



DICTAMEN 2/2011

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
VÍAS PECUARIAS DE EXTREMADURA

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE VÍAS PECUARIAS DE EXTREMADURA

I. Antecedentes

El pasado 24 de febrero de 2011 fue remitido desde la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, el texto de:

“El Anteproyecto de Ley de Vías Pecuarias de Extremadura”

A fin de que el Consejo Económico y Social de Extremadura, emitiera el correspondiente dictamen. Analizado y tratado el indicado Anteproyecto de Ley por la Comisión Permanente y a tenor de lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 20 de mayo de 2011 ha acordado por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. Estructura y contenido

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural para su Dictamen por este Consejo Económico y Social de Extremadura consta de una parte expositiva, una dispositiva vertebrada por un texto articulado de sesenta y dos artículos estructurados en un Título Preliminar y tres Títulos, divididos a su vez en Capítulos, y un parte final integrada por cuatro Disposiciones Adicionales, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

La Exposición de Motivos que precede al texto normativo, dividida en tres apartados. Así el apartado I, recoge el título competencial en virtud del cual la Comunidad Autónoma de Extremadura procede a legislar sobre la materia.

El apartado II de la citada Exposición de Motivos recoge los antecedentes históricos de las vías pecuarias, con especial incidencia en su carácter secular y vinculado al tránsito de ganados; y finalmente, el apartado III, realiza una reseña somera del contenido de cada uno de los títulos y capítulos que integran la Ley.

Como ya hemos señalado este Anteproyecto de Ley se estructura del siguiente modo:

Título Preliminar, “De las disposiciones generales”, define las vías pecuarias y determina su naturaleza jurídica, estableciéndose la condición de bienes de dominio público, al tiempo que establece su destino y fines.

Asimismo, se determina la competencia que sobre las vías pecuarias corresponde a la Comunidad Autónoma de Extremadura, al tiempo que procede a la clasificación de las mismas con arreglo al criterio tradicional que las separa en cañadas, cordeles, coladas y veredas, según su anchura.

Del mismo modo, se incluye una nueva clasificación resultante de su itinerario y situación, clasificándose como de "Especial Interés de la Comunidad", en los supuestos en que algunos de sus tramos discurren por áreas naturales protegidas, así como las que ocupen un lugar especial en lo que a aspectos culturales, recreativos o turísticos se refiere.

Título I, “De creación, determinación y administración de las vías pecuarias”, dividido en tres capítulos. El Capítulo I hace referencia a las potestades administrativas de investigación de las vías pecuarias, así como los actos administrativos de creación, ampliación y restitución. Se ocupa también este capítulo de la recuperación del dominio público pecuario. En el Capítulo II se describen los procedimientos de clasificación, delimitación provisional, deslinde, amojonamiento y señalización y en el Capítulo III se regulan la desafectación, la permuta y la modificación de trazado y además para garantizar el tránsito ganadero, sin riesgo de accidentes, la Ley establece las directrices que deben aplicarse en los cruces de las vías pecuarias con las redes viales de comunicación, contemplando únicamente la posibilidad de los pasos a distinto nivel.

Título II, “ Régimen de usos, ocupaciones y aprovechamientos en las vías pecuarias”, dividido a su vez en cuatro capítulos. En el capítulo I se definen los usos y prohibiciones. El capítulo II recoge las ocupaciones temporales mientras que el capítulo III se ocupa del aprovechamiento de los bienes no utilizables por el ganado en su libre tránsito. Por último, el capítulo IV hace referencia a la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con las Corporaciones Locales y otras Administraciones Públicas, al objeto de establecer programas de conservación, mantenimiento, mejora y puesta en valor de las vías pecuarias.

Título III, “De las infracciones, sanciones y su procedimiento”, dividido en cuatro capítulos. En el Capítulo I se establece el régimen de vigilancia, inspección y policía, en el capítulo II y III se recogen las infracciones y las sanciones respectivamente, y el capítulo IV regula el procedimiento sancionador.

En las disposiciones adicionales se establece que el uso de las vías pecuarias que atraviesen lugares de interés natural estará determinado por sus planes de ordenación.

También se establece que las cantidades percibidas en concepto de otorgamiento de autorizaciones y concesiones, aprovechamientos, sanciones y permutas, serán destinadas a la conservación, vigilancia, mejora y recuperación de las

vías pecuarias que discurren por la Comunidad Autónoma de Extremadura y la obligación de inmediata clasificación e inserción en el Proyecto de Clasificación del correspondiente término municipal, de las vías pecuarias de las que aparecieran indicios de existencia.

En las disposiciones transitorias se establece el carácter demanial de las Vías Pecuarias declaradas innecesarias y las franjas de terrenos de parcelas declaradas sobrantes, conforme a la normativa anterior, que no hubieran sido en legal forma desafectadas.

Del mismo modo, se prevé la aplicación del Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por Decreto 49/2000, de 8 de marzo, en todo lo que no se oponga, modifique o contradiga a la presente Ley, hasta que se lleve a efecto el desarrollo reglamentario de ésta.

Igualmente mantendrán su vigencia la Orden de 23 de junio de 2003, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden de 19 de junio de 2000, por la que se regulan las ocupaciones y autorizaciones de usos temporales en las vías pecuarias, y la Orden de 17 de mayo de 2007, de la Consejería de Desarrollo Rural, por la que se regula la circulación de ciclomotores y vehículos a motor, de carácter no agrícola, en las vías pecuarias, en todo cuanto no contradiga la presente Ley.

Se cierra este Anteproyecto de Ley con el habitual contenido derogatorio general de normas de igual o inferior rango que se opongan a la misma y dos disposiciones finales dedicadas a la facultad de desarrollo y entrada en vigor de la ley.

Valoraciones

A. De carácter general

Como primera indicación a este respecto, se ha de señalar que la documentación que acompaña al Anteproyecto es relevante y completa, y merece especial valoración positiva el que a la misma se acompañen no sólo los informes preceptivos según el artículo 66.1 y 69 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura sino también una reseña pormenorizada de las alegaciones efectuadas en trámite de alegaciones por las distintas personas y entidades afectadas o concernidas por la nueva regulación normativa. Así pues, se considera que es un factor positivo el que se hayan incluido los documentos preceptivos, sin perjuicio de lo cual deberán hacerse algunas indicaciones en relación con los mismos, ya que no obstante su constancia formal, sí debe señalarse que no en todos los casos tienen tales documentos e informes el desarrollo y contenido que se reputa necesario.

a. Documentación aneja al Anteproyecto.

. Informe de la Asesoría Jurídica. Se trata de un informe completo –puede decirse exhaustivo- de las innovaciones que incorpora el nuevo texto legal, desarrollándose en él no sólo la relación de figuras jurídicas, instituciones y novedades normativas, sino de las finalidades que inspiran su inclusión en la Ley. Desde este punto de vista se trata, sin duda, de un instrumento eficaz para conocer los principios informadores de la nueva regulación.

. Informe de la Secretaría General de la Consejería de la que procede la iniciativa legislativa. Reseña las principales novedades del Anteproyecto, así como las consideraciones que con carácter general supone la nueva regulación. En dicho informe se procede también a la exposición tanto de las líneas generales del proceso de elaboración de la Ley, como de la estructura de la misma, en línea con lo desarrollado en la propia Exposición de Motivos.

. Informe del Instituto de la Mujer

Partiendo de la premisa de que la materia tratada en el Anteproyecto es de una naturaleza eminentemente técnica, en principio no cabría apreciar una situación de partida desigualitaria o que precisara la adopción de medidas correctoras en materia de género. No obstante, reconociendo que –como expresa el Informe del Instituto de la Mujer- la Ley realiza un importante esfuerzo de adaptación del lenguaje, se observa, sin embargo, que no en todas las ocasiones se emplean términos ambivalentes que permitan la integración de todas las personas en los objetivos pretendidos por la Ley; así, en ocasiones se recurre al término masculino con carácter genérico (artículo 14, 18, 20 ó 24, por ejemplo), cuya sustitución por otro ambivalentes sería recomendable.

. Memoria Económica e Informe de Intervención. Se limita la Memoria Económica, en lo esencial, a expresar que la nueva Ley no supone gasto alguno para la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta incondicionada afirmación es objeto de una precisión, sin embargo, en el Informe de la Intervención General de la Junta de Extremadura -que también acompaña al Anteproyecto-, donde se hace la observación de que la Disposición Adicional 2ª conlleva una asignación específica de los ingresos que se deriven de actuaciones que sean consecuencia de la aplicación de esta Ley, lo que se separa el régimen general de afectación de recursos establecido en la Ley 5/2007, General de Hacienda Pública de Extremadura (aunque lo cierto es que dicho precepto sí recoge como excepción que una norma de rango legal sí puede establecer su afectación a fines determinados).

En cualquier caso, lo que sí se ha de significar es que –como en otras iniciativas legislativas ya dictaminadas por este C.E.S.-, se acude al sencillo expediente de afirmar en la Memoria Económica que la nueva Ley no comporta gasto alguno para la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuando es lo cierto

que algunas de sus determinaciones necesariamente habrán de tener trascendencia presupuestaria. Así, por ejemplo, el artículo 24 de la Ley trata de la permuta de terrenos de vías pecuarias desafectados, con específico tratamiento en el apartado 5º del mismo de la diferencia de valor entre lo aportado y lo desafectado; el artículo 25 regula las mutaciones demaniales, que igualmente tienen traslación presupuestaria; por no hablar de las modificaciones de trazado resultantes de una nueva ordenación territorial. Igualmente, el artículo 36 alude a la obligatoriedad de una tasa por ocupación del dominio público pecuario, así como el artículo 38, que regula la imposición al peticionario, como garantía de la reversión de los terrenos ocupados, de la prestación de la fianza y los avales bancarios, sin perjuicio del abono de la tasa que, en su caso, se establezca.

. Otros documentos de preceptiva aportación. En este sentido, se debe destacar especialmente las alegaciones e indicaciones realizadas por entidades administrativas afectadas (Dirección General del Medio Natural, Dirección General de Turismo, Dirección General de Urbanismo; D.G. de Infraestructuras y Agua) así como también las efectuadas por Asociaciones, e incluso particulares, que si bien no aparecen explícitamente recogidas en la documentación que acompaña al Anteproyecto, sí que tienen su reflejo en el Informe del Asesor Jurídico, donde se reseñan tanto las alegaciones efectuadas como la respuesta que dichas alegaciones han recibido en el proceso de elaboración normativo, que frecuentemente se ha traducido en modificaciones o inclusiones en el articulado. Desde este punto de vista, se ha de valorar positivamente, no sólo el hecho mismo de acoger las alegaciones y aportaciones, sino incluso su mención en la documentación que acompaña al Anteproyecto.

b. Consideración general del texto

La primera valoración que cabe hacer respecto del Anteproyecto sometido a dictamen, es que la materia sobre la que versa es objeto de una Ley Estatal (Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias), en la que se procede a una regulación en sí bastante exhaustiva de la materia, de tal forma que se puede afirmar que, en muchos aspectos, no se deja ningún margen apreciable para que las Comunidades Autónomas lleven a cabo *políticas propias* en materia de vías pecuarias: todas las cuestiones sustantivas aparecen resueltas en la ley estatal con un considerable grado de detalle, de modo que sólo los aspectos procedimentales y adjetivos parecen quedar abandonados a la decisión de las Comunidades. Por *bases* —ha dicho el Tribunal Constitucional— «*hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deban ser comunes a todo el Estado*» (STC. 25/1983, de 7 de abril), garantizándose así una regulación normativa uniforme en aras del interés general (SS. TC. 1/1982, de 28 de enero; 44/1982, de 8 de julio; 71/1982, de 30 de noviembre; 32/1983, de 28 de abril; 57/1983, de 28 de junio; etcétera).

Lógicamente, como quiera que las *bases* no comprenden toda la materia en cuestión, pueden las Comunidades Autónomas asumir en sus Estatutos —al amparo de la cláusula residual del art. 149.3 CE.— la competencia para regular todo lo que, en

relación con dicha materia, no sea básico, diciéndose entonces que su competencia es «*de desarrollo legislativo*» de las bases fijadas por el Estado. La necesidad de dejar espacio para el ejercicio de ambas competencias —la estatal y la autonómica— explica que el Tribunal Constitucional haya precisado que las *bases* han de ser lo suficientemente flexibles como para permitir diferentes decisiones legislativas a las Comunidades Autónomas, sin que el establecimiento por parte del Estado de las bases pueda «*llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad*» (STC. 1/1982, de 28 de enero, por todas). Y esto último es lo que, a nuestro entender, ocurre con la Ley estatal 3/1995 en esta materia de las “*vías pecuarias*”.

La segunda cuestión a considerar es que el Anteproyecto de Ley deja en muchos lugares clara la influencia de otros textos normativos análogos dictados por otras comunidades Autónomas: no obstante presentarse como una significativa mejora e innovación respecto de la normativa existente, en muchas ocasiones aporta pocos elementos originales, cuando no es directamente una transliteración, de esas otras referencias normativas. Es el caso de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, o más específicamente, de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha. Por otro lado, en muchas ocasiones se limita a reproducir disposiciones ya contenidas en la Ley estatal, lo que si bien de un lado presenta la innegable ventaja de la coherencia de la regulación; tiene, sin embargo, una importante dificultad, como es el hecho de que el Tribunal Constitucional no suscribe con carácter general dicha técnica legislativa: sirva como ejemplo la STC 62/1991: “*la simple reproducción por la legislación autonómica [de las disposiciones de la Ley estatal], además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 10/1982, f. j. 8º)*”.

Por otra parte, un número significativo de las materias ahora comprendidas en el Anteproyecto tenían ya su reflejo en el Ordenamiento Jurídico Extremeño a través del Decreto 49/2000, de 8 de marzo, por el que se establece el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que conserva su vigencia, a tenor de las disposiciones derogatorias de la Ley, en tanto no contradiga las nuevas disposiciones.

Finalmente, se ha de señalar como singularidad el momento en que ha tenido entrada en este Consejo Económico y Social, toda vez que ha concluido el periodo ordinario de sesiones de la Asamblea de Extremadura correspondiente a la presente legislatura, por lo que el texto definitivo habrá de ser presentado como Proyecto de Ley por el Ejecutivo y ante la Cámara que resulten del próximo proceso electoral.

B. De carácter específico.

Exposición de Motivos

La Exposición de Motivos, estructurada en tres apartados, se ocupa

sucesivamente de la habilitación normativa para legislar en la materia por parte de la Comunidad Autónoma de Extremadura; en segundo lugar, se desarrollan en esta parte Expositiva del Anteproyecto los antecedentes históricos de la materia, que en el caso de una institución jurídica de raigambre histórica tan señalada como las Vías Pecuarias, tiene su traducción en la reseña de un trazado histórico que se remonta a la Edad Media. Y finalmente, se procede a una exposición de la estructura y contenido, haciendo mención de las principales novedades que se incorporan.

Entendemos que, más allá de la sucinta descripción de las novedades que se introducen en el nuevo texto normativo, hubiera sido conveniente que la Exposición de Motivos se ocupara con cierto detalle de las razones que impulsan el Anteproyecto, es decir, la significación de las modificaciones que incorpora y su necesidad de hacerlo precisamente mediante una norma de rango legal.

Título Preliminar

Se comprenden en este Título Preliminar (“De las Disposiciones Generales), las determinaciones genéricas sobre el texto normativo: objeto de La Ley, definición de vía pecuaria, naturaleza jurídica, destino, fines de la Ley, tipos de vías pecuarias y competencias administrativas.

Lo cierto es que en esta materia son pocas las novedades introducidas por la Ley autonómica respecto de la estatal (y prácticamente ninguna si se compara con otras leyes autonómicas, como la de Castilla-La Mancha). La razón es la que señalábamos con anterioridad, en el sentido de que la Ley estatal es en muchos aspectos, exhaustiva y regula con detalle no sólo las características o líneas principales de la regulación normativa de la materia (las bases), sino que incide en cuestiones de detalle. Esto se traduce, en el Título Preliminar de la propia Ley estatal, en la concreta determinación de competencias para las Comunidades Autónomas (por ejemplo, el artículo 3 de la L. 3/1995, dispone: “La actuación de las Comunidades Autónomas sobre las vías pecuarias perseguirá los siguientes fines: [...]”).

No existe, pues, un margen especialmente amplio para la innovación, y en este concreto Título Preliminar, las principales novedades normativas hacen referencia a la denominación de “Red de Vías Pecuarias de Extremadura” (que a su vez tiene su antecedente en el artículo 8 de la Ley de la Comunidad de Madrid) y las denominadas “Vías Pecuarias de especial interés” (que también reciben tal mención en el artículo de la Ley madrileña). Al respecto de esta última indicación, se ha de mencionar que no se regulan en la propia Ley los efectos de la declaración de una vía pecuaria como de especial interés, remitiéndose al desarrollo reglamentario de la misma. Hubiera sido preferible, en tal sentido, que al menos se determinarán las principales consecuencias de tal declaración, o lo que las caracteriza respecto de las demás vías pecuarias.

Por lo demás, y en lo que se refiere al propio concepto de vía pecuaria, es claro que la normativa promulgada por nuestra Comunidad Autónoma no puede separarse de manera sustancial de las previsiones y definiciones de la Ley estatal. No obstante, no vemos obstáculo para que se amplíen y desarrollen algunos de los conceptos allí comprendidos, haciendo hincapié, por ejemplo, en los nuevos usos de las vías

pecuarias, y en la especial relevancia que han de tener como verdaderos corredores ecológicos de comunicación entre espacios protegidos o de particular relevancia medioambiental.

Título I

Del presente título parece especialmente relevante, por la novedad que comporta respecto de la regulación estatal, el tratamiento que recibe el régimen de desafectación y permutas de los terrenos deslindados como vías pecuarias. Se dispone en el artículo 24 del Anteproyecto que:

“4. En el procedimiento de permuta, que reglamentariamente se desarrolle, se deberá asegurar que se mantenga la integridad superficial entre los terrenos de vía pecuaria afectados y los aportados por el solicitante.

5. Asimismo, se llevará a cabo una valoración de los terrenos objeto de permuta, de forma que, con carácter general, el valor de los terrenos afectados se corresponda con el valor de los terrenos aportados para el trazado alternativo. No obstante, y en caso de existir diferencia entre el valor de lo afectado y el valor de lo aportado, ésta nunca podrá ser superior al cincuenta por ciento del valor del primero, y se deberá compensar económicamente a la Comunidad Autónoma por el diferencial del valor”.

Esta regulación presenta, a juicio de este C.E.S., algunas cuestiones que convendría que quedaran suficientemente definidas en la ley dado que la actual redacción podría dar lugar a equívocos:

- en primer lugar, sería conveniente que se definiera con mayor precisión lo que ha de entenderse como “integridad superficial” entre los terrenos de vía pecuaria afectados y los aportados por el solicitante. Parece claro que el cambio de trazado de la vía pecuaria dará lugar en la mayor parte de los casos a diferencias de superficie, por lo que un adecuado entendimiento de las determinaciones de la Ley implicará una mejor definición de tal concepto.
- En segundo término, no se hace referencia alguna a los criterios a los que debe someterse la valoración de los terrenos objeto de permuta, de tal forma que ni por previsión del propio precepto, ni por su extensión reglamentaria (artículo 25 del Decreto 49/2000, de 8 de Marzo, citado) se expresa determinación alguna que permita concretar o referenciar los criterios a seguir en la materia, en una cuestión de potencial trascendencia económica para particulares y para la propia administración. En este sentido, sería conveniente que la Ley se remitiera de forma explícita a un régimen de valoraciones concreto, evitando de esta forma la inseguridad jurídica que comportara su indeterminación.
- En consonancia con las dos indicaciones anteriores, se echa en falta una justificación del límite –incondicionado e inmotivado- del cincuenta por ciento del valor del terreno afectado por la permuta, que aparece en el precepto transcrito y

en el 26.5 del Anteproyecto, toda vez que además de que en casos puntuales pudiera ser conveniente excepcionar tal criterio (puede ser el caso, por ejemplo, de modificación del trazado derivado de una nueva ordenación territorial o de la ejecución de obras públicas), los problemas de valoración pueden determinar asimismo disfunciones en la aplicación de dicha regla.

Un aspecto que entendemos hubiera podido desarrollarse en mayor medida en el Anteproyecto es el relativo al Fondo Documental, al que se alude en el artículo 7.2 del Anteproyecto, encomendando a la Consejería con competencias en la materia su administración y desarrollo; sin embargo, sería necesario que la propia Ley regulase no sólo la gestión de tal fondo –haciéndolo, además, con lo que parece una mera mención indirecta- sino que se regulase de forma específica su creación, aportación documental mediante la encomienda específica a la Consejería de que recabe los pertinentes documentos mediante la obtención de copia de otras administraciones y entidades –archivos del Ministerio de Medio Ambiente, archivos históricos, etc.-; y en particular, también sería deseable que la previsión normativa alcanzase al acceso de particulares e instituciones a dicho fondo documental.

Respecto del título del artículo 13 (“Restablecimiento de intrusiones de titularidad pública”), se recomienda que se sustituya la preposición “de” allí empleada, y se ponga en su lugar “por” o “frente a”.

El artículo 14 es una concreción de la facultad de recuperación de oficio genéricamente regulada en el artículo 23,1, c) y 36 y siguientes de la Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. No resultaría superflua, pues, la remisión normativa a dicha regulación, en particular al procedimiento a seguir y en lo referente al plazo del año, toda vez que parece dar a entender la regulación comprendida en el Anteproyecto que transcurrido sin resolver el expediente administrativo de recuperación de oficio en el plazo de un año, se cierra toda posibilidad de reacción, cuando es lo cierto que resulta expedita en cualquier caso la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria.

Título II

Se regula en dicho Título, fundamentalmente, el régimen de usos y aprovechamientos de la vías pecuarias. En este sentido, la Ley guarda una clara correspondencia con la Ley estatal, en cuanto al régimen general de aprovechamientos, si bien desarrolla de forma más extensa y completa los nuevos usos de que las mismas son susceptibles, dando clara relevancia a finalidades más en consonancia con la época actual, por cuanto es claramente un propósito de la Ley que las vías pecuarias, creadas históricamente con la finalidad única del paso de ganados, tengan una susceptibilidad de aprovechamiento más amplio en la época actual en el que la migración de ganados por este medio, y en particular la trashumancia entre regiones distantes, tiene un carácter prácticamente residual. Desde este punto de vista, se considera adecuada la regulación que el nuevo texto contempla, claramente

enfocado a posibilitar y desarrollar otros usos, sin que ello signifique, lógicamente, restricción o merma del uso tradicional que tiene en todo caso carácter preferente en razón de su origen histórico.

Se considera también adecuada la regulación que se lleva a cabo en la nueva Ley del régimen de ocupaciones por razones de interés público, y ocasional y justificadamente, de interés particular. En este sentido, la regulación de la Ley estatal es muy somera, y sí se entiende necesaria su ampliación y desarrollo, en los términos que el Anteproyecto lleva a cabo. Parte de esta regulación, sin embargo, por su prolijidad y nivel de detalle, podrían haber tenido mejor cabida en el desarrollo reglamentario que la propia Ley prevé.

Título III

Se sigue en este Título, con carácter general, la determinaciones de la Ley estatal aun cuando se amplía el ámbito de tipificación de algunas conductas (por ejemplo, considerando infracción muy grave el incumplimiento de medidas provisionales o cautelares: en este apartado, sería conveniente que se modulara la naturaleza de la infracción, en función del carácter de la medida cautelar). También se recoge el supuesto de reiteración como infracción muy grave, que no aparece en la Ley estatal.

Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales

A pesar del detalle con el que se entran a regular determinadas cuestiones, no son pocos los aspectos que la propia Ley remite para su desarrollo reglamentario, para el que la Disposición Final 2ª faculta al Consejero de Agricultura y Desarrollo Rural. En este sentido, se han de hacer dos precisiones o recomendaciones: en primer término, que se modifique el destinatario de tal encomienda, no sólo para que se utilice lenguaje no sexista, sino también para expresar que ha de ser la Consejería con competencias en la materia –cuya denominación puede verse modificada en el futuro- el organismo o entidad del que ha de emanar tal desarrollo reglamentario, y no el titular de tal Consejería. La segunda indicación que se ha de hacer al respecto es que en ésta –como en todas las leyes en las que la implementación de sus contenidos está a expensas de un desarrollo normativo posterior- se cumpla de manera efectiva el plazo previsto para tal desarrollo reglamentario.

Otra cuestión este Consejo Económico y Social considera trascendente para la efectividad de las previsiones de la Ley es la posibilidad de que la misma recogiese la previsión de que se elaborase por la correspondiente Consejería un Plan para la Recuperación de las Vías Pecuarias, en línea con lo ya realizado en otras regiones (es el caso de Andalucía), e incluso contribuyendo a llenar la discontinuidad de la determinación adoptada por la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de los Diputados, que aprobó en 11-11-1998 una Proposición no de Ley sobre vías pecuarias en la que se dice: “El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a elaborar, en colaboración con las Comunidades Autónomas, un Plan Nacional de Recuperación de Vías Pecuarias, determinando la Red Nacional de Vías Pecuarias y concretando los

instrumentos a los que ha de ajustarse la cooperación interadministrativa, prevista en el artículo 3.2 de la Ley 3/1995 de Vías Pecuarias”. Finalmente, el Ministerio de Medio Ambiente no pudo en su momento dar cumplimiento a tal Proposición no de Ley, limitándose a acuerdos puntuales de colaboración, por lo que considera que la promulgación de la nueva Ley extremeña sobre esta materia puede ser el momento de comprender esta previsión de elaboración de un Plan a nivel regional, que incluso serviría para posibilitar en el futuro un desarrollo más general del proceso de recuperación de las Vías Pecuarias.

También en el apartado del desarrollo futuro de la Ley se echa en falta el compromiso por parte de la Administración de la conservación y mantenimiento futuro de las vías pecuarias: el Anteproyecto hace referencia en dos ocasiones al mantenimiento y conservación de las vías pecuarias: en el artículo 41, donde se trata de las autorizaciones para las mejoras y acondicionamiento de las vías pecuarias – comprendida la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con tal finalidad- y en la Disposición Final 2ª, en la que se señala como destino de las cantidades a percibir por autorizaciones y concesiones el mantenimiento de las vías pecuarias. Curiosamente, sin embargo, no se contiene en la Ley una determinación específica que encomiende con carácter principal a la administración autonómica, y en particular a la Consejería con competencias en la materia, la obligación de llevar a cabo el mantenimiento, conservación y mejora de las vías pecuarias; contrasta tal situación con la abundancia de previsiones referentes a la recuperación, deslinde o aprovechamiento de las vías pecuarias, ya que parece dar a entender esta ausencia de previsión que la necesidad de proveer al mantenimiento y conservación de las vías se agota con su inclusión en el demanio público, sin que sea necesaria la realización de trabajos que con posterioridad garanticen su accesibilidad, facilidad de tránsito o ejecución de las reparaciones necesarias.

En consideración a lo expuesto:

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 20 de mayo de 2011 aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Vías Pecuarias de Extremadura.

Vº Bº

El Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura