

**INFORME DE INICIATIVA PROPIA SOBRE EL PROYECTO DE LEY
DE VIAS PECUARIAS**

***Aprobado en la reunión del Pleno celebrado el día 15 de febrero
de 1995***

INDICE

ANTECEDENTES	1
CONTENIDO	1
I. Antecedentes históricos de las Vías Pecuarias	1
II. La Ley 22/1974 de Vías Pecuarias	4
III. Estado actual de la red de cañadas	6
IV. Prospectiva de nuevos usos	8
V. Necesidades Legislativas	10
VI. El Proyecto de Ley de Vías pecuarias	12
VII. Valoración del Proyecto de Ley de Vías pecuarias	20
VIII. Conclusiones	26

INFORME DE INICIATIVA PROPIA SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE VIAS PECUARIAS

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991 de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Pleno del Consejo Económico y Social acuerda adoptar en su sesión del día 15 de febrero de 1995 el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES

El día 19 de octubre de 1994 el Consejo Económico y Social aprobó en sesión plenaria, la propuesta de elaboración de un informe a iniciativa propia sobre el Proyecto de Ley de Vías Pecuarias, cuyo texto se ha publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, el día 26 de julio de 1994. En el momento de elaborar este informe se encuentra en plazo de presentación de enmiendas en el Senado.

CONTENIDO

I. Antecedentes históricos de las vías pecuarias

Los desplazamientos estacionales de ganado en la Península Ibérica se remontan, probablemente, a los iberos. Sin embargo, es en el Fuero Juzgo Visigótico, siglo VII, cuando aparecen expuestos por primera vez los privilegios y exenciones referidos al régimen de andadura de los ganados "en carrera pública sin valladas". Más tarde, Alfonso X en el año 1273, vertebró toda la organización pecuaria del país en el llamado "Honrado Concejo de la Mesta" que permitió el mantenimiento y desarrollo de una impresionante red pecuaria que alcanzaría unas 450.000 hectáreas de

superficie (el uno por ciento del territorio nacional) y 125.000 km de longitud.

Se distingue ya entre ganado estante y trashumante en el uso de dos especies de ganado ovino: oveja merina, de producción típicamente lanar y de requerimientos específicos en pastos de buena calidad, orientada a los movimientos trashumantes; y oveja churra de lana rojiza que se destina principalmente a la producción de leche. Esta especie es capaz de aprovechar pastos y rastrojos de escasa calidad, pudiendo mantenerse en régimen estante de cortos movimientos locales.

La denominación de aquellos caminos rurales, que se mantiene vigente, atiende a su anchura: cañadas reales (75,22 m de ancho), cordeles (37,61 m), veredas (20,89 m) y coladas (de distintos anchos, pero siempre por debajo de los 20 m).

La cañada real era la vía pecuaria principal, que se intercomunicaba con un complejo entramado de cordeles, veredas y coladas, garantizaba un flujo constante de ganado que ponía en comunicación el norte y sur peninsular y que unía los puertos de montaña con los valles y las zonas costeras. Aunque en los primeros tiempos de la Mesta había cuatro cañadas principales (leonesa, segoviana, soriana y conquense), con el aumento de las cabañas se hizo necesaria la ampliación de estos itinerarios transhumantes, llegando a ser doce el número de cañadas reales que había a mediados del siglo XIX.

Esta red de vías principales y secundarias se completaba con otros accesos como los puentes y vados, descansaderos, portazgos, contaderos, fuentes, abrevaderos, etc, que dieron lugar, en determinados momentos, a las llamadas cañadas de hoja, que discurrían por los eriales y barbechos pertenecientes a la Corona y por los comunales de los municipios.

Los Reyes Católicos continuaron la labor legislativa sobre la materia, código de Malpartida, dictando normas relativas al mantenimiento y defensa de las cañadas.

Con Carlos I y Felipe II la Mesta alcanzó su máximo esplendor y poderío y los siglos XVII y XVIII vienen marcados por la progresiva decadencia de la industria pastoril frente a los derechos agrarios, firmemente defendidos por los agricultores.

Durante el reinado de Carlos III, su ministro de agricultura Campomanes demostró que el rendimiento de la ganadería estante era superior al pastoreo trashumante lo que, unido a la pérdida del monopolio español del mercado de la lana, asestó un fuerte golpe a la ya debilitada Mesta. Posteriormente, Jovellanos y las Cortes de Cádiz consiguieron la abolición definitiva de esta asociación pastoril.

En el año 1836, y para defender la cabaña ganadera española, se creó la Asociación General de Ganaderos del Reino, con autoridad sobre todas las cuestiones de la industria pastoril del país. Entre sus funciones estaban las de proteger y conservar la red de cañadas y formar una relación descriptiva de las mismas.

Casi cincuenta años más tarde, en 1892, se permitía la venta de las cañadas no necesarias para el tránsito de ganado. En el año 1924 se regularon, por Real Decreto, los trámites y procedimientos para la enajenación de las vías pecuarias; estableciéndose los conceptos de utilidad e inutilidad de las vías pecuarias, así como los actos administrativos relativos a clasificaciones, deslindes, amojonamientos, etc. El mismo Real Decreto regulaba los cruces de las vías pecuarias con las carreteras y ferrocarriles, para no interrumpir el tránsito del ganado.

En 1931 las cañadas pasaron a depender del Ministerio de Agricultura a través de la Dirección General de Ganadería, y en 1944 se publicó el Reglamento de Vías Pecuarias que mantenía los conceptos del Real Decreto de 1924, adaptándolos a la nueva situación administrativa de

España. El Servicio de Vías Pecuarias, adscrito a la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Agricultura, era el encargado de su gestión y entre sus fines estaba el de conseguir un Mapa General de Vías Pecuarias en el marco de un Plan Nacional de Clasificaciones que permitiera la perfecta determinación de los caminos pecuarios, que nunca se llegó a completar.

Los procedimientos de Concentración Parcelaria que se realizan a partir de mediados de los cincuenta fueron, en muchos casos, el motor que puso en marcha y marcó la velocidad de la clasificación de las vías pecuarias.

Al mismo tiempo, empezaban a aparecer atisbos de una preocupación ecológico-paisajística que se manifestaba en determinadas denominaciones de diseños legislativos para reformar la normativa vigente. Cabe citar como ejemplo, el Proyecto de Ley sobre Vías Pecuarias y Espacios Verdes de 1973, que no se llegó a aprobar en las Cortes, orientado a la búsqueda de soluciones para que un patrimonio cuyo sentido teleológico e histórico se había perdido, pudiera rendir un servicio a la sociedad.

En 1971 se creó el ICONA (Instituto para la Conservación de la Naturaleza), adscribiéndosele la responsabilidad de la tutela de las cañadas y en 1974 aparece la actual Ley de Vías Pecuarias que deroga todas las disposiciones anteriores.

II. La Ley 22/1974 de Vías Pecuarias

La Ley de 1974 y su Reglamento de desarrollo (Reglamento 2876/78) definen las vías pecuarias como "bienes de dominio público destinados principalmente al tránsito de ganados" y no son susceptibles de prescripción ni enajenación, no pudiéndose alegar para su enajenación el tiempo que hayan sido ocupadas.

La adscripción de las cañadas al ICONA, no supone un cambio de titularidad de las mismas, sino que es a ese organismo al que compete la clasificación, deslinde, amojonamiento, creación, permuta, concesión de ocupaciones temporales en las vías pecuarias, etc, así como la conservación, mejora y vigilancia específica de las mismas.

La clasificación (acto administrativo que determina oficialmente la existencia y categoría de las vías pecuarias) constituye la base esencial del conocimiento, conservación y administración de las cañadas.

Esta Ley 22/1974 contempla la posibilidad de cesión en usufructo e incluso enajenación de aquellas cañadas que se puedan considerar como innecesarias ("declaración de innecesiedad"). Esta cuestión ha sido una de las más conflictivas y criticadas por ganaderos y conservacionistas, al entender éstos que se abre la puerta a un proceso de amortización semientucubierto, que puede ocultar, a su vez, intereses locales o de particulares totalmente alejados del principio de utilidad pública.

La problemática de la regulación de usos en las cañadas se acrecienta si se tiene en cuenta el descenso en la intensidad de uso en muchas de ellas, que ha motivado nuevas utilizaciones espontáneas sin contar en modo alguno con estudios previos de compatibilidad.

El Reglamento establece también los mecanismos relativos a la desviación y modificación de vías pecuarias y la forma de solicitarlo al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, así como la tramitación que ha de cumplir el IRYDA (Instituto Nacional de Reforma y Desarrolla Agrario) en las zonas afectadas por la concentración parcelaria. En su artículo 100 enumera una serie de supuestos por los que se pueden ceder tramos de vías pecuarias para fines sociales o de servicio público, que se resumen en los siguientes:

1. Construcción de puentes o cruces a distinto nivel de otras vías de tránsito.

2. Construcción de depósitos de agua, estaciones de bombeo y otras instalaciones similares.
3. Instalaciones ganaderas de interés local.
4. Construcción de almacenes de grano o silos y otras naves para maquinaria y productos agrícolas.
5. Instalación de elementos de electrificación de poblaciones rurales.
6. Centros escolares, deportivos o sociales en núcleos rurales.
7. Utilizaciones alternativas que, a juicio del Ministerio de Agricultura, puedan permitir la mejora del sector agroalimentario y de las condiciones de vida de la población campesina.

III. Estado actual de la red de cañadas

Aunque algunos tramos de esas viejas rutas pecuarias se han borrado con el paso del tiempo, el desuso y las ocupaciones ilegales, todavía se pueden identificar las nueve grandes cañadas (Vizana o de la Plata, Leonesa Occidental, Leonesa oriental, Soriana Occidental, Soriana Oriental, Riojana, Segoviana, Conquense y la del Reino de Valencia) que unen los puertos con las dehesas o las montañas con las llanuras. En algunas (las que se inician en los Montes de León, Sistema Ibérico, Pirineos, etc), el uso no solo es frecuente en las fechas de movilidad ganadera estacional, sino que se registran movimientos durante todo el año por causa de los flujos transterminantes y de corto radio diario.

El actual deterioro de la red de vías pecuarias obedece a varias causas que se pueden sistematizar en las siguientes:

1. Clara potenciación de la agricultura en detrimento de la ganadería trashumante a partir del siglo XVIII, que fué ampliamente reforzada y respaldada a principios del siglo XIX por la política económica de los Ilustrados: en 1813 se reconoce el derecho de los pueblos a acotar sus comunales y en 1836 tiene lugar la abolición de la Mesta.
2. El transporte por ferrocarril y camión significó un duro golpe para el empleo de la red de vías pecuarias, restringiendo, en muchos casos, la trashumancia exclusivamente a los tramos que conducen desde los pastaderos hasta la estación de embarque de ferrocarril.
3. Aumento de los costes que ha hecho que el pequeño ganadero abandone la actividad trashumante.
4. Creciente competencia a los productos derivados de la oveja que ha potenciado otras razas no trashumantes, pero más especializadas.
5. Desplazamiento de la oveja merina trashumante en favor de la estante por el uso de abonos químicos para el cultivo y de los piensos compuestos.
6. Los factores sociales del pastoreo (carencia de ocio, dureza del trabajo, etc) han llevado a una reducción del número de pastores dispuestos a trashumar.
7. Factores urbanísticos y especulativos que, dada la permisividad legal, han llevado a la desaparición de importantes tramos de la red pecuaria.

Si bien todas esas causas han derivado en un proceso de degradación de las vías pecuarias, cabe argumentar sobre la necesidad de frenar dicho proceso y de recuperar, en la medida de lo posible, aquéllas que todavía no han desaparecido.

En primer lugar, razones de utilidad actual aconsejan mantener la red pecuaria, por cuanto que todavía se siguen empleando tramos de aquélla como medio de aproximación a la estación de embarque y de transterminancia.

En segundo lugar, la presencia y permanencia de esta red en la geografía peninsular durante más de setecientos años, que sirve de escenario a una buena parte de la historia española, son razones de tipo histórico que animan a defender su conservación.

Finalmente, razones ecológicas fortalecen los argumentos anteriores, al constituir las cañadas, corredores vitales faunísticos que intercomunican entre sí parques, reservas y espacios naturales, evitando el aislamiento genético de las especies.

IV. Prospectiva de nuevos usos

El estado actual de degradación de las vías pecuarias es un claro reflejo de su escasa utilización y de la pérdida de su valor funcional como rutas para el tránsito del ganado. Sin embargo es necesario rescatar su valor mediante la creación de nuevos usos y potenciación de la ganadería tradicional, de tal manera que el sistema de cañadas pueda constituir un elemento útil de infraestructura territorial de nuestro país.

En primer lugar, la potenciación de la ganadería tradicional aporta una serie de ventajas, entre las que se encuentran las siguientes: 1) un mayor cuidado y una mejor conservación de las vías pecuarias y 2) aprovechamiento de una gran cantidad de pastos que hoy quedan desaprovechados en nuestros montes, dado el incremento que ha experimentado en los últimos años la ganadería intensiva en detrimento de la extensiva.

Entre las nuevas aplicaciones pueden destacarse las siguientes:

- Senderismo rural. Constituye una actividad que compagina lo puramente deportivo con lo cultural e histórico y facilita el contacto entre los habitantes de las ciudades y los pueblos.

La red española de senderos, casi toda ella en la región catalana, enlaza con la francesa y pretende llegar a Portugal a través de la región Centro y Extremadura. Se ocupa de ello el Comité Nacional de Senderos de Gran Recorrido, dentro de la Federación española de Montañismo. Las características de las vías pecuarias las hacen muy aptas para formar parte de esta infraestructura vial, junto con los caminos rurales y pistas forestales. Bajo la administración del ICONA existen 125.000 kilómetros de vías pecuarias y 37.000 kilómetros de pistas forestales.

- Itinerarios hípicos. Esta actividad recreativa está en rápido crecimiento en otros países europeos; aunque en España no está muy desarrollada. Estos recorridos exigen disponer de un mínimo de infraestructura, especialmente los de duración superior a una jornada, que permita el alojamiento y la alimentación de caballos y caballistas.

La red de cañadas ofrece una base física muy útil, tanto para el recorrido hípico en sí, como para la circulación, por ciertos tramos, de los vehículos de apoyo.

- Detección de paisajes pintorescos. Las vías pecuarias son un medio ideal de penetración en la naturaleza y muy adecuadas para la contemplación de esta, dados los parajes por los que discurren y la lentitud de la marcha a que obliga su piso.
- Senderismo ecológico. Se denominan sendas ecológicas a los itinerarios lineales o circulares de pequeña extensión y de finalidad eminentemente educativa, por transcurrir la senda por una zona de especiales características florísticas y faunísticas. Ciertos tramos de vías pecuarias pueden servir a esta finalidad ecológico-educativa.

- Aulas en la Naturaleza. En ellas, el niño permanece unos días en contacto con la naturaleza, y aprovecha tal estancia para obtener sobre el terreno una serie de conocimientos del mundo natural que le rodea. Existen tramos de cañadas en lugares de especial interés ecológico que pueden ser utilizados por las Aulas de la Naturaleza.

Los usos potenciales de las vías pecuarias no deben ir en contra de los históricos derechos de que gozan los movimientos de las ovejas; y es por ello por lo que deben ser especialmente estudiadas y reglamentadas aquellas utilidades que supongan restricciones para el tránsito ganadero. Asimismo, además del criterio de "compatibilidad inter-usos", debe tenerse en cuenta su reversibilidad y su impacto sobre el medio a efectos de autorización de nuevos usos para las cañadas.

Esta breve exposición de la situación y estado actual de las vías pecuarias, así como de las posibilidades y potencialidades que admiten, permite deducir la necesidad de una nueva ordenación legislativa, común a todas las Comunidades Autónomas, que sustituya a la actual y establezca un nuevo enfoque en la gestión de este recurso vial.

V. Necesidades legislativas

Las líneas maestras del nuevo ordenamiento jurídico a que se ha aludido, deberían basarse en el principio general de consideración de las vías pecuarias españolas, no como un relicto del pasado sino, como una realidad funcional. En tal sentido la nueva legislación debería establecer como objetivos prioritarios los siguientes:

1. Mantener la consideración de "bienes de dominio público" inembargables, imprescriptibles e inalienables, de las vías pecuarias
2. Frenar la degradación de las vías pecuarias.

3. Regular las condiciones para los usos complementarios y alternativos de aquéllas.

La consecución de estos objetivos remite a la necesidad de regular algunos aspectos básicos que deberían orientar la normativa que venga a sustituir a la vigente y que, en la medida en que se contemplen y desarrollen en el Proyecto de Ley de Vías Pecuarias enviado a las Cortes, merecerán una valoración positiva por parte del Consejo Económico y Social:

4. Conocimiento previo del estado de conservación de la totalidad de nuestra red pecuaria, así como de las posibilidades que ofrece para los usos alternativos. Por otra parte, la adopción de medidas tendentes a potenciar la utilización de las vías pecuarias en actividades turísticas, recreativas o deportivas, no debe estar ignorada en todo planteamiento legislativo que tenga por objeto mantener, conservar y utilizar la red de vías pecuarias españolas.
5. Determinación de los fines concretos que justifiquen la caracterización de las vías pecuarias como bienes de dominio público inembargables, imprescriptibles e inalienables.
6. Valoración de intereses generales y regionales, así como la calificación que conduzca al establecimiento de un catálogo diferenciado en distintos órdenes.
7. Consideración particular de los Municipios como entidades públicas de base territorial, con intereses locales evaluables, que justifiquen su incorporación a la norma.
8. Descentralización en la toma de decisiones y en la gestión, en la medida en que sea compatible con el mantenimiento de la homogeneidad que requiere la existencia de unos intereses de carácter nacional.

9. Clasificación, deslinde y amojonamiento concordados a la finalidad a que sirvan, con posibilidades de recuperación y adquisición de las franjas necesarias para el restablecimiento de la red predeterminada.
10. Tipificación de infracciones y sanciones de acuerdo con su gravedad, así como la asignación de competencias en la materia.
11. Atribución de funciones de vigilancia a órganos generales o específicos que formulen las pertinentes denuncias a que haya lugar, estableciendo un sistema expedito y eficaz.
12. Previsión de un sistema de financiación en los presupuestos del Estado y Comunidades Autónomas que, junto a las cantidades procedentes de enajenaciones y otros ingresos, permita contar con los medios necesarios para una aplicación integral de la Ley de una manera gradual.

VI. El Proyecto de Ley de Vías Pecuarias

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Vías Pecuarias presentado a las Cortes Generales y publicado en su Diario Oficial el 26 de julio de 1994, se señalan tres razones fundamentales. La primera se refiere al ejercicio de la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica en materia de vías pecuarias (artículo 149.1.23 de la Constitución Española). La segunda razón es la de actualizar y racionalizar la situación a que ha llevado la aplicación de la Ley 22/1974 que permitía ocupaciones agrícolas mediante su roturación, agregación a fincas privadas, ocupaciones urbanísticas, construcción de infraestructuras en vías pecuarias, etc.

Finalmente, la consideración de las vías pecuarias como auténticos "corredores ecológicos" que las convierte en un instrumento al servicio de la política de conservación de la naturaleza, constituye la última razón que justifica la elaboración de este Proyecto de Ley en cuya parte final de la

exposición de motivos se manifiesta que las vías pecuarias "son un instrumento favorecedor del contacto del hombre con la naturaleza" al ofrecer la posibilidad de usos alternativos a los tradicionales de movimientos ganaderos.

El contenido del Proyecto de Ley comprende cinco Titulos vertebrados en veinticinco artículos, tres disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y cinco disposiciones finales.

Definiciones y disposiciones de carácter general

Vías pecuarias (artículo 1.2): Rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido tradicionalmente discurriendo el tránsito ganadero .

La tipología de las vías pecuarias se establece en función de su anchura: cañadas, cordeles y veredas, con anchura inferior a 75; 37,5 y 20 metros respectivamente. Se admite la compatibilidad con otras denominaciones de índole consuetudinaria (artículo 4.1 y 2).

Las vías pecuarias son bienes de dominio público, inalienables, imprescriptibles e inembargables, cuya titularidad corresponde a las Comunidades Autónomas (artículo 2).

Las potestades administrativas (artículo 5) que corresponden a las Comunidades Autónomas respecto de las vías pecuarias son :

- El derecho y deber de investigar la situación de los terrenos que se presuman pertenecientes a las vías pecuarias.
- La clasificación.
- El deslinde.
- El amojonamiento.
- La desafección y cualesquiera otros actos relacionados con las mismas.

Clasificación: (artículo 7). Es un acto previo al de deslinde por el que se define la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria

Deslinde: Acto administrativo por el que se definen los límites de las vías pecuarias de conformidad con lo establecido en el acto de clasificación y cuyo expediente incluye la relación de ocupaciones, intrusiones y colindancias (artículo 8.1 y 2).

El procedimiento de aprobación de deslinde se regula en los epígrafes 4 a 7 del artículo 8. El deslinde aprobado declara la posesión y la titularidad demanial de la Comunidad Autónoma, dando lugar al amojonamiento (artículo 8.3).

Amojonamiento: Procedimiento administrativo en virtud del cual se determinan y señalizan los límites de la vía pecuaria una vez aprobado el deslinde (artículo 9).

La creación, ampliación y restablecimiento de las vías pecuarias es competencia de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales y se realizarán previa declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de bienes y derechos afectados (artículo 6).

Usos compatibles con la actividad pecuaria son los tradicionales que puedan ejecutarse en armonía con el tránsito ganadero (los de carácter agrícola sin naturaleza jurídica de la ocupación y las plantaciones lineales, cortavientos, etc) (artículo 16.1 y 2)

Usos complementarios: El senderismo, cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados, cuando respeten la prioridad del movimiento ganadero (artículo 17).

Los fines (artículo 3.1) que deben perseguir las actuaciones de las Comunidades Autónomas son los siguientes:

1. Regular el uso de las vías pecuarias de acuerdo con la normativa básica estatal, es decir, con lo dispuesto en este Proyecto de Ley .
2. Ejercer las potestades administrativas en defensa de la integridad de las vías pecuarias.
3. 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.

4. Asegurar la adecuada conservación de las vías pecuarias mediante la adopción de las medidas de protección y restauración necesarias.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación podrá instrumentar ayudas económicas y prestar asistencia técnica a las Comunidades Autónomas al objeto de cooperar en el aseguramiento de la integridad y conservación de las vías pecuarias (artículo 3.2).

Regulaciones específicas

a) El deslinde

Una vez aprobado un deslinde, la Comunidad Autónoma puede proceder a la inmatriculación de los bienes de dominio público a que se refiera la resolución aprobatoria de aquel, pudiendo los interesados que se consideren afectados, ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos y solicitar la anotación preventiva de la correspondiente reclamación judicial (artículo 8.4).

Las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado, prescriben a los cinco años a partir de la fecha de aprobación del deslinde (artículo 8.6). En el procedimiento se deberá regular un derecho de audiencia al Ayuntamiento, propietarios colindantes y otras personas interesadas que así lo acrediten (artículo 8.7).

b) Las modificaciones del trazado.

La desviación o variación del trazado de las vías pecuarias podrá realizarse por razones de interés público y, excepcionalmente y de forma motivada, por interés particular y se someterá a la consulta previa de las organizaciones profesionales Agrarias, de las Cámaras Agrarias y de las Corporaciones Locales afectadas y de aquellas organizaciones o colectivos cuyo fin sea la defensa del medio ambiente, debiendo someterse la

modificación del trazado a información pública por espacio de un mes (artículo 11).

Las modificaciones del trazado requieren desafectación previa, la cual sólo podrá declararse después de haber efectuado el trazado alternativo de la vía pecuaria que garantice tanto el mantenimiento de sus características como la continuidad del tránsito ganadero y de los demás usos compatibles y complementarios.

Además, si como consecuencia del deslinde hubiesen resultado terrenos sobrantes, deberán ser previamente desafectados antes de llevar a cabo cualquier acto de disposición sobre los mismos (artículo 10).

En el texto se regulan dos supuestos de modificaciones del trazado de las vías pecuarias: como consecuencia de una nueva ordenación territorial y por la realización de obras públicas. En ambos casos el nuevo trazado deberá asegurar que el alternativo garantice el mantenimiento de las características de la vía pecuaria, así como la continuidad del tránsito ganadero y de los usos compatibles y complementarios (artículos 12 y 13).

c) Las ocupaciones temporales en las vías pecuarias

Si no se altera el tránsito ganadero, ni se impiden los demás usos compatibles o complementarios con áquel, se podrán autorizar ocupaciones de carácter temporal, siempre y cuando existan razones de interés público. También se podrán autorizar por razones de interés particular con carácter excepcional y de forma motivada. En ambos casos se fija en diez años el límite máximo de tiempo de la ocupación temporal, que podrá ser renovada si se cuenta con el informe del Ayuntamiento en cuyo término radique (artículo 14).

d) Los aprovechamientos sobrantes

Los aprovechamientos se refieren a los frutos y productos no utilizados por el ganado, que podrán ser otorgados con carácter temporal y por plazo no superior a diez años. El otorgamiento se realizará con sometimiento a los

principios de publicidad y concurrencia y el importe que se perciba por ello se destinará a la conservación y mejora de las vías pecuarias.

La revisión de los aprovechamientos se hará cuando se hayan modificado los supuestos determinantes de su otorgamiento o en caso de fuerza mayor, a petición de los beneficiarios (artículo 15).

e) Los usos compatibles

A este respecto, el artículo 16 establece que los denominados usos compatibles de las vías pecuarias, en particular el desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola, deberán respetar la prioridad del paso de ganados. En lo que se refiere al uso de vehículos motorizados que no sean de carácter agrícola, el Proyecto de Ley remite a su regulación reglamentaria posterior.

f) Los usos complementarios

Se regulan en el artículo 17 en donde se establece que el ejercicio de actividades como senderismo, cabalgada, etc requiere, en ocasiones, el establecimiento de instalaciones sobre las vías pecuarias, y éstas podrán realizarse conforme a lo establecido en el artículo 14 que regula las ocupaciones temporales, para lo que es preciso el informe del Ayuntamiento y de las Comunidades Autónomas.

La Red Nacional de Vías Pecuarias

La Red Nacional de Vías Pecuarias queda integrada (artículo 18) por todas las cañadas y por :

- Aquellas otras vías pecuarias que garanticen su continuidad siempre que su itinerario discurra entre dos o más Comunidades Autónomas.
- Las vías pecuarias que sirvan de enlace para los desplazamientos ganaderos interfronterizos.

La incorporación de otras vías pecuarias a esa Red Nacional se hará a petición de las Comunidades Autónomas por cuyos territorios discurran vías pecuarias que estén comunicadas con esa Red Nacional.

Son las Comunidades Autónomas, previo informe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las que tienen las competencias en materia de resolución y tramitación de los expedientes de desafección, expropiación y los negocios jurídicos de adquisición de terrenos que afecten a las vías pecuarias integradas en la Red Nacional. Además, las resoluciones aprobatorias del deslinde de vías pecuarias que deban integrarse en la Red, harán constar esa circunstancia y su señalización reflejará, necesariamente su integración en la Red Nacional.

Todos los actos administrativos posteriores que afecten a las vías pecuarias integradas en la Red Nacional, serán incorporados al Fondo Documental del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Infracciones y sanciones

El Proyecto de Ley tipifica las infracciones (artículos 19 y 20) y las clasifica en muy graves (alteración de hitos, mojones o indicadores, edificación no autorizada de obras, instalación de obstáculos, etc.), graves (roturación o plantación no autorizada, realización de vertidos, derrame de residuos, corta o tala no autorizada, etc) y leves (artículo 21). Asimismo se regula el régimen de sanciones y las competencias sancionadoras, las cuales corresponden a las Comunidades Autónomas.

Por la Disposición Final Cuarta se autoriza al Gobierno a actualizar la cuantía de las multas establecidas (cuantías que se fijan en el artículo 22, entre cien mil pesetas y veinticinco millones de pesetas en función de la gravedad de la infracción), con las variaciones que experimente el índice de precios al consumo.

Disposiciones Adicionales

La Disposición Adicional Primera establece que las vías pecuarias no clasificadas conservan su clasificación original y deberán ser objeto de clasificación con carácter de urgencia.

La Disposición Adicional Segunda se refiere al régimen arancelario de las inscripciones de las vías pecuarias en el Registro de la Propiedad, que se remite a regulación posterior por Real Decreto.

La Disposición Adicional Tercera regula el régimen aplicable a las vías pecuarias que atraviesen las Reservas Naturales y los Parques, en cuyo caso, el uso estará determinado por el Plan de Ordenación de Recursos Naturales o por el Plan Rector de Uso y Gestión cuando se trate de los Parques. Se especifica la obligación de asegurar el mantenimiento de la integridad superficial de las vías y la idoneidad de los itinerarios con la continuidad del tránsito ganadero y los demás usos compatibles y complementarios de aquel.

Disposición Transitoria Unica

Esta Disposición establece que las clasificaciones, deslindes, expedientes sancionadores y de innecesariedad, enajenaciones, ocupaciones temporales y aprovechamientos que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de esta Ley, se ajustarán a la normativa básica y requisitos establecidos en la misma.

Disposiciones Finales

En la primera se señalan los artículos y disposiciones que tienen carácter básico y que se refieren a las siguientes materias:

Objeto, definiciones y fines de la Ley (artículos 1 a 3); clasificación de las vías pecuarias por su anchura (artículo 4); regulación de las potestades administrativas de las Comunidades Autónomas (artículos 5 a 7 y apartados 1 a 3 y 7 del artículo 8); modificaciones del trazado (artículos 10 a 13);

ocupaciones y aprovechamientos en las vías pecuarias (artículos 14 y 15); usos compatibles y complementarios de las vías pecuarias (artículos 16 y 17); infracciones y sanciones (artículos 19 a 25); clasificación urgente de las vías pecuarias (disposición adicional primera); régimen de las vías pecuarias que atraviesen las Reservas Naturales y los Parques (apartado 1 de la disposición adicional tercera).

Se señalan también aquellas normas que son de aplicación plena en todo el territorio nacional.

La aprobación de deslinde y sus procedimientos de tramitación y resolución (apartados 4, 5 y 6 del artículo 8) y el régimen arancelario de inscripciones de vías pecuarias en el registro de la propiedad (disposición adicional segunda).

La Disposición Final Segunda hace referencia a la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo Título IX será de aplicación en todo lo no previsto en el Título IV de la presente Ley, es decir en materia de infracciones y sanciones.

La Disposición Final Tercera faculta al Gobierno y a las Comunidades Autónomas a dictar las disposiciones reglamentarias que fuesen precisas para el desarrollo de la Ley, en el ámbito de sus respectivas competencias.

VII. Valoración del Proyecto de Ley de Vías Pecuarias

La valoración del Proyecto de Ley de Vías Pecuarias se realiza en función de la adecuación de su contenido a las necesidades legislativas señaladas en el epígrafe V de este informe.

1. El objetivo general de mantener la consideración de bienes de dominio público (inembargables, imprescriptibles e inalienables) de las vías pecuarias, está establecido en el artículo 2 de este Proyecto de Ley al

definir la naturaleza jurídica de aquéllas, cuya titularidad corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas.

2. El objetivo general de frenar la degradación de las vías pecuarias está implícitamente contemplado en el artículo 3.1.d), al establecer entre los fines a perseguir por las Comunidades Autónomas el de "asegurar la adecuada conservación de las vías pecuarias mediante la adopción de las medidas de protección y restauración necesarias".
3. Por su parte, el objetivo general de regular las condiciones para los usos alternativos y complementarios de las vías pecuarias se contempla genéricamente en el artículo 3.1 a), al establecer entre los fines de las Comunidades Autónomas los de regular el uso de las vías pecuarias.

Sin embargo el Proyecto de Ley no establece las directrices básicas que orienten esas medidas de protección y restauración que permitan una uniformidad en los criterios a seguir a la hora de establecer actuaciones sobre las vías pecuarias. Este es un aspecto de gran importancia por cuanto que en ausencia de regulación, pueden presentarse situaciones no deseables, como, por ejemplo, el de una vía pecuaria que presente un buen estado de conservación en el tramo que transcurre por una Comunidad Autónoma y presentar peor grado de conservación en el tramo siguiente, perteneciente a la Comunidad Autónoma contigua.

Con relación a la regulación de los usos compatibles y complementarios, caben las mismas consideraciones que en el supuesto anterior, pudiendo darse el caso de que en una misma vía pecuaria se definan y regulen los usos alternativos y complementarios con diferentes criterios para los distintos tramos pertenecientes a las Comunidades Autónomas por los que aquélla transcurre.

Por ello, el Proyecto de Ley debería contemplar los mecanismos básicos de coordinación y colaboración en las tareas de ejecución de

actuaciones sobre las vías pecuarias cuyos itinerarios transcurran por territorios de dos o más Comunidades Autónomas.

4. Aunque en el artículo 18 se crea la Red Nacional de Vías Pecuarias que se incorporarán al Fondo Documental del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el Proyecto de Ley no aparecen regulados los mecanismos de adopción de medidas tendentes a potenciar la utilización de las vías pecuarias en actividades turísticas, recreativas o deportivas; aspectos estos que aparecen implícitamente en lo que el texto normativo califica de "usos compatibles y complementarios". Por la importancia que en la práctica ha de tener ese tipo de actividades, sería conveniente establecer una regulación básica que, partiendo de la definición de dichas actividades turísticas, recreativas y deportivas en las vías pecuarias, oriente las futuras actuaciones de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, la utilización de vehículos motorizados que no sean de carácter agrícola, debería estar sometida a prohibición específica.

5. La determinación de los fines concretos que justifican la caracterización de las vías pecuarias como bienes de dominio público está explícitamente contemplada en el artículo 3.1, al establecer los fines que deben perseguir las Comunidades Autónomas.
6. La definición de intereses generales, a efectos de la realización de actuaciones sobre las vías pecuarias, debería ser motivo de una regulación específica y concreta en la Ley.

En el artículo 11, relativo a las modificaciones de trazado, se establece que éstas podrán realizarse por "razones de interés público y excepcionalmente y de forma motivada, por interés particular, previa desafectación", lo que debería estar complementado con algún tipo de orientación específica que permita un cierto grado de coherencia y coordinación entre las Comunidades Autónomas a la hora de fijar los

criterios para las motivaciones a que hace referencia el mencionado artículo.

Los mismos argumentos pueden señalarse en lo que se refiere a las ocupaciones temporales del artículo 14 del Proyecto de Ley.

7. En lo relativo a los Municipios, el artículo 8.7 establece, en el procedimiento de deslinde, la audiencia a los Ayuntamientos correspondientes. Por su parte, en materia de modificaciones de trazado de las vías pecuarias, aquéllos deberán ser consultados con carácter previo a la modificación (artículo 11.2). Finalmente, el artículo 14 establece que los Ayuntamientos deberán informar sobre las ocupaciones temporales que atañen a sus términos municipales.

En esos tres artículos, el Proyecto de Ley otorga a los Ayuntamientos un papel necesario, pero no suficiente, por cuanto que aquéllos deberían poder intervenir y participar directamente en el diseño y la planificación de las medidas y actividades que se prevean para las vías pecuarias, en particular en los tramos que corresponden a sus términos municipales.

8. La descentralización en la toma de decisiones y en la gestión parecen estar suficientemente garantizadas en el articulado. Sin embargo, la compatibilidad con el mantenimiento de la homogeneidad que requiere la existencia de unos intereses de carácter nacional, tiene algunas lagunas que se deberían subsanar, como se viene diciendo en los puntos anteriores.
- 9 La clasificación, deslinde y amojonamiento están reguladas con suficiente amplitud en el capítulo I del Título I del Proyecto de Ley; aunque cabría proponer que aquellas actuaciones que lleven aparejada la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios, requieran la audiencia de las Organizaciones Profesionales Agrarias, Cámaras Agrarias, Asociaciones de Ganaderos oficialmente reconocidas, Corporaciones Locales y particulares afectados.

10. La tipificación de infracciones y sanciones son objeto de regulación explícita y detallada en el Título IV del Proyecto de Ley. Sin embargo, dada la importancia de los efectos negativos que sobre las vías pecuarias puede tener la utilización de vehículos motorizados que no sean de carácter agrícola, la sanción de dichas prácticas debería estar contemplada en la Ley
11. La atribución de funciones de vigilancia a órganos generales o específicos no está explícitamente prevista. Si bien puede entenderse que esta cuestión corresponde a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus potestades normativas, el Proyecto de Ley debería contener una referencia explícita a la materia, por cuanto que así lo exige la existencia de unos intereses de carácter nacional.
12. El sistema de financiación debería tener una regulación más detallada que la establecida en el artículo 3.2, en donde solamente se prevé la posibilidad de instrumentar ayudas económicas por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, así como la prestación de asistencia técnica a las Comunidades Autónomas.
13. El Consejo Económico y Social considera que la Ley debería contemplar la participación de las Organizaciones Profesionales Agrarias en los procesos relativos, no solo a la modificación del trazado de las vías sino también, a los siguientes aspectos:
 - Emisión de informes consultivos sobre las licitaciones presentadas para la concesión de los distintos usos.
 - Control y seguimiento de los usos alternativos de las vías pecuarias.
 - Posibilidad de instar a la Administración a presentar informes de evaluación de resultados de las actuaciones de las concesiones realizadas.

- Elaboración de un mapa de las vías con tránsito ganadero y de los obstáculos que impiden el buen funcionamiento de las mismas.
 - Elaboración de un calendario sobre los períodos de tránsito ganadero con el fin de evitar solapamientos con los usos complementarios y las ocupaciones temporales, así como posibles conflictos con los usos compatibles.
 - Elaboración de criterios de prioridad relacionados con el medio agrario (por ejemplo, apicultura) para la asignación de las concesiones de ocupación temporal y aprovechamiento de sobrantes.
14. Finalmente, el Consejo Económico y Social estima que debería recogerse expresamente el carácter público de la acción para exigir el cumplimiento de lo preceptuado en este Proyecto de Ley; así como la especial intervención de las Organizaciones Profesionales Agrarias como colaboradoras de la Administración en las tareas de vigilancia, inspección y control.

VIII. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social valora positivamente la iniciativa legislativa del Gobierno, concretada en el Proyecto de Ley de Vías Pecuarias presentado a las Cortes Generales en julio de 1994 y actualmente en trámite en el Senado.

El Proyecto de Ley viene a dar respuesta a la necesidad de actualizar y racionalizar la situación a que había llevado la aplicación de la Ley 22/1974, que permitía roturaciones agrícolas, ocupaciones urbanísticas, construcción de infraestructuras sobre vías pecuarias, etc. y que han llevado a la destrucción de tramos importantes de aquéllas.

Los objetivos generales de mantener la consideración de las vías pecuarias como bienes de dominio público, frenar su degradación y regular las condiciones para los usos complementarios y alternativos, están reflejados en el texto del Proyecto de Ley. No obstante, este Consejo Económico y Social considera que los mecanismos establecidos en aquel resultan, en algunos casos, insuficientes para la consecución de los mencionados objetivos; según se ha expresado en el epígrafe anterior dedicado a las valoraciones del Proyecto de Ley de Vías Pecuarias.

El Consejo Económico y Social desearía que el presente informe de valoración del Proyecto de Ley de Vías Pecuarias sea tomado en consideración dentro del trámite parlamentario en que se encuentra.

Madrid, a 15 de febrero de 1995

Vº Bº El Presidente

El Secretario General

Federico Durán López

Angel Rodríguez Castedo