

ALGUNAS CONSIDERACIONES CRÍTICAS EN TORNO A LA EVENTUAL DECLARACIÓN DE LAS VÍAS PECUARIAS COMO PATRIMONIO CULTURAL (*)

OLGA HERRÁIZ SERRANO

SUMARIO: I. — INTRODUCCIÓN. — II. LAS VÍAS PECUARIAS COMO BIENES CULTURALES: 1. Aplicación a las vías de la noción doctrinal de bien cultural. 2. Aplicación de la noción legal de bien cultural. 3. Justificación de la declaración de las vías pecuarias como «bienes de interés cultural». Posible encaje en la categoría de los Conjuntos Históricos. — III. CONSECUENCIAS DE UNA HIPÓTETICA DECLARACIÓN DE LAS VÍAS PECUARIAS COMO BIENES CULTURALES: 1. Sobre la conveniencia de declarar de interés cultural bienes demaniales. 2. Reforzamiento del régimen de protección actual de las vías pecuarias por aplicación de la LPHE. — IV. DIFICULTADES APLICATIVAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS A LAS VÍAS PECUARIAS: 1. De la necesidad de proceder a un deslinde masivo de este patrimonio. 2. Los problemas derivados de la aparición de nuevos órganos facultados para intervenir en los expedientes relativos a las vías pecuarias: las inevitables tensiones competenciales.

I.- INTRODUCCIÓN

El propósito de las páginas que siguen es suscitar una línea de debate en torno a la necesidad de reforzar el régimen de protección y defensa de que disfrutaban en la actualidad las vías pecuarias. A pesar de estar declaradas bienes demaniales, las que otrora soportaran grandes flujos de rebaños en su ir y venir desde las sierras del norte peninsular a los extremos meridionales presentan un estado de conservación lamentable, lo que obliga a plantearse la posibilidad de ampliar los instrumentos jurídicos que les resultan aplicables

(*) El presente texto trae causa de la comunicación presentada y leída en las «Jornadas sobre Patrimonio Cultural: un enfoque pluridisciplinar» que, organizadas por el Departamento de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón, se celebraron en Zaragoza los días 11 a 13 de mayo de 1998. Además, el trabajo se enmarca en el seno del Proyecto de Investigación, precisamente financiado por aquél, que lleva por título «Espacios naturales protegidos y parques culturales: la preservación del medio ambiente y del patrimonio histórico en la gestión territorial».

a fin de detener ese proceso de deterioro (1). Aunque es cierto que gozan del régimen de protección más completo, el del dominio público, caracterizado por un vasto catálogo de exorbitancias respecto a los bienes de propiedad privada, también debe convenirse en que hasta la fecha se ha mostrado ineficiente o cuanto menos la Administración no ha sabido utilizar las potestades que comporta de forma eficaz. Y es que con base en alguna reforma legislativa poco afortunada, la jurisprudencia llegó a sancionar la tesis de que las vías pecuarias constituían un dominio público relajado, susceptible de prescripción por la posesión no interrumpida durante treinta años, lo que se tornó en la válvula de escape al régimen demanial y en medio apto para legitimar las ocupaciones privadas de que habían sido objeto (2). Sea como fuere, tras el intento de corregir los errores pasados que subyace a la promulgación de la Ley de Vías Pecuarias de 1995, todavía son posibles instrumentos adicionales de protección como los que proporciona la legislación del Patrimonio Cultural, cuya hipotética aplicación a estos bienes públicos es objeto de examen a continuación (3).

II.- LAS VÍAS PECUARIAS COMO BIENES CULTURALES

I.- Aplicación a las vías de la noción doctrinal de bien cultural

Como ha puesto de relieve nuestra doctrina administrativista, «la más depurada construcción dogmática de la teoría de los bienes culturales» se la

(1) Con anterioridad incluso a la entrada en vigor de la Ley del Patrimonio Histórico, GARCÍA DE ENTERRÍA (en su trabajo «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», en REDA 39, 1983, pp. 575 y 576) caracterizaba como un deber de todos detener el proceso de destrucción que se cierne sobre nuestras ciudades y pueblos. Cuán verdadera se muestra su afirmación en el caso de unos bienes, las vías pecuarias, que gozando formalmente de la máxima protección jurídica, han sido objeto hasta la fecha de los más burdos atentados.

(2) Representativas de dicha línea jurisprudencial son las SSTs de 22-3-1958 (Ar.1352), 4-5-1959 (Ar. 1888), 12-6-1959 (Ar. 2797), 26-11-1962 (Ar. 4518), 14-10-1963 (Ar. 3405), y 27-11-1964 (Ar. 5273). La conclusión alcanzada en todas ellas ha sido interpretada por parte de la doctrina como una aplicación de la famosa escala de la demanialidad formulada por DUGUIT, en la que las vías pecuarias ocuparían una posición análoga a los montes catalogados (cfr. A. GUAITA: *Derecho Administrativo Especial*, Librería General, Zaragoza, 1964, Tomo III, p. 276). En contra, sin embargo, se han manifestado otros autores a juicio de los cuales se estaba desconociendo el régimen común del dominio público, caracterizado sin duda por la nota de la imprescriptibilidad (véase a título ejemplificativo V. MENDOZA OLIVÁN: *El deslinde de los bienes de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1968, pp. 225-228).

(3) Atendiendo a lo expresado por J.L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, en sus *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Cívitas, Madrid, 1989, p. 622, pueden utilizarse indistintamente las denominaciones Patrimonio Cultural, Patrimonio Artístico y Patrimonio Histórico puesto que las tres han sido recogidas y acumuladas en el art. 46 de la Constitución.

debemos a M. S. GIANNINI (4). Este profesor italiano dio a conocer sus tesis sobre el particular tras haber tomado el pulso a los problemas que acechaban al patrimonio histórico de su país gracias a su participación en la famosa Comisión FRANCESCHINI. Fue ésta el foro creado en 1964 para investigar la situación en que se encontraban los bienes italianos de interés histórico, arqueológico, artístico y paisajístico, así como para proponer las reformas legislativas que pareciesen más adecuadas (5). Once años más tarde, en 1975, GIANNINI elaboraba una teoría sobre los llamados bienes culturales cuyo punto de partida eran dos definiciones de los mismos (6). En un sentido lato, la expresión comprendía los bienes que incorporan una referencia a la historia de la civilización (7), precisando inmediatamente después el autor que, en sentido propio, conformaban la categoría aquellos bienes que aportan un testimonio material de civilización (8). Dos ideas nos interesa poner de relieve a propósito de esta última acepción estricta. En primer lugar, que se trata de una definición construida sobre la base de un concepto jurídico indeterminado (el de «testimonio dotado de valor de civilización») cuyo contenido debemos concretar con la ayuda de disciplinas no jurídicas, como la historia, la geografía, el arte, etc. En segundo lugar, debe igualmente subrayarse que el elemento clave para poder incluir una cosa en la noción transcrita de bien cultural es la presencia activa del hombre o, en otras palabras, que se trate de una obra humana. Efectivamente, puesto que la palabra *civilización* alude a los modos de vida de los grupos en que el hombre se integra, no podrán reputarse bienes culturales aquellos objetos que no sean manifestación de la actividad desplegada en el seno de los colectivos humanos. De ahí que GIANNINI excluya los bienes ambientales puramente naturales, es decir, las áreas definidas por una singularidad geográfica o las ecológicas, ya que en ellas la intervención humana puede juzgarse inexistente (9).

(4) Cfr. J.M. ALEGRE ÁVILA: *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico. La configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*, Tomo I, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994, p. 641.

(5) El mismo GIANNINI nos cuenta que la «Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio», que fue instituida por la Ley n. 310, de 26 abril 1964, propuso un tratamiento homogéneo de los diversos tipos de bienes estudiados bajo la denominación de bienes culturales. Vid. M.S. GIANNINI: «I beni culturali», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976-I, p. 5.

(6) Vid. GIANNINI, *ibidem*, pp. 6 y 7.

(7) *Beni aventi riferimento alla storia della civiltà* en la expresión de GIANNINI, *ibidem*, p. 6.

(8) *Beni costituenti testimonianza avente valore di civiltà*. Cfr. GIANNINI, *ibidem*, p. 6.

(9) Cfr. GIANNINI, *ibidem*, pp. 10-12. Allí nos propone una clasificación de los bienes ambientales en dos grandes grupos, paisajísticos y urbanísticos, concluyendo el jurista italiano que, a diferencia de estos últimos, no todos los que se denominan paisajísticos podrían simultáneamente ser urbanísticos.

¿Se ajustarían las vías pecuarias a la noción de bien cultural que acabamos de ofrecer? Qué duda cabe que las cañadas, cordeles, veredas y demás vías de tránsito para el ganado con sus denominaciones consuetudinarias propias de cada región constituyen el testimonio de un pasado en que el sector primario, y más concretamente la ganadería trashumante, representaba una actividad económica de primera magnitud para nuestro país y movilizaba un volumen considerable de capitales y mano de obra (10). No hay que olvidar que, a fin de reglamentar las prácticas de desplazamientos con el ganado en busca de pastos estacionales complementarios, se constituyeron unas corporaciones profesionales que habrían de alcanzar cotas insospechadas de poder entre los siglos XIII al XVIII (11). Como los historiadores nos han demostrado, hablar de la Mesta castellana o de la Casa de Ganaderos de Zaragoza en algunos momentos del período histórico señalado obliga necesariamente a referirse a unos gremios poderosos que, con el favor más o

neamente reputarse culturales. Insiste en que el elemento diferenciador es que se aprecie la intervención del hombre si no de forma que pueda imputársele la creación total del bien, sí al menos que se deba a él la modificación de su estructura.

(10) A comienzos del siglo XVIII, los rebaños que trashumaban reunían dos millones de animales (exactamente, 2.098.512 en 1708); pero aumentaron de forma espectacular durante la centuria: 3.294.000 en 1746; 3.490.000 en 1765; cinco millones aproximadamente entre 1780 y 1795, lo que venía a representar la cuarta parte de la cabaña ovina del país (datos proporcionados por A. GARCÍA SANZ: «El siglo XVIII: entre la prosperidad de la trashumancia y la crítica antimesteña de la Ilustración (1700-1808)», en el libro colectivo *Mesta, trashumancia y vida pastoril*, Sociedad V Centenario del Tratado de Tordesillas, Valladolid, 1994, p. 139). La tendencia fue claramente descendente en el siglo XIX (2,7 millones en 1818; 1,1 en 1832; 1,8 en 1865, un 8% de todos los ovinos censados según constata el autor citado en «El final de la Mesta (1808-1836)», en la misma obra colectiva, pp. 191 y ss.), a pesar de lo cual puede compartirse la opinión de que, durante los siglos XIV al XVIII, «la importancia histórica de la trashumancia no radicaba tanto en el número de los ganados trashumantes, sino en los privilegios de que disfrutaban, privilegios que afectaban al régimen agrario en general de la mayor parte de España». Cfr. al respecto los trabajos de A. GARCÍA SANZ: «La ganadería española entre 1750 y 1865: los efectos de la reforma agraria liberal», en *Agricultura y Sociedad* 72, 1994, p. 99, y «Los privilegios de la Mesta: contexto histórico y económico de su concesión y de su abolición 1273-1836 (una necesaria revisión de la obra de Julius Klein)», en *Introducción a la lectura de la edición facsímil del Quaderno de Leyes y Privilegios del Honrado Concejo de la Mesta*, Lex Nova, Valladolid, 1994, p. 19.

(11) Nos referimos al Honrado Concejo de la Mesta en el ámbito de la Corona de Castilla (su nombre completo era Honrado Concejo de León, Castilla y Granada) y a los numerosos ligallos, mestas y cofradías de ganaderos que se crearon en el seno de la Corona de Aragón (significativamente, la Casa de Zaragoza). De entre la bibliografía existente sobre estas corporaciones, nos permitimos destacar los trabajos de J. KLEIN: *The Mesta: A Study in Spanish Economic History, 1273-1836*, Harvard University Press, Cambridge, 1920 (traducida al castellano como *La Mesta. Estudio de la historia económica española, 1273-1836*, Alianza Editorial, Madrid, 1979); J.A. FERNÁNDEZ OTAL: *La Casa de Ganaderos de Zaragoza. Derecho y trashumancia a fines del siglo XV*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1993; y el colectivo *La Casa de Ganaderos de Zaragoza. Ocho siglos en la historia de Aragón (Jornadas celebradas del 13 de febrero al 16 de marzo)*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1997.

menos constante de la monarquía, reglamentaron la trashumancia y la sometieron a sus jurisdicciones privativas (12). A nadie se le escapa que la infraestructura que utilizaban en sus desplazamientos (las vías pecuarias) reúne además la nota de haber sido conformada gracias a la obra del hombre. La red de caminos y lugares asociados para el reposo y la alimentación de los rebaños (sestaderos, descansaderos y abrevaderos) no pudo surgir de forma natural, sino gracias a las tareas de delimitación y conservación que llevaron a cabo inicialmente los funcionarios de los gremios ganaderos y más tarde la Administración Pública (13).

La conclusión no puede ser sino que las vías pecuarias testimonian de manera privilegiada una de las actividades sobre las que reposó la economía de los pueblos peninsulares durante varias centurias, de la misma forma que siguen evidenciando hoy que son posibles prácticas ganaderas más respetuosas con el medio natural de lo que hasta la fecha se ha demostrado la estabulación (14). En consecuencia, podríamos convenir que, de acuerdo con la

(12) Efectivamente, los gremios de ganaderos disponían de un aparato judicial propio que era el competente para conocer de las controversias en que aquéllos fuesen parte. A los efectos que nos interesan aquí, debe subrayarse que fueron nombrados jueces específicos para visitar, medir, delimitar y conservar en buen estado las vías pecuarias. Así, en Castilla estas funciones fueron encomendadas a los Alcaldes Entregadores mientras en Aragón con el mismo fin se creó la figura del Justicia de ganaderos. Para una visión general de la actuación de unos y de otro, pueden consultarse entre otras las obras de F. MARÍN BARRIGUETE, *La Mesta en los siglos XVI y XVII: Roturaciones de pastos, cañadas, arrendamientos e impedimentos de paso y pasto*, Universidad Complutense, Madrid, 1987; y de M. MARÍN Y PEÑA: *La Casa de Ganaderos de Zaragoza. Notas para la historia del régimen jurídico de la ganadería aragonesa*, Zaragoza, 1929.

(13) Desde 1836, año en que tuvo lugar la sustitución de la Mesta y de los diferentes ligallos aragoneses por la Asociación General de Ganaderos del Reino, la Administración pública (primero estatal y ahora autonómica) ha ostentado la titularidad de las potestades de clasificación, deslinde y sancionadora en relación con las vías pecuarias. En aquella fecha se puso fin a seis siglos en que la conservación de los trazados y anchuras de estos caminos habían estado a cargo de los empleados de las corporaciones ganaderas. Ello no obstante, todavía hasta 1931 la sucesora de éstas, la susodicha Asociación, pudo seguir ejercitando tales funciones por delegación de la Administración. Cfr. J.M. MANGAS NAVAS: *Cuadernos de la trashumancia núm. 0: Vías pecuarias*, ICONA, Madrid, 1992, pp. 17 y ss.

(14) Un dato fundamental para el futuro de las vías pecuarias es que la nueva Política Agrícola Comunitaria (PAC) renuncia al aumento de la producción y parece abogar por una vuelta a los sistemas extensivos. Así es, tras la reforma de que aquella política fue objeto en mayo de 1992 y después de que la Unión Europea suscribiera un pacto con los países de la Ronda Uruguay en diciembre de 1993, la nueva PAC apuesta por la extensificación de las producciones como avala el hecho de que las ayudas se perciban por hectárea o por respetar determinados índices de carga ganadera. Puesto que sería interminable la lista bibliográfica sobre el particular, permítasenos citar solamente a título ejemplificativo algunos títulos recientes. Es el caso de F. DIEZ MORENO: *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Cívitas, Madrid, 1996, pp. 82-85; E. REIG: «La Política Agrícola Común», en J.M. JORDÁN GALDUF: *Economía de la Unión Europea*, 2ª ed. Cívitas, Madrid, 1997, pp. 319-322; y O. HERRÁIZ SERRANO: «Reflexio-

definición que formuló GIANNINI, las vías pecuarias son bienes culturales y, por ende, traducen valores tan importantes para comprender nuestra civilización que interesan la intervención de los poderes públicos, sobre quienes pesa el deber de asegurar que todos los ciudadanos podamos disfrutar de aquéllos (15).

2.- Aplicación de la noción legal de bien cultural

Dejando a un lado las construcciones doctrinales, también nuestro derecho positivo, representado por la Ley del Patrimonio Histórico Español (en adelante LPHE) de 1985, puede ofrecernos un apoyo para la eventual consideración de las vías pecuarias como bienes culturales (16). En efecto, si acudimos al art. 1.2 de esta norma, vemos que no sólo constituyen aquella categoría los conjuntos individualizados con las denominaciones de «Patrimonio Arqueológico», «Patrimonio Etnográfico» y «Patrimonio Documental y Bibliográfico», sino que también se enumeran una serie de intereses o valores que, al concurrir sobre un inmueble u objeto determinado, lo cualifican como integrante del Patrimonio Histórico Español (17). Entre tales intereses previstos expresamente por el legislador (a saber: artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico), es el segundo el que sin duda confluye en las vías pecuarias, haciéndolas aptas para recibir la consideración legal como bienes de nuestro Patrimonio Histórico y aun susceptibles de ser declaradas de Interés Cultural. La afirmación de que los caminos para la trashumancia revisten un valor histórico no implica en absoluto resignarnos a la idea de que no puedan reportarnos ninguna utilidad en el momento presente. Antes al contrario, desde la perspectiva de la legislación de patrimonio cultural, la confirmación de que estas sendas están inexorablemente unidas a la historia de nuestro país y a la del desarrollo de la ganadería en la Península Ibérica constituye la premisa básica para hacerlas

nes sobre la evolución de la Política Agrícola Comunitaria», en esta REVISTA 11, 1997, pp. 133-142.

(15) En la teoría que construyera GIANNINI, el calificativo como cultural de un bien comportaba dos características añadidas como son el reconocimiento de que se trata de un bien inmaterial (cualificado por el interés cultural que incorpora, con independencia de que se materialice en una cosa que le sirve de soporte) y, en segundo lugar, de un bien público (no en razón de su titularidad, sino porque los bienes culturales han de ser objeto de goce o fruición colectiva). Cfr. GIANNINI: «I beni...», *op. cit.*, pp. 26-33.

(16) Un desarrollo parcial de la Ley se contiene en el R.D. 111/1986, de 10 de enero.

(17) Sobre la sistemática seguida por el art. 1.2 de la LPHE, dice ALEGRE ÁVILA que el precepto sirve tanto para integrar el contenido de las categorías singulares previstas por el legislador como para configurar una categoría general y autónoma *per se*. Cfr. su *Evolución y régimen...», cit.*, Tomo I, p. 330.

merecedoras de una tutela suplementaria a la que gozan en la actualidad. De esa forma quizá podrían darse mayores garantías de éxito a quienes pretendan acabar con el olvido y la infrautilización a que se han visto condenadas las vías pecuarias en los últimos años, así como propiciar que no queden convertidos en píos deseos los mandatos del legislador estatal que contiene la Ley 3/1995, de 23 de marzo (18). Por otra parte, debe recordarse que es justamente el concepto de *interés* presente en la noción legal de los bienes culturales el que nos permite conectar con la construcción de que han sido objeto en la dogmática, puesto que, como la doctrina puso de relieve, no podemos llegar a concretar dicho interés sin la valiosa ayuda de otras ciencias o disciplinas no jurídicas (de la historia en el supuesto de las vías pecuarias).

3.- Justificación de la declaración de las vías pecuarias como «bienes de interés cultural». Posible encaje en la categoría de los Conjuntos Históricos

Si debemos bucear en el pasado para justificar que los caminos que conocemos como vías pecuarias merecen formar parte del Patrimonio Histórico Español, no van a faltarnos los testimonios favorables a tal consideración. En efecto, son muchos los historiadores que se han sentido atraídos por el estudio de la evolución de la ganadería trashumante en nuestro país, advirtiéndose entre ellos un revelador consenso acerca de los efectos que tuvo la existencia de unas rutas fijas utilizadas por los pastores en sus desplazamientos. No hay duda de que éstas constituyeron espléndidos ejes de comunicación entre los extremos norte y sur de la Península Ibérica, contribuyendo de forma eficaz a la repoblación y articulación del territorio desde la misma etapa de la Reconquista (19). De una forma tan sencilla como con-

(18) Es la Ley que contiene actualmente el régimen jurídico básico de las vías pecuarias. Básico en sentido jurídico, pues responde al título competencial que la Constitución atribuye al Estado en el art. 149.1.23ª. En desarrollo de las bases aprobadas en 1995, las Comunidades Autónomas de Extremadura y La Rioja han dictado sendos reglamentos (D. 143/1996, de 1 de octubre y D. 3/1998, de 9 de enero respectivamente), mientras Navarra optaba por una ley como instrumento normativo más adecuado (Ley foral 19/1997, de 15 de diciembre).

(19) Aunque el origen del entramado cañariego se remonta a los tiempos de Alfonso VI (1065-1109), los autores advierten que el sistema reticular sólo pudo adquirir su forma definitiva con el progreso de la frontera castellano-leonesa hacia el sur por mor de la Reconquista, acontecido entre los reinados de Alfonso VII (1126-1157) y Fernando III (1157-1188). La red que hoy conocemos de ejes que recorren la península de norte a sur se habría consolidado, pues, a raíz de la victoria frente a los almohades, en la Batalla de las Navas de Tolosa (1212). A partir de entonces, se dominaron las llanuras manchegas, el sur de Extremadura y la Andalucía Bética, es decir, extensiones considerables de tierras con contrastes climáticos, por las que los animales podían efectuar largos desplazamientos (dignos de englobarse en el concepto estricto de trashu-

ducir a los rebaños hasta los invernaderos o agostaderos (20), los habitantes de pueblos que distaban cientos de kilómetros entraban en contacto algunos meses al año tras haber recorrido las vías pecuarias. Se hacía así posible el intercambio cultural y el conocimiento de estilos de vida en parte diversos. Éstos y otros son motivos más que sobrados para dar la razón a quienes han definido las vías pastoriles como *líneas indelebles* o *cicatrices* que han marcado nuestros paisajes (21) o a quienes subrayaron que la trashumancia fue el detonante del florecimiento de una cultura popular con una pluralidad de manifestaciones (22). «Holladas durante siglos por el periódico trasiego de miles de reses, cañadas, cordeles y veredas han adquirido al socaire de los tiempos un valor de extraordinaria trascendencia» (23). Es pues la necesidad de proteger todos los arraigados atractivos que encierran las vías la que podría justificar su hipotética declaración como bienes de Interés Cultural (24). No olvidemos el magnífico precedente que representa el Camino de

mancia) en busca de pastos complementarios. Cfr. Ch. J. BISHKO: «Sesenta años después La Mesta de Julius Klein a la luz de la investigación subsiguiente», en *Historia. Instituciones. Documentos*, 1981, p. 19.

(20) Son las denominaciones gráficas de los pastos de invierno y de verano, que se correspondían con las hierbas que podían encontrarse en las comarcas meridionales o en las sierras respectivamente. Todo el sistema trashumante gira en torno a la existencia de contrastes de latitud, composición edafológica, clima y orografía entre las regiones atlánticas o continentales y las mediterráneas, al punto de haber dado pie al nacimiento de un pastoreo migratorio de largos desplazamientos. Cfr., entre otros, P. GARCÍA MARTÍN: *La Mesta*, Historia 16, Madrid, 1990, capítulo I *in totum*; y G. ANGIANI: «El mediterráneo latino», en el volumen colectivo *Por los caminos de la trashumancia*, Junta de Castilla y León, León, 1994, p. 39.

(21) Cfr. P. GARCÍA MARTÍN: *El Patrimonio cultural de las cañadas reales*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 1990, p. 11, que dice tomar la expresión de F. BRAUDEL, aunque no señala la publicación de éste que le sirve de referencia.

(22) A la existencia de una típica «cultura mesteña» alude el mismo GARCÍA MARTÍN en la obra colectiva *Cañadas, cordeles y veredas*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 1992, p. 291, donde destaca «el mimetismo de vestidos y viviendas, herboristería y gastronomía, literatura y mitología» que presentaban los habitantes de los distintos lugares que las vías pecuarias conectaban entre sí.

(23) Tomo la frase de A. BARRERO: «Trashumar a fin de siglo. Huella nueva, camino viejo», en la *Revista Ecosistemas* 12-13, 1995, p. 85.

(24) Si atendemos a la clasificación de los bienes culturales que lleva a cabo ÁLVAREZ en función de su rendimiento económico, las vías pecuarias serían susceptibles de encuadrarse en el grupo de aquéllos cuyo aprovechamiento cultural no impide que produzcan también beneficios económicos indirectos (cfr. sus *Estudios sobre el Patrimonio...*, cit., pp. 629 y 630). Piénsese si no en las actividades que pueden surgir alrededor de las cañadas al punto de hacer precisa, como en el supuesto del turismo rural, la creación de conjuntos hosteleros y de servicios con la consiguiente revalorización de los terrenos colindantes.

Santiago, distinguido con el reconocimiento como Conjunto Histórico en el año 1962 (25).

El paralelismo que puede establecerse entre la ruta de peregrinación religiosa citada y las vías pecuarias, dada su idéntica condición de red caminera, sugiere que a lo mejor resulta igualmente conveniente instar la declaración de aquéllas como Conjunto Histórico, posibilitando, en consecuencia, la aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español. Atendiendo al tenor de su art. 15.3,

«Conjunto Histórico es la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad. Asimismo es Conjunto Histórico cualquier unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitado».

Tratemos pues de analizar en qué medida la red española de cañadas, cordeles, veredas, descansaderos, abrevaderos, etc. se ajusta a las notas que caracterizan la definición transcrita. A tal efecto, como no cabe ninguna duda de su condición de inmuebles ni tampoco la hay de que estemos ante una infraestructura que testimonia, y de qué manera, la evolución económica de nuestro país a la par que ofrece múltiples posibilidades de disfrute a todos los ciudadanos (26), parece que el elemento más polémico sería el de con-

(25) A su declaración como Conjunto Histórico-Artístico mediante el Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre, le han seguido otros galardones como el título de *Primer Itinerario Cultural Europeo*, que le otorgó el Consejo de Europa en 1984. Véase al respecto el relato de F. LÓPEZ RAMÓN: «La protección jurídica del Camino de Santiago», en *Revista galega de Administración Pública* 3, 1993, p. 151.

(26) Los arts. 16 y 17 de la Ley de Vías Pecuarias vigente (LVP) han introducido una novedad sustancial para potenciar la utilización de estos caminos, consistente en admitir usos compatibles o bien complementarios de los tradicionales ganaderos. Así, se han considerado compatibles con el tradicional tránsito de los rebaños los desplazamientos con vehículos o maquinaria agrícola, las plantaciones lineales u ornamentales y aquéllas que puedan servir de cortavientos. Por su parte, el legislador estatal ha calificado de usos complementarios los que puedan hacer los ciudadanos paseando, realizando senderismo, cabalgando o practicando otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados. Como se ve, los artículos 16 y 17 han trasladado al articulado la preocupación que refleja el siguiente párrafo de la Exposición de Motivos de la misma Ley: «La red de vías pecuarias sigue prestando un servicio a la cabaña ganadera nacional que se explota en régimen extensivo, con favorables repercusiones para el aprovechamiento de recursos pastables infrautilizados; para la preservación de razas autóctonas; también han de ser consideradas las vías pecuarias como auténticos *corredores ecológicos*, esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres. Finalmente, y atendiendo a una demanda social creciente, las vías pecuarias pueden constituir un instrumento favorecedor del contacto del hombre con la naturaleza y de la ordenación del entorno medioambiental».

ceptuar la agrupación de vías pecuarias como una unidad de asentamiento, siquiera con carácter disperso y no continuado. Una primera reacción podría ser negar dicha posibilidad debido a la aparente contradicción que supone llamar unidad a un patrimonio que se distribuye de forma reticular por el territorio español hasta completar una extensión, teórica al menos, de 125.000 kilómetros (27). A mayor abundamiento, frente al argumento de que la continuidad está asegurada por la existencia de toda suerte de caminos secundarios que actúan como conexiones de las vías principales, puede esgrimirse el penoso estado de conservación de aquéllos, que convierte en quimérica la pretensión de recorrer sin encontrar obstáculos insalvables apenas unas decenas de kilómetros. Este último inconveniente, sin embargo, no puede hacernos olvidar que las Administraciones (actualmente las autonómicas) están obligadas a ejercer las potestades necesarias en defensa de la integridad de los caminos pastoriles (28), por lo que el estado fáctico no empece la consideración unitaria que el propio legislador de 1995 tenía presente al crear la llamada Red Nacional de Vías Pecuarias (29). En efecto, la previsión

Sobre la virtualidad que estas nuevas utilidades pueden reportar de cara a superar el estado de postergación en que se encuentran las vías pecuarias, se ha manifestado esperanzada casi toda la doctrina, que había venido demandando una regulación de ese cariz. Véase, a título ejemplificativo, M.F. TOBES GONZÁLEZ: «Revitalización de las vías pecuarias», en *Estudios Territoriales* 2, 1981, pp. 74 y 75; J.A. DE MIGUEL RUIZ *et al.*: «Potenciación de los usos de las vías pecuarias», en *Estudios Territoriales* 5, 1982, pp. 48-57; C. SÁENZ RIDRUEJO *et al.*: «Las rutas de la Mesta», en *Los Cuadernos de CAUCE 2000*, 1986, p. 14; M. BELLOSILLO: *Castilla merinera. Las cañadas reales a través de su toponimia*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1988, pp. 293 y ss.; GARCÍA MARTÍN: *Cañadas, cordeles...*, *cit.*, pp. 306 y ss.; A. GÓMEZ SAL: «Importancia de las vías pecuarias en la estrategia de la Conservación de la Naturaleza», en *El Campo* 128, Banco Bilbao-Vizcaya, 1993, p. 240; así como E. LÓPEZ GALÁN: «Situación actual de las vías pecuarias de la comunicación», en *Las Cañadas: viejos caminos para el futuro de la naturaleza*, Fundación 2001-Fondo Patrimonio Natural Europeo, Sevilla, 1996, pp. 178 y 179.

(27) Esta es la cifra que maneja constantemente la doctrina (por todos, vid. BARRERO: «Trashumar a fin de siglo...», *cit.*, p. 84) y que también ha venido dando por válida el legislador (por ejemplo, durante la tramitación parlamentaria de las leyes 22/1974 y 3/1995). Efectivamente, se tiende a cuantificar la longitud del trazado histórico de las vías pecuarias en 125.000 kilómetros y la extensión de estos bienes entre 400.000 y 500.000 hectáreas, el equivalente al uno por ciento de la superficie de nuestro país (véanse al respecto los datos recogidos en los Diarios de Sesiones del Pleno de las Cortes núm. 12, de 25 de junio de 1974, p. 36, y de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso núm. 354, de 16 de noviembre de 1994, p. 11.006).

(28) Así lo impone el art. 3.1 b) LVP. Además, la letra d) del mismo precepto ordena que las Comunidades Autónomas aseguren «la adecuada conservación de las vías pecuarias, así como de otros elementos ambientales o culturalmente valiosos, directamente vinculados a ellas, mediante la adopción de las medidas de protección y restauración necesarias».

(29) En la citada Red Nacional, se integran todas las cañadas o vías pecuarias principales más aquellas otras que garanticen su continuidad, en tanto discurren entre dos o más Comunidades Autónomas, y también las vías que sirvan de enlace para los desplazamientos

de un tal instrumento vendría a apoyar la afirmación de que esta infraestructura caminera constituye el soporte de una unidad de asentamiento, trasunto de aquélla que vivía de la ganadería trashumante y la exportación de nuestras lanas hace unas centurias, por lo que sería factible interpretar que se dan los requisitos que el art. 15.3 LPHE exige para obtener la calificación como Conjunto Histórico. Examinemos pues ahora qué consecuencias derivarían de la misma.

III.- CONSECUENCIAS DE UNA HIPOTÉTICA DECLARACIÓN DE LAS VÍAS PECUARIAS COMO BIENES CULTURALES

1.- Sobre la conveniencia de declarar de interés cultural bienes demaniales

Puede sorprender que reputemos conveniente a fin de garantizar la integridad de las vías pecuarias declararlas de interés cultural, como Conjunto Histórico, con base en los valores que este patrimonio encierra. Decimos que acaso resulte sorprendente una opinión como la anterior habida cuenta que la legislación dictada específicamente para regular estos caminos ha venido consagrando su carácter demanial al menos desde 1892 (30). Primero de titularidad estatal y ahora autonómica, como sanciona el art. 2 de la Ley 3/1995, la demanialidad ha sido una característica ínsita a las vías pecuarias en virtud de su afectación al uso público del tránsito ganadero. Siendo esto así, gozando pues del régimen de protección propio de los bienes de esa naturaleza, que como sabemos se *inspira* por mandato constitucional en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (31), quizá podría parecer superflua por innecesaria la tutela adicional de la Ley del Patrimonio Histórico. Hay algunos datos que, sin embargo, resultan tremendamente ilustrativos y nos indican todo lo contrario.

ganaderos de carácter interfronterizo (art. 18 LVP). Pueden incorporarse además a la Red los caminos ganaderos que conecten con alguna de las vías anteriormente citadas aunque discurren íntegramente por una sola Comunidad. Según puede apreciarse con meridiana claridad, el legislador está pensando en que la mayoría de estos itinerarios pueden conectarse entre sí hasta constituir una red única sobre el territorio de la Península Ibérica.

(30) El art. 13 del Reglamento de 13 agosto 1892, aprobatorio de la reorganización de la Asociación General de Ganaderos, constituye la primera consagración de la demanialidad de las vías pecuarias en nuestro derecho positivo. Desde entonces todas las disposiciones específicas han reafirmado dicha naturaleza jurídica (cfr. art. 1 del RD-L 5 junio 1924, del D. 23 diciembre 1944 y de la L. 22/1974, de 27 de junio, así como art. 2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo) con la única excepción del Código Civil (art. 570).

(31) Recuértese el tenor del art. 132.1 de nuestra Carta Magna.

Y es que basta leer los escasos estudios realizados sobre el estado real de conservación de nuestras cañadas para constatar que, con mayor frecuencia de la que sería deseable,

«han sido seccionadas por autopistas y carreteras, anegadas por embalses, acequias, y desagües, tachonadas de líneas eléctricas, telefónicas y tuberías, cultivadas e invadidas por vertederos y escombreras, basureros y cementerios de coches, fábricas, canteras y aserraderos, urbanizadas por chalets, instalaciones deportivas y construcciones inmersas en la especulación ciudadana del suelo» (32).

En general, es un hecho que la superficie viaria ha ido mermando al mismo ritmo que se multiplicaban los agentes usurpadores sin que la condición demanial de aquélla con el régimen de exorbitancias que comporta haya logrado frenar semejante escalada. No es éste el momento de analizar cuáles han sido los errores que han propiciado el lamentable panorama actual, sino que más bien debemos procurar que todos los instrumentos que ofrece la Ley de 1995 se utilicen en lo sucesivo eficazmente, así como aceptar cuantos mecanismos adicionales de protección nos brinde el ordenamiento. Qué duda cabe que tendríamos menor necesidad de estos últimos si las Administraciones competentes cumplieran con su deber de clasificar, amojonar y deslindar todas las vías pecuarias existentes en nuestro país, o si aquéllas se decidieran a poner coto a las ocupaciones abusivas de estos caminos que todavía sean reversibles. Pero con independencia de lo que debiera ser una realidad, nos congratulamos de saber que es posible arbitrar otras técnicas defensivas del patrimonio pecuario. Volviendo al ejemplo extremadamente parecido del Camino de Santiago, también en este caso coexisten sobre unos mismos bienes dos regímenes de protección: el demanial y el de la LPHE (33).

2.- Reforzamiento del régimen de protección actual de las vías pecuarias por aplicación de la LPHE

De admitirse la hipótesis de declarar Conjunto Histórico el entramado de vías pecuarias que cubren buena parte del territorio español, les sería apli-

(32) Cfr. P. GARCÍA MARTÍN: «El patrimonio cultural de las cañadas reales», en *Cañadas, cordeles...*, cit., p. 305.

(33) Téngase presente que algunos autores han defendido la caracterización del patrimonio histórico-artístico como dominio público (cfr. la crítica de tales planteamientos que hace ALEGRE ÁVILA: *Evolución y régimen...*, cit., Tomo I, pp. 612-616) y que incluso no han faltado voces que llegaron a aseverar que se trataba del «grado más alto o más intenso del dominio público» porque los bienes integrantes del Patrimonio artístico no podrían ser nunca objeto de desafectación (en esa línea se inscribe la tesis de E. ROCA ROCA: *El Patrimonio Artístico y Cultural*, IEAL, Madrid, 1976, pp. 28 y ss., junto a la que se sitúa la de A. SÁNCHEZ BLANCO: *La afectación de bienes al dominio público*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1979, pp. 287-315).

cable el régimen de protección que articula la Ley del Patrimonio Histórico de 1985. Siguiendo al profesor LÓPEZ RAMÓN, ello supondría servirnos de dos mecanismos de tutela como son un catálogo bastante completo de prohibiciones, bien establecidas con carácter absoluto o relativo, y un singular régimen urbanístico (34). Comenzando con el repaso de las primeras, para asegurar la conservación, consolidación y rehabilitación de los elementos que integren el Conjunto Histórico, queda vedado cualquier intento de derribarlos o reconstruirlos salvo, en este último caso, cuando se utilicen partes originales de los mismos, acreditando su autenticidad (art. 39.2 LPHE) (35). Con carácter general pues, la Ley (por medio de su art. 24) no impide que se tramite y resuelva el expediente de declaración de ruina concerniente a un inmueble declarado de Interés Cultural, pero, eso sí, reconoce en todo caso el derecho que como interesados tienen los órganos de la Administración del Patrimonio Histórico a participar y hacer alegaciones en dicho procedimiento, igual que sólo permite llevar a efecto la demolición de la construcción declarada ruinosas en supuestos muy excepcionales (36). La obligación de conservación, mantenimiento y custodia impuesta a los titulares de bienes integrantes de nuestro Patrimonio Histórico (art. 36 de la Ley) sigue subsistiendo incluso después de efectuada la declaración de ruina del inmueble y en tanto no se pronuncien a favor de la demolición al menos dos de las instituciones consultivas que enumera el art. 3 LPHE (37). Sólo se dispensa de la solicitud de este informe en los casos calificados como de ruina inminente en los que, ante la amenaza de peligro para las personas o las cosas, sería factible efectuar derribos previa la autorización de los órganos

(34) Cfr. LÓPEZ RAMÓN: «La protección jurídica...», cit., pp. 152 y 153.

(35) Pensando, por ejemplo, en las majadas o casetas para albergar a los pastores que suelen jalonar las vías pecuarias, si para reconstruirlas hubiese que añadir materiales o fuese indispensable completar algunas partes a fin de dotarlas de estabilidad, el art. 39.2 citado prescribe que «las adiciones deberán ser reconocibles y evitar las confusiones miméticas». Por contra, sólo se autorizaría la eliminación de aportaciones históricas en las restauraciones si con ello se pretendiese frenar un proceso de degradación y favorecer la interpretación de los valores culturales del inmueble (art. 39.3 LPHE).

(36) En el mismo sentido se había pronunciado la jurisprudencia, según analizan pormenorizadamente M. BELADÍEZ ROJO: «Régimen especial de protección de los inmuebles del Patrimonio Histórico Español», en S. MUÑOZ MACHADO (Dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Cívitas, Madrid, 1988, Tomo II, pp. 2079-2082; y ALEGRE ÁVILA: *Evolución y régimen...*, cit., Tomo II, pp. 174-189. Dejan sentado con meridiana claridad que la situación de ruina de un inmueble es una cuestión de hecho, ajena a sus cualidades singulares por motivos históricos o artísticos, las cuales sólo podrían trascender en el momento de otorgar la licencia de derribo.

(37) Cfr. ALEGRE ÁVILA: *ibidem*, Tomo II, pp. 190-193. El autor atribuye efectos obstructivos del derribo a un eventual informe negativo de las instituciones consultivas, mientras que, en el caso de ser favorable, estima que la Administración del Patrimonio quedaría meramente habilitada y no vendría obligada a autorizar la demolición.

del Patrimonio Histórico y con la condición de reponer los elementos retirados (38).

Junto a las anteriores, todavía podemos citar otras prohibiciones legales que afectarían a las vías pecuarias como Conjunto Histórico (39). Así, caso de obtener la declaración como Bien de Interés Cultural estaría proscrito efectuar desplazamientos o remociones de los inmuebles integrados en la red, salvo por causa de fuerza mayor o de interés social (art. 18). En segundo lugar, todo cambio del uso que pretendiera darse a tales inmuebles estaría sujeto a la autorización de la Administración del Patrimonio Histórico (art. 36.2), requisito que vendría a añadirse a los contemplados en la Ley de Vías Pecuarias cuando el nuevo uso proyectado ya hubiese sido sometido por ésta o por sus disposiciones de desarrollo a la necesidad de obtener una licencia (40). Finalmente, cabe reseñar una prohibición que ha de ser entendida como prolongación del principio de que los inmuebles del Patrimonio Cultural son inseparables de su entorno (41). Deriva del tenor del art. 37.3 LPHE, precepto que, al legitimar la expropiación de cuantas construcciones *impidan o perturben la contemplación o den lugar a riesgos* para los bienes de Interés Cultural, está proscribiendo cualquier actuación autorizatoria que amparase tales edificaciones (42).

A propósito del particular régimen urbanístico que, como señalábamos, va unido a la declaración de un Conjunto Histórico, el profesor ALEGRE

(38) Como deriva del juego de los arts. 20.4, 24.3 y 16.1 LPHE, que, a juicio de T. QUINTANA LÓPEZ, nunca excluirían la genérica competencia atribuida al Alcalde en el art. 21.1. j) LBRL para los supuestos en que se ponga en peligro la seguridad ciudadana. Véase su trabajo «La conservación de las edificaciones en la legislación de protección del patrimonio histórico», en REALA 239, 1988, p. 1486.

(39) Cfr. M. BASSOLS COMA: *El Patrimonio Histórico Español: Aspectos de su régimen jurídico*, en RAP 114, 1987, p. 99, adaptado para la *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Tomo III, bajo la voz «Patrimonio Histórico Español», Cívitas, Madrid, 1995; así como F. BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN: *El Patrimonio Cultural Español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales. Incentivos en la Ley de Fundaciones*, Comares, Granada, 1995, pp. 222 y ss.

(40) Tomando tan sólo como punto de referencia la legislación básica de vías pecuarias, es decir, la Ley estatal, su art. 16, párrafo segundo, ejemplifica cuanto se acaba de decir en el texto al someter a licencia de los órganos competentes autonómicos la eventual circulación por estos caminos de vehículos motorizados de carácter no agrícola. A dicha licencia habría que añadir la autorización de la Administración del Patrimonio Histórico si la red viaria obtuviese la declaración como Bien de Interés Cultural.

(41) Se halla formulado con carácter general en el art. 18 LPHE.

(42) Con toda razón se ha afirmado que, sin conservar y hacer visibles estos bienes, no es posible devolver el efecto cultural y artístico a la sociedad de la que surgieron. Vid. ÁLVAREZ ÁLVAREZ: *Estudios sobre el Patrimonio...*, cit., p. 623.

ÁVILA lo sintetiza básicamente en los siguientes elementos: planeamiento especial, normas atinentes a la adaptación de las construcciones al ambiente y órdenes de ejecución (43). Sin duda ninguna el más relevante es la obligación que pesa sobre los municipios afectados de redactar un Plan Especial de Protección, previo el informe favorable de la Administración del Patrimonio Histórico, donde estén previstos aquellos extremos que los arts. 20 y 21 LPHE se encargan de detallar. A saber, la delimitación de áreas de rehabilitación integrada, los criterios relativos a la conservación de instalaciones, la catalogación de inmuebles, espacios libres, estructuras significativas o de los componentes naturales que acompañen el Conjunto, etc. (44) Precisamente porque el plan urbanístico requiere el visto bueno de los órganos con competencias sobre el Patrimonio Cultural, una vez aprobado aquél, los municipios están legitimados para aplicarlo incluso en lo que se refiere al otorgamiento de licencias para la realización de obras en los inmuebles del Conjunto (45).

Por lo que respecta a las normas que imponen la adaptación de las construcciones al ambiente, serían aplicables a las vías pecuarias las contenidas en el todavía vigente artículo 138 b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (46), a tenor del cual, y por tratarse de lugares de paisaje abierto y natural o caminos de trayecto pintoresco, no se permitiría:

«que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo».

(43) Véase ALEGRE ÁVILA, *Evolución y régimen...*, cit., Tomo II, pp. 133-142.

(44) Un análisis detallado del contenido de estos Planes realizan F. MORA BONGERA: «La protección de los Conjuntos Históricos a través del planeamiento», en RDU 116, 1990, pp. 54 y ss; M. BASSOLS COMA: «Instrumentos legales de intervención urbanística en los Centros y Conjuntos Históricos», en RDU 118, 1990, pp. 39 y ss; así como A. EMBID IRUIJO: «Los Planes Especiales Régimen jurídico general», en REDA 70, 1991, p. 197. La previsión de incluir un Catálogo de los componentes naturales, a los que la Ley obliga a dispensar «un nivel adecuado de protección» (art. 21.1 *in fine*), adquiere un especial significado en el caso de las vías pecuarias que al fin y a la postre son caminos cubiertos de pastos y especies vegetales con frecuencia de gran interés, tal y como atestiguan, entre otros, GÓMEZ SAL: «Importancia de las vías pecuarias...», cit., pp. 235-237, o los varios autores de «Las cañadas: viejos caminos...», cit., *in totum*.

(45) Solución que recibe los plácemes de la doctrina, entre otros de QUINTANA LÓPEZ: «La conservación de las edificaciones...», cit., p. 1483. No obstante, el municipio debe poner en conocimiento de la Administración cultural en el plazo de diez días las licencias concedidas a los efectos de posibilitar, si fuese necesario, su suspensión o revisión.

(46) Declarado expresamente en vigor por la Disposición Derogatoria única, núm. 1º de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Al mismo Texto Refundido (en concreto a su art. 246.2), pero esta vez complementado con el art. 182 de la Ley del Suelo de 1976, debemos acudir para encontrar el fundamento normativo del tercero y último de los pilares sobre los que se asienta el régimen urbanístico de los Conjuntos Históricos: las órdenes de ejecución que, por motivos turísticos y culturales, deban dictar los organismos competentes para salvaguardar los valores ínsitos a los inmuebles integrantes de aquéllos. Hasta aquí, han quedado apuntadas las manifestaciones más importantes de la protección que la legislación española otorga a los Conjuntos Históricos y que, de acuerdo con la propuesta de este trabajo, podría extenderse a la red de vías pecuarias. Veamos ahora la otra cara de la moneda, representada por ciertas dificultades de orden pragmático.

IV.- DIFICULTADES APLICATIVAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS A LAS VÍAS PECUARIAS

1.- De la necesidad de proceder a un deslinde masivo de este patrimonio

Hace unos años, al analizar la protección jurídica del Camino de Santiago, decía el profesor LÓPEZ RAMÓN que una de las mayores dificultades que entrañaba llevar a la práctica el elenco de instrumentos defensivos dispuestos por la Ley del Patrimonio Histórico era la inexistencia de una adecuada delimitación del Camino. Como puede imaginarse, se trata de una carencia también predicable de las vías pecuarias con el agravante de que en estos bienes adquiere dimensiones mucho más escandalosas y preocupantes habida cuenta que hablamos de miles de kilómetros. Pese a las denuncias realizadas por los colectivos más directamente afectados, los costes económicos y sociales que supondría proceder a un deslinde masivo del entramado cañariego parecen desalentar a unas Administraciones que quizá no han reparado suficientemente en el alcance dado a esta potestad por la Ley 3/1995 (47). No obstante, resulta una premisa imprescindible para asegurar la adecuada conservación de las vías, castigar las infracciones que las alteren o menoscaben de cualquier modo y, por supuesto, para dotar de eficacia

(47) Con la Ley de 23 de marzo de 1995, las vías pecuarias se convierten en el segundo sector de bienes públicos (junto con la zona marítimo-terrestre) en el que se reconocen al deslinde efectos atributivos de la titularidad y no meramente posesorios. El art. 8.4 de la Ley prescribe que la resolución de aprobación del deslinde es título suficiente para rectificar las situaciones registrales contradictorias e inmatricular las vías a favor de la Comunidad Autónoma de que se trate.

tanto a las prohibiciones como a las obligaciones urbanísticas que conllevaría la declaración de la red pecuaria como Conjunto Histórico (48). En realidad, el desconocimiento de sus itinerarios exactos es hoy por hoy el obstáculo más grave que planea sobre los caminos pastoriles al mermar la eficacia del régimen exorbitante que comporta el dominio público o cuestionar el *plus* de protección que derivaría de aplicar la Ley del Patrimonio Histórico.

2.- Los problemas derivados de la aparición de nuevos órganos facultados para intervenir en los expedientes relativos a las vías pecuarias: las inevitables tensiones competenciales

Un segundo problema en orden de importancia que plantearía la declaración de las vías pecuarias como Conjunto Histórico es la incorporación de nuevos órganos al elenco de los facultados para intervenir en los expedientes referidos a estos bienes. A la pluralidad de los que tienen reconocidas competencias según la legislación de las Comunidades Autónomas para crear, ampliar, restablecer, clasificar, deslindar, amojonar y desafectar las vías, vendrían a añadirse los órganos con funciones sobre el Patrimonio Histórico. Aunque en apariencia esto se traduce en un incremento de las garantías dispuestas desde la perspectiva del procedimiento, no nos engañamos tampoco si pensamos en que puede acarrear tensiones competenciales entre los distintos Departamentos implicados y a la postre cierta descoordinación de actuaciones. Para conjurar el riesgo, será imprescindible en su caso arbitrar mecanismos que articulen la participación de las diversas autoridades, previendo la forma en que deban solucionarse las discrepancias o divergencias de criterio. Ahora bien, sopesando todos estos inconvenientes, acaso la conclusión sea que siguen pareciendo mayores los efectos positivos que derivarían de la inserción de las vías pecuarias en la órbita jurídica del Patrimonio Cultural. Existiendo la voluntad política para ello, no sólo supondría un mayor compromiso con la defensa de estos caminos por la Administración de las Comunidades Autónomas, sino que también implicaría activamente a los municipios, realzando de alguna manera sus potestades planificadora y autorizatoria (49). Un espléndido punto de partida es que haya comenzado el debate de los pros y los contras que tiene esta opción ofrecida por el ordena-

(48) De acuerdo con BASSOLS COMA: «Instrumentos legales...», *cit.*, p. 33, delimitar con exactitud el espacio físico o territorial llamado a integrarse en el Conjunto se torna imprescindible para la determinación del ámbito sobre el que se proyectarán los Planes Especiales de Protección.

(49) Destaca la importancia que en el ámbito del Patrimonio Histórico adquieren las competencias municipales BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN: *El Patrimonio Cultural...*, *cit.*, pp. 253 y ss.

miento jurídico, porque (para concluir como empezaba con la cita del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA) tenemos que salvar a toda costa un patrimonio cultural que ha soportado procesos de depredación absolutamente incomparables a los de cualquier otra clase de bienes (50).

(50) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Consideraciones sobre una legislación...», *cit.*, p. 591, en una referencia que él extiende a todo nuestro patrimonio artístico.

CAZA Y TERRITORIO LA PECULIAR ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA PROPIEDAD AGRARIA Y SU MANIFESTACIÓN EN EL DERECHO DE LA CAZA

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. EL DERECHO A CAZAR EN LA HISTORIA: TENSIÓN ENTRE LIBERTAD DE LA ACTIVIDAD Y RESPETO A LA PROPIEDAD DEL TERRENO. — III. EL DERECHO A CAZAR EN LA ACTUALIDAD: LA LEY ESTATAL DE 1970 Y LA ARAGONESA DE 1992: 1. Los diferentes tipos de terrenos según la Ley aragonesa. — IV. LA PECULIAR ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA DESDE LA DESAMORTIZACIÓN Y LAS LEGITIMACIONES DE ROTURACIONES ARBITRARIAS: SU INFLUENCIA SOBRE LA CAZA. — V. LA DIFÍCIL ARTICULACIÓN ACTUAL DEL EJERCICIO DE LA CAZA SOBRE DETERMINADOS MONTES Y DEHESAS. — VI. CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN

Cuando se observa la actividad de la caza desde la particular perspectiva de la estructura jurídica de la propiedad de las fincas sobre las que se ejercita, se advierten una serie de disfunciones cuyo reflejo inmediato en la práctica administrativa puede ser notable. Elemento *subjetivo* (la figura individual o colectiva del cazador), *objetivo* (las diversas piezas cinegéticas) y *circunstancial* (el tiempo y las condiciones formales del ejercicio) dejan paso, en este estudio, al elemento *material*, a la base física que soporta el ejercicio de la caza, en una de sus manifestaciones más escarpadas: la maraña de relaciones jurídicas no siempre diáfanas, en especial como consecuencia del problema concreto originado a raíz de la desamortización. Desde una visión histórica, como veremos, la caza ha sufrido múltiples tensiones en su caracterización jurídica. Las tensiones que aquí preocupan son las causadas por el difícil equilibrio jurídico entre la consagración de la libertad para su ejercicio, y la opuesta salvaguardia de los intereses públicos y de los derechos del propietario particular del terreno sobre el que se realiza.

En efecto, a raíz de la desamortización operada en el siglo XIX, los terrenos rurales no dedicados al cultivo agrícola (los montes y dehesas) presentan una complicada y diferenciada estructura jurídica que debe ser tenida