

Las vías pecuarias como recursos ambientales¹

Olga Herráiz Serrano

Letrada de las Cortes de Aragón.

Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Fotos: Álvaro López

La Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, materializa un cambio de paradigma en la evolución legislativa de estos bienes públicos, que había reclamado la doctrina y que vino auspiciado por nuestra Constitución (García Álvarez, 1986, pag. 75), de forma que, desde una perspectiva casi desamortizadora que había llegado a caracterizar su régimen jurídico, han pasado a contemplarse bajo un punto de vista conservacionista². Apoyada en sus dimensiones medioambiental, sociocultural y de ocio, como expresión de los valores enunciados en los arts. 40.1, 43.3 y 45.1 CE, la red de vías pecuarias ha diversificado su valor funcional tradicional. El legislador estatal fue consciente de que solo de esa forma podía sentar las bases de su subsistencia, amenazada como estaba por factores económicos y sociales fundamentalmente, pero también urbanísticos y especulativos. Se refieren a ellos, entre otros muchos autores, Clavero, (1999), Fernández Otal, (1999) y Avendaño (1998). Por su parte, Cazorla y Merino, (1995), subrayan que entre un 20 y un 50 por ciento de

la superficie teórica de las vías pecuarias se encuentra afectada en mayor o menor grado por ocupaciones o intrusiones.

Resumía García Álvarez que: “La situación actual de las vías pecuarias es el resultado de una lucha constante por su supervivencia”(García Álvarez, 1986). Las vías pecuarias se consideran hoy un recurso ambiental, vinculado a un modelo de desarrollo sostenible de las zonas rurales, en esta, cronológicamente, cuarta etapa histórica de la gestión de estos bienes, en la que se ha tratado de reforzar, además, su caracterización como dominio público. Siguiendo a Alenza y retomando también mi trabajo del año 2000, las tres etapas históricas anteriores se corresponderían con los períodos 1273-1836 (bajo el protagonismo de la Mesta); 1836-1931 (gestión por la Asociación General de Ganaderos) y 1931-1978 (centralización de competencias en el Ministerio de Agricultura). El mismo Alenza habló de dominio público “superreforzado” (2001) por oposición a su caracterización histórica como dominio público “relajado” (Guaita, 1967), que asimismo había asumido la jurisprudencia.

La plurifuncionalidad (Herráiz, 2000; Canals, 2002) de estos caminos ganaderos no solo se vincula a los entornos rurales. En las ciudades, la recuperación de las vías puede favorecer la dotación de espacios urbanos o periurbanos desti-

¹ El presente trabajo se incluye dentro de las actividades del Grupo consolidado de investigación ADESTER (Estudios Territoriales), reconocido por el Gobierno de Aragón (BOA núm. 48, de 20 de abril de 2005).

² Lo expresan a la perfección Alenza García (2001a: pp. 50 y 266; 2005: pp. 2660 y ss.; 2006: p. 49; y 2009: p. 323) y Argudo Pérez (2006: p. 12), reiterándose asimismo esa idea de “positivo giro”, “giro copernicano” o “salto cualitativo” de la legislación en trabajos posteriores, como el de Martínez González (2009: p. 90).



nados al sistema general de comunicaciones o bien a espacios libres. Así pues, las vías pecuarias constituyen un elemento fundamental en la actualidad para la conformación del sistema regional de recursos naturales de cada comunidad autónoma, pero también para la definición del de espacios libres en los ámbitos urbanos y metropolitanos (Martínez González, 2009).

Y decimos de las Comunidades Autónomas porque ellas son las responsables principales de su gestión. Por eso, las ocho por las que principalmente ha venido discurriendo el entramado de cañadas, cordeles y veredas han desarrollado la LVP que aprobó el Estado en 1995³. Además,

³ Cronológicamente, Extremadura (inicialmente RVPEx y hoy LAEx), Navarra (LVPN), La Rioja (RVPLR), Madrid (LVPCM), Andalucía (RVPAnd), Castilla-La Mancha (LVPCLM), Aragón (LVPAr) y la Comunidad Valenciana (LVPCV).

todas las experiencias autonómicas demuestran la incidencia de numerosas políticas sectoriales sobre las vías pecuarias, especialmente de la urbanística, de espacios naturales protegidos, de concentración parcelaria, de caza, de patrimonio, etc. (Elías, 1998; Herráiz, 2013). No en vano, estos caminos ganaderos son infraestructuras viarias que se asientan sobre el territorio y que condicionan los usos que del mismo se pueden hacer. Aunque muchos son los problemas jurídicos que plantean al atravesar cascos urbanos de pueblos y ciudades, la mayor parte de la superficie cañadiega está ubicada en suelo no urbanizable, presentándose como bienes ambientales de primera magnitud. Lo resumen, entre otros, Antón (1994) y Carrillo, (2009), al hablar de los excesos en las políticas de concentración parcelaria y de extensión de regadíos, que han supuesto la modificación de trazados

de cañadas, cuando no su amortización, sin olvidar los casos de especulación inmobiliaria en los ámbitos periurbanos, a consecuencia de la anexión ilegal de las vías por parte de urbanizaciones, campos de golf, y, en general, de particulares y de corporaciones locales.

LA FUNCIÓN AMBIENTAL DE LAS VÍAS PECUARIAS

“Las vías pecuarias españolas no solo son un condicionante en la ordenación territorial o en el desarrollo urbanístico de los municipios, sino que son también y ante todo un importante recurso de gran valor natural, que al mismo tiempo reúnen elementos culturales de gran atractivo tales como puentes, casas de esquileo, lavaderos de lana, ermitas, majadas, chozas de pastores, chiviteras, fuentes, etc, lo que hace que las mismas sean uno de los principales recursos con el que cuentan numerosas comarcas de nuestro medio rural para fomentar un desarrollo sostenible de las mismas” [Jiménez Mellado (2003)].

En relación con los usos de nuestra red cañadiega, una de las novedades más significativas de la LVP fue el reconocimiento expreso de los ambientales y, muy especialmente, su función como corredores ecológicos, que la legislación posterior, tanto estatal (LPNB), como autonómica, ha pretendido potenciar.

El valor ambiental del uso prioritario, que es el tránsito ganadero y también las actividades de pastar, abrevar, reposar o pernoctar en las vías, sería el derivado de su función de pastizal con matorral o pastos con arbolado disperso. En palabras de Franco Castellanos (2000), como sistemas silvopastorales, las vías pecuarias representan una excelente fórmula de equilibrio y compatibilidad entre producción y conservación de los recursos porque su función de pastizal longitudinal favorece los ecosistemas circundantes. Por su parte, Gómez Sal (1993) explica que el abonado, el pisoteo y el consumo selectivo de determinadas especies condicionan la existencia de una



cubierta vegetal bien diferenciada de la de las zonas adyacentes.

No sin fundamento, algún autor ha puesto de relieve que el orden lógico del aprovechamien-



to de pastos que cubren las vías sería su uso prioritario por los ganados trashumantes en la época de los desplazamientos estacionales y el uso restringido temporal por los ganados trashumantes y locales que realizan movimien-

tos, y que la pretensión debería ser no solo la de conservar, sino también la de mejorar los recursos pastables de estos caminos, así como las condiciones de mantenimiento de los lugares a ellos asociados, en beneficio de la con-

sideración medioambiental de las vías. Según señala Argudo Pérez (2006), si se produce una sobreexplotación de los pastos por la ganadería local, se impide de hecho su aprovechamiento estacional por los ganados trashumantes, mostrándose crítico con la regulación que hacen algunas normas autonómicas.

Por otra parte, se declaran compatibles con las actividades pecuarias otros usos rurales, como las plantaciones lineales, cortavientos u ornamentales o las comunicaciones rurales (art. 16 LVP), comprendiendo estas tanto las que conllevan el desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola como las que se realizan con vehículos motorizados que no sean de carácter agrícola para acceder a una explotación, vivienda o aula de naturaleza situada en el campo. No obstante la declaración de compatibilidad de estos usos, las plantaciones se condicionan a que permitan el tránsito normal de los ganados; el desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola se supedita a respetar la prioridad del paso de estos, evitando su desvío o la interrupción prolongada de su marcha; y se declara excepcional la circulación de los vehículos no agrícolas, que queda sujeta a usos específicos y concretos, apreciados por las Comunidades Autónomas, normalmente, al conceder si procede el título correspondiente, que no podrá otorgarse para los momentos de tránsito de ganados ni para aquellas vías que revistan interés ecológico y cultural. Para algunos autores como Franco Castellanos (2000), si consideramos los usos compatibles desde la dimensión ambiental de las vías pecuarias, carecería de justificación que se trate más duramente el desplazamiento de los vehículos motorizados no agrícolas que el de los que sí revisten este carácter en la medida en que, potencialmente, los dos pueden dañar el pastizal de estos caminos.

También en clave ambiental, la LVP (art. 17.3) introduce restricciones sobre los usos complementarios, como el paseo, el senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados, que constituyen el soporte de la consideración de las vías como recursos turísticos, cuando “pue-

dan suponer incompatibilidad con la protección de ecosistemas sensibles, masas forestales con alto riesgo de incendio, especies protegidas y prácticas deportivas tradicionales”. (Bensusán, 2002)

Pero decíamos al principio que algunos de los complementarios son verdaderos usos ambientales. Así, en relación con la flora, en primer lugar, las vías pecuarias actúan, por su estructura lineal, como bandas de vegetación natural que conectan áreas que pueden tener valor para la conservación de especies (Gómez Sal, 1993). En segundo término, destaca su valor paisajístico pues algunos de sus tramos “son esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres” (art.7 RD 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres). Estos caminos contribuyen al mantenimiento de ecosistemas silvo-pastorales de alto valor ecológico, como las dehesas y los pastizales de montaña. Según dice Gómez Sal: “el trazado de las cañadas no seguía la vía más rápida o directa, sino que tenía en cuenta la necesidad de encontrar cada día áreas de descanso adecuadas, con disponibilidad asegurada de agua y forraje, lo que explica la diversidad paisajística creada”.

Asimismo, en tercer lugar, las vías pecuarias próximas a los espacios naturales pueden actuar como franjas exteriores de protección, amortiguando los posibles impactos negativos que pudieran generarse en su entorno (Rico, 1995).

LAS VÍAS PECUARIAS DECLARADAS DE ESPECIAL INTERÉS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL

Como novedad añadida a la ya reseñada plurifuncionalidad de las vías pecuarias, los legisladores autonómicos permiten que se clasifiquen tramos de ellas especialmente aptos para los usos ambientales, culturales, recreativos o

turísticos. En concreto, varias Comunidades Autónomas han apurado las posibilidades interpretativas del inciso del art. 15 LVP que se refiere a las que revistan interés ecológico o cultural y han creado, entre otras, la categoría de las vías pecuarias de especial interés natural al objeto de ponderar el notable valor ambiental de algunas de estas sendas en particular, y con la consecuencia jurídica de dificultar en tales casos su desafectación del uso público⁴. Encontramos ese reconocimiento en la legislación sectorial de vías pecuarias de Navarra, Madrid, Castilla-La Mancha, Aragón y Extremadura, mientras Castilla y León lo incluye en la de espacios naturales protegidos.

La definición, cuando la hay, de las que se denominan vías pecuarias de interés natural (disp. adic. tercera LVPN, art. 9 LVPCM), de interés especial (art. 86 Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León), o de especial interés natural [art. 6.3.a) LVPCLM y art. 11 LVPAr], resulta intercambiable. Se trata de aquellas vías que discurran dentro de los límites de los espacios naturales protegidos de la Comunidad de que se trate o que sirvan para conectarlos o que, en general, presenten características que las hagan acreedoras de un especial valor para los fines de conservación de la naturaleza.

Decíamos anteriormente que una de las consecuencias más importantes de la calificación de las vías como de interés natural es la de dificultar o, incluso, prohibir su desafectación aun en el supuesto de haber perdido su utilidad para el tránsito de ganado o las comunicaciones agrarias, presuponiendo que conservan los valores que las cualifican para la protección del medio natural y el uso no lesivo del territorio. En el peor de los casos, alguna normativa admite la demostración de la prevalencia del nuevo fin aducido como prueba en contrario de dicha presunción, mientras otras parecen reducir la desafectación en tales casos a una previa revisión de su declaración como vías de interés

natural. El artículo 24.2 LVPAr, en su apartado 3, impone, asimismo, en todo procedimiento de desafectación de vías pecuarias de especial interés natural, la audiencia a las asociaciones cuyo objeto sea velar por la defensa y conservación de la naturaleza, además del resto de Administraciones y organizaciones cuya consulta sea obligada con carácter general.

LAS VÍAS PECUARIAS COMO OBJETO DE PROTECCIÓN POR LA ORDENACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Las vías pecuarias reciben especial protección de la normativa ambiental en dos supuestos: cuando atraviesan espacios naturales protegidos y cuando en sí mismas son consideradas como tales (Franco, 2000; Alenza, 2001a). En ambos casos, se ha dicho que “los trazados pecuarios pueden jugar un papel fundamental en la restauración de los paisajes forestales alterados como consecuencia de la destrucción de los bosques de ribera, el deterioro de los linderos, etc., mediante la repoblación de sus márgenes, lo que contribuye a la protección del suelo y lucha contra la erosión mediante la restitución edáfica” (Martínez González, 2009).

Por lo que hace a la primera perspectiva, la disp. adic. tercera de la LVP ordena que el uso de los tramos de vías pecuarias afectados se determine en el oportuno PORN o PRUG, por lo que, en concordancia con ello, la LPNB, en su art. 20, ordena a las Administraciones Públicas que prevean, en su planificación ambiental o en los PORNs, “mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores, en particular entre los espacios protegidos Red Natura 2000 y entre aquellos espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad”, otorgando “un papel prioritario a los cursos fluviales, las vías pecuarias, las áreas de montaña y otros elementos del territorio, lineales y continuos, o que actúan como puntos de enlace, con independencia de que tengan la condición de espacios naturales protegidos”. Ahora bien, la propia disp. adic. tercera de la LVP prescribe que los instrumen-

⁴ Consecuencias estas que han recibido el beneplácito general de la doctrina, como ejemplifica el parecer de Franco Castellanos (2000c: p. 8).

tos de planificación ambiental “asegurará[n] el mantenimiento de la integridad superficial de las vías, la idoneidad de los itinerarios, de los trazados, junto con la continuidad del tránsito ganadero y de los demás usos compatibles y complementarios de aquel”. Como destaca Alenza García (2001a: pp. 451 y 452), la prioridad y prevalencia de la regulación del espacio natural protegido sobre las funciones de las vías pecuarias no obsta a que lo normal sea que se admitan los usos propios de estos caminos al atravesar tales espacios aunque se sometan a un mayor control que el previsto en la LVP. En las situaciones excepcionales en que no quede otro remedio que prohibir los usos propios de las vías pecuarias, será preciso lógicamente recurrir a la modificación de su trazado⁵.

Respecto de la segunda opción, la de que tramos de la red cañadiega constituyan en sí mismos espacios naturales, Franco Castellanos (2000c) justificó en su día, pormenorizadamente, el encaje de las vías pecuarias en las figuras de las reservas naturales, de los monumentos naturales y de los paisajes protegidos, considerando esta última como la más apta para aunar los valores ambientales, antropológicos y culturales asociados a la red pecuaria, a la vez que descartó la opción de declarar parque nacional a una vía completa o, incluso, a todas las vías pecuarias, como se había llegado a propugnar desde algunas instancias, salvo que mediara reforma de la Ley 3/1995 para incorporar los instrumentos de planificación ambiental adecuados.

Sin ir más lejos, el art. 46 de la Ley 9/1999, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha, declara “Paisajes Protegidos aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial”, incluyendo “en estos supuestos los paisajes agrarios tradi-



cionales y extensivos de dehesas, praderas de diente, prados de siega y estepas cerealistas que, adicionalmente a su valoración estética y cultural, contribuyan a la conservación de una importante parte de la biodiversidad de la

⁵ Vid. Franco Castellanos (2000c: pp. 6 y ss), quien recuerda el derecho de resarcimiento a que habría lugar en esos casos si la norma reguladora del espacio natural protegido hubiese establecido que la alteración de los usos tradicionales y consolidados en las zonas afectadas por la creación del mismo podría dar lugar a indemnización, así como Alenza García (2001a: p. 453).



Región”, y ordenando mantener en ellos “las prácticas agrarias de carácter tradicional y extensivo que contribuyan a la preservación de sus valores estéticos y culturales y sus recursos naturales”.

Solo algunos autores aislados han defendido la desafectación de las vías pecuarias que se encuentren dentro de espacios naturales “de cara a conseguir la unidad de gestión” (De Miguel, Lomba y Rodríguez Martín, 1982). Otros han

analizado la posibilidad de que la zonificación que realice el instrumento de planificación de un espacio natural pudiera llegar a ser incompatible con el mantenimiento de los usos de una vía pecuaria que lo atravesase, razón por la cual podría llegar a ser preciso el ejercicio de la potestad de modificación del trazado de esta por el interés público ambiental del caso.

Si tal no sucede y la vía queda integrada dentro del espacio natural protegido, puede ocurrir que las normas de protección del mismo “endurezcan el rigor tuitivo” de la legislación de vías pecuarias⁶, por ejemplo, limitando los usos que, con carácter general, pudieran llevarse a cabo en ellas (Villalvilla, 2000).

EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA Y LA PROTECCIÓN PENAL DE LAS VÍAS PECUARIAS POR RAZONES AMBIENTALES

Como es habitual en la legislación sectorial de bienes públicos, la relativa a las vías pecuarias completa el régimen jurídico de estas sendas con la previsión del ejercicio de la potestad de reprimir los ilícitos administrativos que se cometan y de imponer el deber de reparación de los daños causados. Analizando con perspectiva histórica la legislación sobre estos caminos, podemos destacar que la LVP es la primera norma de tal rango que dedica un Título específico (el cuarto y último) a regular el ejercicio de la potestad sancionadora y la exigencia de responsabilidad civil derivada de los atentados que puedan cometerse contra estos bienes demaniales. Asimismo, la doctrina ha puesto de relieve que, frente a otros tipos de caminos públicos, las vías pecuarias demandan un concepto más amplio de conservación pues, junto a la del trazado físico en sí, ha de comprender la de otros elementos ambientales o culturalmente valiosos, directamente vinculados a ellas (Martínez-Carrasco, 2003). Así, muchas de las infracciones que tipifica la LVP tienen por ob-

jeto la protección del medio ambiente en sentido amplio y, en muchos casos, será necesario apelar a la protección de la normativa de aguas, de la específica de los humedales, de la de contaminación acústica, etc. Franco Castellanos (2000c), recuerda que, dado que el demanio cañadiego es de titularidad autonómica, serán las Comunidades Autónomas las titulares de los derechos hidráulicos que se aprovechen en las vías pecuarias y las que, por ejemplo, puedan reclamar a los Ayuntamientos por la existencia de los vertederos incontrolados o escombreras en estos caminos ganaderos.

Si sistematizamos las infracciones de la LVP con base en el bien jurídico protegido, y diferenciamos infracciones contra la integridad física, infracciones contra la integridad jurídica, infracciones contra la afectación al uso público y, finalmente, una categoría residual, constituida por ciertas infracciones instrumentales, donde encajar otros intentos de dificultar la acción protectora de la Administración, tendrían cabida en el primer grupo de infracciones, por suponer un atentado para la misma entidad física de los caminos pastoriles, “la realización de vertidos o el derrame de residuos” dentro de su ámbito espacial, así como toda causación de daños a aquellos que, sin embargo, no impida el tránsito de los ganados ni los demás usos a que pueden destinarse. La primera conducta se halla tipificada como infracción grave en el art. 21.3 b) LVP, mientras que la segunda constituye falta leve a tenor del art. 21.4 a).

Como infracciones con las que el legislador pretende preservar la integridad jurídica de estos bienes, deben reputarse, en cambio, la alteración de los elementos identificativos de sus límites externos y su ocupación sin el debido título administrativo o sin ajustarse a las condiciones establecidas en él. Mientras “la alteración de hitos, mojones o indicadores de cualquier clase, destinados al señalamiento de los límites de las vías pecuarias” y “la ocupación de las mismas sin el debido título” se clasifican como infracciones muy graves [art. 21.2 a) y d)], el mero “incumplimiento de las condiciones establecidas” para hacer legítima dicha ocupación

⁶ Expresión la entrecomillada que tomo de Franco Castellanos (2000c: p. 10).



merece el calificativo de leve [art. 21.4 b)]. En el caso de la primera conducta, sin embargo, cuando la utilidad reportada o pretendida excediese de 400 euros, se habría cometido ya no un ilícito administrativo, sino penal, tipificado en el art. 246 del Código, ubicado bajo el Capítulo V (“De la usurpación”) de su Título XIII (“Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico”).

En tercer lugar, encontramos el bloque más numeroso de faltas cometidas contra los caminos pastoriles, precisamente el que engloba todas las que pretenden garantizar la continuidad de su afectación al uso público determinante de la condición demanial. Ténganse por tales cuantas utilizaciones de las vías no hubiesen sido autorizadas previamente, hurtando a las Administraciones autonómicas su derecho a fiscalizar que las edificaciones, plantaciones, talas u otras obras e instalaciones no perturbaban en nada el tránsito pecuario y demás destinos a que aquellas hubiesen sido afectadas. Encajarían aquí tres de las faltas que la LVP ha clasificado como muy graves y otras tantas que tienen la consideración de graves. Las primeras se corresponden con las recogidas en el art. 21.2,

letras b (“la edificación o ejecución no autorizada de cualquier tipo de obras en terrenos de vías pecuarias”), c (“la instalación de obstáculos o la realización de cualquier tipo de acto que impida totalmente el tránsito de ganado o previsto para los demás usos compatibles o complementarios”) y d (“las acciones u omisiones que... impidan [el] uso” de estos caminos). En cambio, como infracciones graves tendentes a proteger la afectación, tenemos “la roturación o plantación no autorizada que se realice en cualquier vía pecuaria” [art. 21.3 a)]; “la corta o tala no autorizada de los árboles existentes” [art. 21.3 c)]; “el aprovechamiento no autorizado de los frutos o productos de las vías no utilizables por el ganado” [art. 21.3 d)]; y “la realización de obras o instalaciones no autorizadas” siquiera tengan naturaleza provisional [art 21.3 e)].

Ni qué decir tiene que las Comunidades Autónomas que hasta la fecha han desarrollado la LVP han respetado la tipificación contenida en la Ley básica estatal, siendo reseñable que apenas hayan introducido mayores especificaciones al respecto (véanse los arts. 21 LVPN, 50 RVPLR y 59.1 RVPAnd). Así, entre las novedades dignas de mención, cabe destacar el cambio de tipificación

que la mencionada Ley Foral ha operado sobre la infracción consistente en aprovechar, sin autorización, los frutos o productos de una vía pecuaria que no sean susceptibles de utilización por el ganado. La meritada conducta, que da lugar a la apertura de un expediente sancionador por falta grave de conformidad con la Ley estatal, ha sido rebajada a la consideración de leve en el art. 21.4 d) LVPN. Modificación que no puede merecer sino la tacha de exceso competencial, habida cuenta la plena aplicabilidad a esta Comunidad del reparto de atribuciones sobre las vías pecuarias en torno al binomio bases-desarrollo, y que el art. 21 de la Ley estatal indudablemente reviste dicho carácter básico (cfr. disp. final primera LVP). Algún matiz más han introducido tanto el legislador castellano-manchego como el aragonés. En la LVPCLM, las novedades son: la tipificación como muy grave de la reincidencia en infracciones graves, aunque sin mayores acentuaciones [art. 41.2.f)]; y la matización de que el incumplimiento de las condiciones establecidas en las concesiones y autorizaciones administrativas se tipificará como grave en lugar de leve siempre y cuando se dificulte el tránsito ganadero y demás usos compatibles y complementarios [art. 41.3.g)]. Por su parte, la LVPAr tipifica de forma novedosa “la extracción de rocas, áridos o gravas, las labores de investigación que se realicen en vías pecuarias, así como el asfaltado o cualquier actividad que suponga modificación de las condiciones de las mismas”, que califica de infracción grave [art. 50.b)], salvo que se impida el tránsito ganadero, en cuyo caso merece la consideración de muy grave [art. 49.h)]; tipifica como infracción grave nueva “La instalación de cualquier tipo de obstáculo o realización de cualquier actividad sin autorización que impida parcialmente el tránsito de ganado o lo previsto para los demás usos compatibles o complementarios” [art. 50.i)]; e incluye asimismo una nueva infracción leve consistente en “el desplazamiento de vehículos motorizados, fuera de los casos expresamente autorizados” [art. 51.c)].

Finalmente, en el apartado que hemos reservado a las infracciones instrumentales, se halla tipificada, con carácter general, cualquier conducta que suponga “obstrucción del ejercicio

de las funciones de policía, inspección o vigilancia”, que competen a los órganos administrativos sobre las vías pecuarias⁷.

Con carácter general, a fin de potenciar la eficacia del aparato administrativo sancionador en estos bienes ambientales, los órganos autonómicos competentes deben utilizar la facultad de adopción de cuantas medidas cautelares puedan garantizar el buen fin del procedimiento y evitar que se perpetúen los efectos de esas infracciones. Así pues, tan pronto como se incoe el correspondiente expediente con el propósito de verificar la comisión de alguna de las faltas que hemos enumerado en los párrafos anteriores, a modo de ejemplo podrán suspenderse, paralizarse y precintarse las obras o actividades dañosas; retirarse las instalaciones o elementos que dificulten el tránsito y uso regular de las vías pecuarias; exigir la prestación de una fianza a los presuntos responsables, o adoptar, en fin, cualquier otra medida prevista en la legislación que, con carácter provisional, asegure el restablecimiento de la legalidad vulnerada, en los términos que determine el procedimiento sancionador. Las medidas citadas han sido previstas en el referido art. 52 LVPCM, que al efecto también consiente que puedan adoptarse antes de la incoación del procedimiento sancionador si así lo exigieren razones de urgencia, e incluso después de haber recaído resolución en dicho expediente, mientras no sea firme. Al margen de lo anterior, debemos llamar la atención sobre una de las mayores innovaciones del sistema sancionatorio articulado en este sector del demanio por dicha Comunidad Autónoma. La misma, cumpliendo las recomendaciones que en su día formulara el Comité Económico y Social frente al Proyecto de Ley Estatal de Vías Pecuarias, y siguiendo la tendencia de ofrecer mecanismos que permitan la participación ciudadana en la protección del medio ambiente, ha instaurado la acción pública, con lo cual ha ampliado enormemente las posibilidades de los administrados para defender las vías pastoriles de la Comunidad de Madrid (art. 56 LVPCM).

⁷ Cfr. la letra f) del art. 21.3 LVP, en sede por tanto de las infracciones graves.

En muchos de estos supuestos, dependiendo de cuál sea el contenido de la decisión cautelar, sencillamente se estará adelantando en el tiempo la obligación de resarcir los daños irrogados que, a título de responsabilidad civil, puede acompañar a la imposición de sanciones administrativas. Tanto es así que el incumplimiento de las medidas provisionales que se hubiesen adoptado legalmente tiene la consideración de falta muy grave en la LVPCM (art. 52.4).

La orden de reparar el daño causado en una vía pecuaria aparece como una medida complementaria de la sanción que corresponda en razón de la tipificación de la conducta ilícita, por lo que no es de extrañar que el art. 20.1 LVP comience reiterando que aquella reparación tendrá lugar “sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan”, imponiéndose ya en el mismo procedimiento, ya en uno independiente que se instruya a la conclusión del anterior (Herráiz, 2000). En cualquier caso, la Ley no ha escatimado esfuerzos para potenciar la reposición como modalidad preferida del deber de resarcimiento. A mayor abundamiento, tras reconocer expresamente en el párrafo primero del art. 20.1 que

“la reparación tendrá como objetivo, en la medida de lo posible, la restauración de la vía pecuaria al ser y estado previos al hecho de cometerse la agresión”,

el legislador estatal consiente la intercambiabilidad del terreno donde haya de tener lugar el cumplimiento de la prestación de hacer en que la obligación restitutoria se traduzca. Nos referimos, claro está, al párrafo segundo del mismo precepto, que obliga, en el caso de que no se pueda restaurar el daño en el mismo lugar, a “recuperarse en otro espacio donde cumpla la finalidad de la vía pecuaria”. Sin parangón en otros sectores demaniales, la norma transcrita lleva hasta el extremo el intento de evitar que la reparación específica sea sustituida por una compensación en metálico. El legislador básico no tiene empacho en que, cuando los estragos causados sean irreversibles, se obligue al responsable a rehabilitar otro fragmento de la

misma u otra vía pecuaria en que su actividad pueda desplegar verdadera eficacia reparadora, de forma que solo en algunos casos y con carácter meramente residual se permite al infractor transformar su obligación de hacer en pecuniaria. Se instaura así un claro orden jerárquico en la exigencia de la reparación *in natura*, de manera que, aun siendo técnicamente imposible o económicamente irrazonable llevar a cabo la restauración deseada sobre el lugar del atentado, puede servir a la postre que se intente compensar el perjuicio en un tramo espacial y funcionalmente vinculado a aquel, como venía demandando la doctrina más avanzada sobre el particular (Gomis, 1998). Esta medida que comentamos colocó en su día a la legislación de vías pecuarias a la vanguardia de la reparación de daños medioambientales.

Para concluir, como última *ratio* siempre para el operador, pero como elemento a considerar dentro de la tutela jurídica de las vías pecuarias, cabe destacar la tipificación como delito sobre la ordenación del territorio y el urbanismo o contra los recursos naturales y el medio ambiente de determinadas actuaciones descritas en los arts. 319 y ss, así como 325 y ss, respectivamente, del Código Penal cuando se realicen en nuestros caminos para el tránsito ganadero (Avendaño, 1998 y Alenza 2001a).

LAS CANTIDADES PERCIBIDAS EN LA GESTIÓN DE LAS VÍAS PECUARIAS DEBEN DESTINARSE A SU CONSERVACIÓN

La financiación de la conservación de la red pecuaria corre a cargo de las Administraciones autonómicas gestoras, pero se puede contar con ayudas económicas de la Administración estatal (art. 3.2 LVP), así como con las cantidades percibidas de los particulares en concepto de multas, indemnizaciones, etc. (Martínez-Carrasco, 2003). Precisamente, como resaltara Argudo (2006), algunas de las leyes autonómicas sobre estos bienes públicos imponen expresamente el carácter finalista de las cantidades percibidas por la Administración gestora de las vías con desti-

no a la conservación, vigilancia y mejora de la red (art. 44 LVPCM y disp. adic. cuarta LVPAr). Igualmente, potencian la colaboración con otras Administraciones, organizaciones profesionales, asociaciones agrarias y ganaderas, y particulares⁸, como también han previsto otras Comunidades Autónomas. En el art. 39 de la LVPCLM, se prevé la colaboración expresa de la Administración regional con las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de su territorio, con las Comunidades Autónomas “por donde tengan prolongación” las vías pecuarias de la Red Regional y con aquellos “Organismos, Organizaciones Agrarias, Ganaderas y colectivos que tengan como fin la defensa del medio ambiente”. ❁

Lista de abreviaturas utilizadas

Disp. adic.: disposición adicional.
 Disp. final: disposición final.
 LAEx: Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura.
 LPNB: Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
 LVP: Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.
 LVPAr: Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de Vías Pecuarias de Aragón.
 LVPCLM: Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha.
 LVPCM: Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.
 LVPCV: Ley 3/2014, de 11 de julio, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana.
 LVPN: Ley Foral 19/1997, de 15 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Vías Pecuarias.
 PORN: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.
 PRUG: Plan Rector de Uso y Gestión.
 RVPAnd: Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
 RVPEx: Decreto 49/2000, de 8 de marzo, por el que se establece el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad

⁸ Vid. arts. 46 y 48 LVPCM, relativos a los convenios de colaboración con Ayuntamientos y Comunidades Autónomas limítrofes, respectivamente, así como arts. 41, 42, 43 y 44 LVPAr, que recogen el deber de colaboración “con la Administración General del Estado, con las distintas Administraciones y organismos públicos del territorio de la Comunidad Autónoma y con las organizaciones profesionales o asociaciones agrarias y ganaderas”; “con las Comunidades Autónomas limítrofes a su territorio para garantizar los usos de las vías pecuarias”; “mediante el otorgamiento de contratos de patrocinio y convenios de colaboración con entidades e instituciones públicas y privadas y con particulares, sin perjuicio de los auxilios económicos que pudiera prestar a tal fin conforme a la legislación general en materia de subvenciones”; y la colaboración interdepartamental en el seno de la propia Administración autonómica.

Autónoma de Extremadura, que derogó el aprobado por Decreto 143/1996, de 1 de octubre.

RVPLR: Decreto 3/1998, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

BIBLIOGRAFÍA

- Alenza García, José Francisco (2001a): *Vías pecuarias*, Madrid, Civitas.
- (2001b): “El marco jurídico de las vías pecuarias”, en *Actas de la Conferencia internacional de vías pecuarias y corredores verdes*, Chiclana de la Frontera, 21-24 de noviembre de 2001, pp. 50-57.
- (2005): “Vías pecuarias”, en Santiago Muñoz Machado, *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo II, Iustel, Madrid, pp. 2660-2670.
- (2006): “La Ley 3/1995, de vías pecuarias: 10 años de aplicación”, en *Actas del I Congreso Nacional de Vías Pecuarias*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, pp. 47-59.
- (2009): “Lección 12: Las vías pecuarias”, en Tomás Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, vol. 5 (Bienes e infraestructuras públicas), Iustel, pp. 319-344.
- Almorox Alonso, Javier y de Antonio García, Roberto (1996): “La utilidad de las vías pecuarias”, en *Agricultura. Revista agropecuaria*, núm. 768, pp. 563-568.
- Antón Burgos, Francisco Javier (1994): “Las vías pecuarias españolas en la actualidad: ¿un relicto del pasado o una realidad funcional?”, en *El medio rural español: cultura, paisaje y naturaleza: homenaje a don Angel Cabo Alonso*, vol. 2, pp. 1103-1110.
- Argudo Pérez, José Luis (2006): “Las vías pecuarias en el siglo XXI: tradición e innovación legislativa autonómica desde la perspectiva aragonesa”, en *Revista de derecho agrario y alimentario*, núm. 48, pp. 11-28.
- Avendaño Corcoles, Francisco José (1998): “Estudio analítico de las vías pecuarias en el marco jurídico actual”, en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 20, pp. 41-54.
- Bensusan Martín, Pilar (2002): “Vías pecuarias y turismo rural: un binomio a potenciar”, en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz e Iñigo del Guayo Castiella (coords.), *Panorama jurídico de las Administraciones públicas en el siglo XXI: homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*, pp. 151-162.
- (2003): *Las vías pecuarias*, Madrid, Marcial Pons.
- Cabo Alonso, Ángel (2004): “Funciones no ganaderas de las viejas vías pecuarias”, en *Historia, clima y paisaje: estudios geográficos en memoria del profesor Antonio López Gómez*, pp. 99-110.
- Calero Rodríguez, Juan Ramón (1995): Régimen jurídico de las costas españolas, Pamplona, Aranzadi.
- Canals i Ametller, Dolors (2002): “El nuevo valor funcional de los caminos públicos”, en *XIII Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo: La enseñanza del derecho administrativo, tercer sector y fundaciones, rutas temáticas e itinerarios culturales, Salamanca, 9-11 de octubre de 2000*, Barcelona, Cedecs, pp. 601-615.
- Carrillo Donaire, José Luis (2005): “La intervención administrativa sobre las vías pecuarias”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 59, pp. 25-74.

- (2009): “Vías pecuarias”, en Julio V. González García (coord.), *Derecho de los bienes públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 703-742.
- (2011): “Recuperación y protección de caminos rurales y vías pecuarias”, en Santiago Muñoz Machado (coord.), *Tratado de derecho municipal*, vol. 3, pp. 3125-3178.
- Cazorla Montero, Adolfo y Merino García, Julio (1995): “Pasado, presente y futuro de las vías pecuarias españolas: hacia una planificación integrada”, en *IV Congreso Nacional de Derecho Agrario*, pp. 343-351.
- Clavero Salvador, Juan (1999): “Nuevos usos para viejos caminos”, en *Revista Medio Ambiente*, Junta de Andalucía, núm. 32.
- De Miguel Ruiz, Juan Antonio; Lomba Prat, Juan y Rodríguez Martín, Francisco (1982): “Potenciación de los usos de las vías pecuarias”, en *Estudios Territoriales* núm. 5, pp. 39-68.
- Elías Pastor, Luis Vicente (1998): “Las vías pecuarias como patrimonio cultural”, en *Patrimonio cultural y sociedad: una relación interactiva: curso celebrado en Valladolid, del 21 al 29 de mayo de 1997*, pp. 155-168.
- Escudero Pérez, Alfredo y García Fenoy, Angeles Begoña (2002): “Vías pecuarias en el siglo XXI: problemática de su recuperación y usos potenciales”, en *Caminería hispánica: actas del V Congreso Internacional de Caminería Hispánica celebrado en Valencia (España)*, julio 2000, publicadas en Manuel Criado de Val (coord.), *Caminería física y literaria*, vol. 1, pp. 117-134.
- Espuga González de la Peña, Ana Pilar; González Algarra, Encarnación y Arnalich Castañeda, Arturo (1999): “Vías pecuarias: conservación y nuevos usos”, en *Observatorio medioambiental*, núm. 2, pp. 81-104.
- Fernández Otal, José Antonio (1999): “Las vías pecuarias en Aragón: memoria histórica y futuro abierto”, en María Angeles Magallón Botaya (coord.), *Caminos y comunicaciones en Aragón*, Zaragoza, Instituto Fernando el Católico, pp. 225-248.
- Ferrís Gil, Carlos (2004): *Los caminos de las montañas: bases jurídicas y sociales del patrimonio viario*, Zaragoza, Prames.
- Franco Castellanos, Carolina (2000a): “El régimen jurídico de los usos ambientales de las vías pecuarias”, en Francisco Sosa Wagner (coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 3833-3898.
- (2000b): “Las vías pecuarias y la protección del medio ambiente (I)”, en *Revista interdisciplinaria de gestión ambiental*, núm. 13, pp. 1-6.
- (2000c): “Las vías pecuarias y la protección del medio ambiente (y II)”, en *Revista interdisciplinaria de gestión ambiental*, núm. 14, pp. 1-14.
- García Álvarez, Antonio (1986): “Espacios libres y de protección en las legislaciones sectoriales: carreteras, embalses y cursos de agua, costas y vías pecuarias”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 99, pp. 121-161.
- Garzón Heydt, Jesús (2001): “Trashumancia y conservación de ecosistemas en España”, en *Actas de la Conferencia internacional de vías pecuarias y corredores verdes*, Chiclana de la Frontera, 21-24 de noviembre de 2001, pp. 81-93.
- Gómez Sal, Antonio (1993): “Importancia de las vías pecuarias en la estrategia de la conservación de la Naturaleza”, en *El campo: boletín de información agraria*, núm. 128, pp. 229-242.
- (2001): “Funciones ecológicas de las vías pecuarias”, en *Actas de la Conferencia internacional de vías pecuarias y corredores verdes*, Chiclana de la Frontera, 21-24 de noviembre de 2001, pp. 94-100.
- Gomis Catalá, Lucía (1998): *Responsabilidad por daños al medio ambiente*, Pamplona, Aranzadi.
- Guedea Martín, Manuel (2009): “El dominio público viario”, en José Bermejo Vera (dir.), *Derecho Administrativo. Parte especial*, 7ª ed., Madrid, Civitas, pp. 545-563.
- Herráiz Serrano, Olga (2000): *Régimen jurídico de las vías pecuarias*, Granada, Comares.
- (2013) “Vías pecuarias, urbanismo y medio ambiente”, en F. López Ramón y V. Escartín Escudé (Coord.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, pp. 527-568.
- Herrero Tejedor, T.R.; Ezquerro Canalejo, A.; Conejo Martín, M.A. y Pérez Martín, E. (2008): “Las vías pecuarias: nueva función ecológica dentro de su marco geográfico, histórico y legal”, en L. A. Desdentado Gómez et al. (coord.), *Evaluación de impacto ambiental en España: nuevas perspectivas (Actas del IV Congreso Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – CONEIA-)*, Madrid, pp. 367-372.
- Jiménez Mellado, Encarnación (2003): “Vías pecuarias, municipios y desarrollo local”, en *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental (LA LEY)*, núm. 55, pp. 27-35.
- Mangas Navas, José Manuel (1992): *Cuadernos de la trashumancia núm. 0: Vías pecuarias*, Madrid, ICONA.
- Márquez Fernández, Dominga y García López, Ana María (2008): “Las vías pecuarias como patrimonio rural en su adaptación hacia nuevas funcionalidades del territorio”, en V.V.A.A., *Los espacios rurales españoles en el nuevo siglo. Actas XIV Coloquio de Geografía Rural*, Murcia, 22, 23 y 24 de septiembre de 2008, Murcia, Universidad de Murcia, pp. 57-68.
- Márquez Fernández, Dominga (1999): “Las vías pecuarias y sus nuevas funcionalidades”, en Miguel Angel Melón Jiménez, Antonio Pérez Díaz y Alfonso Rodríguez Grajera (coords.), *Extremadura y la trashumancia (siglos XVI-XX)*, Mérida, Editora Regional de Extremadura, pp. 163-170.
- Martínez-Carrasco Pignatelli, Concepción (2003): “Competencia sobre la conservación de vías públicas locales, caminos vecinales, otras vías rurales y vías pecuarias”, en *Cuadernos de derecho local*, núm. 2, pp. 128-138.
- Martínez González, Alfredo José (2009): “Vías pecuarias: Herencia histórica en la ordenación del territorio”, en *Aparejadores: boletín del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla*, núm. 77, pp. 84-94.
- Rico Hernández, Ana María (1995): “Capacidad de las vías pecuarias para acoger otros usos”, en *IV Congreso Nacional de Derecho Agrario*, Madrid, pp. 353-359.
- Ruiz Tena, J. L. (2003): “Actualidad y futuro de las vías pecuarias”, en *Feagas*, núm. 24, pp. 28-34.
- Villalvilla Asenjo, Hilario (1995): “Las vías pecuarias: pasado y presente de unos caminos con futuro”, en *IV Congreso Nacional de Derecho Agrario*, pp. 381-388.
- (2000): *Manual para la defensa de los caminos tradicionales*, Madrid, Talasa.