

Vías pecuarias: un milagroso patrimonio en espera de una gestión sostenible

José Francisco Alenza García

Prof. Titular de Derecho Administrativo. Universidad Pública de Navarra

UN MILAGROSO PATRIMONIO

Las vías pecuarias españolas son un milagroso patrimonio. Son muchos los países en los que se han desarrollado prácticas ganaderas trashumantes. Pero solo en nuestro país se configuró desde antiguo un patrimonio público especialmente protegido y destinado al uso de los ganados trashumantes. Y solo en nuestro país ese patrimonio, permanentemente amenazado por múltiples y cambiantes factores, ha sobrevivido hasta la actualidad.

La vigente Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias (en adelante, LVP) ha hecho algo más que dispensarles protección. Han instaurado una nueva concepción de las vías pecuarias reconociendo su diversidad funcional y admitiendo nuevos usos (agrarios, recreativos, ecológicos y culturales) sobre las mismas, revalorizando con ello el sistema cañadiego.

Las vías pecuarias se definen legalmente como “las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurrendo tradicionalmente el tránsito ganadero” (art. 1.2 LVP). Y su naturaleza jurídica es la de “bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables” (art. 2 LVP).

Su vinculación con el pasado pecuario y esa naturaleza demanial hace que la noción de patrimonio se ajuste perfectamente. Etimológicamente patrimonio [del latín *patri* y *onium*], significa “lo recibido del padre” o “lo recibido por línea paterna” que, según el Derecho Romano, debía conservarse y administrarse para poder transmitirlo a los sucesores en la medida de lo posible incluso aumentándolo.

El patrimonio pecuario es un legado que hemos recibido del pasado y que debemos conservar, gestionar y transmitir a las generaciones futuras. Un patrimonio que fue formándose de manera paulatina como consecuencia de la conjunción de variados factores que solo se dio nuestro país. Por un lado, los factores geográfico-espaciales. Las diferentes condiciones orográficas y climatológicas de las regiones españolas propiciaron y potenciaron la trashumancia de los ganados al ofrecer una eficiente complementariedad estacional de los recursos pastables. A ello se unieron otra serie de factores políticos y económicos que llevaron a la ganadería trashumante en Castilla y, luego por extensión, en casi toda España, a una posición preponderante y de neta supremacía sobre otras actividades agropecuarias.



La realización de una trashumancia a gran escala incide en intereses tan variados y contrapuestos que no es viable si no hay una reglamentación de la actividad que armonice y controle esos intereses en presencia. La trashumancia que se practicó en Castilla durante casi seis siglos entre las norteñas sierras castellanas y las meridionales llanuras de Extremadura y Andalucía, solo pudo realizarse con regularidad sobre la base de una organización poderosa –como la Mesta–, y un poder central –la Corona– que la protegiera y favoreciera.

La regulación histórica de la trashumancia comprende muy distintos tipos de disposiciones (fiscales, comerciales, jurisdiccionales, derechos sobre los pastos). Y, evidentemente,

una parte muy importante fue la reglamentación que, primero, garantizó el libre paso de los ganados por los campos abiertos y, luego, fue acotando un completo sistema viario pastoril con caminos de diferente anchura, abrevaderos, descansaderos, majadas, etc.

No es posible, ni siquiera resumidamente, explicar las distintas fases de la regulación histórica de las cañadas¹. Una normativa que se remonta hasta los oscuros tiempos medievales

¹ Una muy buena aproximación puede verse en Mangas Navas, J. M., *Vías pecuarias. Cuadernos de la trashumancia*, nº 0, 2ª ed., ICONA, Madrid, 1995. Para los aspectos históricos pueden verse KLEIN, J., *La Mesta*, 3ª ed., Alianza Universidad, Madrid, 1994. Primera edición en inglés de 1920 (Cambridge, Oxford University Press) y García Martín, P., *La Mesta*, Historia 16, Madrid, 1990.

Cañada Real Segoviana.
Foto: Álvaro López.

Son muchos los países en los que se han desarrollado prácticas ganaderas trashumantes. Pero solo en nuestro país se configuró desde antiguo un patrimonio público especialmente protegido y destinado al uso de los ganados trashumantes. Y solo en nuestro país ese patrimonio, permanentemente amenazado por múltiples y cambiantes factores, ha sobrevivido hasta la actualidad

del Fuero Juzgo, que emerge con el protagonismo que se otorgó al Honrado Concejo de la Mesta (creado en 1273 y que sobrevive hasta 1836), que logra sobrevivir al agitado siglo XIX superando el cambio del Antiguo Régimen, las desamortizaciones y las ideas ilustradas, hasta aparecer como servidumbres en el Código Civil aprobado en 1889. A partir de entonces vendría su configuración moderna como bienes de dominio público con el Real Decreto de 1892, la confirmación de dicho carácter demanial en el Real Decreto-Ley de 1924, y su mantenimiento en el Decreto de 7 de diciembre de 1931, el Reglamento de 1944 y la ley 22/1974, de Vías Pecuarias (y el desarrollo reglamentario de dicha Ley por el Reglamento de 1978)².

En toda esa legislación son apreciables unas características constantes: su elevada protección y su dedicación a funciones exclusivamente pecuarias. Por ello, cuando desaparecía la utilización ganadera de las vías pecuarias se empezaron a vender sus terrenos. Esta

concepción se reflejaba con toda nitidez en la estructura de las normas reguladoras desde el siglo XIX, que adoptaban una fisonomía bifronte: en la primera parte se definían las vías pecuarias como bienes de dominio público y se sujetaban a un régimen de protección exorbitante; en la segunda, se regulaba la enajenación de las vías pecuarias innecesarias.

De esta manera, a un sistema sumamente frágil y susceptible de muy diversas agresiones (intrusiones y ocupaciones agrícolas, ferrocarriles, carreteras, embalses, concentraciones parcelarias, ensanches de poblaciones, instalaciones turísticas, vertederos incontrolados, parques eólicos, etc.) se sumó la enajenación legal de sus terrenos.

Pues bien, a pesar de todas las ventas, ocupaciones e intrusiones, se ha mantenido un extenso patrimonio territorial. La red general de vías pecuarias está formada por un extenso entramado de rutas ganaderas distribuidas a lo largo de toda la geografía española, que con más de 125 000 km de longitud, que conectan los pastos de invierno con los puertos de montaña, y más de 400 000 hectáreas de superficie, lo que supone algo menos del 1% de la superficie nacional³.

Afortunadamente la concepción legal de las vías pecuarias ha cambiado. Las vías pecuarias no son exclusivamente un patrimonio histórico. No son solo un recuerdo o testimonio del pasado, sino que legalmente se han reconocido nuevas funciones o servicios que le abren nuevas posibilidades de conservación y de utilización.

LAS FUNCIONES O SERVICIOS DE LAS VÍAS PECUARIAS

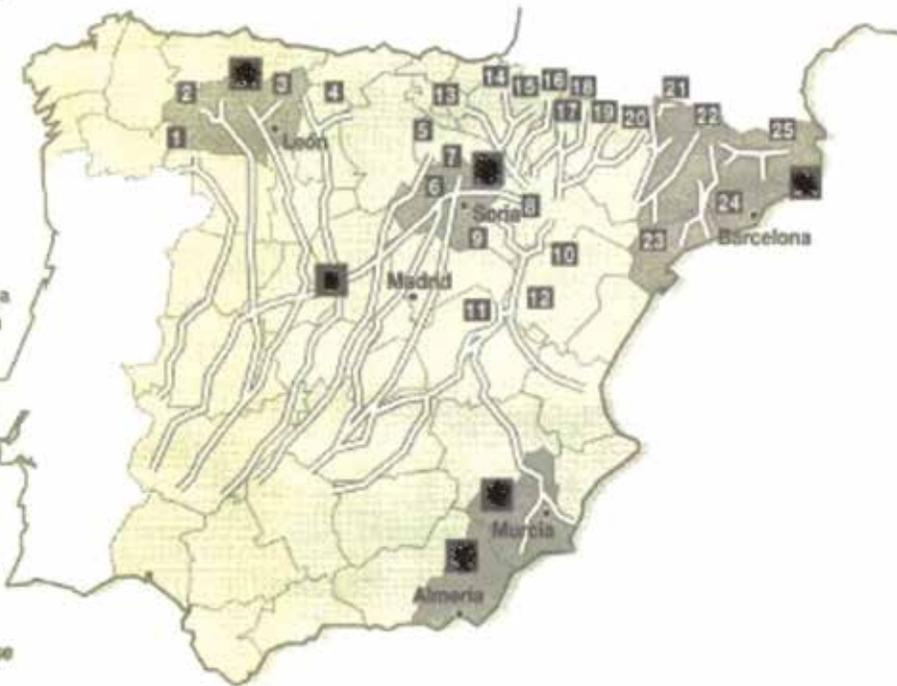
Las funciones o servicios que actualmente prestan las vías pecuarias pueden agruparse en cuatro extensos ejes.

² A toda esta evolución normativa me referí ampliamente en Alenza García, J. E., *Vías pecuarias*, ed. Civitas, Madrid, 2001.

³ Datos tomados del Libro Blanco de la Trashumancia.

Cañadas Reales

1. Zamorana
2. De la Plata
3. Leonesa Occidental
4. Leonesa Oriental
5. Segoviana
6. Riojana
7. Soriana Oriental
8. Soriana Occidental
9. Del Moncayo
10. De Albaracín
11. Conquense - Murciana
12. Del Reino de Valencia
13. De Andía
14. De las Provincias
15. De Salazar
16. De las Roncaleses
17. De las Cinco Villas
18. De Ainsa
19. De Viñamala
20. De Ordesa
21. Aranense
22. Oserense
23. Leridana
24. Leridana-Tarraconense
25. Gerundense



1ª. **Tránsito pecuario y comunicaciones agrarias.** El tránsito de los ganados fue el origen de las vías pecuarias y continúa siendo su principal y prioritaria utilización. Hay una tendencia general a considerar que este uso se ha extinguido o es marginal. Y, sin embargo, no es así. Las vías pecuarias siguen siendo utilizadas para el movimiento de los ganados.

Según el *Libro Blanco de la Trashumancia*⁴, en la década de los 90 del siglo pasado el volumen y composición de la cabaña ganadera trashumante era de aproximadamente 1 300 000 de ovino, 100 000 de vacuno y 85 000 de caprino.

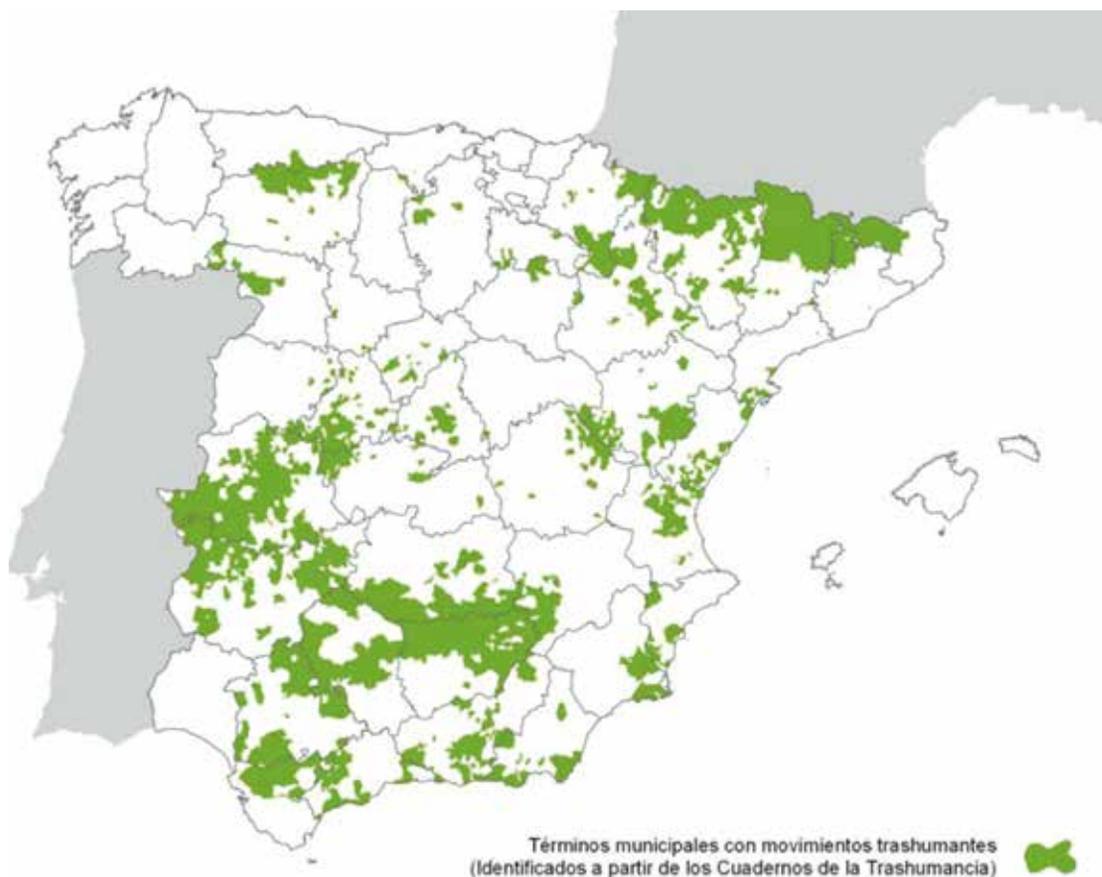
En la actualidad se desplazan, considerando tanto los movimientos trashuman-tes como transterminantes, en torno a 270 000 cabezas de ganado ovino-caprino (este dato no incluye información de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Ca-

taluña, Galicia y Madrid) y 210 000 de ganado vacuno (este dato no incluye información de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Madrid, Galicia y Valencia). Si se consideran solo los desplazamientos largos entre Comunidades Autónomas distintas, estas cifras descienden a unas 30 000 y 50 000 cabezas respectivamente,

La red general de vías pecuarias está formada por un extenso entramado de rutas ganaderas distribuidas a lo largo de toda la geografía española, que con más de 125 000 km de longitud, que conectan los pastos de invierno con los puertos de montaña, y más de 400 000 hectáreas de superficie, lo que supone algo menos del 1% de la superficie nacional

⁴ Aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, después de un amplio y participativo proceso de elaboración, en 2012.

Zonas de trashumancia en la década de los años 90 [según la figura 5.1 del Libro Blanco de la Trashumancia].



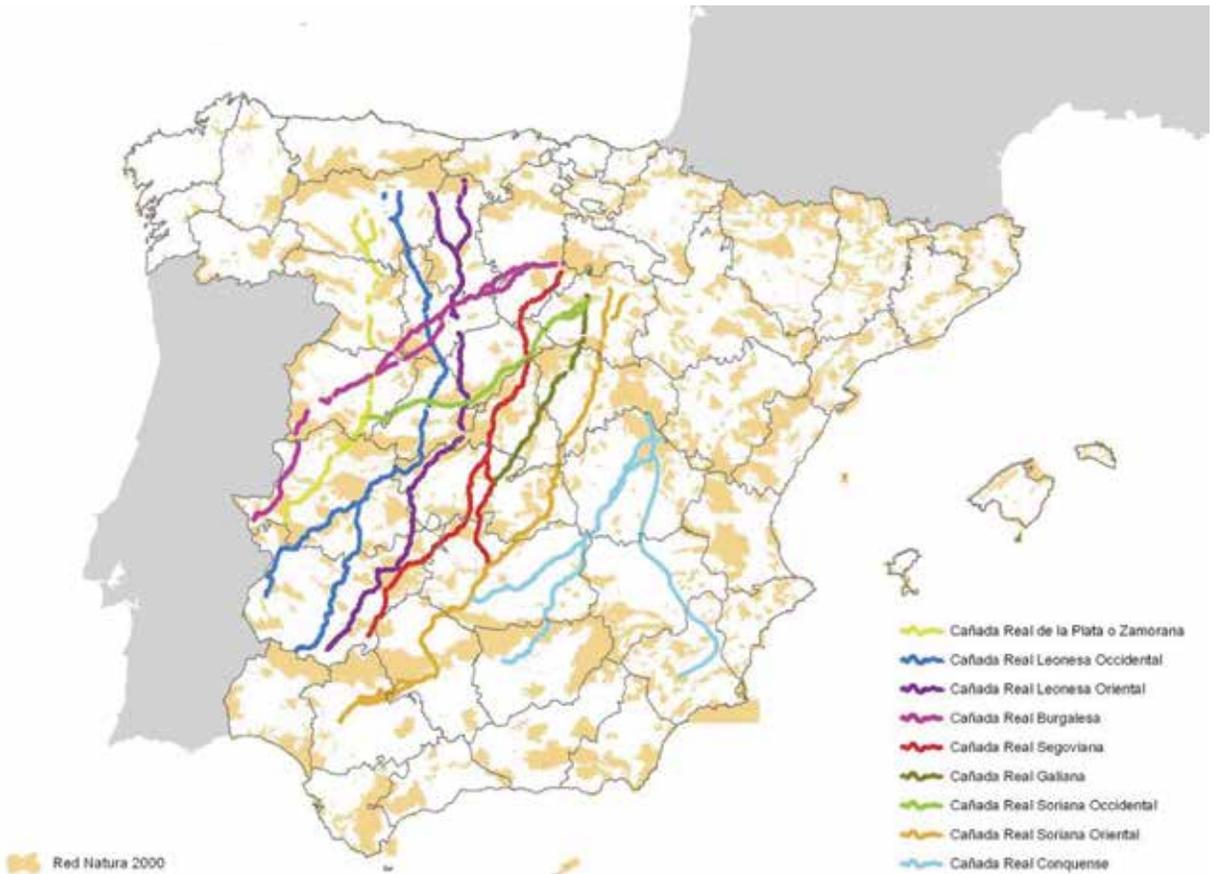
de las cuales tan solo el 10% realiza los desplazamientos a pie. En cualquier caso, es importante señalar que estos datos globales, al no disponer de información de algunas Comunidades Autónomas (no marcan ningún movimiento de ganado como trashumante) son muy pocos precisos.

La comparación de los datos de la cabaña ganadera trashumante en la actualidad con los datos de la década de los años 90 proporciona una idea de la evolución reciente o la tendencia experimentada por el sector. Así, en los últimos 25 o 30 años se ha producido un acusado descenso del ovino y caprino trashumante, mientras que el vacuno ha experimentado un aumento considerable.

2ª. **Funciones ecológicas.** Las funciones que en este ámbito pueden desempeñar las vías

pecuarias son varias. En primer lugar, el valor ecológico y biológico intrínseco del ecosistema cañadiego que ha estado libre de roturaciones y degradaciones artificiales durante siglos. En segundo lugar, porque las vías pecuarias son especialmente aptas para hacer de corredores ecológicos de conexión entre enclaves naturales evitando la fragmentación de los hábitats naturales. Pueden servir, también, como franjas de protección de los espacios naturales. Tienen también un elevado interés paisajístico. Y, finalmente, pueden ser utilizadas como aulas de la naturaleza para la educación ambiental. Si en su día las vías pecuarias pudieron describirse como pastos alargados, hoy podrían considerarse como una especie de parques naturales alargados o lineales.

Por otro lado, dado que contribuyen al mantenimiento de la trashumancia tam-



bién se le deben imputar los beneficios ecológicos que se derivan de la ganadería extensiva y trashumante (adaptación a los ecosistemas y renovación de los mismos, contribución a la biodiversidad, conservación de razas autóctonas, aprovechamiento de la biomasa forestal, reducción de emisiones derivadas del transporte, etc).

3ª. Ocio y esparcimiento. Como dice la exposición de motivos de la LVP “atendiendo a una demanda social creciente, las vías pecuarias pueden constituir un instrumento favorecedor del contacto del hombre con la naturaleza”. De ahí que la Ley ponga “las vías pecuarias al servicio de la cultura y el esparcimiento ciudadano”. Por ello, entre los usos complementarios de las vías pecuarias a los que alude la LVP se encuentran algunas de las actividades de esa creciente deman-

da social: “el paseo, el senderismo o la cabalgada”⁵.

4ª. Función histórico-cultural. Las vías pecuarias reflejan nítidamente la cultura pastoril española. Pero, además, la importancia que tuvo la actividad trashumante en nuestro país permite considerarlas como un testimonio destacado de su historia y como parte integrante de la cultura española y contribuir a la conservación de elementos culturales de gran importancia (patrimonio arquitectónico y etnológico, la artesanía asociada a la trashumancia, el empleo de pastor, etc.).

Grandes Cañadas Reales de la Mesta y Red Natura 2000 [según la figura 8.2 del Libro Blanco de la Trashumancia].

⁵ A los aspectos jurídicos de los usos turísticos de las vías pecuarias me referí en Alenza García, J. F., “La utilización turística de las vías pecuarias”, en el vol. col. *Las vías pecuarias del Reino de España: un patrimonio natural y cultural europeo*, (coord. J. Martín Casas), ed. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2003, pp. 383-418.

Cañada Real de los Roncaleses en las Bardenas Reales (Navarra).



UNA LEGISLACIÓN DE VÍAS PECUARIAS SUPERPROTECTORA QUE RECONOCE Y POTENCIA SUS NUEVAS FUNCIONES⁶

La regulación de vías pecuarias está compuesta por distintas normas jurídicas. Este bloque normativo lo encabeza la citada Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias. Una norma que tiene naturaleza básica y que ha incorporado, como se verá, el nuevo paradigma de las vías pecuarias. Junto a ella, y en lo que no la contradiga, sigue vigente la regulación de las vías pecuarias del Código Civil (art. 570).

Junto a ella se sitúan las disposiciones autonómicas en la materia que, por orden cronológico son las siguientes:

- Reglamento de vías pecuarias en la Comunidad Autónoma de Extremadura (aprobado inicialmente por Decreto 143/1996, de 1 de octubre y posteriormente derogado por un nuevo Reglamento aprobado por Decreto 49/2000, de 8 de marzo).

⁶ Lo que sigue es una síntesis –debidamente actualizada– de lo expuesto en Alenza García, J. F., *Vías pecuarias*, Civitas, Madrid, 2001. Sobre esta legislación puede verse también Herráiz Serrano, O., *Régimen jurídico de las vías pecuarias*, Comares, Granada, 2000.

- Ley Foral 19/1997, de 15 de diciembre, de vías pecuarias de Navarra.
- Reglamento por el que se regulan las vías pecuarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Decreto 3/1998, de 9 de enero).
- Ley 8/1998, de 15 de junio, de vías pecuarias de Madrid.
- Reglamento de vías pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 155/1998, de 21 de julio).
- Ley 9/2003, de 20 de marzo, de vías pecuarias de Castilla-La Mancha.
- Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón.

Esa normativa específica se complementa con la legislación sectorial que puede afectar a las vías pecuarias en algún aspecto de su protección o de su utilización, como ocurre con la legislación de sanidad animal, la legislación de tráfico y de carreteras; los reglamentos sobre circulación de vehículos motorizados en el medio natural; la legislación urbanística y de ordenación del territorio; la legislación de espacios

naturales; las leyes de caza, las de concentración parcelaria, etc.

1. La Ley de Vías Pecuarias de 1995: una ley pontificia y revolucionaria

Con ocasión del décimo aniversario de la Ley de Vías Pecuarias calificué dicho cuerpo legal como una ley “pontificia” o “pontificia”. En la antigua Roma el pontifex (de pons y de facio) era el que hace de puente, el que tiende puentes. De la misma manera, la LVP es una ley que “tiende puentes” entre el pasado de las vías pecuarias y su futuro⁷.

Regula esos antiquísimos caminos conservando parte de su centenaria regulación en lo que se refiere a denominaciones, anchuras, uso ganadero (que sigue siendo el prioritario), y naturaleza jurídica. Pero, al mismo tiempo, esa regulación es renovadora abriendo nuevas posibilidades de uso y conservación que las proyecte hacia el futuro.

Esa renovación se ha logrado revolucionando el régimen jurídico tradicional de las vías pecuarias e instaurando lo que he llamado, en sentido kuhniiano, un nuevo paradigma de las vías pecuarias: una nueva concepción que transforma radicalmente la regulación jurídica de cañadas, cordeles y veredas.

La sucesión de los paradigmas científicos no suele ser sencilla. Tampoco lo ha sido en las vías pecuarias. Hacia 1970 se dejó sentir ya la crisis del paradigma vigente. El escaso valor que se daba a la funcionalidad de las vías pecuarias estaba degenerando en el desmantelamiento de toda la red viaria pastoril. La decadencia de la trashumancia, la subordinación a otras actuaciones públicas, la venta de las vías innecesarias hacían de las vías pecuarias un dominio público atenuado y en trance de desaparición.

⁷ Alenza García, J. F., “La Ley 3/1995, de Vías Pecuarias: 10 años de aplicación”, en el vol. col. *I Congreso Nacional de Vías Pecuarias*, ed. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2006, pp. 47-59.

El progresivo abandono de la actividad trashumante convirtió a muchas vías pecuarias en innecesarias y facilitó masivas usurpaciones de estos bienes. La reacción del Estado fue, no tratar de evitar lo inevitable (la pérdida de unas vías inservibles), sino participar en los beneficios que podían extraerse de los terrenos de los caminos pecuarios.

La revitalización de estos caminos pasaba por descubrir nuevas funciones de las vías pecuarias que incrementaran la estimación de su funcionalidad. Desde muy diversos ámbitos comenzaron a surgir propuestas hacia una redefinición de las vías pecuarias basada en la pluralidad de funciones y usos de las mismas, que la Ley 3/1995 terminó por asumir.

El nuevo paradigma legal de las vías pecuarias puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Diversidad funcional de las vías pecuarias: las funciones públicas a las que quedan afectadas las vías pecuarias son el tránsito ganadero, la función ecológica, la función recreativa y la función cultural.
- En consonancia con las nuevas funciones, se admiten, además del uso pecuario, otros usos y aprovechamientos de las vías pecuarias.
- Las vías pecuarias son declaradas bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas.
- Las vías pecuarias dejan de ser un dominio público “relajado” y se convierten en un dominio público “superreforzado”.

En definitiva, el viejo paradigma según el cual las vías pecuarias eran caminos destinados únicamente al tránsito pecuario y agrícola (o la enajenación si dejaban de ser utilizados), que abocaba a su desaparición ha sido desechado. Ahora, aunque no sean utilizadas por los ganados, podrán mantener su condición de dominio público gracias a las otras funciones públicas que se le asignan.

2. Concepto y naturaleza jurídica de las vías pecuarias

A) El concepto legal de vía pecuaria

Las vías pecuarias se definen como las “rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurriendo tradicionalmente el tránsito ganadero” (art. 1.2 LVP). Esta definición legal debe ponerse en relación con otros elementos, al menos en un doble aspecto:

Primero, con la inclusión de los usos compatibles y complementarios que reflejan las nuevas funciones de las vías pecuarias.

Segundo, con la adición de otros lugares asociados al tránsito ganadero que conforman, junto con las vías o caminos, el sistema viario cañadiego. Y es que las vías pecuarias son algo más que caminos, puesto que además de las cañadas (las que no exceden de 75 metros), los cordeles (no exceden de 37,5 m.) y las veredas (de anchura no superior a 20 m.) se consideran también vías pecuarias “los abrevaderos, descansaderos, majadas y demás lugares asociados al tránsito ganadero”, que “tendrán la superficie que determine el acto administrativo de clasificación de vías pecuarias. Asimismo, la anchura de las coladas será determinada por dicho acto de clasificación”. (art. 4 LVP).

En consecuencia, una definición completa sería la siguiente: las vías pecuarias son el sistema integrado por caminos (y otros elementos asociados) de dominio público, que están destinados al tránsito pecuario (o que lo hayan estado) o a la protección ambiental, y que son susceptibles de constituir el soporte de diversas actividades compatibles y complementarias del tránsito pecuario y de la protección ambiental.

B) Las vías pecuarias son bienes de dominio público

Las vías pecuarias son indudablemente bienes del dominio público. Un dominio público caracterizado por dos notas fundamentales:

1º) *Dominio público autonómico*. La asignación de la titularidad de las vías pecuarias a las Comunidades Autónomas no es consecuencia directa de las reglas constitucionales de competencias en esta materia, sino una decisión del legislador básico que ha optado por descentralizar la titularidad de las vías pecuarias, reteniendo el Estado unas mínimas competencias sobre la Red Nacional de Vías Pecuarias (art. 18 LVP)⁸.

2ª) *Dominio público superreforzado*. Con la LVP de 1995 las vías pecuarias dejan de ser una especie de dominio público relajado. La desaparición de las excepciones de la imprescriptibilidad, del énfasis desamortizador, la emancipación de la antigua subordinación a las obras públicas, las nuevas finalidades de las vías pecuarias y en definitiva, el nuevo paradigma de las vías pecuarias han hecho que suban varios peldaños en esa escala de la demanialidad. Las vías pecuarias han pasado de ser un dominio público atenuado a convertirse en un dominio público superreforzado. Porque, como se verá, no solo se afianzan las típicas notas del demanio (imprescriptibilidad, inalienabilidad) sino que, además, se refuerzan otros sistemas de protección (como, por ejemplo, el deslinde que tiene eficacia bastante para rectificar las situaciones registrales que lo contradigan).

C) La multifuncionalidad a la que están “afectadas” o destinadas las vías pecuarias

Las vías pecuarias son bienes de dominio público que la ley destina al uso público. A su uso tradicional pecuario, la LVP ha añadido los otros usos o funciones públicas que ya se han mencionado: el ecológico, el ocio y esparcimiento y el cultural. Esas otras funciones posibilitan el mantenimiento del carácter de

⁸ Alenza García, J. F., “El régimen jurídico de las vías pecuarias españolas; en especial, la Red Nacional de Vías Pecuarias”, en el vol. col. *Las vías pecuarias del Reino de España: un patrimonio natural y cultural europeo*, (coord. J. Martín Casas), ed. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2003, pp. 127-158.



Mojón de la Cañada Real de los Roncaleses en las Bardenas Reales (Navarra).

dominio público incluso en aquellos territorios donde no se haya mantenido el tránsito pecuario. Y jurídicamente fundamentan los llamados usos compatibles y complementarios de las vías pecuarias a los que me refiero más adelante.

3. La protección del dominio público cañadiego

La reforzada protección legal que reciben las vías pecuarias comprende, por un lado, el afianzamiento de las reglas típicas del dominio público y, por otro, las potestades de autotutela administrativa que se atribuyen a la Administración. Junto a ello hay que tener en cuenta las condiciones que se establecen para las modificaciones de su trazado y la protección adicional que pueden recibir por la aplicación de la legislación sectorial.

A) El régimen de dominio público

La legislación vigente, abandona la concepción rentista de las vías pecuarias que permitiría su enajenación y afirma expresamente su *inalienabilidad*, es decir, la imposibilidad de su enajenación o venta mientras mantengan su condición de bienes de dominio público (art. 3 LVP). Solamente la desafectación abriría la puerta a una posible venta. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que “los terrenos ya desafectados o que en lo sucesivo se desafecten tienen la condición de bienes patrimoniales de las Comunidades Autónomas y en su destino prevalecerá el interés público o social” (art. 10, § 2º LVP).

También se declara, sin admitir excepción alguna como ocurría en el pasado, la *imprescrip-*

tibilidad (art. 2 LVP), de manera que ya no se admite la consolidación de las usurpaciones de las vías pecuarias por la posesión mantenida durante treinta años.

B) *La autotutela administrativa sobre las vías pecuarias*

Se atribuyen a las Administraciones autonómicas cinco potestades administrativas para velar por la integridad de las vías pecuarias.

- a) El deslinde. El deslinde de las vías pecuarias ha visto reforzada su eficacia en la nueva LVP. Ya no se limita a declarar la posesión del bien público, sino que incluso el deslinde sirve para declarar la titularidad demanial a favor de la Comunidad Autónoma. Y ello “sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”. Además, se atribuye a la resolución de aprobación del deslinde la condición de “título suficiente para rectificar, ... las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde” (art. 8 LVP).
- b) El amojonamiento. Es el procedimiento administrativo en virtud del cual, una vez aprobado el deslinde, se determinan los límites de la vía pecuaria y se señalizan con carácter permanente sobre el terreno (art. 9 LVP). Esa señalización se efectúa mediante hitos o mojones y cuando se refieran a vías pecuarias integradas en la Red Nacional deberá reflejar dicha circunstancia.
- c) La recuperación de oficio. Es la potestad que permite a la Administración recuperar sin intermediación judicial la posesión de las vías pecuarias indebidamente ocupadas por terceros.
- d) Los Fondos Documentales. La LVP mantiene la existencia de un Fondo Documental de Vías Pecuarias en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, donde se recogerán la clasificación y demás actos que

afecten a las vías pecuarias integradas en la Red Nacional de Vías Pecuarias (art. 18.5 LVP). Las Comunidades Autónomas han previsto sus propios Fondos Documentales para el mejor conocimiento y gestión de las vías pecuarias.

- e) Régimen sancionador. La LVP tipifica diversas acciones como infracciones administrativas y las clasifica en tres grados: infracciones muy graves, graves y leves, que prescriben respectivamente en cinco años, tres y uno. Las clases de infracciones se corresponden con la cuantía de las multas previstas para cada tipo de infracción: de 60,10 a 601,01 euros para las infracciones leves; de 601,02 a 30050,61 euros para las graves; y de 30050,62 a 150253,03 euros para las muy graves (art. 22 LVP). La gravedad de las infracciones depende por regla general del grado de incidencia que tenga la actuación infractora sobre los usos de las vías pecuarias, siendo más grave la infracción cuanto mayor sea la obstaculización de dichos usos.

Respecto a la aplicación del régimen sancionador hay que advertir del criterio jurisprudencial según el cual es presupuesto de la potestad sancionadora la previa clasificación y deslinde de la vía pecuaria intrusada. Si bien este presupuesto solo se requiere cuando la existencia de la vía pecuaria o de sus límites era dudosa: si no hay dudas de su existencia o no afecta a la certeza de la infracción, no es exigible la previa clasificación y deslinde (STS de 8 de octubre de 1999).

C) *Las modificaciones del trazado de las vías pecuarias*

Las vías pecuarias, a pesar de su carácter de dominio público y de su carácter histórico, no son intangibles o inmodificables. Ahora bien, la legislación limita los supuestos en los que puede justificarse la modificación y, sobre todo, establece una serie de requisitos para que pueda aprobarse la modificación.

Existe un tipo de modificación de trazado por causas genéricas (“por razones de interés pú-



blico y, excepcionalmente y de forma motivada, por interés particular”); y dos supuestos específicos de alteración de vías pecuarias: las debidas a una nueva ordenación territorial, y las motivadas por la realización de obras públicas (arts. 11 a 13 LVP). En la legislación sectorial existe un supuesto adicional: el cambio de trazado debido a operaciones de concentración parcelaria. En todos estos supuestos la modificación del trazado de las vías pecuarias deberá –además de seguir los procedimientos establecidos al efecto– garantizar las siguientes condiciones:

1º. Mantenimiento de la integridad superficial. La superficie desafectada tiene que tener la misma extensión que los terrenos del nuevo trazado.

2ª. Idoneidad de los itinerarios y de los trazados, para el cumplimiento de las funciones que venía desempeñando el trazado original de la vía pecuaria.

3ª. Continuidad del tránsito ganadero y de los demás usos compatibles y complementarios.

D) La protección adicional de las vías pecuarias por razones territoriales, ambientales o culturales

a) La protección de la ordenación territorial y urbanística

La ordenación del territorio, en cuanto destinada a coordinar todas las actuaciones de in-

Entre los usos complementarios de las vías pecuarias a los que alude la LVP se encuentran algunas de las actividades de esa creciente demanda social: “el paseo, el senderismo o la cabalgada.”
Foto: Álvaro López.

ciencia territorial, es fundamental para la conservación de la red cañadiega. Pero mayor virtualidad protectora tiene el planeamiento urbanístico, por ejemplo, al clasificar los terrenos de las vías pecuarias como suelo no urbanizable, dado que contienen los requisitos exigidos para dicha clasificación.

Cuando no sean clasificadas como suelo no urbanizable, las vías pecuarias podrán conservar su condición dentro del suelo urbano o urbanizable si se logra que sigan al servicio de las funciones que le son propias. Las posibilidades de que ello sea así pasan por su integración en dichas clases de suelo, como elementos del sistema general de comunicaciones o como elementos del sistema general de espacios libres⁹.

b) La protección de la legislación ambiental

Las vías pecuarias pueden recibir una especial protección por parte de la normativa ambiental al menos en dos supuestos: cuando atraviesen espacios naturales protegidos y cuando ellas mismas constituyan en sí mismas un espacio protegido:

a') Cuando atraviesan espacios naturales protegidos, las vías pecuarias quedan sometidas al régimen específico y más exigente del espacio natural de que se trate. Así lo establece la Disposición adicional 3ª de la LVP y lo ha confirmado la jurisprudencia, al afirmar con rotundidad que “la normativa del Parque Natural y la de los espacios naturales, son prioritarios y prevalecen, sobre las generales de las vías pecuarias” (STS de 11 de noviembre de 1997).

b') Las vías pecuarias pueden ser también consideradas en sí mismas como espacios naturales protegidos, bien por sus valores propios, bien como corredores ecológicos. Especial importancia tienen

estos corredores para la configuración de la Red Natura 2000, que prevé la integración en ella de “aquellos elementos que, por su estructura lineal y continua o por su papel de puntos de enlace resultan esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres” (Directiva 92/43/CEE, del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales). Esas características concurren en las vías pecuarias. Así lo ha reconocido la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, al otorgar un papel prioritario en el establecimiento de corredores ecológicos a las vías pecuarias (art. 20).

c) La protección de la legislación cultural

La relevancia cultural de las vías pecuarias ha motivado alguna propuesta de incluirlas en nuestro Patrimonio Histórico, mediante su declaración de Conjunto Histórico tal y como en su día fue declarado el Camino de Santiago¹⁰. Existen algunas dificultades jurídicas para lograr dicha declaración respecto de toda la red de vías pecuarias (no tienen, por ejemplo, “unidad de asentamiento”), pero esta declaración u otras figuras de reconocimiento y protección del valor cultural de las vías pecuarias que se prevén en la legislación autonómica, pueden servir para reforzar la tutela jurídica de las vías pecuarias (o tramos de ellas) en las que se haya acreditado la existencia de un auténtico e importante interés histórico-cultural.

4. Utilización y aprovechamiento de las vías pecuarias

La nueva concepción de las vías pecuarias que adopta la Ley de 1995 implica la diversidad funcional y la multiplicidad de usos de las vías pecuarias. Concretamente, se prevén usos com-

⁹ Porto Rey, E. y Franco Castellanos, C., *Urbanismo y vías pecuarias*, Montecorvo, Madrid, 2000.

¹⁰ Herráiz Serrano, O., “Algunas consideraciones críticas en torno a la eventual declaración de las vías pecuarias como patrimonio cultural”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 12 (1998) 239-256.

patibles, usos complementarios, ocupaciones temporales y los aprovechamientos sobrantes de las vías pecuarias. Sin embargo, de acuerdo con el régimen jurídico de tales usos, resulta más clara seguir la clasificación tradicional en nuestro ordenamiento de los usos del dominio público, distinguiendo usos comunes generales, usos comunes especiales y usos privativos de las vías pecuarias.

A) Usos comunes generales

Existen tres tipos de usos comunes generales:

- a) Uso propio y prioritario: el tránsito de ganado. Los movimientos de ganado sobre las vías pecuarias son prioritarios, libres y gratuitos. No obstante, deberán respetar las disposiciones de la legislación de epizootias, así como la normativa de tráfico respecto del tránsito por carreteras y el cruce de las mismas.
- b) Usos compatibles. Se definen como “los usos tradicionales que, siendo de carácter agrícola y no teniendo la naturaleza jurídica de la ocupación, puedan ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero” (art. 15.1 LVP). También son libres y no requieren de autorización administrativa previa. Aunque alguno de ellos, como las comunicaciones agrarias y las plantaciones, son sometidos a ciertas restricciones como la de respetar la prioridad del paso del ganado.
- c) Usos complementarios. No se definen sino que se ofrece una enumeración de estos usos, citando al “paseo, la práctica del senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados” (art. 17.1 LVP). Son usos libres que pueden realizarse sin necesidad de autorización previa, aunque pueden ser objeto de restricciones temporales en caso de incompatibilidad con determinados factores (ecosistemas sensibles, masas forestales con alto riesgo de incendio, especies protegidas, prácticas deportivas tradicionales).

B) Usos comunes especiales

Se incluyen en esta categoría actividades relacionadas con los usos compatibles y complementarios, pero que requieren una autorización por sus características especiales. Concretamente son los siguientes:

- 1º. Usos complementarios organizados y colectivos. Cuando los usos recreativos y deportivos de las vías pecuarias se realizan de forma colectiva y organizada y requieren de instalaciones desmontables, se produce una intensidad en la utilización de las vías pecuarias, que los configura como usos especiales, quedando sujetos al otorgamiento de una autorización previa y al pago de una tasa. Si las instalaciones están vinculadas a una actividad de servicios, la autorización se sustituye por una declaración responsable (art. 17.2 LVP).
- 2º. Circulación de vehículos motorizados no agrícolas. Queda sometida a autorización previa que solo podrá ser otorgada “con carácter excepcional y para uso específico y concreto” (art. 16.1, segundo párrafo LVP). Y en el caso de que la circulación de vehículos motorizados esté vinculada a una actividad de servicios se requerirá una declaración responsable. En cualquier caso, se trata de un uso muy restringido sobre todo por la normativa autonómica reguladora del tráfico motorizado en el medio natural.

C) Usos privativos

Como usos privativos pueden ser considerados las ocupaciones temporales de vías pecuarias y los aprovechamientos de los productos sobrantes de las mismas (el aprovechamiento prioritario se otorga a los ganados), que requieren la previa adjudicación por parte de la Comunidad Autónoma y son de carácter temporal, sin que en ningún caso puedan otorgarse por un plazo superior a diez años (arts. 14 y 15 LVP).

ESPERANDO A GODOT: UNA GESTIÓN GLOBAL QUE NO LLEGA

Tenemos un bello, rico, extenso y singular patrimonio viario pastoril. Y tenemos una legislación protectora que ha sabido reconocer las nuevas funciones y usos que pueden tener las vías pecuarias. ¿Qué es lo que falta para la adecuada preservación de este patrimonio ambiental y cultural único en el mundo?

Falta una decidida y planificada acción administrativa. Es cierto que los sujetos implicados en su preservación son muchos y muy variados. Van desde los usuarios tradicionales (los pastores y ganaderos), hasta los nuevos usuarios (excursionistas ocasionales, senderistas), además de sus tradicionales “enemigos” (propietarios colindantes, promotores urbanísticos). Todos ellos tienen responsabilidades en la conservación sostenible de las vías pecuarias.

Pero quienes tienen el deber de evitar la degradación de las vías pecuarias y las potestades necesarias para lograrlo son las Administraciones públicas, fundamentalmente, las autonómicas en cuanto que son las titulares de las vías pecuarias. Son ellas las que deberán utilizar los medios que el legislador ha puesto en sus manos para mantener estos caminos pastoriles en buen estado de conservación, “libres y expeditos” como se decía en la antigua legislación.

Son varios los ámbitos problemáticos en los que debe aplicarse especialmente la acción administrativa:

1º. La identificación del patrimonio viario pastoril y su recuperación. Las labores de clasificación, deslinde y restablecimiento de las vías pecuarias requieren el impulso de una voluntad política firme que respalde las actuaciones que sean necesarias. Será preciso que se dispongan los medios materiales y personales precisos para afrontar la labor de recuperación e identificación de las vías pecuarias. También será necesario que no tiemble el pulso a la hora de ejercitar, cuando sea preciso, las potestades de

policía, vigilancia y sanción. El ejercicio de estas potestades corresponde a las Comunidades Autónomas. Y, sin embargo, debe reconocerse la importante labor que ha desempeñado la Administración General del Estado a través del Programa para la Recuperación de las Vías Pecuarias que se ha llevado a cabo a través de los correspondientes convenios con las Administraciones autonómicas para la ejecución de proyectos de clasificación, deslinde, amojonamiento y señalización de vías pecuarias, especialmente de las que integran la Red Nacional de Vías Pecuarias¹¹.

2º. Coordinación de la acción administrativa sobre las vías pecuarias. Uno de los graves riesgos que amenazan la supervivencia de las vías pecuarias es la descoordinación administrativa. Ésta es debida en parte a una defectuosa organización. Al menos tres tipos de órganos intervienen sobre las vías pecuarias: el ambiental, el agropecuario y el de patrimonio público. En ocasiones no quedan claramente definidas las funciones y el alcance de cada uno de ellos. Pero junto a los distintos órganos con competencias sobre las vías pecuarias, también inciden sobre ellas la actuación de otros órganos: ordenación del territorio, obras públicas, concentración parcelaria, etc. Y es aquí donde debe cuidarse especialmente que las actuaciones procedentes de esos otros sectores, no deshagan lo hecho en materia de vías pecuarias. Una cuidadosa ordenación del territorio y el cumplimiento de las reglas sobre modificaciones de trazado de vías pecuarias son los medios para evitar los impactos públicos sobre ellas. La coordinación en esta materia (es decir, la planificación, la dirección, el mando, y el control) ha de reconocerse al órgano competente en

¹¹ En aplicación de dicho Programa se han suscrito convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas de Extremadura (1999), Castilla y León I (2000), Navarra (2001), Valencia (2002), Palencia (2002), Castilla y León II (2003), Castilla-La Mancha I (2003), Murcia (2004), Castilla y León III (2006), Castilla-La Mancha II (2007), Aragón (2009), Castilla-La Mancha III (2010) y Castilla y León IV (2010). La superficie afectada por dichos convenios alcanza una longitud superior a 3000 kilómetros.

materia de vías pecuarias. La aprobación de las actuaciones que suponen alteración de las vías pecuarias (planes territoriales, obras públicas, concentración parcelaria, parques eólicos) no podrá tener lugar sin la previa aprobación del cambio de trazado de la vía pecuaria por el órgano competente en materia de vías pecuarias. Solo así se evitará la pérdida de vías pecuarias y los problemas futuros de prescriptibilidad de las mismas.

- 3º. Finalmente, como colofón de lo anterior, también corresponde a la Administración la potenciación de los usos de las vías pecuarias. Si la nueva concepción de las vías pecuarias radica en la diversidad funcional de las mismas, es necesario que las diversas posibilidades de uso sean promocionadas y potenciadas para que esa nueva concepción sea conocida y pueda arraigar en la sociedad. De nada sirve la nueva concepción si solo luce en los trabajos científicos sobre las vías pecuarias y en las páginas de los boletines y diarios oficiales. Para que no se quede en papel mojado el nuevo espíritu habrá de contagiarse a los potenciales usuarios, a los agricultores y ganaderos y, en general, a toda la sociedad. Ésta es una nueva labor para la Administración titular de las vías pecuarias, que debe salir de su posición vigilante para ofrecer al público las potencialidades que encierran las cañadas y demás caminos pastoriles.

Sin embargo, la realidad es que las acciones realizadas en este sentido han sido muy escasas y singulares. Falta una visión global de conjunto que permita actualizar las múltiples potencialidades de la red de vías pecuarias. Un patrimonio territorial tan rico no puede permanecer inactivo.

Alguna legislación autonómica ha previsto incluso específicos instrumentos para llevar a cabo esa labor¹². Sin embargo, esa reflexión

Es necesario profundizar en los otros usos de las vías pecuarias y reflexionar globalmente sobre su gestión para poder luego actuar conforme a las disponibilidades presupuestarias de cada región. Pero la estrategia actual de realizar intervenciones de manera asistemática y singular no auguran un futuro sólido y sostenible para el rico patrimonio cañadiego

global sobre la gestión y el uso de las vías pecuarias sigue sin aparecer. Como en la obra de Beckett, seguimos esperando a un Godot que mucho me temo seguirá sin aparecer.

Y eso que en algunos aspectos las medidas que pueden adoptarse han sido ya bien definidas. En relación, por ejemplo, con la actividad trashumante. El *Libro Blanco de la Trashumancia* ha identificado distintos ejes de actuación para la revitalización y conservación de la trashumancia y se han propuesto una batería de medidas para cada eje, uno de los cuales se refiere a las vías pecuarias¹³.

Es necesario profundizar en los otros usos de las vías pecuarias y reflexionar globalmente sobre su gestión para poder luego actuar conforme a las disponibilidades presupuestarias de cada región. Pero la estrategia actual de realizar intervenciones de manera asistemática y singular no auguran un futuro sólido y sostenible para el rico patrimonio cañadiego. ❀

¹² Por ejemplo, la LVP de Madrid prevé la elaboración de un Plan de Uso y Gestión en el que se fijarán las normas de uso y aprovechamiento de las vías pecuarias de acuerdo con las características propias de los distintos ámbitos territoriales por donde discurren (art. 29).

¹³ Los siete ejes son: desarrollo normativo y marco institucional; mejora del conocimiento para la gestión; integración social y económica; infraestructura viaria; ganadería y sanidad animal; puesta en valor de la trashumancia; y proyección internacional.