



Situación de las vías pecuarias y los caminos públicos y su defensa ciudadana

Manuel Trujillo
Carmona
Plataforma Ibérica
por los Caminos
Públicos

La red viaria en España tiene su primer gran desarrollo en época de la cultura romana. En los siglos siguientes esta red se va ampliando y se unen a estos caminos otros, como las “vías pecuarias” (muchas veces coincidentes con esos caminos romanos), que desde la Edad Media gozan de la protección real gracias a la importancia económica de la ganadería en esos tiempos.

La llegada de las carreteras y los ferrocarriles va arrinconando estos caminos, de forma que poco a poco se deja de mover el ganado a pie para transportarlo en camiones y trenes, al igual que ocurre con la mayor parte de los desplazamientos de personas, que se dejan de hacer a pie, en burro o a caballo para hacerse en coche.

A principios del siglo XX ya había 36.000 kilómetros de carreteras, pero todavía no había más que tres automóviles. Para el cuarto de siglo se generaliza el asfaltado, y el número de automóviles se dispara. A lo largo del siglo XX, la red de carreteras se amplía y ya llegan a casi todos los sitios. El automóvil es el protagonista indiscutible de la movilidad. Incluso en las zonas rurales y agrícolas se construyen carriles que, sin ser carreteras, están diseñados pensando en su uso por los coches.

A la vez que se generalizan las carreteras y el uso del automóvil, va cayendo en desuso la red de caminos y veredas que tuvo su origen en tiempos romanos. En algunos casos, las carreteras se construyen sobre estos antiguos caminos, pero en muchos otros casos no, porque sus trazados, a veces demasiado abruptos, no eran adecuados para los automóviles. Sea como fuere, la mayor parte de los caminos y veredas caen prácticamente en el olvido.

Llegado el siglo XXI, la sociedad española experimenta un importante cambio. Aunque el día a día de la mayoría de la población es la ciudad, en el tiempo libre se generaliza la búsqueda de la naturaleza. A ello se une la popularización del deporte como requisito para una vida saludable, que también se desarrolla en la naturaleza, especialmente con la explosión en los últimos años de la bicicleta de montaña y las carreras por montaña. Dada la titularidad privada de grandes zonas de nuestro territorio, para hallar el acceso a la naturaleza se vuelve la vista a estos caminos ya casi olvidados que los mayores recuerdan, pero ya casi nadie usaba.

Surge así un lugar de encuentro entre, de un lado, los últimos ganaderos que aún mueven a



pie el ganado y los mayores de las zonas rurales que conservan en su memoria los caminos por donde se iba con carretas o animales o andando, y, de otro lado, los nuevos usuarios, como los ciclistas, los senderistas o los admiradores de la naturaleza, que quieren recuperar estos caminos.

Pero la recuperación de estos caminos no va a ser fácil, ya que, mientras tanto, ha habido una eclosión de los cerramientos de las fincas, que muchas veces no han reparado, por olvido o por interés, en veredas y caminos. El afán por hacer exclusivos los espacios naturales privados (“poner puertas al campo”) se ha disparado también, asociado en muchas ocasiones a la extensión de la caza como uso principal de grandes espacios de nuestro territorio, sustituyendo a una ganadería y a una agricultura cada vez menos rentables.

Llega así la necesidad de mirar a la Administración, cuyas viejas leyes (como el Código Civil, heredero del Derecho Romano) y también las nuevas (como la Ley de Vías Pecuarias, promulgada oportunamente en 1995) obligan a proteger estos bienes, declarados de dominio público y, por tanto, imprescriptibles e inembargables. Por desgracia, la Administración también ha olvidado sus deberes, y lo más habitual es que ni siquiera tenga constancia de cuáles son sus caminos.

Van apareciendo en diversos puntos de nuestro territorio organizaciones que intentan hacer que se detenga el progresivo cierre de caminos y vías pecuarias: primero, desde colectivos ecologistas y ganaderos, y, después, también por par-

te de senderistas y ciclistas. Muchos de estos colectivos, y personas individuales, conformarán, a partir del año 2007, la Plataforma Ibérica por los Caminos Públicos.

Las vías pecuarias

Las vías pecuarias son los itinerarios que ancestralmente han utilizado los ganaderos para desplazar el ganado, principalmente las ovejas merinas. Además de para el desplazamiento, también aprovechaban sus pastos.

Algo de historia

En el siglo XIII, el rey Alfonso X el Sabio creó el Honrado Concejo de la Mesta de los Pastores de Castilla. Ya en el siglo XV, con el aumento de los privilegios de la ganadería, el *Libro de leyes y privilegios de la Mesta* (1489) y el Código de Mpartida (1492) vienen a organizar internamente la Mesta.

Los reyes protegen a los ganaderos, y les otorgan privilegios para poder trasladar las ovejas merinas, gran fuente de riqueza de España en esa época. El Concejo tenía un cuerpo de policía para velar por los caminos que utilizaban.

En 1827, ya en decadencia, desaparece la Mesta, sustituida por la Asociación Nacional de Ganaderos. En 1892 se publica un real decreto que, en su artículo 13, dice lo siguiente: “Las vías pecuarias... son bienes de dominio público y son imprescriptibles, sin que en ningún caso puedan legitimarse las roturaciones hechas en ellas”.

En 1978 adquiere las competencias sobre este tema el ICONA, y en 1995 se promulga la Ley de Vías Pecuarias, que declara que las competencias son de los gobiernos de las comunidades autónomas. A partir de esta fecha, en la mayoría de las comunidades autónomas se han ido publicando reglamentos o leyes propias sobre vías pecuarias.

Régimen y usos

La Ley de Vías Pecuarias de 1995 declara el régimen jurídico de las vías pecuarias, y establece sus usos. Corroborando lo indicado en el antiguo real decreto de 1892, la nueva ley señala que: “Las vías pecuarias son bienes de dominio público de las comunidades autónomas y, en

CUADRO 1
SITUACIÓN DE VÍAS PECUARIAS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA (2014)

CCAA	Total	Clasificadas		Deslindadas		Amojonadas	
	Km	Km	%	Km	%	Km	%
Andalucía	33.773	33.773	100,0	8.958	26,5	637	7,1
Aragón	13.912	13.912	100,0	415	2,9	415	100,0
Castilla y León	31.846	21.095	66,2	1.865	8,8	1.652	88,5
Castilla-La Mancha	14.579	11.686	80,1	5.986	51,2	5.986	100,0
Cataluña	8.300	2.282	27,5	–	–	–	–
Extremadura	7.200	7.200	100,0	4.096	57,0	1.860	26,0
Madrid	4.104	4.104	100,0	1.305	31,8	932	71,3
Murcia	2.860	2.133	74,5	12,4	1,0	–	–
Navarra	2.673	1.593	60,0	378	14,0	240	9,0
C. Valenciana	14.113	14.113	100,0	295	2,0	141	47,7
País Vasco	1.045	646	61,8	–	–	–	–
Rioja (La)	3.741	1.038	27,7	–	–	–	–
TOTAL	138.146	113.575	82,2	23.313	20,5	11.865	50,89

Fuente: Villalvilla (2014).

consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

Asimismo indica que “se consideran compatibles con la actividad pecuaria los usos tradicionales que, siendo de carácter agrícola y no teniendo la naturaleza jurídica de la ocupación, puedan ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero” (en particular, el tránsito motorizado). Finalmente señala que “se consideran usos complementarios de las vías pecuarias el paseo, la práctica del senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados, siempre que respeten la prioridad del tránsito ganadero”.

Se estima que actualmente existen en España unos 125.000 km de vías pecuarias, aunque según la Fundación para la Ecología y la Protección del Medio Ambiente (Villalvilla, 2005), de los 125.000 km de vías pecuarias con los que contábamos, tan solo nos quedan hoy día 85.000 km, habiéndose perdido ya 40.000 km (32%).

Las vías pecuarias se extienden por 40 provincias españolas, siendo las únicas comunidades autónomas donde no están presentes Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria y Galicia.

Situación de las vías pecuarias

Como he señalado, la ley de 1995 da la competencia sobre las vías pecuarias a las comunidades autónomas, salvaguardando el caso de la Red Nacional, formada por las nueve grandes

“cañadas reales” de la Mesta. En estas, el Estado está interviniendo con un plan que preveía que para 2007 se habrían recuperado 3.000 km, habiéndose comprometido a recuperar los restantes 6.000 km para el año 2015. También se comprometió a promover la declaración por el Consejo de Europa de esta red como Itinerario de Patrimonio Cultural Europeo. Estos planes, sin embargo, se han paralizado.

Dado que la ley deja al resto de vías pecuarias como competencia autonómica, la situación de ellas depende en gran medida de la comunidad autónoma. En general, como se ha dicho, se han publicado leyes o decretos en casi todas las comunidades autónomas, muy parecidos entre sí, ya que lo que hacen es desarrollar la ley general.

La situación de partida era distinta, ya que en unas comunidades autónomas, como Andalucía o Madrid, casi todos los municipios tenían realizada la clasificación de vías pecuarias, pero en otras como Cataluña, La Rioja o Aragón tenían muy pocas clasificaciones hechas.

En 2005, mientras Andalucía y Extremadura habían avanzado bastante en la protección y puesta en uso de las vías pecuarias, Castilla y León, Murcia, Cataluña y Comunidad Valenciana eran las más atrasadas (Villalvilla, 2005). A 2014, la Junta de Andalucía había paralizado su programa de deslindes, y en cambio Madrid y Castilla-La Mancha habían avanzado notablemente, colocándose detrás de Extremadura como comunidades con más deslindes.

▼
La cuantificación de los caminos públicos de titularidad municipal es muy complicada, dado que no existen inventarios de caminos generales. Sin embargo, por hacernos una idea de su dimensión, podemos señalar que en el caso de Extremadura, única comunidad donde se está elaborando un inventario general de caminos, cuando se llevan catalogados los caminos del 70% de los municipios, se han encontrado más de 67.000 kilómetros, lo que proporcionalmente nos llevaría a más de un millón de kilómetros de caminos en toda España

Amenazas a las vías pecuarias

- > *Usurpación*
 Las vías pecuarias están en total desprotección hasta que se clasifican, y también en la práctica mientras que se deslindan, ya que, al no tener certeza legal de su recorrido, cualquiera las usurpa y borra del terreno, sin que normalmente las Administraciones Públicas hagan nada para evitarlo. Son innumerables las denuncias de vías pecuarias usurpadas, en especial en Andalucía, sin que por lo general, y a pesar de las denuncias correspondientes, la Junta de Andalucía actúe como debería ser su obligación.
- > *Modificaciones de trazado*
 Según la ley, la modificación del trazado de una vía pecuaria solo debe utilizarse en casos excepcionales, y siempre que se garantice el mantenimiento de los usos del terreno, pero muchas veces se realizan a petición de los propietarios y por su único interés, llevando las vías pecuarias al lado de las carreteras.
- > *Desafectaciones y ocupaciones urbanísticas*
 Otro gran peligro es la desafectación, y últimamente de forma especial por los planes urbanísticos, que convierten en terreno urbano multitud de vías pecuarias. A veces, la desafectación no viene de un plan de ordenación, sino de la presencia y consolidación de edificaciones irregulares.
- > *Movimientos contrarios*
 Finalmente, un gran peligro para las vías pecuarias es la oposición sistemática de los propietarios de las fincas a su recuperación, lo

que dificulta el trabajo de la Administración. En ello destaca la patronal Asaja, que lidera esa oposición tanto en el ámbito público como en el judicial. En el caso andaluz, la hiperactividad administrativa y judicial de Asaja y la pasividad de la Administración andaluza han hecho que la mayoría de los deslindes esté paralizada, y que los recursos queden sin responder, muchos desde fechas tan lejanas como el año 2007.

Los caminos públicos municipales

Definición y normativa

Los caminos públicos son aquellos caminos de titularidad y competencia municipal que facilitan la comunicación directa con pueblos limítrofes, con pequeños núcleos urbanos o con fincas, y que sirven a los fines de la agricultura y la ganadería (Serrano Ferrer, 2007). Son bienes demaniales, inembargables, inalienables e imprescriptibles.

La normativa sobre los caminos públicos es menos específica que la de vías pecuarias, ya que, en general, tenemos que remitirnos a la legislación general sobre bienes de las Administraciones Públicas, formada por la Ley de Bases de Régimen Local de 1986 y la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003, que se refieren a los caminos rurales como uno más de los bienes de la Administración local.

Los caminos públicos no están concretamente definidos ni regulados. Hace más de un si-





glo, el ya citado real decreto de 1848 los clasificaba en dos órdenes en razón a su anchura, dando al de segundo orden los 18 pies de firme (unos cinco metros de anchura). Después, la ley de 1911 hacía una referencia genérica a que debían tener la anchura suficiente para que se crucen dos carros (Serrano Ferrer, 2007).

En la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 se especifica la obligación de las Administraciones de tener un inventario de sus bienes (y por tanto también de los caminos) y de inscribirlos en el registro de la propiedad, así como la capacidad de investigar, deslindar y recuperar los bienes. También es conveniente tener una ordenanza reguladora de su uso.

Situación de los caminos públicos municipales

La cuantificación de los caminos públicos de titularidad municipal es muy complicada, dado que no existen inventarios de caminos generales. Sin embargo, por hacernos una idea de su dimensión, podemos señalar que en el caso de Extremadura, única comunidad donde se está elaborando un inventario general de caminos, cuando se llevan catalogados los caminos del 70% de los municipios, se han encontrado más de 67.000 kilómetros, lo que proporcionalmente nos llevaría a más de un millón de kilómetros de caminos en toda España.

Como hemos visto, los ayuntamientos tienen el deber de tener inventariados los caminos, y conservarlos debidamente para su uso. Es difícil realizar una investigación rigurosa de en qué medida esta obligación se cumple, ya que la cantidad de ayuntamientos existentes, y la falta de estadísticas en la materia, va a dificultar enormemente este trabajo.

Aunque cada vez más ayuntamientos están realizando su inventario de caminos públicos, todavía son muy minoritarios, estimándose en menos del 10% los ayuntamientos que lo tienen aprobado. Ante esa falta de actuación, en determinadas zonas, como Sierra Morena, la cantidad de caminos que se pueden estar perdiendo puede ser del 70%.

Amenazas a los caminos públicos

Las amenazas a los caminos públicos son las mismas que las de las vías pecuarias, pero mucho más intensas, ya que su número es mayor y las Administraciones que deberían defenderlos, los ayuntamientos, mucho más débiles.

> *Usurpación*

Aquí no se cuentan por casos aislados, sino que en determinadas zonas son mayoritarios los caminos usurpados. En inventarios comarcales, como el de Sierra Morena Cordobesa, se puede ver que cerca del 70% de los caminos está usurpado en alguna medida por propietarios. Casos extremos son las apropiaciones de aldeas enteras. Son varios los casos: Fuente Humorera en Burgos, Villaescusa de Palositos en Guadalajara, Huércemes en Cuenca, Otíñar en Jaén. En estos casos, los propietarios de las fincas no es que no respeten los caminos, es que se apropian de calles, cementerios, fuentes, iglesias, y también de las propiedades particulares que no se hayan vendido.

> *Modificaciones de trazado*

Al igual que en el caso de las vías pecuarias, solo deberían hacerse por interés general, pero también aquí predomina el interés particular. Ya hay varios casos en que los tribunales han paralizado estas permutas por esta causa. Casos extremos son los ofrecimientos para eliminar todos los caminos de grandes fincas, ofreciendo dinero u otras recompensas a cambio, a los ayuntamientos. Es muy tentadora para los ayuntamientos la alternativa de recibir algo, y además no tener que pleitear con los grandes propietarios para recuperar los caminos.

Causas

La causa de esta falta de protección hacia los caminos públicos puede ser doble. Por un lado, a menudo a los ayuntamientos les puede resultar



costosa la labor de recuperar los caminos, con los posibles recursos de los propietarios, y, por otro lado, los propietarios suelen ser personas muy influyentes, con los que los ayuntamientos temen indisponerse.

Posibles soluciones

- > Elaboración de leyes nacionales y autonómicas de caminos públicos, donde se establezcan las bases para su adecuada gestión y protección, y sirvan como norma básica que informe a las correspondientes Ordenanzas Reguladoras Municipales de Caminos y Servidumbres públicas.
- > Elaboración o actualización por las comunidades autónomas de los inventarios municipales, al igual que se ha hecho en Extremadura, lo que garantizaría unos mismos criterios para todos.
- > Concesión de fondos autonómicos para los deslindes, recuperación e inscripción en el registro de la propiedad de los caminos.

La Plataforma Ibérica por los Caminos Públicos

Ante la pasividad, cuando no complicidad, de las instituciones, la ciudadanía puede jugar un importante papel, denunciando los hechos, instando a las Administraciones a cumplir con sus deberes, difundiendo en la prensa los cierres de caminos, e incorporándose a asociaciones para denunciar los cierres con más efectividad. Finalmente, la vía judicial parece ser la última a la que hay que acudir si el resto fallan.

En las últimas décadas del siglo XX comienza a haber organizaciones que protestan por el cierre de caminos y veredas, sobre todo desde el movimiento ecologista. Por ejemplo, en Ciudad Real, o las sonadas denuncias del cantaor flamenco El Cabrero, que llegaron al Parlamento.

Ya en 2001 se crea la plataforma “A Desalambrar” en Córdoba, primer grupo específicamente dedicado a la defensa de los caminos públicos, ante el cierre masivo que se estaba produciendo de los caminos y veredas que tradicionalmente se utilizaban, y agrupando a senderistas, ecologistas y ciclistas. Tras quince años de vida, la plataforma “A Desalambrar” continúa realizando al menos un recorrido mensual por caminos cerrados o abandonados, promoviendo su recuperación y denunciando la inactividad de las Administraciones.

Si bien en un primer momento el problema de los cierres parecía circunscribirse a Sierra Morena, poco a poco continúa la tendencia del cierre de fincas, y de los caminos que las atraviesan, en toda España. Así, se organizan grupos en lugares tan diversos como Madrid, Segovia, Aragón, Murcia o Valencia. Especial mención habría que hacer a Mallorca, lugar donde se libra una lucha sin cuartel en todos los ayuntamientos entre, de un lado, propietarios usurpadores y, de otro, muchas organizaciones de la sociedad civil (culturales, políticas, ecologistas, ecuestres, ciclistas, senderistas...) que quieren recuperar los caminos.

En el año 2007 se crea la Plataforma Ibérica por los Caminos Públicos, que desde entonces coordina la actividad de estos grupos y les da asesoramiento a asociaciones y particulares sobre cómo resolver sus problemas con los caminos. Organiza también unas jornadas en defensa de los caminos con periodicidad anual, cada año en una localidad distinta de España. En diciembre de 2016 se celebrará la novena edición en Córdoba.

Los caminos públicos como dinamizadores de la economía rural

Ya no es una novedad que las zonas rurales no pueden limitarse a las actividades productivas. Si hace unos años eran solo unas comarcas las que buscaban su prosperidad en el turismo rural, hoy casi todos los municipios de España buscan complementar su actividad con este sector, que en muchos casos se convierte en su principal actividad.

En los últimos años se vive un gran aumento

▼
En el año 2007 se crea la Plataforma Ibérica por los Caminos Públicos, que desde entonces coordina la actividad de estos grupos y les da asesoramiento a asociaciones y particulares sobre cómo resolver sus problemas con los caminos. Organiza también unas jornadas en defensa de los caminos con periodicidad anual, cada año en una localidad distinta de España

en la práctica de los deportes al aire libre. Por ejemplo, las licencias federativas de ciclismo se duplican entre 2001 y 2014 (pasan de 31.000 a 70.000), estando además cada vez más orientado este deporte a la montaña que a la carretera. Las licencias de montaña casi se triplican: pasan de 65.000 en 2001 a 180.000 en 2014. Esto teniendo en cuenta, además, que gran parte de los practicantes de estos deportes no están federados.

En otros datos se expresa la gran potencialidad del uso de caminos. Así, por ejemplo, en la Encuesta sobre Hábitos Deportivos, realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas por encargo del Consejo Superior de Deportes, de marzo-abril 2005, el porcentaje de personas que practican el senderismo era entonces del 4,5% de los encuestados (Moscoso, 2008) (en concreto, 1.616.752). De ellos, aproximadamente el 35% decía que lo practica al menos una vez por semana, y algo más de un 10% solo en vacaciones.

También se pregunta en esa encuesta si la persona, aunque actualmente no practique el senderismo, lo practicaría de existir un lugar adecuado para hacerlo en su entorno. A esta pregunta contesta afirmativamente en Castilla y León el 60% de los entrevistados (que representan a 1.185.000 personas) y en Madrid un 75%, que representan a 3.700.000 personas. Más información sobre esta fuente se puede encontrar en Ciria, Moreira y Rodríguez (2008).

Otra encuesta que podemos utilizar para corroborar la importancia del uso no agrícola, sino recreativo de los espacios rurales es la Encuesta sobre Turismo, realizada por el IESA-CSIC en marzo de 2006 (Ciria, Moreira y Rodríguez, 2008). En

esta encuesta se ofrecen cifras sobre lo que responden las personas que han realizado algún viaje turístico, y está dirigida a los residentes en España. De las personas que son consideradas turistas, el 9,7% practica el senderismo, lo que representa 1,89 millones de personas.

En ambas encuestas, además, se detalla que los practicantes del senderismo tienen un alto nivel educativo, y aumenta entre los individuos de clase media y media-alta, por lo que son muy atractivos para el turismo. Está claro, por tanto, que la puesta en uso de los caminos es una condición necesaria para la promoción del turismo en nuestros pueblos, además de ser un elemento de salud para nuestra población.

Conclusiones

A pesar de que cada vez aumenta más el interés por disfrutar de la naturaleza, y dado que gran parte de la superficie española es privada, el principal espacio que se puede utilizar son los caminos. De ahí que los problemas debidos a la apropiación o al abandono de los mismos no cesan de crecer. Se constata que las Administraciones autonómicas y locales no hacen lo suficiente para proteger los bienes públicos de los que son titulares, dejando en la indefensión a los que quieren utilizarlos, y la movilización ciudadana, aunque cada vez más frecuente, no es suficiente.

Se requeriría un cambio normativo y una mayor concienciación de las Administraciones para que aumentara la protección de los caminos como herencia histórica y condición necesaria para la promoción económica, medioambiental y de salud de nuestros pueblos y ciudades. ■

▼ Referencias bibliográficas

- CIRIA NAVAS, R.; MOREIRAGREGORI, P. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, P. (2008), "La práctica del senderismo entre los turistas españoles. Cuantificación y perfiles". *Seminario Internacional sobre Senderismo y Territorio en Europa*. Málaga.
- MANGAS NAVAS, J.M. (1992). *Cuadernos de la Trashumancia* nº 0. Vías Pecuarias. ICONA, Madrid.
- MANGAS NAVAS, J.M. (2005), *Revista Ambienta* nº 48. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- MOSCOSO SÁNCHEZ, D. (2008), "Hábitos, actitudes y perfil sociodemográfico de los senderistas en España", *Seminario Internacional sobre Senderismo y Territorio en Europa*. Málaga.
- SERRANO FERRER, M. E. (2007). "Los caminos públicos municipales", Blog de *Espúblico*.
<http://www.administracionpublica.com/content/view/166/33/>
- VILLALVILLA ASENJO, H. (2005), "Situación de las vías pecuarias del Estado español", *El Ecologista*, nº 43.
- VILLALVILLA ASENJO, H. (2005a), "Los caminos públicos municipales", *El Ecologista*, nº 46.
- VILLALVILLA ASENJO, H. (2007), "Los usos de los caminos de dominio público", *El Ecologista*, nº 52.
- VILLALVILLA ASENJO, H. y otros (2007), *Análisis y diagnóstico del inventario general de bienes y derechos de los municipios de la Comunidad de Madrid*.
http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf_Caminos_Publicos_Comunidad_de_Madrid.pdf
- VILLALVILLA ASENJO, H. (2015), "20 años de la Ley de Vías Pecuarias", *El Ecologista*, nº 84.