
Víctor Manteca Valdelande ()*

*Las vías pecuarias: evolución y normativa actual (**)*

«... porque ahí, en la red viaria del Honrado Concejo de la Mesta –coladas, caminos de cabaña, cañadas, galianas, veredas, cordeles y azagaderos–, sobrevive, agazapado y aislado en una suerte de autoclave o pulmón artificial, mucho o, por lo menos, algo de lo que numinosamente... configuró el vivir y el sentir de la España Antigua».

*Fernando Sánchez Dragó.
Discurso Numantino 1995.*

1. INTRODUCCION

En el presente trabajo se pretende analizar evolutivamente la regulación del régimen de las vías pecuarias a la luz de los numerosos antecedentes históricos y de la reciente Ley 3/1995 de 23 de Marzo de Vías Pecuarias.

Estas rutas ganaderas, prestaban hasta ahora dos servicios, por un lado la puesta en comunicación de las zonas de pastoreo estacional –esto es los pastos estivales de montaña con las dehesas de invernada– y, por otro proporcionar alimento al ganado en tránsito. A partir de la entrada en vigor de la nueva Ley, las vías pecuarias cumplirán la misión

(*) Académico Correspondiente de Jurisprudencia y Legislación.

(**) Trabajo recibido en redacción: julio de 1995. Versión definitiva: diciembre de 1995.

adicional de servir de corredores ecológicos para favorecer la emigración y distribución de la fauna silvestre y de constituir un adecuado instrumento que favorezca el contacto del hombre con la naturaleza.

La Red Nacional de Vías pecuarias se sitúa en torno a una longitud de 125.000 Kilómetros y viene a ocupar una extensión aproximada de 425.000 hectáreas –un uno por ciento del territorio español– ello, unido a la variación sustancial del sentido histórico de su finalidad, configurándose hoy además como un instrumento más al servicio de la política conservacionista, da una primera idea de su interés.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS

A) Orígenes

Como elemento afín a todas las sociedades pastoriles existe una red viaria de uso pecuario que en el caso de los pueblos mediterráneos y algunos espacios extraeuropeos está destinada a comunicar pastizales complementarios mediante migraciones estacionales.

A estos caminos que los define nuestro Diccionario como vías para los ganados trashumantes, fueron trazados desde la antigüedad, cambiaron su trayectoria con el devenir histórico y de forma residual llegaron hasta nuestros días con distinta denominación en cada cultura: calles pastorum en la Roma clásica, Tratturi en la península itálica, Carraires en Provenza, Cañadas en Castilla, Carreradas en Cataluña, Cabañeras en Aragón, Azadores reales en Valencia, etc.

B) Desde la Edad Media hasta el siglo XIX. La Mesta

Prescindiendo de precedentes ganaderos celtibéricos y si nos atenemos a un punto de vista normativo, es en el Fuero Juzgo donde hallamos las primeras referencias fidedignas sobre el paso y pasto de los ganados en «campos abiertos» y «carreras públicas» en el deseo de garantizar el libre desarrollo del pastoreo previendo medidas punitivas a los contraventores.

Desde su aparición, las vías pecuarias tuvieron en España una gran importancia debido al constante fomento y protección que se les dispensó desde el poder. Así entre los privilegios alfonsinos de 1273 figuraba la medida de las cañadas que *«ha de ser de seis sogas de marco de cuarenta y cinco palmos cada una, entendiéndose entre panes y viñas»*.

El proceso de reglamentación de estas vías va unido en sus orígenes a la aparición y desarrollo de la Mesta.

En la Edad Media, existían para los ganados, las mestas locales, es decir pequeños campos comunales, donde acudía el ganado. Al compás de las necesidades se desarrollaron unos consorcios de vecinos al objeto de vigilar las ovejas descarriadas. De esta organización local surgieron, andando el tiempo, mestas que abarcarían más territorio. Estas mestas debieron coincidir con la división orgánica de la cabaña castellana: la Mesta de León que comprendía todas las sierras del norte del reino leonés; la Mesta de Soria, que abarcaba la zona alta del Duero; la Mesta de Segovia, con los pastos del Sistema Central a un paso y, la Mesta de Cuenca, en las estribaciones del Sistema Ibérico. En la organización de la Mesta, contribuyó especialmente la Mesta de Soria.

En 1273, Alfonso X aglutinó las distintas mestas y fundó lo que más adelante se llamó el Honrado Concejo de la Mesta de los Pastores de Castilla. El motivo no fue otro que un apuro económico de la Hacienda real, la cual viendo que era mucho más sencillo cargar tributos sobre el ganado que sobre los hombres, articuló las mestas en una organización que rindiera cantidades apreciables a la monarquía. A cambio de esta tributación, los ganaderos arrancaron a Alfonso X una serie de privilegios, el más importante de los cuales fue extender la vigilancia sobre todos los ganados trashumantes, comprendidos los descarriados, en todo el reino castellano. Este servicio de vigilancia fue extendiéndose, con el tiempo incluso a las ovejas estantes de las mestas locales y a las riberiegas, o sea las que pacían en una ribera fluvial.

La principal misión de la Mesta era organizar las cañadas, esto es los caminos que conducían los ganados desde las sierras del norte a los «extremos» del sur, es decir desde los pastizales de verano a los pastizales de invierno. Las cañadas reales eran tres: la leonesa, la segoviana y la manchega. La primera recogía en León a los ganados dispersos en el

norte de sus sierras y, por Zamora, Salamanca y Béjar, los conducía hacia Plasencia, Cáceres, Mérida y Badajoz. La cañada segoviana arrancaba de Logroño y por Burgos, Palencia, Segovia y Avila, llegaba a Béjar. De esta cañada partía un ramal para Talavera de la Reina, por donde los ganados pasaban hacia Guadalupe y después a los territorios de Almadén y Andalucía. Esta misma cañada segoviana comprendía otro ramal oriental que desde los Cameros iba a Soria, Segovia y El Escorial y de aquí a unirse con el ramal occidental en Talavera de la Reina. Finalmente la cañada manchega comprendía los ganados que se criaban en la serranía de Cuenca, los cuales bajaban después hacia La Mancha y allí seguían dos direcciones, una hacia Murcia y otra hacia Andalucía.

Las cañadas eran protegidas por los llamados «*alcaldes entregadores de la Mesta*». Su anchura máxima era de noventa varas castellanas. Los entregadores aprovechaban cualquier ocasión para sacar los mojonos de su sitio y ampliar las cañadas de manera injustificada. Esto produjo pleitos dilatadísimos con los agricultores y también con las agrupaciones de carreteros.

El ganado, se agrupaba en las denominadas cabañas. A su frente había un mayoral. Una cabaña, tenía por lo menos mil cabezas de ganado. Inferiores eran los hatos o manadas. Cada cabaña comprendía además, cincuenta moruecos, o animales reproductores, veinticinco encerrados, que eran los que llevaban el ganado en fila y, después un pastor, cinco zagales, cinco rabadanes, cinco mastines y varias acémilas con sal; ésta era importante para la nutrición de las ovejas.

Las distancias que recorrían esas cabañas por las cañadas, eran ochocientos treinta kilómetros por la leonesa, y unos doscientos setenta a trescientos setenta kilómetros por la segoviana y manchega. Marchaban a una velocidad cercana a los treinta kilómetros por día cuando pasaban por terreno acotado, y de diez kilómetros, cuando iban por campo abierto. Se partía del Sur a mediados de Abril y se trasquilaban las ovejas en su marcha hacia el Norte, cuando cruzaban la sierra o bien en los llamados agostaderos.

Todo este conjunto de disposiciones y privilegios alfonsinos, fue completado por una normativa unificadora de montazgos y servicios que gravaban el tránsito de los rebaños, como organización gremial de ganaderos para defensa corporativa de sus intereses.

Alfonso XI siguiendo la línea anterior y mediante privilegio dado en Ciudad Real el 17 de Enero de 1347 situó la ganadería bajo su protección formando la mencionada Cabaña Real y amplió el Concejo de la Mesta incorporando a todos los ganaderos y toda clase de ganado trashumante o estante.

Este período bajomedieval depara a la Mesta una progresiva dotación institucional, en base a una legislación proteccionista emanada de las confirmaciones de privilegios reales y en base asimismo a la creación de una burocracia interna propia y de una jurisdicción privativa, en la que la piedra angular del sistema son los Alcaldes Mayores Entregadores y sus Audiencias Itinerantes.

Enrique IV de Castilla, se refirió a las vías pecuarias como «mis cañadas» manifestando un dominio real que recaía tanto sobre las Cañadas Reales como sobre otras más generales de tránsito - Caminos Reales.

El desarrollo y configuración de la corporación mesteña alcanza su apogeo con los Reyes Católicos. En el plano fiscal se reglamentó el cobro del servicio y montazgo. El apartado administrativo y judicial del gremio se vio reforzado cuando los Corregidores pasaron a ayudar a los Alcaldes Entregadores en sus actuaciones punitivas. La Ley de posesión de 1501 privilegió a los ganados sobre la labranza conduciendo todo ello a una especial solicitud y protección de las cañadas y demás vías pecuarias con rectificación de linderos y agravación de penas para los intrusos o usurpadores, en un intento de preservarlas en beneficio del fin a que sirven.

C) Siglos XIV a XIX

Los primeros Austrias continuaron reforzando la orientación ganadera de la economía castellana ya que por su facilidad impositiva favorecía el reclutamiento de soldados para las constantes empresas político-militares en que se vio empeñada la Casa de Austria. Siendo el pastoreo la forma de economía que requiere menos brazos, su extensión en detrimento de la agricultura proporcionaba un remanente de hombres aptos para engrosar los Tercios de Flandes o Italia.

Aś pues la privilegiada posici3n de la Mesta en el siglo XVI debe ponerse en inmediata relaci3n con las incesantes demandas de subsidios que le dirigi3 Carlos I, sobre todo a partir de 1525 en que la ratificaci3n de sus prerrogativas convirti3 la ayuda prestada a la corona por la asociaci3n, en una especie de cr3dito abierto con car3cter permanente. La desaparici3n del emperador y el desnivel producido entre los precios castellanos y los europeos que frenaban las exportaciones espa~olas, se~alaron los comienzos de la decadencia de la Mesta.

Con relaci3n a la agricultura hay que dejar constancia del terror de los labradores establecidos en sus tierras, ante el descenso anual de los reba~os, que desbordando la ca~ada legal, atropellaban sus cultivos. Resulta generalizada la opini3n entre historiadores acerca de la incompatibilidad con que el predominio ganadero se present3 respecto a las dem3s ramas de la econoḿa de Castilla.

Con la crisis ganadera del siglo XVII y sobre todo con la expansi3n de la agricultura en el siglo XVIII se produce un cambio de rumbo en la poĺtica econ3mica espa~ola. Los nuevos principios de la escuela fisiocr3tica plasmados en las obras de los ilustrados como Jovellanos con su informe sobre la Ley Agraria, Campomanes y Floridablanca con sus reformas influyeron de manera muy negativa en los privilegios de la Mesta a los que se atribuye la responsabilidad del atraso e incuria que arrastra la agricultura en Espa~a.

Con todo ello se van preparando las condiciones que hab́an de llevar a la extinci3n del Concejo de la Mesta por Real Orden de 31 de Enero de 1836. En tal coyuntura, no se produjo sin embargo un decaimiento de las v́as pecuarias, en cuanto a la protecci3n de su integridad y al mantenimiento de las mismas, sino que continuaron desempe~ando su tradicional funci3n. En este sentido es de destacar que siendo Jovellanos un destacado detractor de la Mesta y de los privilegios de la ganadeŕa que hab́an ahogado las expectativas de desarrollo en Espa~a, no obstante apoy3 la existencia de las v́as pecuarias como demuestran los p3rrafos transcritos a continuaci3n:

«Un solo privilegio parece a la sociedad digno de excepci3n, si tal nombre merece una costumbre anterior no s3lo al origen de la Mesta, sino tambi3n a la fundaci3n de la Caba~a Real y al es-

tablecimiento del cultivo, tal es el uso de las cañadas... La trashumancia fue necesaria para la conservación de los ganados y por tanto el establecimiento de las cañadas fue justo y legítimo... No es pues de admirar que la legislación castellana, nacida a la vista de la trashumancia hubiese respetado las cañadas, o mejor una costumbre establecida por la necesidad y la naturaleza».

D) Evolución posterior

Extinguida la Mesta, corresponde a la Asociación General de Ganaderos por delegación del Gobierno la suprema inspección y jurisdicción sobre las cañadas reales, cordeles y caminos pastoriles con sus descansaderos, abrevaderos y demás servidumbres públicas de la ganadería, con facultades de apeo y deslinde.

El auge y preponderancia de los derechos agrícolas inciden en la actuación de la Asociación centrada en la lucha contra las intrusiones que en las cañadas realizan los propietarios de los terrenos colindantes y las usurpaciones de que son objeto ante la tolerancia de las autoridades y la impunidad de que gozan.

Se puede decir que en general los resultados poco alentadores en este aspecto, no son sino consecuencia de todo un entorno en el que más allá de la problemática de las vías pecuarias, las denominadas «roturaciones arbitrarias» en bienes de dominio público se ven legalizadas por Gobiernos contemporizadores, enfrentándose a un fenómeno social para el que las medidas drásticas no son solución.

Reflejo de todo lo manifestado es el preámbulo del Real Decreto de 5 de Junio de 1924 sobre Vías Pecuarias que había sustituido al de 13 de Agosto de 1892: *«Es necesario si se quieren conservar las vías pecuarias, reunir en un texto legal, el cuerpo de doctrina sobre esta materia, fijando las facultades reivindicatorias de la Administración, simplificando trámites y facilitando la enajenación de aquellos trozos que no son utilizados por la ganadería».*

En el texto articulado se establece un derecho preferente en la enajenación para quienes hubiesen realizado edificaciones y plantaciones en

las mismas y para los propietarios de fincas atravesadas por ellas. Además de esto cabe añadir otro frente que contra las vías pecuarias surgió enseguida y es el de los partidarios del transporte de ganado por ferrocarril apoyados por las altas instancias del propio Ministerio de Fomento interesado en el desarrollo de este medio de transporte en España. Además de este Real Decreto, podemos mencionar asimismo el Real Decreto de 6 de Abril de 1927 y las Ordenes de 27 de Abril y de 27 de Julio de 1924.

La llegada del régimen republicano representó el fin de la actuación de la Asociación General de Ganaderos en cuanto se refiere a las vías pecuarias, siendo asumidas sus competencias por la Administración, otorgándose en un primer momento a la Dirección General de Agricultura, pasando casi de inmediato a la Dirección General de ganadería e Industrias Pecuarias adscrita al Ministerio de Fomento.

Como en otros momentos históricos, los avatares políticos vinieron una vez más a condicionar la suerte prevista para las vías pecuarias a las que la Ley de Bases para la Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932 declara exceptuadas de adjudicación y del proceso expropiatorio, en armonía con el carácter de reivindicables y rescatables, sin perjuicio de administrar los terrenos sobrantes según el criterio y contenido de la reforma agraria en las zonas afectadas por ella. Fuera de dichas zonas se efectuaron cesiones en usufructo a asociaciones de labradores.

No obstante este criterio, en mayor o menor medida conservador, contrasta de nuevo con un sector de opinión, no ajeno a las esferas gubernamentales y contrario al régimen ganadero trashumante, que aboga por la venta a los sindicatos de obreros de la tierra, de todas las vías existentes para asentar en ellas al mayor número posible de éstos, tasándolas al precio corriente en la localidad y con pago en la misma forma que las expropiaciones a llevar a cabo por mandato de la Ley de Reforma Agraria.

El mantenimiento de este llamémosle espíritu conservador, se encontró enfrentado con un interés y estado de opinión bastante extendidos lo cual vino a consagrar dos tendencias de opinión en lo referente al mantenimiento o desaparición de las vías pecuarias que se decantarán en una postura de compromiso que llegará a nuestros días en los textos normativos que se van sucediendo.

Por Real Decreto de 28 de mayo de 1931 se estableció un nuevo régimen jurídico administrativo aplicable a las vías pecuarias.

El Régimen surgido de la guerra civil propició una política diferente aprobando una nueva normativa que alcanza su concreción definitiva con la aprobación del Real Decreto de 23 de diciembre de 1944 conteniendo el Reglamento sobre Vías Pecuarias de carácter continuista.

El Reglamento señalaba como vías pecuarias, las cañadas, cordeles, veredas y coladas. Asimismo si bien declaró imprescriptibles a las mismas en el artículo 1.º, de modo contradictorio declaró en su artículo 2.º que la Administración podrá en cualquier tiempo reivindicar los terrenos usurpados «*salvo los casos en que se haya legifimado*» la ocupación de los particulares, con lo que devenía imposible la recuperación de la Administración per se. El Tribunal Supremo a la vista de tales preceptos optó curiosamente por aplicar el Reglamento ya derogado de 1924 y lo hizo reiteradamente señalando que no diciendo las normas vigentes cuales son los medios que legitiman las usurpaciones debe aplicarse el Derecho anterior, según el cual los detentadores de terrenos pertenecientes a vías pecuarias adquieren derecho sobre los mismos si acreditan su posesión quieta, pacífica e ininterrumpida durante treinta años; también la inscripción en el Registro de la Propiedad legitima la posesión de los particulares, privando a los correspondientes terrenos, de su primitivo carácter de vías pecuarias, se aplica pues a las vías pecuarias un dominio público relajado.

Se encomendó la gestión de las vías pecuarias al Servicio de vías pecuarias, organismo autónomo adscrito a la Dirección General de Ganadería dentro del Ministerio de Agricultura. En su Reglamento de Régimen Interior manifestaba la intención de disponer de una estructura dirigida a realizar el Mapa General de las Vías Pecuarias Españolas mediante la más exacta ejecución del Plan Nacional de Clasificaciones que con los consecuentes deslindes y amojonamientos consiga determinar la delimitación de estos caminos ganaderos.

Alguna otra normativa de esta época como el Reglamento de 8 de enero de 1954 sobre ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras vino a favorecer la utilización de las vías pecuarias al posibilitar a los ganaderos forasteros de cada término municipal licitar en las subastas de recur-

sos pastables de los polígonos o cuartos sobrantes, lo cual requería el traslado de ganado en distancias medias de un lugar a otro y por lo tanto el mantenimiento de una red viaria apta para ello y su conservación.

Con respecto a los resultados hay que destacar que debido a la precariedad de medios con que el Servicio de Vías Pecuarias contó hizo que las expectativas legales quedaran reducidas a un número no muy elevado de proyectos de clasificación resultando por otro lado impotente para frenar el intrusismo que sobre estos terrenos supuso la avalancha de asentamientos masivos en terrenos periurbanos y las roturaciones en zonas rurales sobre todo de minifundio (reconversión en pastizales, etc.).

La llegada de los sistemas de concentración parcelaria a mediados de los cincuenta supusieron una puesta en marcha de la clasificación de las vías pecuarias en las comarcas en que se efectuaba la concentración, tendiendo a la subsistencia del trazado original o a un trazado adecuado a la reordenación de la propiedad rural.

Con el desarrollismo de los años sesenta aparecen alrededor de los grandes núcleos de población, estados de opinión/preocupación ecológico/paisajista en cuya dinámica podemos incluir el «*Proyecto de Ley sobre Vías Pecuarias y Espacios Verdes*» enviado a las Cortes en 1973 que si bien fue devuelto al Gobierno con informe negativo de la Comisión de Agricultura resulta un indicio por el que se orienta la búsqueda de aplicaciones para que un patrimonio cuyo sentido teleológico histórico se ha perdido, en gran parte, pueda rendir un servicio a la sociedad. Asimismo cabe mencionar intentos de signo contrario como el «*Proyecto de Ley sobre desamortización de Vías Pecuarias*» de 1972.

Tras los proyectos señalados se llega a la publicación de la Ley 22/1974 de 27 de Junio de Vías Pecuarias junto con su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 2876/1978 de 3 de noviembre. Las competencias administrativas sobre la materia pasaron al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) en virtud del Decreto-Ley 17/1971 de 28 de Octubre.

Finalmente, procede terminar este apartado haciendo referencia a la reciente Ley 3/1995 de 23 de marzo de Vías Pecuarias en vigor desde el día 25 de marzo de 1995 que constituye la legislación básica del Estado sobre vías pecuarias y a la que nos referiremos más adelante.

3. ANALISIS DEL REGIMEN JURIDICO DE LAS VIAS PECUARIAS

A) Régimen de Derecho Privado

La materia que estamos tratando está regulada en nuestro ordenamiento jurídico por normas de Derecho Privado y por normas de Derecho Público. En efecto, si bien la normativa pública a que nos hemos venido refiriendo constituye la normativa casi exclusivamente reguladora de las vías pecuarias, no obstante la inclusión del artículo 570 del Código Civil en el Libro II dentro del Título VII «*De las Servidumbres*» puede debido a la ubicación que tiene, plantear una aparente contradicción en lo que respecta a la naturaleza de las vías pecuarias que conviene aclarar.

Dice el artículo 570:

«Las Servidumbres existentes de paso para ganados, conocidas con los nombres de cañada, cordel, vereda o cualquier otro, y las de abrevadero, descansadero y majada, se regirán por las ordenanzas y reglamentos del ramo y, en su defecto, por el uso y costumbre del lugar.

Sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos, la cañada no podrá exceder en todo caso de la anchura de 75 metros, el cordel de 37 metros 50 centímetros y la vereda de 20 metros.

Cuando sea necesario establecer la servidumbre forzosa de paso o la de abrevadero para ganados se observará lo dispuesto en esta sección y en los artículos 555 y 556. En este caso la anchura no podrá exceder de 10 metros.»

Si bien en el momento de la redacción de Código la opinión mayoritaria estimaba que la naturaleza de las vías pecuarias estaba asimilada a las Servidumbres, lo que parece evidente a la vista de lo dispuesto en el Real Decreto de 3 de marzo de 1877 en vigor entonces como Derecho especial: «*Las Servidumbres pecuarias necesarias para la conservación de la cabaña española y el tráfico de reses son: cañadas, cordeles, veredas, coladas abrevaderos, descansaderos y los pasos*» posteriormente y en razón de las más reticentes disposiciones citadas se va operando un

cambio de concepción acerca de la naturaleza de las vías, imponiéndose el concepto de bien de dominio público.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tratado de superar esta antinomia en la sentencia de 12 de noviembre de 1962 que viene a aportar un razonamiento que resuelve la situación de aparente contradicción jurídica de dos textos legales en base a las siguientes consideraciones:

«La expresión vía pecuaria suele tener dos acepciones:

- a) Una amplia y vulgar de zona de terrenos destinada al tráfico de ganado en la que pueden estimarse comprendidos tanto los caminos y carreteras como los gravámenes existentes para la aludida finalidad en fincas privadas, y las franjas de suelo nacional que desde los medievales privilegios reales que constituyen la carta de la Mesta han tenido especial regulación;*
- b) Otra acepción restringida ceñida exclusivamente a esas franjas últimamente indicadas, acepción de la cual quedan fuera de las otras nociones abarcadas en la acepción amplia o vulgar.»*

Entendiendo de este modo la inclusión de estos bienes en la categoría de Servidumbres de paso en los casos en que el paso de ganado se realiza sobre predio sirviente de propiedad privada y siendo de aplicación lo dispuesto en el Código Civil. A contrario en su cuando la zona de tránsito es de dominio público y no existe predio sirviente será de aplicación el Derecho Público regulador de las vías pecuarias.

B) Régimen de Derecho Público.

La Ley 3/1995 de 23 de marzo de Vías Pecuarias

El artículo 149.1.23 de la Constitución española asigna al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica en esta materia, por otra parte el artículo 132 del mismo texto establece una reserva de ley para la determinación del dominio público.

En su virtud, la reciente Ley 3/1.995 de 23 de marzo de Vías Pecuarias constituye el marco normativo básico, configurando un régimen ju-

rídico uniforme para las vías pecuarias en todo el territorio nacional, asignándole inequívocamente el carácter de bienes de dominio público, y siéndoles de plena aplicación en consecuencia los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Declaración que también se contenía en la normativa anterior, y que a la postre resultó plenamente desamortizadora del dominio público al declarar la Disposición Final primera de la Ley de 1974 que lo dispuesto en la misma se entiende sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos que hayan hecho irreivindicables los terrenos de vías pecuarias lo que significó en la práctica una puerta abierta para consolidar todo tipo de ocupaciones y usos privativos. El legislador en este nuevo texto legal ha manifestado el propósito deliberado de restringir al máximo las ocupaciones de interés privado, lo que paralelamente supone la eliminación del amplio margen de discrecionalidad administrativa que posibilita el vigente régimen jurídico.

Una de las novedades que establece la Ley, se recoge al declarar que entre los fines que debe perseguir la actuación administrativa en esta materia, se señala el de garantizar el uso público de las vías pecuarias tanto cuando cumplan estrictamente su finalidad de facilitar el tránsito ganadero como cuando se adscriban a otros usos compatibles con el mismo pero que directa o indirectamente, se orienten a la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales.

En lo que respecta a la nueva orientación en la regulación jurídica de las vías pecuarias, se puede señalar que si bien es cierto que tanto por razón de los avances tecnológicos en el manejo de la ganadería como por razones de sanidad animal se puede haber producido al menos en algunas regiones de España un cierto desuso del fin primario de las vías pecuarias. La verdad es que la desafectación de hecho de grandes extensiones de terrenos clasificados como vías pecuarias tienen su origen bien en concesiones otorgadas por la Administración bien en meras invasiones de los particulares que no debieron permitirse. En este sentido, el nuevo texto legal restringe al máximo las ocupaciones que tienen su origen en un interés privado, eliminando el amplio margen de discrecionalidad administrativa en el que se desenvolvía el sistema todavía vigente. Solo por razones de interés público de modo excepcional pero siempre de forma motivada por razones de interés particular cuando fuese necesario hacer complementario el uso pecuario con otros usos, se

podrán conceder ocupaciones, en todo caso de carácter temporal, y con la obligación de respetar el tránsito ganadero, no pudiendo exceder su duración de diez años.

Con el fin de asegurar la integridad y conservación del dominio público de las vías pecuarias la Ley, tomando un camino que abrió la Ley 22/1988 de 28 de Julio de Costas, hace una nítida regulación de los deslindes y declara que *«la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde»*. Y, aún más, *«dicha resolución será título suficiente para que la Comunidad Autónoma proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente»*. Con respecto a la regla de la no inmatriculación de los bienes de dominio público, –que surgió en 1863 en el sentido de establecer una simple dispensa de inscripción– no puede hoy mantenerse puesto que no todos los bienes de esta naturaleza pueden calificarse de notorios, ya que en el caso de las vías pecuarias, éstas pueden confundirse fácilmente con los caminos de servicio del medio rural o de los propios predios privados. Ante esta situación, el texto legal ha optado por la posibilidad de inscribir en el Registro de la Propiedad las vías pecuarias, una vez que éstas hayan sido debidamente deslindadas. De no ser así, la Administración se seguiría encontrando indefensa en la práctica ante el Registro, viéndose obligada a iniciar largos y complicados procesos judiciales para salvaguardar la integridad de estos bienes.

Respecto a las enajenaciones hay que señalar otro cambio radical que se ha producido con respecto a la normativa anterior declarando el nuevo texto que solo por causa de utilidad pública o por razones de interés social y, excepcionalmente a instancia de particular, pero sometido a un criterio totalmente restrictivo, se podrá incoar expediente de desafectación para la posterior enajenación de terrenos de vías pecuarias, siempre que no se interrumpa la funcionalidad de las mismas.

4. DEFINICION Y TIPOS DE VIAS PECUARIAS

Siguiendo la estructura del texto legal comenzaremos señalando que en su artículo 1.º establece en la definición finalista de las vías pecuarias

dos destinos para éstas, el de itinerarios por donde discurre o ha discurrido el ganado y otros destinos acordes con la naturaleza y el medio ambiente.

Con respecto a la naturaleza jurídica clasifica la Ley a las vías pecuarias como bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas y por ello inalienables, y imprescriptibles e inembargables.

En el artículo 3.º del texto legal, se establece el marco de las finalidades que la actuación de las Comunidades Autónomas sobre vías pecuarias ha de perseguir, en los siguientes términos:

- Regular el uso de las vías pecuarias de acuerdo con la normativa básica estatal.
- Ejercer las potestades administrativas en defensa de la integridad de las vías pecuarias.
- Garantizar el uso público de las mismas tanto cuando sirvan para facilitar el tránsito ganadero como cuando se adscriban a otros usos compatibles o complementarios.
- Asegurar la adecuada conservación de las vías pecuarias mediante la adopción de las medidas de protección y restauración necesarias.

Asimismo, autoriza al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para instrumentar las ayudas precisas en el logro de tales fines.

El artículo 4.º clasifica las vías pecuarias atendiendo a su anchura y características, siguiendo la normativa tradicional en este sentido y en concreto el Código Civil, las denomina Cañadas cuando su anchura no pueda exceder de setenta y cinco metros, Cordeles cuando no puedan sobrepasar los treinta y siete metros y medio de anchura y, Veredas cuando no tengan más de veinte metros de anchura.

Como se ha indicado, las medidas que señalan como límite de anchura para las vías pecuarias recogen la establecida en la normativa tradicional castellana de 90 varas para las Cañadas, 45 varas para los Cordeles y 25 varas para las Veredas.

Con respecto a los abrevaderos, descansaderos y majadas, tendrán la superficie que determine el acto administrativo de clasificación de las vías pecuarias. Con respecto a la anchura de las Coladas, se determinará asimismo por el acto administrativo de clasificación.

Con respecto a las denominaciones de las vías pecuarias, señala el texto legal que las mismas son compatibles con otras de índole consuetudinaria, tales como azagadores, cabañeras, caminos ganaderos, carreteras, galianas, ramales, traviesas y otras que reciban en las demás lenguas oficiales españolas.

5. CREACION, CLASIFICACION Y ADMINISTRACION DE LAS VIAS PECUARIAS

La titularidad del dominio la ostentan las Comunidades Autónomas a quienes compete la conservación, mejora, vigilancia, explotación y administración, así como las actuaciones precisas para la creación, ampliación, restablecimiento, clasificación, deslinde, amojonamiento y reivindicación.

La creación ampliación y restablecimiento de las vías pecuarias corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales. Dichas actuaciones llevarán aparejada la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados.

Cuando fuera necesaria la creación ampliación o restablecimiento de una vía pecuaria la administración autonómica competente podrá adquirir los bienes y derechos que sean precisos.

La clasificación de una vía pecuaria, es el acto administrativo de carácter declarativo en virtud del cual se determina la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria. La clasificación de las vías pecuarias se tramitará mediante expediente administrativo al que servirán de fundamento cuantos antecedentes existan en el Fondo Documental de Vías Pecuarias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a que se refiere el artículo 18 del texto legal, en los Ayuntamientos afectados por la vía pecuaria que se proyecta clasificar y en cualquier otro organismo.

Una vez emitido el acuerdo de clasificación se procede al reconocimiento y recorrido de la vía pecuaria con los representantes y prácticos del lugar designados, al objeto de redactar la proposición de clasificación que determinará la dirección, anchura y longitud aproximada de las

vías pecuarias, con descripción detallada de su itinerario, linderos, superficie aproximada y demás características de los descansaderos, majadas y abrevaderos; determinándose asimismo los terrenos sobrantes e innecesarios. Todo ello con el fin de su más perfecta identificación para su posterior deslinde.

Una vez redactada la proposición de clasificación, se remite a los órganos consultivos correspondientes y se eleva para aprobación al órgano competente haciéndose pública la misma.

6. DESLINDE

El artículo 8 de la Ley, define el deslinde como el acto administrativo por el que se definen los límites de las vías pecuarias de conformidad con lo establecido en el acto de la clasificación.

El expediente de deslinde incluirá necesariamente relación de ocupaciones, intrusiones y colindancias.

Una vez aprobado el deslinde se procede a la realización del mismo, comenzándose por el apeo de la vía pecuaria.

La realización de las operaciones de deslinde se anunciará con la publicidad que requiera la normativa de desarrollo, normalmente Boletín Oficial de la Provincia.

El deslinde de las vías pecuarias se ajustará a su respectiva clasificación, asistiendo al acto los representantes del Ayuntamiento, Cámara Agraria Local y los propietarios de terrenos colindantes y derechos que lo deseen, pudiendo alegar lo que estimen oportuno. Se realizará el amojonamiento provisional o estaquillado tomándose todos los datos topográficos que sirvan para identificar las características de la vía pecuaria clasificada, con referencias a los terrenos limítrofes y las usurpaciones existentes.

Seguidamente se procederá a la aprobación del deslinde por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

En lo relativo a los efectos de la aprobación del deslinde, se produce una de las novedades más llamativas de la nueva normativa, pues el des-

linde aprobado declara no sólo la posesión como se reconocía en la normativa tradicional sino también la titularidad dominical a favor de la Comunidad Autónoma que lo realice, sin que las inscripciones en el Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.

La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente para que la Comunidad Autónoma proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente. En todo caso, quienes se consideren afectados por la resolución aprobatoria del deslinde podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos y solicitar la anotación preventiva de la correspondiente reclamación judicial.

Cuando los interesados en un expediente de deslinde aporten títulos inscritos en el Registro de la Propiedad sobre terrenos que pudieran resultar incluidos en el dominio público, el órgano que tramite dicho expediente lo pondrá en conocimiento del Registrador a fin de que por éste se practique la anotación marginal preventiva de esa circunstancia.

Con respecto al ejercicio de acciones civiles hay que señalar que el nuevo texto legal reduce el plazo de prescripción de las mismas a cinco años –a diferencia de los treinta que prevé el artículo 1963 del Código Civil– computados desde la fecha de aprobación del deslinde. Esta acción civil puede anotarse preventivamente en el Registro de la Propiedad. Este tipo de regulación fue declarado conforme a la Constitución por sentencia del Tribunal Constitucional 149/91 de 4 de Julio de 1992, fundamento jurídico 2D. Ello implica por lo tanto, que el hecho que el deslinde aprobado sea título suficiente para declarar la posesión y la titularidad de la Administración actuante y para modificar las inscripciones registrales contradictorias, no transgrede los artículos 24 y 106 de la Constitución ya que se prevé la posibilidad de recurrir por vía judicial contra la resolución administrativa de aprobación del deslinde como dispone el artículo 8.4 in fine.

En efecto el artículo 8 del nuevo texto legal dispone que «*el deslinde aprobado declara la posesión y la titularidad demanial a favor de la*

Comunidad Autónoma, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados».

La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determine reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente para que la Comunidad Autónoma proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente. En todo caso, quienes se consideren afectados por la resolución aprobatoria del deslinde, podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos y solicitar la anotación preventiva de la correspondiente reclamación judicial.

Cuando los interesados en un expediente de deslinde aporten títulos inscritos en el Registro de la Propiedad sobre terrenos que podrían resultar incluidos en el dominio público, el órgano que tramite dicho expediente lo pondrá en conocimiento del Registrador a fin de que por éste se practique la anotación marginal preventiva de esa circunstancia.

Las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado, prescriben a los cinco años computados a partir de la fecha de la aprobación del deslinde.

En el procedimiento se dará audiencia al Ayuntamiento correspondiente, a los propietarios colindantes previa notificación y, a las demás personas que acrediten la condición de interesados.

7. AMOJONAMIENTO

Define el texto legal en su artículo 9.º el amojonamiento, como 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.

Este procedimiento se inicia con un proyecto de amojonamiento definitivo, que se ajustará al deslinde correspondiente y se compone de una memoria, presupuesto, plano y pliego de condiciones. Se asegurará

que tanto las características de los mojones como los límites en su caso, garanticen la identificación de la vía pecuaria.

Una vez realizadas las operaciones, se formula la propuesta que después de ser informada se elevará para aprobación por el correspondiente órgano de la Comunidad Autónoma.

8. MODIFICACIONES AL TRAZADO DE LAS VIAS PECUARIAS

Dispone la nueva ley que por razones de interés público y excepcionalmente por razones de interés particular de manera motivada, siempre previa desafectación, se podrá variar o desviar el trazado de una vía pecuaria siempre que se asegure el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y de los trazados, junto con la continuidad del tránsito ganadero y de los demás usos compatibles y complementarios con aquél.

Con respecto a la desafectación previa, señala el artículo 10, que las Comunidades Autónomas podrán desafectar del dominio público los terrenos de vías pecuarias que no sean adecuados para el tránsito de ganado ni sean susceptibles de los usos compartidos y complementarios a que se refiere el Título II de la Ley.

Una de muchas causas de modificación del trazado de las vías pecuarias que contempla el texto legal, es la realización de una nueva ordenación del territorio –casos de concentración parcelaria, etc.–. Señalándose que en las zonas objeto de cualquier forma de ordenación territorial, el nuevo trazado que se realice deberá asegurar previamente el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios.

Otra de las causas de modificación contempladas, es la realización y creación sobre terrenos de vías pecuarias, disponiendo el artículo 13 que cuando se proyecte una obra pública sobre el terreno por el que discurra una vía pecuaria, la Comunidad Autónoma deberá asegurar que el trazado alternativo de la vía pecuaria garantice el mantenimiento de sus ca-

racterísticas y la continuidad del tránsito ganadero y de su itinerario así como los demás usos compatibles y complementarios de aquél.

En los cruces de las vías de líneas férreas o carreteras se deberán habilitar suficientes pasos al mismo o distinto nivel que garanticen el tránsito en condiciones de rapidez y comodidad para los ganados.

Otra posibilidad de modificación del trazado de vías pecuarias que recogía el Reglamento de 1978 es la realización de permutas de terrenos aprobados por el órgano administrativo competente mediante resolución publicada.

Finalmente en este punto señalar que cuando por causa de expedientes de modificación de trazado de vías pecuarias, sea necesario ocupar terrenos de las mismas con carácter urgente se podrán expedir por la Administración autorizaciones provisionales de la ocupación, siempre que queden asegurados con plena garantía los servicios inherentes a la vía pecuaria con el ofrecimiento de los terrenos necesarios para variar el trazado de la misma.

9. ADMINISTRACION Y APROVECHAMIENTO DE LAS VIAS PECUARIAS

Esta materia de administración y aprovechamiento hace referencia a la posibilidad que se otorga a la administración competente de autorizar ocupaciones temporales de vías pecuarias y de adjudicar aprovechamientos en las mismas, asimismo se refiere a la regulación de la administración de los ingresos que se deriven de la gestión y explotación de las vías pecuarias.

Con respecto a las autorizaciones de ocupación temporal señala el artículo 14 que por razones de interés público y, excepcionalmente y de forma motivada, por razones de interés particular se podrán autorizar ocupaciones de carácter temporal, siempre que tales ocupaciones no alteren el tránsito ganadero ni impidan los demás usos compatibles o complementarios con aquél.

Se limita el plazo de las ocupaciones a diez años pudiendo ser renovadas y debiendo contar con el informe de Ayuntamiento en cuyo término radique la vía pecuaria.

Con respecto a los aprovechamientos, dispone el artículo 15 que los frutos y productos de la vía pecuaria que no sean normalmente utilizados por el ganado en tránsito, podrán ser objeto de aprovechamiento.

En este sentido se dispone que en la adjudicación de los mismos se seguirá un proceso de otorgamiento sometido a los principios de publicidad y concurrencia.

Los aprovechamientos tendrán carácter temporal y con un plazo no inferior a diez años, pudiendo ser revisados cuando se hayan modificado los supuestos determinantes de su otorgamiento y en caso de fuerza mayor a petición de los beneficiarios.

Con respecto a los ingresos de administración y explotación de las vías pecuarias, se dispone que el importe del precio público que se perciba, en su caso, por los frutos y aprovechamientos de las vías pecuarias se destinará a la conservación y mejora de las mismas.

10. USOS DE LAS VIAS PECUARIAS

Al uso tradicional de la vía pecuaria como itinerario por donde discurre el ganado en su normal desplazamiento, el nuevo texto legal ha añadido la posibilidad de usos compatibles y complementarios al mismo, constituyendo una de las novedades más significativas de la nueva normativa al convertir las vías pecuarias en un instrumento más al servicio de la política de conservación de la naturaleza.

En efecto, ya en el artículo 1.º después de definir las vías pecuarias como rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discuriendo, tradicionalmente el tránsito ganadero, señala que las vías pecuarias podrán asimismo ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios en términos afines con su naturaleza y sus fines inspirándose en el desarrollo y respeto al medio ambiente y al patrimonio natural y cultural.

Concretamente el Título II de la Ley se dedica a los usos compatibles y complementarios de las vías pecuarias.

Con respecto a los usos compatibles con la actividad pecuaria, los usos tradicionales que, siendo de carácter agrícola, y no teniendo natura-

leza jurídica de la ocupación, puedan realizarse en armonía con el tránsito ganadero.

Señala asimismo que las comunicaciones rurales y, en particular, el desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola deberán respetar la prioridad del paso de los ganados, evitando el desvío de éstos o la interrupción prolongada de su marcha. Con respecto al uso de vehículos de motor que no sean de carácter agrícola dispone que se regulará reglamentariamente.

Finalmente se declaran también compatibles las plantaciones lineales, cortavientos u ornamentales, cuando permitan el tránsito normal de ganados.

Con respecto a los usos complementarios a la actividad ganadera que se reconocen, diremos que son concretamente los que constituyen la novedad del texto legal en este aspecto, convirtiendo a las vías pecuarias en un instrumento más al servicio de la política de conservación de la naturaleza.

La ley considera usos complementarios de las vías pecuarias, la práctica del senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados cuando respeten la prioridad del movimiento ganadero.

Para el ejercicio de estas actividades la ley permite el establecimiento de las instalaciones necesarias sobre terrenos de las vías pecuarias siguiendo el régimen establecido para las ocupaciones temporales.

11. RED NACIONAL DE VIAS PECUARIAS Y FONDO DOCUMENTAL

Otra novedad del nuevo texto legal es la creación de la Red Nacional de Vías Pecuarias, en la que se integrarán todas las Cañadas y aquellas otras Vías que garanticen la continuidad de las mismas, siempre que su itinerario discorra entre dos o más Comunidades Autónomas y también las Vías Pecuarias que sirvan de enlace para los desplazamientos ganaderos de carácter interfronterizo. Es preciso aclarar que la inclusión en la Red, no afecta a la titularidad de las mismas conservando la propia de la Comunidad a que pertenezcan.

Esta Red Nacional de Vías Pecuarias, cuya viabilidad va a depender del esfuerzo coordinado de las diferentes Comunidades Autónomas, se considera el instrumento fundamental para asegurar la continuidad de todas aquellas –principalmente las Cañadas– que posibilitan el desplazamiento del ganado a lo largo y ancho del territorio español sea cual fuese la Comunidad Autónoma por donde atraviere.

La configuración de la Red Nacional de Vías Pecuarias respeta y asume en su integridad el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que al igual que ocurre con el resto de las vías pecuarias no integradas en la misma, el ejercicio de todas las potestades administrativas para asegurar su integridad y adecuada conservación corresponde a las Comunidades Autónomas.

12. DEFINICION Y TIPOS DE VIAS PECUARIAS

El artículo 18 de la ley, después de señalar que se integran en la Red Nacional de Vías Pecuarias tanto aquellas cuyo itinerario discurra entre dos o más Comunidades Autónomas como las que sirvan de enlace para los desplazamientos ganaderos de carácter interfronterizo, dispone que podrán incorporarse a la Red Nacional, a petición de las Comunidades Autónomas, otras Vías Pecuarias que, discurriendo por sus territorios respectivos, estén comunicadas con dicha Red.

Los expedientes de desafectación y de expropiación junto con los negocios jurídicos de adquisición que afecten a terrenos de las vías pecuarias integradas en la Red Nacional, son competencia de las Comunidades Autónomas, previo informe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Las resoluciones aprobatorias del deslinde de las vías pecuarias que deben incorporarse a la Red, harán constar dicha circunstancia.

La señalización de estas vías hará constar su integración en la Red Nacional.

El último apartado del artículo 18 de la ley, señala que la clasificación y demás actos administrativos posteriores que afecten a las vías pecuarias integradas en la Red Nacional se incorporarán al Fondo Documental del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Con respecto a dicho Fondo Documental hay que señalar que fue creado en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 22/1974 de 27 de Junio de Vías Pecuarias y en el artículo 31 de su Reglamento de desarrollo aprobado por Real decreto 2.876/1978 de 3 de noviembre, que disponían que para el mejor conocimiento y gestión de las Vías Pecuarias, preparación del plano general de las mismas e información de las entidades y particulares interesados que tendrán acceso al mismo, se formará en el Instituto para la Conservación de la Naturaleza un fondo documental con las copias o fotografías autorizadas de los documentos, planos y antecedentes de todo orden relativos a dichas vías que habrán de remitir las dependencias de la Administración del Estado, las Corporaciones Locales y las Cámaras Agrarias sin perjuicio de la conservación de los originales en su actual radicación.

El nuevo texto legal dispone a estos efectos que las Comunidades Autónomas facilitarán a dicho Fondo, la información suficiente relativa a la clasificación y demás actos administrativos posteriores que afecten a las vías pecuarias integradas en la Red Nacional.

13. REGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES

La Ley establece en su título IV un sistema de infracciones y sanciones acorde con el nuevo Derecho Administrativo sancionador establecido por la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este sistema se ha concebido como instrumento eficaz al servicio de la Administración Pública para asegurar el debido cumplimiento de una normativa que nace con el propósito de impedir que las Vías se conviertan en aprovechamientos de pastos municipales en mano común y, además, con la intención de evitar las usurpaciones que, como consecuencia de la escasez de terrenos y de la indolencia de la Administración, ha llegado a asentar auténticas poblaciones a lo largo y ancho de históricas Vías de trashumancia ganadera.

En primer lugar señalar que por lo que respecta a la custodia y conservación de las vías pecuarias, se trata de una labor de vigilancia encomendada a los cuerpos de vigilancia rural o urbana entre los que se en-

cuentran las Fuerzas de Seguridad del Estado y de las Comunidades Autónomas allá donde existan. Esta función de custodia y conservación tienen como objeto asegurar el cumplimiento de la legislación por medio de la formulación de las pertinentes denuncias de hechos que la contravengan.

Comienza el Título IV señalando que una serie de principios generales como el carácter administrativo de la responsabilidad que generan las infracciones sin perjuicio de su exigencia en otros órdenes Jurisdiccionales, la atribución de responsabilidad solidaria cuando en el caso de varios participantes no sea posible determinar el grado de participación y el rechazo de la producción de doble sanción por los mismos hechos.

A continuación se establece el régimen de reparación de daños por el infractor, bien directa o subsidiariamente a su costa, contemplándose asimismo la posibilidad de imponer multas coercitivas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 30/1992.

En el artículo 21 se realiza la clasificación de las infracciones en muy graves, graves y leves.

Serán infracciones muy graves:

- La alteración de hitos, mojones o indicadores de cualquier clase, destinados al señalamiento de los límites de las Vías Pecuarias.
- La edificación o ejecución no autorizada de cualquier tipo de obras en terrenos de Vías Pecuarias.
- La instalación de obstáculos o realización de cualquier tipo de acto que impida totalmente el tránsito de ganado o previsto para los demás usos compatibles o complementarios.
- Las acciones u omisiones que causen daño o menoscabo en las Vías Pecuarias o impidan su uso, así como la ocupación de las mismas sin el debido título administrativo.

Serán infracciones graves:

- La roturación o plantación no autorizada que se realice en cualquier vía pecuaria.

- La realización de vertidos o derrame de residuos en el ámbito delimitado de una vía pecuaria.
- La corta o tala de árboles existentes en las vías pecuarias.
- El aprovechamiento no autorizado de los frutos o productos de las vías pecuarias no utilizables por el ganado.
- La realización de obras o instalaciones no autorizadas de naturaleza provisional en las vías pecuarias.
- La obstrucción del ejercicio de las funciones de policía, inspección o vigilancia previstas en la presente Ley.
- Haber sido sancionado, por resolución firme, por la comisión de dos faltas leves en un período de seis meses.

Serán infracciones leves:

- Las acciones u omisiones que causen daño o menoscabo en las vías pecuarias, sin que impidan el tránsito de ganado o demás usos compatibles o complementarios.
- El incumplimiento de las condiciones establecidas en los correspondientes títulos administrativos.
- El incumplimiento total o parcial de las prohibiciones establecidas en la presente Ley y la omisión de las actuaciones que fueran obligatorias conforme a ellas. La Ley desarrolla seguidamente el régimen de sanciones con la imposición de las siguientes multas:
 - a) Las infracciones leves, multa de 10.000 a 100.000 pesetas.
 - b) Las infracciones graves, multa de 1.00.001 a 5.000.000 de pesetas.
 - c) Las infracciones muy graves, multa de 5.000.001 a 25.000.000 de pesetas.

La Ley establece asimismo unos principios de aplicación de las sanciones, disponiendo que se impondrán atendiendo a su repercusión o su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes, así como al impacto ambiental y a las circunstancias del responsable, sagrado de culpa, reincidencia, participación y beneficios que hu-

biesen obtenido y demás criterios previstos en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Dispone asimismo que las sanciones impuestas con carácter muy grave se publicarán del modo en que reglamentariamente se determine.

Con respecto a la cuantía de las multas, la Disposición Final cuarta de la Ley, autoriza al gobierno a que mediante Real Decreto pueda actualizarla de conformidad con las variaciones que experimente el Índice de Precios al Consumo.

El artículo 23 de la Ley puntualiza que cuando la infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta, se comunicará al Ministerio Fiscal suspendiéndose la tramitación del procedimiento sancionador hasta la finalización del proceso judicial. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, del hecho y del fundamento. Caso de no estimarse la existencias de delito o falta, el órgano competente continuará, en su caso el procedimiento sancionador, teniendo en cuenta los hechos declarados probados en la resolución judicial.

En cuanto a la prescripción de infracciones y sanciones dispone la Ley que a los cinco años prescribirán las infracciones muy graves, a los tres las graves y al año las leves, en cuanto a las sanciones impuestas prescribirán a los tres años las muy graves las graves a los dos y las leves al año. El plazo de la prescripción de infracciones se empezará a contar desde el día en que se cometió la infracción.

La Ley finaliza este apartado disponiendo que las Comunidades Autónomas serán competentes para instruir y resolver los expedientes sancionadores y para adoptar las medidas cautelares o provisionales destinadas a asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.

Concluye la Ley con disposiciones sobre clasificación urgente de vías pecuarias no clasificadas, régimen de aranceles de las inscripciones de las vías pecuarias en el registro y régimen de vías pecuarias que atraviesen Reservas Naturales y Parques disponiendo que el desarrollo de la Ley corresponde tanto al Gobierno español como a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias dictando las oportunas disposiciones.

14. BREVE APUNTE AUTONOMICO

Con respecto a la competencia de las Comunidades Autónomas señalar que tanto el Estatuto de Autonomía Valenciano como el de Aragón y el de las Islas Baleares asumieron competencias exclusivas en materia de vías pecuarias; ésta ha de entenderse en el régimen de la normativa básica establecida por Ley 3/1995.

Quiero dentro de este apartado hacer referencia a la atención que tradicionalmente se ha prestado en Navarra por la regulación especial de las vías pecuarias constituyendo una de las competencias tradicionales de su acervo foral que junto con los antecedentes normativos de Castilla y Aragón conforman el Derecho Histórico Español sobre la materia, cabrá citar la recopilación publicada en 1735 por Don Joaquín Elizondo en que las Leyes 5, 7, 9, 11 y 12 del Título XXII, Libro I de la Novísima Recopilación regulaban cuanto se relaciona con Cañadas, abrevaderos, descansaderos y majadas.

El artículo 49.1 de la Ley sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra dispone que en virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre vías pecuarias. Esto, evidentemente se entiende de conformidad con la legislación básica sobre la materia que está constituida por la Ley 3/1995 de 23 de Marzo sobre Vías Pecuarias.

Con respecto a la normativa foral sobre vías pecuarias, hay que señalar que se llevó a cabo por acuerdo de la Diputación Foral de 15 de Septiembre de 1943, por el que se aprobó el Reglamento de Fomento Pecuario, procediéndose mediante acuerdo de la misma Diputación Foral a la recopilación de las antiguas normas reguladoras de las vías pecuarias de Navarra –Leyes de Navarra de 1850–.

Mencionar asimismo el Reglamento de Administración Municipal de Navarra, que en sus artículos 88 a 94, regula las obligaciones de los Ayuntamientos y Concejos en relación con las vías pecuarias.

Esta actividad se completa con múltiples acuerdos mediante los cuales la Diputación Foral ha venido ejerciendo sus facultades de modificación de trazados y la gestión real de las vías pecuarias de Navarra. Se trata de una competencia tanto reglamentaria como administrativa que seguirá ejerciéndose de acuerdo con la legislación básica.

15. CONCLUSION

Antes de finalizar conviene hacer referencia a la existencia de ciertas actividades de revitalización de vías pecuarias financiadas con fondos públicos y en concreto con fondos comunitarios europeos. Se trata de proyectos como el «2001 cañadas reales» que partiendo de la idea de que en torno a estos caminos ganaderos, se ha configurado una parte importante de la Historia de España, se hace necesario conservar esta herencia histórica emprendiendo programas de recuperación de este patrimonio natural y cultura, evitando su progresiva desaparición y devolviendo a las poblaciones rurales un recurso de gran potencialidad económica; o proyectos como el de «Documentación, análisis y diagnóstico del estado de la Red básica de Vías pecuarias» en que la Administración del Estado y las Administraciones territoriales se han propuesto llegar a determinar el estado y situación actual de las vías pecuarias más importantes.

Estos proyectos reciben ayudas comunitarias a través del Instrumento financiero LIFE dentro de las acciones dirigidas a la conservación de la naturaleza.

Procede concluir el presente trabajo señalando que la Ley 3/1995 de 23 de Marzo ha establecido los principios básicos a los que habrá de ajustarse la futura normativa reglamentaria de desarrollo, siendo la adecuada aplicación de la misma así como la asignación de medios y recursos oportunos por las Administraciones competentes y finalmente el esfuerzo coordinado de las distintas Comunidades Autónomas las que lograrán el correcto mantenimiento y conservación de las vías pecuarias.

BIBLIOGRAFIA

- ABELLÁN, A. y OLIVERA, A. (1979): «La trashumancia por ferrocarril en España», *Estudios Geográficos*, núm. 156-157.
- AITKEN, R. (1953): «Rutas de trashumancia en la Meseta Castellana», *Revista de Estudios Geográficos*, núm. 51.
- ARGUDO PERIZ, J. L. (1995): «El Régimen foral histórico aragonés sobre la trashumancia ganadera y vías pecuarias». *Derecho Agrario*. IV Congreso Nacional.

- BELLOSILLO, M. (1988): *Castilla merinera. Las Cañadas reales a través de su toponimia*. Turner. Madrid, 1988
- BERMÚDEZ, J.: «Imprescriptibilidad y recuperación de oficio de las vías pecuarias: un análisis de la disposición final la de la Ley de 27 de Junio de 1974», *Anuario de Derecho Civil*.
- BISHKO, Ch. J. (1981): «Sesenta años después: La Mesta de Julius Klein a la luz de la investigación subsiguiente». Historia. Instituciones. Documentos.
- BRAUDEL, F. (1976): «El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II». Méjico F.C.E.
- CAÑADAS (1993): En «El camino de Andalucía». *Itinerarios históricos entre la Meseta y el Valle del Guadalquivir*. MOTMA. Madrid.
- , CORDELES y VEREDAS (1992): Varios trabajos coordinados por Pedro García Martín. Junta de Castilla y León Valladolid.
- CAÑADAS REALES DE LEÓN, SEGOVIA, SORIA y RAMALES DE LA CUENCA y DEL VALLE DE LA ALCUDIA (1984): Ed. El museo universal, Madrid.
- CUADERNOS DE TRASHUMANCIA (1992-1993): Madrid, ICONA.
- DANTÍN CERECEDA, J. (1940): «Cañadas ganaderas españolas». Congreso do mundo português Lisboa.
- (1940): «Las cañadas ganaderas leonesas», *Boletín Real Sociedad Geográfica LXXXVI*, núms. 8 y 12.
- (1942): «La cañada ganadera de la Vizana o Real cabaña coruñesa», *Boletín Real Sociedad Geográfica LXXVIII*.
- ELÍAS, L. V. y MUNTION, C. (1989): «Los pastores de Cameros», Gobierno de La Rioja Logroño.
- FRANCHTNI, M. T. (1988): «Una ciudad lineal espontánea: la cañada real de merinas», Ciudad y Territorio.
- FRIBOURG, A. (1910): «La trashumance dans l'Espagne», *Annales de Géographie XIX*.
- GANADERÍA MESTEÑA EN EL ÁREA CASTELLANO-MANCHEGA DURANTE LA EDAD MODERNA (1988): «Congreso de Historia de Castilla La Mancha», Ciudad Real.
- GARCÍA MARTÍN, P. (1988): «La ganadería mesteña en la España borbónica (1700-1836)», MAPA, Madrid.
- (1990): «El patrimonio cultural de las cañadas reales». Junta de Castilla y León Valladolid.
- (1990): *La Mesta Historia 16*, núm. 28, Madrid.

- y SÁNCHEZ BENITO, J. M. (1987): «Contribución a la historia de la trashumancia en España», MAPA Madrid.
- *et al.*, (1995): «Por los caminos de la trashumancia», Junta de Castilla y León. León.
- GASCÓN BUENO, F. (1978): «El valle de Alcudia durante el siglo XVIII», Ciudad Real.
- GIL ABAD, P. (1983): «Junta y Hermandad de la cabaña real de carreteros», Burgos-Soria. Diputación Provincial. Burgos.
- GIL DE CARRASCO, E. (1992): «El pastor trashumante», Los españoles pintados por sí mismos. Madrid, Dossat.
- GRAU CAMPUZANO, C. (1946): «Régimen legal de las vías pecuarias». Reus Madrid.
- (1969): Vías pecuarias, Madrid.
- Informe de la Junta General de Ganaderos en que se manifiesta el estado de la ganadería trashumante, causas que han influido en su decadencia y medios que en su concepto deben emplearse para su fomento. Imp. de Rosa Sanz Madrid, 1820.
- ICONA-CEOTOMA (1981): Estudio básico para la potenciación de las vías pecuarias.
- KLEIN J. (1987): «La cañada real leonesa», Comunidad Autónoma. Madrid.
- (1987): «La cañada real segoviana a su paso por Madrid», Comunidad Autónoma. Madrid.
- (1981): «La Mesta», Alianza, Madrid.
- LE ROY LADURUIE, E. (1981): «Montaillou una aldea occitana», Madrid, Taurus.
- MADRAZO, S. (1984): «El sistema de transportes en España», 1750-1850, Madrid.
- MANGAS, J. M.^a (1992): «Vías pecuarias», ICONA, Madrid.
- MARÍN BARRIGUETE, F. (1987): «Madrid y la Mesta: privilegios locales y privilegios cabañiles», *Cuadernos de historia moderna y contemporánea*.
- MARTÍNEZ FRONCE, F. M. (1991): «El área madrileña: plataforma de trashumancia», Comunidad Autónoma de Madrid.
- (1989): «Una cuadrilla mesteña: la de cuenca», Diputación provincial Cuenca.
- MATEO DÍEZ, L.: «El pastoreo y la trashumancia», en Relato de Babia. León Diputación Provincial 1981 (También en Austral, Espasa-Calpe).
- MENÉNDEZ PIDAL, G. (1951): «Los caminos en la historia de España», Instituto de Cultura Hipánica. Madrid.
- MIGUEL RUIZ, J. A. de (1982): «Potenciación de los usos de las vías pecuarias», Estudios Territoriales.

- NIETO GARCÍA, A. (1959): «Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras», Valladolid.
- PALLARUELO, S. (1988): «Pastores del Pirineo», Madrid, Ministerio de Cultura.
- (1993): «Pirineo aragonés», Madrid, ICONA.
- PARRA, F. (1980): «Los itinerarios de la naturaleza y el problema de nuestras cañadas», Ciudad y Territorio.
- POR LA CAÑADA (1992): «Un recorrido por los caminos de la trashumancia», Logroño Consejería de Cultura Gobierno de la Rioja.
- PORTO REY, E. (1992): «Integración de las vías pecuarias en el planeamiento urbanístico», *Revista de Derecho Urbanístico*.
- RECUERDO, A. de (1987): «La trashumancia a la ecología», *Recuperación de las cañadas de la Mesta y rutas vaqueiras. Revista del MOPU*.
- RICO HERNÁNDEZ, A. M.^a (1995): «Capacidad de las vías pecuarias para acoger otros usos», Derecho Agrario IV. Congreso Nacional. Madrid.
- SAINZ VÉLEZ, J. L. (1995): «Situación actual de las vías pecuarias. Mantenimiento, modificación o reconversión», Derecho Agrario. IV Congreso Nacional, Madrid. M.A.P.A.
- SALA, J. M. (1980): «Desafectación de vías pecuarias», en *La desafectación de los bienes de dominio público*, Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- SÁNCHEZ GAVITO, L. (1955): «Vías pecuarias a través del tiempo. Centenario de las carreteras de ingeniero agrónomo y perito agrícola y de la escuela central de agricultura», Madrid.
- TELLEZ DE PERALTA, J. D. (1995): «Vías pecuarias y prescripción», Derecho Agrario. IV Congreso Nacional. Madrid.
- TORRES, M. F. (1981): «Revitalización de las vías pecuarias», *Estudios Territoriales*.
- TOUBES HERRERO, M. J. (1995): «Ocupaciones, aprovechamientos y usos complementarios o alternativos de las vías pecuarias», Derecho Agrario IV. Congreso Nacional. Madrid.
- VILLALVILLA ASENJO, H. (1995): «Las vías pecuarias; pasado y presente de unos caminos con futuro», Derecho Agrario IV. Congreso Nacional. Madrid.
- VINCENS, J.: «Historia económica de España» Barcelona, Ariel.
- VIOLANT I SIMORRA, R. (1989): «El Pirineo Español», Barcelona Alta Fulla.

RESUMEN

Comienza el trabajo realizando un recorrido histórico sobre la relevancia de las vías pecuarias para la ganadería española y su importancia como cuestión política de Estado.

Se describe la evolución de la Mesta así como la normativa que fue regulando el uso de estas vías ganaderas, de acuerdo con la paralela evolución de la concepción económica dominante en cada época.

Se hacen referencia a algunas cuestiones relativas a la interpretación jurisprudencial de adquisiciones por usucapión de estos terrenos.

En fin, se recoge el declinar de la actividad trashumante tradicional debido tanto al uso de otros medios de transporte como a la pérdida de importancia relativa de la ganadería en el resto de la actividad económica.

La exposición de la Ley 3/1995 de 23 de marzo sobre vías pecuarias se aborda desde las nuevas perspectivas con que hoy se conciben las vías pecuarias, tanto como caminos ganaderos como espacios del esparcimiento ecológico.

Después de recorrer los diferentes aspectos de la nueva Ley, concluye el trabajo con una puntual referencia al desarrollo autonómico de esta materia.

RESUME

Le travail commence par un tour d'horizon historique sur l'importance des chemins de transhumance pour l'élevage espagnol et sur leur importance aussi à titre de question politique d'Etat.

Il décrit ensuite l'évolution de la Mesta et celle de la réglementation concernant l'usage des chemins de transhumance, conformément à l'évolution parallèle de la conception économique dominante à chaque époque.

Il fait allusion à un certain nombre de questions relatives à l'interprétation jurisprudentielle des acquisitions par usucapion de ces terres.

Il décrit enfin le déclin de l'activité de transhumance traditionnelle du fait tant de la mise en place d'autres moyens de transport que de l'affaiblissement de l'importance relative de l'élevage par rapport au reste de l'activité économique.

L'étude de la loi 3/1995, du 23 mars, portant réglementation sur les chemins de transhumance, est abordée selon les nouvelles perspectives qui sont à la base de la conception actuelle de ces chemins de transhumance, à titre tant de pistes pour les troupeaux transhumants que d'espaces de récréation écologique.

Après examen des différents aspects de la nouvelle loi, le travail se termine par une référence ponctuelle au développement des Communautés autonomes en cette matière.

SUMMARY

The paper starts with a historical review of the significance of drift paths in Spanish livestock farming and its importance as a matter of State policy.

The development of the Mesta is described, as are the regulations governing the use of these drift paths according to parallel trends in the dominant economic views of the times.

Some points concerning the interpretation of precedents on appropriation of these lands through acquisitive prescription are discussed.

Finally, there is a discussion of the decline of traditional transhumance, owing both to the use of other means of transport and the fall in the relative importance of livestock farming as part of the economy.

Act 3/1995 of 23 March on drift paths is addressed from the new viewpoints from which drove roads are looked at today, as both cattle tracks and spaces for ecological recreation.

After having covered the different points under the new Act, the paper concludes with a reference to the Autonomous Community legislation on this matter.