, claro está, a las regiones de Andalucía, Castilla-León y Extremadura, receptoras de 105, 63 y 33 millones de ECU respectivamente).

(16) En la dirección aquí propugnada y gracias a la ayuda financiera del programa LIFE, interesado en la preservación de aquellos hábitats naturales que se hallan amenazados por la contaminación y otras catástrofes, en 1992 la asociación cultural EURO-NATUR puso en marcha en nuestro país el «Proyecto 2001», con el que cada año se convoca a la sociedad española para que acompañe a una cabaña ganadera durante su periplo por alguna de nuestras principales cañadas. Semejante iniciativa parte del convencimiento absoluto de que la trashumancia permite usos alternativos del territorio, tales como el senderismo, el cicloturismo y las rutas a caballo, que encierran un gran potencial y que, al mismo tiempo que favorecen el desarrollo económico de las comarcas rurales, propician su integración con los núcleos urbanos. Cfr. J. GARZÓN: «Proyecto 2001: conservando la naturaleza mediante el desarrollo rural», en la Revista *El Campo* 128, 1993, pp. 225 y 226.

No en vano, la legislación turística española y la propia LVP ofrecen el necesario respaldo normativo. En particular, esta última, al autorizar 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 (en caso de haberlo), nos permite rebasar los límites conceptuales a que llegábamos en el epígrafe anterior, reputando sin ambages a nuestros itinerarios pastoriles tradicionales como recursos turísticos en sí mismos considerados (17). Idéntica conclusión es la que extraemos del análisis de la normativa turística que han ido aprobando las Comunidades Autónomas, donde encontramos abundantes apoyos para los desplazamientos por motivos de ocio que se hallen indisolublemente asociados a la recuperación y el desarrollo de ciertas tradiciones, o a la revalorización de cualquiera de los elementos que componen el patrimonio histórico-artístico de nuestro país (18), por no mencionar el em-

También en 1992, esta vez a través del programa comunitario PETRA (luego sustituido por la iniciativa en favor del aprendizaje y el intercambio cultural que recibió el nombre de LEONARDO DA VINCI), tuvo lugar una magnífica experiencia de cooperación italo-española en el campo del turismo natural y de la educación ambiental, consistente en estudiar las ventajas que reportaba el sistema de pastoreo trashumante que, a duras penas, seguía subsistiendo en las regiones de Molise y La Rioja, cuyos representantes fueron los máximos responsables de esa tarea. Testimonio de primera mano encontramos en sendos libros colectivos, editados a la finalización de las actividades, uno en lengua española (*Por la cañada. Un recorrido por los caminos de la trashumancia*, Gobierno de La Rioja-ENAIIP Molise, Logroño, 1992) y el segundo en italiano (*Lungo i tratturi Un viaggio per i sentieri della transumanza*, Gobierno de La Rioja-ENAIIP Molise, Logroño, 1992).

(17) Véanse el art. 17 LVP, así como la definición de recurso turístico que hemos dejado apuntada en la nota 10.

(18) Precisamente, dos de los objetivos medioambientales del primer Plan FUTURES, previsto por el Gobierno para el cuatrienio 1992-96, que venían a añadirse a la larga lista de fines económicos y sociales, como puede verse en el volumen *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría General de Turismo, Madrid, 1992, pp. 61-64. Por lo que respecta a la legislación autonómica que nos permite confirmar la fusión en una sola de las políticas de promoción de las actividades turísticas y para la protección de la naturaleza, vid. J. TUDELA ARANDA: «Hacia un nuevo régimen...», cit., pp. 343-345. Como sostiene el autor en dicho trabajo y confirman las normas aprobadas con posterioridad, cuantas Comunidades Autónomas han intentado ordenar, por medio de una ley formal, la actividad turística que tiene lugar en sus respectivos ámbitos territoriales han incluido menciones específicas a la promoción del paisaje y la cultura autóctonas como objetivos de sus intervenciones sobre el sector. En unos casos, al ordenar los recursos turísticos disponibles por medio de la técnica planificatoria (arts. 48 y ss. Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo; 12 y ss. Ley gallega 9/1997, de 21 de agosto, o 37 y ss. Ley castellano-leonesa 10/1997, de 19 de diciembre); en otras ocasiones, al tratar de integrar el turismo en la economía regional como factor de desarrollo (arts. 30 y ss. Ley valenciana 3/1998, de 21 de mayo), y en todo momento al enumerar los fines que se

puje que imprimen a la pretensión de crear nuevos itinerarios culturales o *senderos rurales de especial valor* (19). Se llega así a una concepción del turismo agrícola de una forma harto lejana a la caracterización reduccionista de los años ochenta, que había validado su asimilación al mero hospedaje en casas de labranza, sin preocuparse por ofrecer a los interesados actividades con las que distraerse mientras durase su estancia en el campo (20). Podemos manejar, a estos efectos, la propuesta de definición del turismo rural elaborada como base de trabajo por la Comisión Europea, a juicio de la cual la modalidad de ocio que comentamos consiste en la *valoración turística de los espacios agrestes, los recursos naturales, el patrimonio cultural, las construcciones rurales, las tradiciones de los pueblos y los frutos de la tierra, así como también de aquellos productos con denominaciones ilustrativas de las identidades regionales, mediante los cuales se satisfagan las demandas de los consumidores en cuanto a hospedaje, restauración, actividades de entretenimiento, animación y otros servicios, con miras a conseguir un desarrollo local duradero y a dar respuesta adecuada a las necesidades de ocio de la sociedad moderna, en el marco de una nueva solidaridad social entre el campo y la ciudad* (21).

persiguen con la política turística [a título ejemplificativo, arts. 1.2. f) Ley canaria 7/1995, de 6 de abril; 3.4 Ley extremeña 2/1997, de 20 de marzo; 4.7 Ley murciana 11/1997, de 12 de diciembre, y art. 4.1. e) Ley madrileña 1/1999], todas esas Comunidades han apostado fuerte por la integración de sus patrimonios culturales y conjuntos paisajísticos entre los atractivos generadores de desplazamientos hasta sus territorios.

(19) Véase, si no, a título ejemplificativo, el art. 2 de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril, en el que el legislador compele a la Consejería competente a establecer programas específicos «con el fin de fomentar la responsabilidad ecológica y rehabilitar edificios o senderos rurales de especial valor, en coordinación con la Administración competente en la gestión relacionada con la conservación de la naturaleza». Previsiones similares han aprobado también el resto de Comunidades Autónomas, facilitando de este modo que un día se haga realidad la conexión entre los distintos circuitos europeos de turismo rural [como propugnara el Parlamento Europeo en el párrafo 32. j) de su Resolución de 11 de junio de 1991], horizonte en el que habrá que insertar la red española de vías pecuarias.

(20) Tanto es así que, en sus primeras Orientaciones al Consejo sobre una política comunitaria de turismo, formuladas en 1982, la Comisión se limitaba a identificar el turismo rural por contraposición al turismo de masas, que compromete el medio ambiente y la calidad de vida, destruyendo literalmente nuestro patrimonio arquitectónico y cultural. Nos remitimos para ello al doc. COM (82) 385 final, de 1 de julio, así como al volumen *Tourisme*, Publicaciones del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1984, pp. 46 y 47.

(21) Puede consultarse el trabajo *Pour une signalétique européenne harmonisée dans le domaine du tourisme rural et analyse des circuits d'information, de distribution et de vente*, Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1993, p. 76, insistiendo una vez más en que la definición transcrita consistía en una mera

Ése, concretamente, parece ser el papel que les ha reservado la legislación española actual a nuestros insignes caminos pastoriles, por lo que, al margen de su funcionalidad en tanto rutas de comunicación pedestre o al servicio del tránsito de vehículos que produzcan un escaso impacto sobre su superficie herbosa, las vías pecuarias se ofrecen a los ciudadanos para contribuir a satisfacer la demanda de emplazamientos recreativos o deportivos en plena naturaleza, bien que, en alguna de dichas hipótesis, los aprovechamientos proyectados deban someterse al control de los poderes públicos a los efectos de su previa autorización. La intensificación de aquél, en función de la potencialidad lesiva que entrañen los usos para la integridad de nuestros caminos ganaderos, o el ejercicio enérgico de la potestad sancionadora a la hora de reprimir los excesos cometidos por los particulares, se nos antojan precauciones más que suficientes a fin de salvaguardar a ultranza un patrimonio público de excepcional valor.

III. EN PARTICULAR, LAS CAUTELAS QUE OFRECE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO A FIN DE PRESERVAR LAS CARACTERÍSTICAS NATURALES DE ESTOS BIENES DEL DEMANIO VIARIO DURANTE EL EJERCICIO DE LOS USOS RECREATIVOS

1. Identificación de las clases de usos demaniales a que puede dar lugar el aprovechamiento turístico de nuestras vías pastoriles

Nuestra LVP ha configurado una tríada de usos comunes de estas superficies que forman parte del dominio público viario, a los cuales podemos englobarlos bajo las adjetivaciones de usos ganaderos característicos y prioritarios, usos agrarios compatibles con ellos y usos recreativos de carácter complementario. A pesar de que, en principio, están aseguradas la libertad, la gratuidad y la igualdad en el ejercicio de unos y otros por los ciudadanos, sólo con relación a los primeros hemos de descartar de raíz que puedan quedar sometidos a autorización alguna, no importa cuáles sean la longitud y la clase de

propuesta, sin que por el momento haya accedido a texto normativo alguno. En el mismo terreno de las sugerencias, cabe inscribir la caracterización del turismo rural llevada a cabo por F. J. BLANCO HERRANZ en el año 1996 y que resumía en las cuatro notas que siguen: «desarrollarse fuera de los núcleos urbanos»; «producirse de forma reducida, a través de espacios generalmente amplios»; «utilizar de manera diversa recursos naturales, culturales, patrimoniales, de alojamiento y servicios, propios del medio rural»; y «contribuir al desarrollo local y a la diversificación y competitividad turística». Véase el trabajo del autor «Fundamentos de política comunitaria...», *cit.*, pp. 27 y 28.

los desplazamientos pretendidos. Independientemente, pues, de las características físicas y del estado de conservación que presenten las vías, deberán garantizarse en todo caso aquellos principios que rigen la utilización colectiva o indiscriminada de cualquier dependencia demanial por lo que respecta al normal deambular de los ganados a lo largo de ellas. La trashumancia o, si se quiere, la transterminancia, con sus respectivas variedades (22), son a estos caminos lo que el bañarse es a nuestros ríos y playas, el paseo es a nuestras calles y plazas, o el beber a nuestras fuentes. Los poderes públicos están obligados a asegurar que cualquier particular que lo desee podrá hacer uso de una vía pecuaria para desplazarse con sus rebaños sin que ningún obstáculo físico o jurídico se lo impida, es decir, sin tener que renunciar a ello como consecuencia de la falta de continuidad en su trazado (motivada por las numerosas ocupaciones), ni a seguir haciéndolo en forma anónima, sin necesidad de contar con título legitimador alguno.

Hecha esa primera precisión, y centrándonos en consecuencia en los restantes usos comunes que el ordenamiento admite sobre nuestras vías pastoriles, conviene dejar sentado que las mayores dificultades para tratar de garantizar su disfrute libre y gratuito a todos los ciudadanos se producen cuando éstos pretenden desarrollar ciertas actividades recreativas, culturales o deportivas, que han sido declaradas *complementarias* del tránsito ganadero. La razón no es otra que la mayor potencialidad lesiva que encierran tales usos para la integridad de los itinerarios pecuarios y los ecosistemas por los que éstos discurren, en relación con la que pueden llegar a representar los denominados usos *compatibles*. Tanto es así que, tratándose de los usos agrarios que la legislación permite armonizar con el flujo normal de los ganados, generalmente bastará el régimen de limitaciones impuestas por los actos administrativos o disposiciones que se dicten sobre la utilización de las vías para que se respete en todo caso la prioridad debida al paso de los animales que se desplazan en busca de pastos. Casi con toda seguridad, las únicas quiebras de las reglas de gratuidad y libertad que se produzcan en el ámbito de estos tradicionales usos agrícolas irán referidas a la circulación de vehículos motorizados pues, ya se trate de maquinaria al servicio de las explotaciones contiguas, ya de

(22) Véase la clasificación de los movimientos pecuarios que efectúa, por ejemplo, P. GARCÍA MARTÍN: El patrimonio cultural de las cañadas reales, Consejería de Cultura y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, Valladolid, 1990, sobre todo pp. 13-15 y 28, junto a la que realiza F. PARRA: «Los itinerarios de la naturaleza y el problema de nuestras cañadas», en *Ciudad y Territorio* 4, 1980, p. 54, según cuál sea la longitud de los desplazamientos y dónde se halle ubicada la residencia permanente de los pastores, respectivamente.

cualquier otro tipo de vehículo que facilite los accesos en el medio rural, constituyen una seria amenaza para la capa herbosa que recubre estos itinerarios y, por ende, ponen en peligro la integridad superficial que hace que las vías satisfagan su destino preferente.

Por el contrario, cuando se consideran los usos complementarios que el legislador ha querido dar a estos bienes, los supuestos teóricamente imaginables en que el aprovechamiento proyectado sobre el camino ganadero puede hacerle perder sus características esenciales, hipotecando su afectación en el futuro, se multiplican por cientos. Y es que las utilidades concernientes al esparcimiento y recreo públicos a que en definitiva podemos reconducirlos, y por las que nos interrogamos ahora, aparecen revestidas *ex ante* de una mayor capacidad degradatoria de los recursos naturales, lo que obliga a las Administraciones competentes a cuidar especialmente que, durante su ejercicio, los particulares no atenten contra los valores ecológicos, culturales, etc., que simbolizan nuestras cañadas y sus lugares asociados. Así pues, vamos a tratar de describir cómo se traducen tales desvelos.

2. Alcance del control preventivo desplegado, en su caso, por parte de las respectivas Comunidades Autónomas

Admitido que las actividades recreativas, culturales, deportivas, educativas o de otra índole cuya complementariedad con el tránsito ganadero haya sido declarada por el legislador, son el campo abonado para que los particulares acaben atentando contra la integridad de la capa herbosa, las condiciones del piso, los linderos y, en general, contra todos aquellos caracteres que nos permiten identificar una vía pecuaria, estamos reconociendo que, con bastante frecuencia, entrañarán una peligrosidad tan grande al punto de hacer necesaria una cierta intervención de la Administración con objeto de minorar al máximo los riesgos potenciales. La concentración de grandes aglomeraciones de turistas en unos espacios por los que deben transitar los ganados aumenta el peligro de plagas y epizootias para éstos, lo mismo que el manejo de bicis y motocicletas o la práctica de la equitación, sin ir más lejos, incrementan las posibilidades de que se produzcan pequeños accidentes sobre estos itinerarios (23). A mayor abundamiento, los nuevos usos pueden dar lugar a incendios, para cuyo control propugnamos desde ahora la integración de las vías pecuarias en las re-

(23) Así lo auguraban premonitoriamente en 1982 los varios autores del trabajo «Potenciación de los usos de las vías pecuarias», en *Estudios Territoriales* 5, sobre todo p. 56, quienes proponían, entre otras medidas, el establecimiento de servicios de urgencia y farmacéuticos en algunos lugares próximos a estos caminos.

des de cortafuegos existentes o el acondicionamiento de esos puntos de agua que suponen los abrevaderos (24). En pocas palabras, si por definición la especialidad en el uso de los bienes demaniales es perfectamente *compatible* con su uso general, no obstante reconocer que lo menoscaba o que interfiere en éste negativamente (25), tratándose de las vías pastoriles dicha afirmación alcanza todo su sentido hasta el punto de que las utilidades que la LVP califica como *complementarias* del tránsito ganadero tradicional son la principal fuente generadora de usos especiales, sujetos a la autorización del órgano autonómico con competencias en la materia.

Las circunstancias que pueden hacer precisa esa intervención cuando se proyecte una utilización concreta sobre la red pecuaria son, básicamente, la intensidad, peligrosidad o rentabilidad del uso pretendido, razones más que suficientes para despertar el celo de la Administración en intentar *asegurar la adecuada conservación* de todas las ramificaciones de aquélla. Aun a título ejemplificativo, estarán sujetas a autorización previa en los términos que cada Comunidad Autónoma establezca las actividades que desplieguen sobre los caminos ganaderos las personas o entidades que, con ánimo de lucro o sin él, se dedican a organizar eventos recreativos, deportivos, culturales y educativos para sus socios y terceros, lo mismo que, en general, cuantas utilidades requieran la ocupación de terrenos pertenecientes a las vías por medio de instalaciones desmontables, de carácter temporal. En este último caso, aunque en puridad nos hallemos ante usos privativos de unas parcelas demaniales, debido a su normalmente escasa entidad o a su vocación meramente pasajera, ha venido siendo frecuente en determinados sectores equipararlos respecto de sus consecuencias jurídicas a los que constituyen usos comunes especiales, sustituyendo el régimen de concesión que les sería aplicable por el de simple autorización. Así sucede, por ejemplo, en el dominio público marítimo-terrestre (con la instalación de servicios de temporada en las playas mediante la fijación de elementos transportables —arts. 51 y ss LC—) o en el portuario (según ha establecido en los mismos términos el art. 57 LPEMM), y eso es lo que parece dispuso en un principio el legislador básico estatal para las vías pecuarias.

(24) De nuevo nos remitimos al estudio citado en la nota anterior, también p. 56. Por otra parte, la construcción, conservación y mejora de los cortafuegos y puntos de agua existentes sobre nuestra geografía es una de las acciones con derecho a ayuda (financiada en gran parte con fondos europeos), al socaire del Reglamento comunitario del Consejo 2080/1992, que fue adaptado a nuestro ordenamiento por el RD 152/1996, de 2 de febrero, según atestigua la mera lectura del art. 15 de este último.

(25) Por todos, cfr. M. SÁNCHEZ MORÓN (Dir.): *Los bienes públicos (Régimen jurídico)*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 56.

En efecto, si atendemos al tenor literal del art. 17.2 de la Ley 3/1995, ubicado bajo la regulación de los usos complementarios,

«podrán establecerse sobre terrenos de vías pecuarias instalaciones desmontables que sean necesarias para el ejercicio de estas actividades conforme a lo establecido en el artículo 14.

Para ello será preciso informe del Ayuntamiento y autorización de la Comunidad Autónoma».

Al someter el desenvolvimiento práctico de determinados usos que hemos caracterizado genéricamente como recreativos a la *autorización* del correspondiente órgano autonómico, parece dársenos a entender que la intervención de éste se limitará al control y eventual condicionamiento que supone la expedición de la consabida licencia por parte de la Administración titular de los bienes, antes que a dar paso a un procedimiento de selección del usuario, regido por los principios de publicidad y concurrencia. De todos modos, advertido el escaso rigor con el que se utiliza el verbo *autorizar* a lo largo de la LVP, bien podría interpretarse que la necesidad de una concesión de dominio o la suficiencia de una licencia para la instalación de elementos desmontables, que permitan llevar a cabo actividades deportivas y de ocio sobre las vías pastoriles, queda en manos del legislador autonómico, el cual deberá precisar el alcance que adquiere dentro de su ámbito territorial la remisión contenida en el, antes transcrito, art. 17.2 al régimen previsto para las ocupaciones temporales de estos caminos. Según ponga el acento en la caracterización estricta como ocupación que tiene la colocación de ciertas estructuras sobre el demanio vial pecuario (las cuales, aun a pesar de su ubicación transitoria, excluyen la utilización del mismo por los demás interesados) o, por el contrario, repare en el dato de la no permanencia de tales instalaciones y en su carácter removible, las exigencias jurídicas para que los particulares puedan utilizar legítimamente los caminos de la trashumancia en sus momentos de asueto serán unas u otras.

Confirman la interpretación anterior y, por consiguiente, han venido a corroborar esa *dualidad de títulos* que habilitarán para el ejercicio de unos mismos usos, dependiendo de la localización geográfica de la vía pecuaria, las disposiciones que han aprobado hasta la fecha las Comunidades Autónomas en desarrollo de la Ley básica estatal. Así, por ejemplo, mientras Extremadura, Navarra, La Rioja o Andalucía han establecido un procedimiento autorizatorio en sentido estricto, conforme al que las solicitudes son sometidas a un trámite de información pública, pero en el que no se ha previsto su otorgamiento

mediante licitación (26), por su parte la Comunidad de Madrid no ha dudado en exigir que quien pretenda ocupar los terrenos pertenecientes a una vía pecuaria de su territorio con algún tipo de bienes muebles o con instalaciones desmontables deba resultar adjudicatario de una concesión (27), obtenida tras haber dado oportunidad a la Administración de elegir al licitador que hiciere la propuesta más ventajosa.

(26) En el caso de Extremadura, a pesar de que en algún momento el autor del D. 143/1996, de 1 de octubre, llegue a utilizar expresamente el término «concesión» para identificar el título en el que quedarían amparadas aquellas utilizaciones complementarias de las vías pecuarias que requiriesen de instalaciones desmontables (cfr. su art. 34.2.º por remisión a su vez del 38.2.º), el análisis del procedimiento que deben seguir los órganos de la Junta a fin de que los particulares o entidades públicas interesadas puedan llevarlos a cabo legítimamente nos obliga a preterir la mencionada caracterización en favor de su asimilación con una mera autorización. En ausencia de cualquier previsión expresa respecto de la apertura de un procedimiento de licitación en el que (versando sobre la rebaja del canon, la reducción del plazo de ocupación u otro extremo semejante) pudiese tomar parte todo aquel que pretendiera la realización del uso que hubiera motivado la solicitud, bastará con que el órgano competente de aquella Comunidad la someta a un período de información pública y la traslade al Ayuntamiento en cuyo término radique la vía pecuaria para que, a la vista de las alegaciones formuladas y previa audiencia del interesado, se pronuncie sobre el reconocimiento de la autorización.

Exactamente igual es la regulación del supuesto que ha establecido la Comunidad de La Rioja (arts. 40 a 42, por remisión del 46.2 de su Reglamento de Vías Pecuarias), si bien en este caso no se prevé expresamente la resolución automática de la autorización, sin derecho a indemnización, cuando se verifique el incumplimiento de alguna de sus condiciones. Por el contrario, lo que tanto el D. riojano 3/1998, de 9 de enero (art. 42) como la Ley navarra 19/1997, de 15 de diciembre (art. 18 in fine, que, por cierto, remite a los trámites autorizatorios que regula otra Ley Foral, la de Ordenación del Territorio) han incorporado a la descripción normativa del procedimiento, por el que se llegue a consentir la ocupación pasajera del demanio pecuario mediante instalaciones removibles, es la obligación de exigir al usuario que preste una adecuada garantía en compromiso de dicha temporalidad, así como de la reversibilidad del terreno a su estado original. Extremo éste en el que podría concretarse también el mandato dirigido a la Administración andaluza en el D. autonómico 155/1998, de que la resolución de autorización incluya las medidas de cautela sobre la instalación de los equipamientos que sean necesarias para garantizar la integridad de la vía pecuaria (art. 58.2). En los dos primeros casos, la fianza ha sido estimada en el veinte por ciento del valor de las instalaciones.

(27) El legislador madrileño predica expresamente la condición de desmontables: 1.º) de las instalaciones que «por razones de seguridad precisen a lo sumo obras puntuales de cimentación que en ningún caso sobresaldrán del terreno y cuya eliminación tras la ocupación quede garantizada»; 2.º) de cuantas «estén constituidas por elementos de serie prefabricados, módulos, paneles o similares, sin elaboración de materiales en obra ni empleo de soldaduras»; y 3.º) de aquellas instalaciones que «se monten y desmonten mediante procesos secuenciales cuyo levantamiento se realice sin demolición y siendo el conjunto de sus elementos fácilmente transportable» (art. 39.2 Ley de la Comunidad de Madrid 8/1998).

sa (28). Semejante disparidad de criterios a la hora de abordar un mismo problema abunda en la reivindicación de un nutrido sector de nuestra doctrina acerca de la necesidad urgente de reconsiderar las diferencias que separan a los distintos títulos que nos permiten utilizar el dominio público y, en particular, hallándose implicados recursos naturales, sobre la conveniencia de que la tan anhelada reconstrucción dogmática responda a las exigencias del *desarrollo sostenible*.

En este punto, parece razonable convenir con PARADA en que, supuesta la precisión en el lenguaje jurídico (29), el concepto de autorización debería reservarse para aquellos casos en que ni se limita el número de los posibles beneficiarios de la actividad o derecho cuyo ejercicio se pretende, ni puede impedirse éste cuando se den todas las circunstancias legalmente previstas (30). A *sensu contrario*, la negación de que una utilización determinada de una porción cualquiera del demanio se encuentre abierta a todos los ciudadanos y aun de que su reconocimiento deba tener carácter reglado para la Administración nos situará ante la hipótesis del segundo título en discordia, la concesión, por la que se otorga un auténtico derecho real *ex novo* al solicitante (31).

(28) Cfr. los arts. 33.1 c) y 39 Ley autonómica 8/1998, donde, a falta del oportuno desarrollo reglamentario, se han fijado los siguientes procedimientos de adjudicación: «a) El previo sometimiento a información pública de las previsiones contenidas en el Plan de Uso y Gestión de la Red de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid en cuanto a los emplazamientos previstos en cada zona para estas instalaciones, y su sometimiento a informe de los Ayuntamientos de los términos afectados por plazo de un mes y la posterior convocatoria de concurso público para su adjudicación en las condiciones que se establezcan reglamentariamente; b) El sometimiento a información pública e informe de los Ayuntamientos del término afectado, de las solicitudes que por propia iniciativa presenten los interesados, con la posibilidad para terceros de presentar solicitudes alternativas y la licitación entre los distintos solicitantes para su otorgamiento».

(29) Muchas han sido las voces que han denunciado el carácter pluriforme o la variedad de fórmulas que encierran los términos autorizaciones y *licencias*, abogando, en la línea de lo señalado en el texto, por una clarificación de su objeto. Entre otros, véanse E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 5ª ed., Cívitas, Madrid, 1998, especialmente pp. 134-136; F. LÓPEZ MENDUZA: voz «Autorización (Derecho Administrativo)», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo I, Cívitas, Madrid, p. 712; o A. BETANCOURT: «Los problemas de calificación jurídica de la autorización de vertido regulada en la Ley de Costas. Esbozos para la reconstrucción dogmática de la institución del demanio natural como técnica de protección ambiental», en *RDUMA* 158, 1997, sobre todo pp. 129 y 130.

(30) Cfr. R. PARADA VÁZQUEZ: *Derecho Administrativo, Tomo I (Parte general)*, 10ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 450.

(31) Véanse, por todos, los resúmenes de la caracterización de la concesión demanial que realizan J. L. VILLAR PALASÍ: voz «Concesiones administrativas», en *Nueva*

A partir de la caracterización anterior y con el fin de exigir la habilitación adecuada a quienes proyecten sobre las vías pecuarias usos respecto de los que no esté tan clara la necesidad de restringir su disfrute a unos pocos privilegiados, podemos defender, siguiendo el parecer expuesto por otros autores, que se aplique el parámetro de la *utilización racional de los recursos naturales* (32). En tanto contenido del mandato que el art. 45.2 CE ha impuesto a los poderes públicos, el control que éstos lleven a cabo al examinar cada petición relativa al ejercicio de actividades culturales y de ocio sobre los afamados caminos ganaderos *deberá intensificarse siempre que el aprovechamiento proyectado constituya en sí mismo un uso irracional* o, dicho de otro modo, amenace la sostenibilidad del desarrollo, poniendo en peligro el equilibrio medioambiental de la zona (33). En relación con las dudas que nos suscitaba la ocupación viaria por medio de instalaciones desmontables para la efectividad de ciertos usos complementarios, quizá la solución más acorde con la protección del dominio público ambiental sea que los órganos autonómicos competentes puedan considerarla como un supuesto de uso privativo, a nada que la clase y entidad de los elementos móviles requeridos induzca a pensar que se comprometería gravemente el *derecho* de las generacio-

Enciclopedia Jurídica, vol. IV, Ed. Seix, Barcelona, 1952, p. 697; J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Los derechos reales administrativos*, Cívitas, Madrid, 1984, pp. 58 y 59; así como F. J. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ en la obra colectiva *Lecciones de Dominio Público*, 3ª ed., Colex, Madrid, 1999, pp. 55 y 56.

(32) En particular a juicio de A. BETANCOURT, advertida la crisis en que indudablemente han entrado los criterios de distinción entre las figuras de la concesión y de la *autorización demaniales*, sería aconsejable articular un título jurídico unitario que habilitara la práctica de determinados usos en atención al criterio de los hipotéticos daños que podrían derivarse para los bienes públicos. Circunscribiendo sus reflexiones al ámbito del demanio natural (que nosotros hacemos extensivas a las vías pecuarias en tanto recursos de la naturaleza, siquiera pertenecientes a la esfera del llamado dominio público artificial), el mencionado autor estima que la reconstrucción dogmática de las diversas modalidades autorizatorias para el aprovechamiento de aquél exige que la asimilación de la institución demanial con una relación de propiedad ceda en ese caso en favor de su identificación con una técnica al servicio de la protección medioambiental. Dado que ciertos recursos naturales, además de indispensables para la vida, resultan particularmente vulnerables frente a determinadas actividades humanas carentes de razonabilidad bastante, A. BETANCOURT demanda de los poderes públicos que intensifiquen los controles en función de la amenaza que aquéllas representen sobre la posibilidad de que las generaciones futuras sigan disfrutando de tales bienes. Con sus palabras, «la intensidad y naturaleza del uso debe medirse con el parámetro de la utilización racional del recurso, de tal modo que cuanto más alejado se halle de este canon, más intenso debe ser el control de la Administración», ante la inexistencia de derecho alguno que legitime el deterioro o la destrucción del entorno. Cfr. A. BETANCOURT: «Los problemas de calificación jurídica...», *cit.*, pp. 134 y 156.

(33) Véase de nuevo A. BETANCOURT, *ibidem*, p. 176.

nes venideras a disfrutar de las vías pastoriles para satisfacer sus propias necesidades.

Más que una respuesta unívoca a la cuestión de la naturaleza que debemos atribuir al empleo de determinadas estructuras cuya eliminación al término de la utilización autorizada estaría asegurada, sugerimos una ponderación *ad casum* de las circunstancias concurrentes, sin prejuzgar de antemano que, por el hecho de que aquéllas puedan ser removidas fácilmente de la red cañadiega, el control que ejerza la Administración deba reducirse en cualquier caso a comprobar su subsunción en la normativa aplicable, ni dar por supuesto que todo tipo de instalaciones provisionales que se realicen sobre los itinerarios ganaderos (incluso las obras puntuales de cimentación llevadas a cabo por razones de seguridad) hace precisa la tramitación de un procedimiento complejo, como el que inexcusablemente precede al otorgamiento de una concesión. Según propugna BETANCOURT, lo más relevante es que el uso previsto se ajuste a lo que, en cada momento, merezca el calificativo de *sostenible* de conformidad con el nivel de la ciencia y el de la conciencia medioambiental, en detrimento del criterio de que constituya o no estrictamente una ocupación del demanio (34). Por consiguiente, el título llamado a legitimar concretas utilidades turísticas sobre cualquiera de las vías pecuarias peninsulares podría reputarse accesorio de la ponderación pormenorizada de aquéllas al amparo del *derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado a la dignidad de las personas*, antes que venir impuesto por algunas asimilaciones genéricas (35). No obstante y según hemos dejado apuntado *supra*, debe recordarse que no es éste el planteamiento que han acogido las pocas Comunidades Autónomas que cuentan con previsiones específicas sobre este particular, las cuales, al haber optado bien por la catalogación como uso privativo, bien por

(34) Vid. A. BETANCOURT, *ibidem*, pp. 176 y 177.

(35) Acerca de la consideración de aquél como un auténtico *derecho subjetivo* (superando la mera equiparación con un principio rector de la política social y económica a que parecía abocar su ubicación sistemática dentro del articulado constitucional), se ha pronunciado J. JORDANO FRAGA: «El derecho a un medio ambiente adecuado», en esta REVISTA, núm. 4, 1994, pp. 113 y ss., y después en *La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995, pp. 472 y ss.; así como F. VELASCO CABALLERO: «El medioambiente en la Constitución: ¿derecho público subjetivo y/o principio rector?», en RAAP 19, 1994, pp. 91 y ss.; D. LOPERENA ROTA: *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas, Madrid, 1996, *in totum*; M. PIÑAR DÍAZ: *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia*, Comares, Granada, 1996, pp. 46 y ss.; F. LÓPEZ RAMÓN: «Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente», en REDA 95, 1997, pp. 357-360; y L. POMED SÁNCHEZ: «El derecho al medio ambiente», en *Monografía II* de esta REVISTA, Zaragoza, 1998, sobre todo pp. 574-584.

su clasificación entre los usos comunes sólo que cualificados en virtud de especiales circunstancias, no han dejado margen alguno de maniobra para que sus órganos ejecutivos gradúen el control en atención a la capacidad degradatoria y destructiva del entorno natural, que encierran los distintos supuestos de instalaciones temporales imaginables. En contrapartida, de lo que no albergamos ninguna duda es de que la intervención administrativa deberá intensificarse al máximo cuando, lejos de tratarse de alguno de los supuestos hasta ahora analizados, se pretenda llevar a cabo una utilización tal, sobre una parcela de la vía pecuaria objeto de interés, que pudiéramos reputarla un intento de apropiación privativa aunque de modo temporal, en detrimento del servicio a los usos comunes que vinieran realizándose, no obstante tener asegurada su continuidad.

3. La reconducción en última instancia de este tipo de aprovechamientos demaniales a la potestad de modificación del trazado de la vía pecuaria

Retomando alguna de las ideas que hemos expuesto en el epígrafe precedente y a la vista de la capital importancia que adquiere el elemento funcional o teleológico para la configuración del dominio público, bien podría presentarse la totalidad de usos pretendidos sobre los diversos bienes de esta naturaleza en función de su compatibilidad o no con la afectación y, en particular, tratándose de recursos naturales, en virtud de la sostenibilidad o no de aquéllos, de la racionalidad o falta de ella a la hora de utilizar los espacios que componen nuestro medio ambiente (36). Sin embargo, que algunos de los aprovechamientos que se proyectan sobre una determinada parcela del demanio no superen el juicio de conformidad con su destino público prioritario no impide que las autoridades administrativas competentes puedan llegar a consentirlos, siquiera sea después de haber sopesado los pros y los contras de las actividades en cuestión, y siempre y cuando la incompatibilidad con aquél no alcance el grado de una verdadera desafectación, llevada a cabo por un procedimiento distinto del establecido al efecto (37). En definitiva, el ordenamiento admite la posibilidad de que quienes estén interesados obtengan la legitimación necesaria

(36) Así lo hace también A. BETANCOURT: «Los problemas de calificación jurídica...», *cit.*, pp. 171 y 172, para quien la susodicha dualidad coincide, en un extremo, con los que tradicionalmente han sido considerados usos comunes generales, mientras en el otro podemos situar tanto los usos privativos como los usos anormales.

(37) Cfr., por ejemplo, J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ: *Dominio público*, Trivium, Madrid, 1992, p. 130, o A. BETANCOURT, *ibidem*, p. 172.

para desarrollar algunas actividades de otro modo prohibidas sobre los bienes demaniales, pero la condiciona al respeto de determinados límites, así como a la observancia de unos trámites que garantizan la adecuada formación de la voluntad administrativa.

Ahora bien, convendrá que maticemos que no todas las pretensiones de ocupar privativamente una vía pecuaria con finalidades turísticas pueden ser reconducidas a su régimen de aprovechamientos, sino que, precisamente en atención a que no queden desvirtuados sus usos principales, algunas de ellas deberán hacerse valer previo el ofrecimiento de los terrenos necesarios para variar el trazado del camino ganadero en cuestión o, cuando menos, justificando razonadamente la idoneidad de que la Administración haga uso de su potestad para modificar su itinerario originario, porque tal actuación no vaya en detrimento del tránsito de los rebaños, ni de los demás usos compatibles o complementarios de éste. Según establece la legislación en vigor, siempre que lo exija el beneficio de la colectividad, pero, excepcionalmente, también si por razones de índole particular se estimara preferible desviar los flujos de carácter agrícola hacia superficies distintas de las clasificadas legalmente como vías pecuarias para consagrar éstas a otros usos que hubiesen proyectado las Administraciones competentes o las personas privadas (físicas o jurídicas) que digan precisarias, deberá tramitarse un expediente dirigido a dilucidar la conveniencia de introducir algunos cambios en el trazado que, originariamente, tuvieran atribuido los tramos necesarios para dicha ocupación, y operar la consabida desafectación.

Por la razón expuesta, advertimos que el estudio de posibilidades que el ordenamiento nos brinda con el fin de encauzar adecuadamente el aprovechamiento turístico privativo de los terrenos pertenecientes a alguna de nuestras cañadas no se circunscribe sólo a averiguar en qué términos y con qué restricciones se han declarado admisibles las utilidades de carácter particular y duración meramente temporal. Antes al contrario, debe completarse con una descripción pormenorizada de las condiciones en que los particulares pueden llegar a ocupar permanentemente tramos concretos de su superficie, sin que tenga lugar la amortización de los mismos para el demanio público, es decir, mediante tan sólo el acondicionamiento de itinerarios alternativos. Sobre la eventualidad de que llegue a producirse un intercambio definitivo entre las utilidades obtenidas de predios distintos, de tal manera que los que en un principio se dedicaban a la fruición de todos los ciudadanos, y singularmente de cuantos practican la ganadería extensiva de tipo tradicional, pasen a ser detentados y usados privativamente por unos pocos, sin ir más lejos con móviles turísticos, se ocupa hoy el art. 11 LVP. A su amparo, y aunque corresponde a las Comunidades

Autónomas detallar el procedimiento que les permitirá, en su caso, actuar la potestad para modificar los actuales trazados cañadiegos, deben observarse cuando menos dos condicionantes básicos, como son la previsión de un trámite de consulta a determinados organismos con intereses implicados y, en segundo lugar, la obligación de someter el expediente a información pública. Con esos límites, las Comunidades que lo han desarrollado hasta la fecha han articulado un procedimiento que, no obstante su aparente sencillez, puede tornarse mucho más complejo y demorarse en el tiempo, en función de los actos de disposición que sean necesarios para la adquisición de los nuevos terrenos afectos al uso vial pecuario.

Siempre a tenor de la legislación autonómica de que disponemos, el procedimiento para tratar de variar con finalidades turísticas el trazado de uno de estos caminos se iniciará de oficio o a solicitud de persona interesada, en el bien entendido que, en el primer supuesto, el órgano encargado de llevar adelante la tramitación puede comenzar a actuar a petición de aquél a quien compete aprobar definitivamente el instrumento de ordenación territorial que, en su caso, ocasione el cambio de trazado (38). En cualquier de las dos hipótesis, ya tenga lugar de oficio o a instancia de parte la incoación del expediente, lo que deberá preceder es la realización de un estudio donde, además de justificar la conveniencia de la modificación propuesta (39), se aporten los planos de los terrenos por los que ha discurrido y debe discurrir en el futuro la vía pecuaria (40). Una vez concluido dicho estudio

(38) Según rezan los arts. 26 D. extremeño 143/1996, 34 D. riojano 3/1998 y 40.2 D. andaluz 155/1998, citados con anterioridad.

(39) Hasta la saciedad se insiste en la misma Ley básica en que se asegure el mantenimiento de la integridad superficial y demás características de las vías pecuarias, la idoneidad de sus itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como de los demás usos compatibles y complementarios con aquél (arts. 11.1, 12 y 13.1, a los que hemos de añadir los correlativos de las disposiciones autonómicas). Además, la Ley madrileña 8/1998, en su art. 23.1, exige que, cuando el desvío se proponga por razones excepcionales de interés particular, se acredite completamente la imposibilidad de satisfacerlo a través de medios distintos a la modificación del trazado.

(40) Véanse así, por ejemplo, los apartados 1 y 2 del art. 30 del D. riojano 3/1998, donde se obliga a la Consejería competente en materia de Medio Ambiente a realizar este estudio cuando el expediente hubiese sido iniciado de oficio, mientras que, en contrapartida, en otro caso, corre a cargo de la persona que hubiese instado la incoación. De producirse esta última eventualidad, aquel órgano autonómico asume la elaboración de un presupuesto aproximado del coste que tendrán las actuaciones, exigiendo al peticionario el depósito de un fondo para cubrir los gastos de tramitación previstos, sin perjuicio de la liquidación final que se efectúe cuando concluya el procedimiento (art. 30.4 de la disposición citada). Como puede comprobarse, se ha mantenido la esencia de regulaciones pasadas que exigían a los interesados acompañar su soli-

y por mandato de la Ley básica, el siguiente paso es someterlo a consulta «de las Corporaciones locales, de las Cámaras Agrarias, de las organizaciones profesionales agrarias afectadas y de aquellas organizaciones o colectivos cuyo fin sea la defensa del medio ambiente» (41), procediéndose después a sacar el expediente completo a información pública (42). Con dichos antecedentes, el órgano competente estará en condiciones de aprobar la resolución que establezca un nuevo trazado para los tramos de vías de que se trate, si bien deberá comprobar que han sido efectivamente desafectados aquellos terrenos que ahora abandonan su dedicación anterior en aras de una fruición turística mucho más intensa (43). Por idénticas o similares dificultades materiales, en tanto no se ultimen los procedimientos tendentes a la adquisición de los terrenos sustitutorios, el acto administrativo que disponga la modificación del itinerario pecuario no podrá ser ejecuta-

cidad con un plano de los terrenos cuya permuta demandaban, los documentos acreditativos de la disponibilidad de los que ellos ofrecían en compensación, así como de un compromiso suficiente de satisfacer los gastos de tasación, deslinde, amojonamiento y traspaso de propiedad, originados a lo largo de la tramitación (cfr. al efecto los arts. 2 de la Real Orden de 4 noviembre 1905 y 13 del Decreto de Vías Pecuarias, de 23 diciembre 1944).

(41) Vid. el art. 11.2 LVP, que las correspondientes normas autonómicas se han encargado de concretar [así los arts. 25.1 D. extremeño 143/1996; 10.2 Ley Foral 19/1997; 30.3 y 34.2 D. riojano 3/1998; 24. a) Ley madrileña 8/1998; así como 36.2 D. andaluz 155/1998].

(42) Es curioso que, aunque el plazo establecido en el art. 11.2 LVP para el trámite de información pública y consiguiente presentación de alegaciones sea de un mes, la Comunidad Autónoma de La Rioja haya transcrito el de treinta días en su Reglamento de Vías Pecuarias tantas veces citado (art. 30.5). Obviamente, como se trata de un extremo que redundaría en beneficio de los ciudadanos por implicar un lapso temporal ligeramente mayor, es admisible esta especialidad que ha previsto el ejecutivo autonómico.

En otro orden de cosas, cuando la pretendida modificación del trazado venga motivada por una nueva ordenación territorial, no hará falta observar un nuevo trámite de información pública, entendiéndose cumplimentado con la específicamente prevista en el procedimiento de aprobación del correspondiente instrumento de ordenación. Así lo han prescrito las normas autonómicas (arts. 26 D. extremeño 143/1996, 10.3 Ley Foral 19/1997, 34.4 D. riojano 3/1998 y 41.3 D. andaluz 155/1998) en aras del principio de economía procesal, sin que pueda advertirse merma alguna de las garantías ciudadanas.

(43) A la vista de los requisitos que informan el expediente de modificación de los itinerarios pecuarios, resulta evidente la necesidad de que éstos se encuentren desafectados con carácter previo a su incoación o, cuando menos, que tal desafectación se tramite de forma simultánea. Un poco más lejos ha ido la Ley Foral 19/1997, la cual, en su afán por atenuar las rigideces formales de la interconexión que presentan todos los actos de administración y gestión de los caminos pastoriles, consiente que en el curso de un único procedimiento tengan lugar tanto el cese de su afectación pública como la desviación de su trazado originario (cfr. el art. 10.1 de la citada disposición).

do (44). Finalmente, para la exteriorización del perímetro atinente al nuevo trazado, se trasladarán los hitos o mojones que vinieran jalando el emplazamiento primigenio a cargo, si lo hubiere, del solicitante de la modificación y, en cualquier caso, siguiendo las instrucciones de la Consejería competente respecto al lugar y modo de colocación de aquellos elementos (45). No en vano, los caminos resultantes del procedimiento que se acaba de describir habrán de considerarse clasificados y deslindados desde que haya tenido lugar la publicación de la oportuna resolución, como confirman los arts. 37.7 del D. andaluz 155/1998 y 23.5 de la Ley madrileña de Vías Pecuarias, este último con el siguiente alcance:

«El acuerdo de modificación del trazado sustituirá al acto de clasificación en cuanto se refiere al tramo objeto de variación. Tampoco será necesario seguir el procedimiento de deslinde previsto en esta Ley cuando en el nuevo tramo de la vía pecuaria no existieran más colindantes que la entidad pública o el particular que aporta los terrenos. Asimismo, no será necesario seguir ese procedimiento si el nuevo trazado discurriera íntegramente sobre terrenos que lindan con otros inmuebles pertenecientes a la Comunidad. En tales casos, se procederá directamente al amojonamiento y señalización adecuada de los nuevos tramos de vías pecuarias» (46).

4. El ejercicio de un control reparador frente a eventuales utilidades turísticas abusivas de estos caminos ganaderos

Para garantizar el cumplimiento de cuantos mandatos y disposiciones persiguen que la gestión del demanio vial pecuario se acomodo-

(44) El cómputo del año, término común a las regulaciones de Extremadura (art. 25.3 D. 143/1996), La Rioja (art. 31.2 D. 3/1998) y Andalucía (art. 37.3 D. 155/1998) para resolver el expediente de modificación de trazado, se interrumpe de hecho con la tramitación de aquellos procedimientos (compraventas, expropiaciones...) que permitan aportar los terrenos necesarios para habilitar un nuevo trazado, presentándonos así la imagen de la gestión de las vías pecuarias como una serie de actos integrados, en la que cada uno presupone y hace posible a la vez una multiplicidad de decisiones administrativas.

(45) Cfr. los arts. 12 Ley Foral 19/1997 y 38 D. riojano 3/1998.

(46) La misma disposición insiste en hacer innecesaria la clasificación del nuevo trazado de la vía pecuaria cuando éste fuera el resultado de la aprobación de un instrumento de planeamiento (véase su art. 26.1 *in fine*). A mayor abundamiento, la D.A. Segunda del Reglamento extremeño equipara los expedientes de deslinde y de cambio de trazado, cualquiera que sea su causa, a los efectos de su remisión a la Consejería de Economía, Industria y Hacienda de la Comunidad para su anotación en el respectivo Inventario de Bienes.

de a los intereses generales, en última instancia es precisa la apelación al *ius puniendi* del Estado, la amenaza de que se utilizarán todos los cauces dispuestos por el ordenamiento jurídico para canalizar el uso de la fuerza y de la coacción contra quienes pongan en peligro la afectación de esos bienes, o vulneren de cualquier modo su régimen de protección. Los poderes públicos están obligados a velar por que tanto las vías en sentido estricto como sus emplazamientos asociados se encuentren en buen estado de conservación, y reúnan las debidas condiciones para que los ciudadanos puedan utilizarlos correctamente. Tanto es así que estas razones han justificado siempre la atribución de un buen número de potestades a la Administración titular, como ahora, sin ir más lejos, recoge el art. 3.1 LVP. Con la finalidad precisamente de satisfacer los fines que en él se enumeran, las Comunidades Autónomas se hallan compelidas a ejercitar de forma diligente sus facultades de clasificación, deslinde y amojonamiento, pero también deben estar preparadas para reaccionar con rapidez cuando el único recurso apropiado sea la reprensión y censura de los comportamientos ilícitos. En efecto, junto al reproche penal que merecerán sin duda algunos de ellos, al tener encaje muy posiblemente entre los delitos tipificados en el Título XVI de nuestro Código (47), la gran mayoría podrá ser objeto al menos de sanción administrativa, con el alcance que hoy especifica el Título IV de la Ley 3/1995. Sólo mediante el castigo de tantas conductas abusivas como las que atentan en nuestros días contra la preservación de las vías pastoriles podrán

(47) El que, haciendo honor a su rúbrica «De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente», describe, entre otros ilícitos, los de construcción no autorizada en «bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural» (art. 319.1 CP); el derribo o alteración grave de «edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental» (art. 321); la causación de daños en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental (arts. 323 y 324); la realización directa o indirecta de «emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos» en el suelo o el subsuelo, así como «las captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales» (arts. 325 y 326); el establecimiento de «depósitos o vertederos de desechos o residuos sólidos o líquidos que sean tóxicos o peligrosos y puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas» (art. 328); la causación de daños graves en alguno de los elementos que hayan servido para calificar un espacio natural protegido (art. 330); la corta, tala, quema, arranque, recolección o tráfico ilegal de alguna especie de flora amenazada, o la alteración grave de su hábitat (art. 332); y la introducción de especies de flora no autóctona de modo que perjudique el equilibrio biológico del lugar (art. 333), todos los cuales, por no hablar del delito de incendio de zonas de vegetación no forestales, con perjuicio grave para el medio natural (art. 356, que pertenece ya al Título XVII: «De los delitos contra la seguridad colectiva») podrían cometerse sobre los terrenos de una vía pecuaria.

llegar a tener verdadera eficacia las disposiciones vigentes, que aparecen presididas por el ansia de recuperarlas y revitalizarlas en favor del disfrute de las generaciones futuras (48).

Pues bien, dejando a un lado el estudio de la responsabilidad penal en que pueden incurrir las personas que se extralimiten al utilizar estos senderos con fines turísticos, es evidente que sus comportamientos ilegales serán susceptibles de constituir alguna de las infracciones contra la indemnidad física, contra la integridad jurídica, contra la afectación al uso público, o en contra de la acción protectora de la Administración, categorías estas cuatro a las que hemos optado por reconducir el elenco de acciones u omisiones que el legislador básico estatal tipificó en el art. 21 LVP (49). Aplicando esta clasificación al supuesto que nos ocupa, tendrían encaje en el primer grupo de infracciones, por suponer un atentado para la misma entidad física de los caminos pastoriles, «la realización de vertidos o el derrame de residuos» dentro de su ámbito espacial, así como toda causación de daños a aquéllos que, sin embargo, no impida el tránsito de los ganados ni los demás usos a que pueden destinarse (50). Como infracciones con las que el legislador pretende preservar la integridad jurídica de estos bienes, deben reputarse, en cambio, la alteración de los elementos identificativos de sus límites externos y su ocupación sin el debido título administrativo o sin ajustarse a las condiciones establecidas en él (51). En tercer lugar encontramos el bloque más numeroso de

(48) Con todo, no falta el punto de vista pesimista, aun con fuertes dosis de realismo si atendemos a lo acontecido en las últimas décadas, de quienes plantean que se acepte el fracaso del *Derecho Administrativo como técnica de tutela para contener la especulación que ha ocasionado efectos devastadores en zonas paisajísticas de alto valor ecológico*. Es el caso de F. J. AVENDAÑO CÓRCOLES: «Estudio analítico de las vías pecuarias en el marco jurídico actual», en RDA 20, 1998, p. 49.

(49) Utilizamos aquí una sistematización de las infracciones que sugiriera en su día J. R. CALERO RODRÍGUEZ en relación con otra parcela del demanio (el marítimo-terrestre), y cuya directriz vertebradora se basa en la identificación del bien jurídico que se quiso proteger al definirlos. Véase, si no, su trabajo *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995, pp. 1000 y 1001.

(50) La primera conducta se halla tipificada como infracción grave en el art. 21.3 b) LVP, mientras que la segunda constituye falta leve a tenor del art. 21.4 a).

(51) Mientras «la alteración de hitos, mojones o indicadores de cualquier clase, destinados al señalamiento de los límites de las vías pecuarias» y «la ocupación de las mismas sin el debido título» se clasifican como infracciones muy graves (art. 21.2 a) y d), el mero «incumplimiento de las condiciones establecidas» para hacer legítima dicha ocupación merece el calificativo de leve (art. 21.4. b). En el caso de la primera conducta, sin embargo, cuando la utilidad reportada o pretendida excediese de 50.000 pesetas, se habría cometido ya no un ilícito administrativo, sino penal, tipificado en el art. 246 del Código, ubicado bajo el Capítulo V («De la usurpación») de su Título XIII («Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico»).

faltas cometidas contra los caminos pastoriles, precisamente el que engloba a todas las que pretenden garantizar la continuidad de su afectación al uso público determinante de la condición demanial. Por cuanto ahora interesa, ténganse por tales las utilizaciones de las vías que no hubiesen sido autorizadas previamente, hurtando a las Administraciones autonómicas su derecho a fiscalizar que las edificaciones, plantaciones, talas u otras obras e instalaciones no perturbaban en nada el tránsito pecuario y demás destinos a que aquéllas hubiesen sido afectadas (52). Finalmente, en el apartado que hemos reservado a las infracciones instrumentales, se halla tipificada con carácter general cualquier conducta que suponga «obstrucción del ejercicio de las fun-

(52) Encajarían aquí tres de las faltas que la LVP ha clasificado como muy graves y otras tantas que tienen la consideración de graves. Las primeras se corresponden con las recogidas en el art. 21.2, letras b («la edificación o ejecución no autorizada de cualquier tipo de obras en terrenos de vías pecuarias»), c («la instalación de obstáculos o la realización de cualquier tipo de acto que impida totalmente el tránsito de ganado o previsto para los demás usos compatibles o complementarios») y d («las acciones u omisiones que... impidan [el] uso» de estos caminos). En cambio, como infracciones graves tendientes a proteger la afectación, tenemos «la roturación o plantación no autorizada que se realice en cualquier vía pecuaria» (art. 21.3 a); «la corta o tala no autorizada de los árboles existentes» (art. 21.3 c); «el aprovechamiento no autorizado de los frutos o productos de las vías no utilizables por el ganado» (art. 21.3 d); y «la realización de obras o instalaciones no autorizadas» siquiera tengan *naturaleza provisional* (art. 21.3 e).

Ni qué decir tiene que las Comunidades Autónomas que hasta la fecha han desarrollado la LVP han respetado la tipificación contenida en la Ley básica estatal, siendo reseñable que ninguna de ellas haya introducido mayores especificaciones al respecto (véanse los arts. 40 D. extremeño 143/1996, 21 Ley Foral 19/1997, 50 D. riojano 3/1998 y 59.1 D. andaluz 155/1998). Tanto es así que la única novedad digna de mención es el cambio de tipificación que la Ley navarra ha operado sobre la infracción consistente en aprovechar, sin autorización, los frutos o productos de una vía pecuaria que no sean susceptibles de utilización por el ganado. En efecto, la meritada conducta, que, según se ha expuesto, da lugar a la apertura de un expediente sancionador por falta grave de conformidad con la Ley estatal, ha sido rebajada a la consideración de leve en el art. 21.4 d) Ley Foral 19/1997. Modificación que no puede merecer sino la tacha de exceso competencial, habida cuenta la plena aplicabilidad a esta Comunidad del reparto de atribuciones sobre las vías pecuarias en torno al binomio bases-desarrollo, y que el art. 21 de la Ley estatal indudablemente reviste dicho carácter básico (cfr. la D.F. primera de la LVP). Aunque supere con creces el objeto del presente trabajo, respecto del engarce entre el art. 49.1 h) LORAFNA y el 149.1.23.ª CE, baste reseñar ahora la necesidad de salvar en todo caso la competencia del Estado para la fijación de las bases del *régimen jurídico de las vías pecuarias*, con independencia de los derechos que sobre el particular viniera ostentando la Comunidad Foral hasta el período constituyente. Y ello por cuanto la supremacía de nuestra Carta Magna haría imposible el mantenimiento de situaciones jurídicas que sean incompatibles con los principios constitucionales, imponiendo a los derechos históricos su adaptación al nuevo orden democrático (STC 86/1988, de 3 de mayo —asunto: conflictos de competencias en materia de transporte por carretera—).

ciones de policía, inspección o vigilancia» que competen a los órganos administrativos sobre las vías pecuarias (53).

En pocas palabras, éste es el arsenal represivo en que nuestras Comunidades Autónomas deberán encajar aquellos de los aprovechamientos turísticos que, presumiblemente, menoscaben los límites legales aplicables a la utilización de estos bienes públicos. Además, con el muy loable propósito de potenciar la eficacia de la maquinaria administrativa sancionadora en el sector, proponemos también que los órganos competentes utilicen profusamente la facultad que el ordenamiento jurídico les concede para imponer cuantas medidas cautelares puedan coadyuvar a la efectividad de las resoluciones futuras o, lo que es lo mismo, a garantizar el buen fin del procedimiento y a evitar que se perpetúen los efectos de esas infracciones (54). Así, tan pronto como se incoe el expediente que corresponda a fin de verificar la comisión de alguna de las faltas que hemos enumerado en los párrafos anteriores, a modo de ejemplo, podrán suspenderse, paralizarse y precintarse las obras o actividades dañosas; retirarse las instalaciones o elementos que dificulten el tránsito y uso regular de las vías pecuarias; exigir la prestación de una fianza a los presuntos responsables; o adoptar, en definitiva, cualquier otra medida prevista en la legislación que, con carácter provisional, asegure el restablecimiento de la legalidad vulnerada en los términos que determine el procedimiento sancionador (55). En muchos de estos supuestos, dependiendo de cuál

(53) Cfr. la letra f) del art. 21.3 LVP, en sede por tanto de las infracciones graves.

(54) Aun a pesar de que los arts. 72.1 y 136 LRJ-PAC solamente exigen la existencia de *elementos de juicio suficientes para ello*, hemos de sumar el requisito que se contiene en el art. 15.3 REPEPOS, según el cual «las medidas provisionales deberán estar expresamente previstas y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretenda garantizar en cada supuesto concreto». En nuestro caso, de momento, ha sido el legislador de la Comunidad de Madrid el único que ha recogido un elenco de medidas en el art. 52.2 de su Ley 8/1998.

(55) Las medidas citadas han sido previstas en el referido art. 52 de la Ley madrileña de Vías Pecuarias, que al efecto también consiente que puedan adoptarse antes de la incoación del procedimiento sancionador si así lo exigieren razones de urgencia, e incluso después de haber recaído resolución en dicho expediente, mientras no sea firme. Al margen de lo anterior, debemos llamar la atención sobre una de las mayores innovaciones del sistema sancionatorio articulado en este sector del demanio por dicha Comunidad Autónoma. La misma, cumpliendo las recomendaciones que en su día formulara el Comité Económico y Social frente al Proyecto de Ley Estatal de Vías Pecuarias (véase *INFORMES CES 1995*, Publicación del CES, Madrid, 1996, p. 23), y «siguiendo la tendencia actual de los ordenamientos jurídicos a ofrecer mecanismos que permitan la participación ciudadana en la protección del medio ambiente» (subrayada por M. P. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ: *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 160 y 161), ha instaurado la acción pública, con lo cual ha ampliado enormemente las posibilidades de los

sea el contenido de la decisión cautelar, sencillamente se estará adelantando en el tiempo la obligación de resarcir los daños irrogados que, a título de responsabilidad civil, puede acompañar a la imposición de sanciones administrativas (56).

IV. BALANCE FINAL

Tanto si analizamos las acciones que se han puesto en marcha a nivel europeo con la finalidad de intervenir en el sector turístico, como si se examina la reciente política que ha seguido España en ese mismo ámbito, deducimos con toda evidencia que el turismo ha acabado integrándose en la vieja aspiración del desarrollo sostenible o, según la terminología que manejan las instituciones comunitarias, del *desarrollo duradero*, de manera que las actuaciones específicas en el momento presente se dirigen sobre todo a salvaguardar determinados enclaves naturales, gravemente amenazados por el abandono o la devastación. La que se reivindica como futura política común de la Unión, la turística, debe encuadrarse dentro del *Plan de Ordenación del Espacio Europeo* que los Estados miembros tienen previsto redactar sobre la base del documento «Europa 2000: Informe sobre la cooperación en el desarrollo del territorio europeo», donde ya quedó reflejado que el objetivo central de todas aquellas políticas comunitarias con fuerte impacto territorial debía ser que la consecución de los anhelados cambios económicos y sociales tuviera lugar a partir de una utilización de los recursos en beneficio (no sólo inmediato, sino también futuro) de las poblaciones (57). Una política turística sostenible habrá, pues, de apoyarse en la concepción del patrimonio cultural como un factor de desarrollo armónico, equilibrado y respetuoso con el medio ambiente (en la línea de los objetivos enunciados en el art. 2 TUE), siendo ese mismo criterio el que

administrados para defender las vías pastoriles de aquel territorio. El referido instrumento, que se concreta en la exclusión de cualquier exigencia de interés personal para poder accionar judicialmente, ha sido incorporado con profusión a lo largo de los últimos años en las más diversas normas sectoriales (así lo demostraba E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: «Consideraciones sobre la acción pública y el medio ambiente», en *RDUMA* 145, 1995, pp. 156 y ss), y de ello es ahora buena muestra el art. 56 de la Ley madrileña 8/1998, que reza lo siguiente: «Será pública la acción para exigir ante las Administraciones competentes el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa de vías pecuarias».

(56) Tanto es así que el incumplimiento de las medidas provisionales y cautelares que se hubiesen adoptado legalmente tiene la consideración de falta muy grave en la Ley madrileña 8/1998 (art. 52.4), incrementando pues el grado de responsabilidad del presunto infractor.

(57) El documento que mencionamos responde a la identificación COM (94) 354, de 27 de julio.

deberá presidir la instrumentación con móviles recreativos de nuestra red cañadiega peninsular (58).

Que el acondicionamiento de las vías pecuarias españolas coadyuvará a multiplicar la oferta de accesos alternativos hasta los múltiples atractivos turísticos que se hallan enclavados en el medio rural, no ha sido óbice para que, a lo largo del presente trabajo, hayamos tratado de resaltar también la virtualidad intrínseca de aquellos bienes como recursos capaces de generar por sí mismos el desplazamiento de muchos ciudadanos. No cabe duda de que cada día crece la demanda del denominado turismo rural, en alguno de cuyos paquetes proponemos integrar a nuestros caminos ganaderos. En ese caso, deberá darse cuenta al turista de la existencia de vías pecuarias en la zona de que se trate, con indicación de sus características físicas y recorrido, a fin de que cuantos se desplacen para pasar allí sus vacaciones conozcan las rutas por las que es seguro se les permitirá pasear o practicar el senderismo, la equitación u otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados.

Con el fin de mantener bajo control la potencialidad lesiva de todas esas actividades recreativas que esperamos acaben desarrollándose a lo largo de los itinerarios pastoriles, a veces será necesaria una intervención autorizatoria previa por parte de la Administración e, inclusive, que los interesados concurren públicamente y resulten adjudicatarios del derecho a la utilización privativa de una de las parcelas de aquéllos. Además, siempre restará la posibilidad de que *a posteriori*, si se llegara a demostrar que el desenvolvimiento práctico de los aprovechamientos turísticos ha supuesto un menoscabo de la integridad de las vías pecuarias, los órganos autonómicos competentes pongan en marcha los mecanismos represivos adecuados para evitar que tales perjuicios sigan perdurando. A nada que todas las cautelas descritas funcionen razonablemente, el turismo en general, y el que se desarrolla en el medio rural en particular, están llamados a insuflar nueva vida a unos senderos que parecían tener sus días contados. La utilización y puesta en circulación de este rico patrimonio, bajo estrictas condiciones, insistimos, constituye el mejor aval para preservarlo de las usurpaciones, de las ocupaciones abusivas y hasta del vandalismo, pues no hay mayor deterioro ni más vertiginoso que aquél que sucede a la postergación y el olvido, a la indiferencia, la inercia y la dejadez, de que por fortuna aún estamos a tiempo de sacar a nuestros caminos ganaderos.

(58) Insistió mucho en esa visión del patrimonio cultural la *Declaración de Helsinki* de 1996, suscrita por los países que integran el Consejo de Europa, como han puesto de relieve entre otros V. BIELZA DE ORY y R. DE MIGUEL GONZÁLEZ: «El patrimonio cultural, componente de la ordenación del territorio», en esta REVISTA, núm. 10, 1997, en especial pp. 187, 195 y 204.