Acciones e Investigaciones Sociales

ACAMPADA LIBRE Y LEGISLACIÓN

José María Nasarre Sarmiento
Profesor de la Escuela Universitaria
de Estudios Sociales

La legislación ha tratado de proteger el medio ambiente prohibiendo la acampada, limitándola, controlándola o integrándola en otros conjuntos de medidas. Hoy día la legislación debe perseguir también la prevención y educación ambiental

Palabras claves:

- Acampada.
- Campamento.
- Medio ambiente.
- Naturaleza.
- Responsabilidad.

Resumen

Acampada libre y legislación

José Mª Nasarre Sarmiento

Origen. Clases. Campo de estudio

La acampada como actividad turística comenzó a practicarse en los desplazamientos de los viajeros románticos, interesados unas veces por viajes culturales dirigidos a la búsqueda de gloriosos pasados e interesados otras veces por recorridos a través de las montañas, hasta entonces consideradas terroríficas y sólo traspasadas por contrabandistas y ejércitos. En estos recorridos se encuentran, seguramente, los antecedentes de la acampada, pero su difusión como actividad turística se produjo en el presente siglo.

Hasta hace treinta años parecía clara la descripción de la actividad de acampada: unas personas colocan una tienda de campaña para habitarla temporalmente. Su conversión posterior en fenómeno de masas ha producido la distinción de varios tipos de acampadores.

De una parte, quienes acampan dentro de los camping o campamentos de turismo y mantienen una relación contractual con el propietario del suelo, disfrutando de una parcela, una seguridad o unos servicios a cambio de un precio. Esta acampada podrá practicarse, a su vez, en campamentos privados reservados a los socios de determinados clubes, organizaciones o asociaciones, o en campamentos públicos abiertos a cualquier persona que pague el precio.

De otra parte, quienes practican la acampada libre o acampada fuera de los campamentos de turismo, unas veces de manera completamente libre y otras precisando algún tipo de permiso o licencia, según los lugares en que se instale.

El dibujo de la persona que acampa se complica con la proliferación de caravanas y autocaravanas. Por instalarse en lugares silvestres podrían equipararse sus moradores a los acampadores en tienda de campaña, pero lo cierto es que también pueden instalarse en el centro de una ciudad, por ejemplo, con la finalidad de pernoctar, mientras que, evidentemente, en ningún municipio se permite colocar una tienda en los jardines céntricos.

La utilización de caravanas ha introducido el problema de las urbanizaciones clandestinas. Para eludir la solicitud de permisos urbanísticos, la casa o chalé se sustituye por albergues móviles o casas transportables con la pretensión de burlar la legislación.

La acampada ha sido practicada tradicionalmente por los artistas de circo, los cómicos, los comerciantes o las familias gitanas, instalándose, con o sin permisos administrativos, con finalidad comercial o profesional y no turística o de esparcimiento.

Los campamentos juveniles han ofrecido la visión de la acampada como actividad formativa, gozando algunas instituciones de larga tradición. La verdad es que la conservación de la naturaleza exige aun más que soluciones legales, una educación adecuada .

Con objeto de acotar el campo de estudio, es preciso, en primer lugar, excluir a quienes acampan en campamentos de turismo o camping, y limitarse exclusivamente a quienes practican la acampada libre. En segundo lugar, considerar únicamente a quienes practican la acampada en tienda de campaña y no a quienes utilizan caravanas y autocaravanas. En tercer lugar, dejar fuera del estudio a los vendedores ambulantes, circos, familias gitanas, etc., que realizan una actividad sustancialmente distinta del turismo o excursionismo. La cuarta exclusión se refiere a los campamentos organizados con fines educacionales o de captación.

El centro de este estudio lo constituye, por tanto, el campista que instala su tienda de campaña fuera de los campamentos de turismo con la finalidad de pernoctar en ella.

Existen zonas de estudio que sin dificultad se ajustan al caravanista, el cómico ambulante, o el campamento juvenil, pero el planteamiento no se ha realizado pensando en ellos.

Hay que advertir, por último, que para perfilar con mayor nitidez las ideas generales y líneas de actuación, no se distingue entre legislación vigente y derogada.

El punto de vista legislativo

Tras la aprobación de la Constitución Española de 1978, las comunidades autónomas asumieron el traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de turismo y tiempo libre. Durante la década de los ochenta se reforzó la regulación de la acampada libre (y vinculada a ella la controlada, la itinerante, la estable, etc.) y de la acampada juvenil (sobre todo en los aspectos sanitarios y de responsabilidad civil).

La acampada libre se encontraba prácticamente carente de regulación porque el punto de vista que el legislador había proyectado sobre el fenómeno campista respond ía al planteamiento mercantil, es decir, al acampado-cliente.

Ciertas disposiciones autonómicas continuaron utilizando el mismo planteamiento, al que se podría llamar ya tradicional en nuestra legislación, de incluir en la ordenación de los campamentos de turismo alguna mención, algún artículo,referido a la acampada libre. Otras disposiciones autonómicas, con absoluta coherencia pues se trata de actividades en última instancia diferentes, regularon los campamentos de turismo sin referencia de ningún tipo a la acampada libre. En conjunto, se incrementó la producción de normas referidas únicamente a la acampada libre o «acampada fuera de los campamentos de turismo». En ellas era habitual permitir la acampada itinerante (marcando limites de número de personas, tiendas y noches) exigiendo permiso para acampar y unos servicios sanitarios minímos en todos aquellos casos en que se superaban los límites establecidos (agua clorada, evacuatorios, recogida de basuras). La protección de la naturaleza cobraba nuevo impulso al diferenciarse con claridad la acampada de la empresa turística que centraba toda la preocupación de los legisladores anteriores.

Las comunidades autónomas han alentado un tratamiento amplio de la protección del medio ambiente englobando en ésta tanto la acampada como otras muchas actividades que

repercuten en la naturaleza, con lo que se ha alterado sustancialmente el marco en el que se inscribe la acampada realizada fuera de los campamentos de turismo.

En la «Declaración del Parque de las Hoces del río Duratón» se prohíbe acampar, pero también hacer fuego, verter basuras, instalar tendidos aéreos eléctricos y telefónicos, ubicar anuncios, cazar, etc.[1] En las «Normas a que deben atenerse los visitantes de las islas Òns» sólo se permite acampar en zonas destinadas a ello y se exige un permiso previo para acceder a unas islas y para pernoctar en otras[2]. En la «Protección del Cañón del río Lobos» se prohibe la acampada libre y también el tránsito rodado[3]. En las «Normas sobre excursionismo en la Sierra de Urbasa» se prohibe aparcar, acampar, hacer ruidos, etc.[4] En la normativa que «Prohibe determinadas actividades en el Parque Natural del Delta del Ebro» se impide acampar y también llevar animales sueltos, recoger huevos o hacer motocros[5].

La prohibición de acampar

Con objeto de proteger el medio ambiente tanto la legislación estatal como las autonómicas suelen establecer una serie de prohibiciones o limitaciones al ejercicio de la actividad de acampada (otras prohibiciones se relacionan con la seguridad personal o nacional, como la de acampar en ramblas de ríos o en la proximdad de lugares de interés para la defensa nacional).

Es habitual prohibir la acampada en las proximidades de lugares de captación de aguas potables para abastecimiento de poblaciones. La legislación estatal ha fijado el radio de la prohibición en 150 metros[6]. Algunas legislaciones autonómicas han adoptado este mismo radio, como Cantabria[7] y Baleares[8]. Otras han ampliado el límite a 200 metros, como Aragón[9] y Navarra[10]. También hay comunidades autónomas que han duplicado el radio, como Cataluña[11].

Esta misma prohibición puede concretarse mucho más cuando la legislación se aplica a lugares concretos y peculiares. En la Sierra de Urbasa se establece la prohibición de acampar a menos de 200 metros de las fuentes con objeto de que queden permanentemente libres para su utilización por el ganado[12].

También suele impedirse la acampada en las proximidades de las playas para evitar la suciedad y el vertido de

basuras, variando la distancia de protección. En Asturias se prohibe la acampada a menos de 1 km. de las playas[13]. En Baleares se amplia a 3 km[14].En Cantabria la acampada libre no podrá practicarse a menos de 5 km. de lugares concurridos como las playas[15]. La misma distancia de 5 km. se establece en Murcia[16]. La Ley de Costas en su artículo 33 prohíbe las acampadas en las playas.

Otra de las prohibiciones frecuentes atiende más que a motivos medioambientales a circunstancias estéticas, al no permitir acampar «en la inmediata proximidad de monumentos históricos o artísticos»[17]. Aunque la idea arranca de 1956, en disposiciones posteriores la prohibición de acampar se ha fijado en 500 metros. «A menos de quinientos metros de monumentos o conjuntos histórico-astísticos legalmente reconocidos», establece la legislación cántabra[18] que coincide con la de Navarra[19] o Baleares[20].

A veces la prohibición no se refiere al ejercicio de la acampada sino a actividades que pueden realizarse juntamente con ella, como la prohibición de «hacer fuego de leña a menos de 200 metros de los bosques»[21], que tambien puede verse unida a la acampada en la redaccion: "Queda prohibido acampar y utilizar fuego en los montes públicos fuera de las zonas señaladas al efecto» [22].

La acampada itinerante

La normativa persigue evitar las acampadas masivas por suponer que perjudican la conservación del medio y para ello se establece un número máximo de tiendas y de días de permanencia. Este tipo de acampada se ha denominado itinerante, con objeto de prohibir la que no lo es.

En este sentido, la legislación gallega prohibe la acampada libre con carácter general en todo el territorio de la comunidad autónoma para a continuación permitir la llamada acampada itinerante, que no debe rebasar el límite de dos noches, tres tiendas y nueve personas en un radio de 500 metros[23].

No obstante, no existe acuerdo en la terminología, pues en otras normas se denomina acampada libre precisamente a aquella que es itinerante. Así, en Murcia «se considera acampada libre a la itinerante»[24].

Desde 1956 todas las normas han jugado con estos límites de tiendas , personas, días y distancia para definir el ámbito de lo permitido. Si son rebasados esos límites, se aplica

la regulación que corresponde a los campamentos de turismo o a los campamentos juveniles con sus preceptivos permisos administrativos, normas sanitarias sobre recogida de basuras o instalación de letrinas, titulación de monitores, etc.

Esta técnica es equivocada puesto que conduce a la dispersión de los acampados, cuando precisamente es la proximidad entre ellos la que permite una mayor vigilancia de las personas y el control de sus actuaciones sobre el medio ambiente por parte de la Administración y por parte de los demás acampados.

El modelo que con pocas diferencias se repite en las diferentes normas se encuentra en el D. de 14-12-56 que establece el límite de diez personas o tres tiendas en su art. 5: «No podrán acampar conjuntamente más de diez personas o instalarse más de tres tiendas fuera de los campamentos colectivos legalmente autorizados».

La O.M. de 26-7-66 en su art. 46 añade al límite de tiendas y personas el de días, al establecer que no podrán permanecer en el mismo lugar más de tres días e incorpora por primera vez el límite espacial a través de una presunción: «Se entenderá que la acampada es conjunta cuando entre los grupos de tiendas exista una distancia inferior a 500 metros».

Este mismo esquema se repite en las legislaciones posteriores: mínimo de tiendas, de dias, de personas y presunción expresada en metros. A veces se prescinde de la fijación del número de personas, como en Cataluña que fija 4 tiendas, 4 días y 250 metros[25] o en Andalucía que lo fija en 3 tiendas, 3 días y 500 metros[26]. Los límites más comunes son de tres tiendas y tres días (Murcia, Asturias, Castilla La Mancha, Valencia, Baleares). A veces son de dos noches (Cantabria, Galicia) o de 24 horas (Navarra).

En el radio que permite la aplicación de la presunción también se producen variaciones. En algunos casos la distancia es de 1 km. (Murcia, Valencia, Baleares) y en otros de 500 metros (Castilla La Mancha, Asturias, Andalucía, Galicia). En Cantabria se reduce a 250 metros.

Una peculiaridad se establece en Aragón al otorgar un trato especial a la acampada libre en alta montaña, es decir, en lugares de acceso imposible para el tráfico rodado. Se establecen unos límites diferentes, 6 tiendas y 6 días, para tiendas

transportadas manualmente[27]. El legislador cántabro se encuentra ante las peculiaridades de la alta montaña y adopta la misma solución de 6días y 6 tiendas[28].

La acampada controlada

Si la sociedad desea articular medios que permitan el control de las actividades que puedan perjudicar al medio ambiente no debe fomentar la acampada dispersa, sino procurar que los acampados tiendan a agruparse. Para ello basta ofrecer una serie de servicios mínimos que fomenten la concentración de las tiendas de campaña en diferentes zonas: servicios higiénicos, letrinas, fogones,recogida de basuras, cómodo acceso, cobijos, lugares de baño, parques infantiles, facilidad de excursiones por el trazado de caminos, etc.

Esta figura se ha denominado «acampada controlada" y su posible desarrollo ha sido puesto en manos de los ayuntamientos.

En Aragón, en los lugares en que no existan campings y sí exista demanda de campistas, los ayuntamientos podrán acotar zonas cobrando un canon por unos servicios mínimos que se especifican[29]. En Andalucía se pone en manos de las corporaciones locales y otros entes públicos la figura de las llamadas «áreas de acampada» que se describen como «lugar donde la afluencia de acampadores revista especial gravedad por sus efectos sobre el orden público, la limpieza, la sanidad o la naturaleza[30]. Para estas áreas de acampada se establecen requisitos tales como teléfono, botiquín, duchas, lavabos, evacuatorios, viales de acceso, agua potable, iluminación, fregaderos, extintores, recogida de residuos sólidos o evacuación de aguas residuales.

En La Rioja cualquier acampada que rebase los límites de la itinerante está obligada a contar con suministro de agua clorada, letrinas construídas a más de 50 metros de ríos o manantiales sobre las que al finalizar la acampada se verterá cal viva y se rellenará con tierra, cubos de cierre hermético para recogida de basuras, frigoríficos si se conservan más de un día alimentos perecederos, siendo obligatorio también la vacuna contra el tétanos[31]. El precepto parece perseguir fines disuasorios. Si diez o doce personas,que pueden ser tres familias, desean acampar, se ven sometidos a tales requisitos que deben abandonar sus intenciones. En términos semejan-

tes se redactan las disposiciones de Aragón[32], Cantabria[33] o Castilla y León[34].

En general, las normas reguladoras de la acampada controlada son semejantes a las establecidas para campamentos juveniles pues domina el punto de vista sanitario (evitar enfermedades,contagios, etc.)

La conducta del acampado

La legislación ha previsto también una serie de orientaciones sobre el comportamiento del acampado en relación con el medio ambiente.

El Decreto de 14-12-56 fijó la obligación de enterrar las basuras (art. 11) y respetar la flora y la fauna (art.12).

«Todo campista está obligado, cualquiera que sea el sitio en el que acampe, a destruir, enterrar o depositar en los lugares preparados al efecto los restos, basuras y desechos que produzca, sin en ningún caso arrojarlos a los arroyos, pozos, fuentes, ni sobre la vía pública».

«Las plantas, animales y fuentes deberán ser respetados escrupulosamente por los campistas, quienes responden de los daños causados en los mismos».

Esta orientación perseguía también la Orden de 30-4-57 que regulaba las normas para la confección de la llamada «Autorización de acampamento turístico», constituída por una doble cartulina abierta en la que figuraban una serie de normas bajo el rótulo «Normas de conducta del campista». Entre ellas se recogía la de no encender fuego de leña mas que en los terrenos permitidos y con precauciones, la de dar cuenta a las autoridades «de los daños que haya podido ocasionar en el lugar en que estuviere instalado», la de «respetar escrupulosamente los arbustos, plantas, fuentes y, en general, la integridad del conjunto rústico en que se instale», la de «dejar el terreno a su marcha en el más perfecto estado de limpieza, sin huella aparente de su estancia, no abandonando desperdicios de ninguna clase».

La idea que preside el ordenamiento estima que aquel que produce desperdicios se los debe llevar del marco natural a su lugar de procedencia.

En Aragón y en Cantabria es obligada la recogida de basuras y su enterramiento: «Las basuras originadas por esta actividad deberán ser recogidas y transportadas a un vertedero

municipal o, excepcionalmente, vertidas a una zanja contruída a tal efecto, que deberá ser cubierta por una capa de tierra».[35/36].

Matiza más la Orden de 28-5-86 de Valencia gue establece que los residuos «deberán ser almacenados en bolsas que posteriormente serán entregadas al sistema municipal de recogida y tratamiento de residuos sólidos y urbanos, o bien acopiados en lugares convenientes (zanjas en terreno no permeable) que después serán tapadas y eventualmente desinfectadas»[37].

Son pocas las normas que establecen una responsabilidad global: que el acampado deje los lugares en las mismas condiciones en que los encontró, que, se supone, es lo mismo que exige a los demás acampados.

En este sentido es de destacar el decreto de 4-2-82 de Cataluña que en su art. 4 establece que «los practicantes de la acampada libre están obligados a dejar los lugares que hayan utilizado en las mismas condiciones naturales en que los encontraron».

Esta idea queda perfilada del todo en la Orden de 18-4-83 de Aragón que añade al párrafo copiado literalmente de la legislación catalana, una indicación sobre la responsabilidad que incumbe al acampador: «en todo caso, las personas que practiquen la acampada libre estarán obligadas a dejar los lugares que hayan utilizado en las mismas condiciones naturales en que los encontraron, bajo su responsabilidad».

Legislación y educación ambiental

Este artículo 5.2 viene a resumir en esa obligación cívica, las ideas que han presidido la legislación reciente.

La propia insuficiencia de las normas unida a la carencia de medios por parte de la administración, hacen necesario el apoyo a la educación ambiental, ya que en resumidas cuentas bajo la indiferencia ante los problemas medioambientales subyace un problema de educación. En ello coinciden autores que provienen de diferentes sectores.

Así, Ramón Margalef, catedrático de ecología, estima que «los problemas de conservación de la naturaleza y de regulación de su explotación no se resuelven con reglamentos sino que son cuestión de educación»[38].

Así, Lorenzo Martín Retortillo, catedrático de derecho administrativo, menciona «esa primordial obligación tan des-

atendida, de la formación ciudadana, de creación de una conciencia cívica» junto a las «organizaciones adecuadas", «las técnicas jurídicas precisas» y «los funcionarios bien formados"[39].

La Instrucción 4/90 de la Fiscalía General del Estado sobre incendios forestales también hace hincapié en la educación al afirmar que «la idea de prevención y educación ambiental no es ajena al problema, sino más bien el eje mismo en torno al cual jira la solución», para aludir a continuación a la conveniencia de «concienciar a la población» con objeto de compensar la insuficiencia de medios por parte de la Administración[40].

Se abre un nuevo campo. Al igual gue las disposiciones que limitan el uso del tabaco, por ejemplo, no alcanzan su efecto principal en la represión sino en la prevención y educación, la legislación sobre acampada no debe perseguir fines meramente represivos. Debe ser utilizada como instrumento para prevenir el deterioro del medio ambiente y para potenciar la educación medioambiental. La regulación legal de la acampada debe rodearse de otra serie de medidas tendentes a profundizar en el conocimiento de la naturaleza por parte de la población y la toma de conciencia ante sus problemas.

Tal como se afirmó en las conclusiones del grupo de trabajo sobre sensibilización social de las II Jornadas de Educación Ambiental, «la Administración debería valorar positivamente la importancia de la educación ambiental como herramienta de la gestión ambiental, apoyando decididamente con medios económicos, materiales, documentales, de participación, etc., la generación de un tejido social amplio»[41].

De la legislación como vehículo de educación ambiental habrá que tratar en otra ocasión.

NOTAS

1. CASTILLA Y LEON, Ley 27-6-89
2. GALICIA, Orden 3-7-85
3. CASTILLA Y LEON Orden 21-6-85
4. NAVARRA, Acuerdo 30-6-83
5. CATALUÑA, Orden 3-10-84

6. Decreto 14-12-56, art.. 2 y Orden Ministerial 28-7-66, art. 17
7. CANTABRIA, Decreto 3-8-84, Art. 5
8. BALEARES, Decreto 20-2-86 Art. 8
9. ARAGON, Decreto 28-6-84, art. 11
10. NAVARRA, Decreto 25-3-86, art. 11
11. CATALUÑA, Decreto 4-2-82, art. 6
12. NAVARRA, acuerdo 30-6-83
13. ASTURIAS, Decreto 30-4-86, art. 57
14. BALEARES, Decreto 20-2-86, art. 3
15. CANTABRIA, Decreto 3-8-84, art. 3
16. MURCIA, Decreto 8-3-85, art. 3
17. Decreto 14-12-56, art. 2
18. CANTABRIA, Decreto 3-8-84, art. 5
19. NAVARRA, Decreto 25-3-86, art. 11
20. BALEARES, Decreto 20-2-86, Art. 8
21. Decreto 14-12-56, art. 10
22. CASTILLA Y LEON, Decreto 27-6-85, art. 2
23. GALICIA, Decreto 24—10-85, art. 4
24. MURCIA, Decreto 8-3-85, art. 3
25. CATALUÑA, Decreto 4-2-82
26. ANDALUCIA, Decreto 3—6-87
27. ARAGON, Decreto 28-6-84
28. CANTABRIA, Decreto 2-5-86
29. ARAGON, Orden 118-4-83
30. ANDALUCIA, Decreto 3-6-87
31. LA RIOJA, Orden 28-5-84, art. 5
32. ARAGON, Decreto 28-6-84, Art. 11
33. CANTABRIA, Decreto 2-5-86, art. 25
34. CASTILLA Y LEON, Decreto 23-11-89, art. 7
35. ARAGON, Decreto 28-6-84, art. 16
36. CANTABRIA, Decreto 2-5-86, art. 17
37. VALENCIA, Orden 28-5-86, art. 9

38. Ramón Margalef en el prólogo de Ecología Hoy de Jaime Terradas. Editorial Teide. Barcelona, 1982, pág. VII.

39. Lorenzo Martín Retortillo en el prólogo de La conservación de la Naturaleza: los espacios naturales protegidos, de Fernando López Ramón. Publicaciones del Real Colegio de España de Bolonia. Zaragoza, 1980. Pág. 16.

40. Instrucción 4/90 de la Fiscalía General del Estado sobre actuación del Mº Fiscal en cuestiones relacionadas con los incendios forestales.

41. II Jornadas de educación ambiental (3 volúmenes). MOPU. Madrid, 1989. Pág. 78, vol. I.