



## **INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 9/2003, DE 20 DE MARZO, DE VÍAS PECUARIAS DE CASTILLA-LA MANCHA**

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta de la Secretaría General de Desarrollo Sostenible relativa al asunto de referencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, corresponde al Gabinete Jurídico la emisión del presente informe.

El expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

Para la elaboración del informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

- Consulta pública previa sobre un proyecto de ley por la que se modifica la Ley 9/2003 de vías pecuarias de Castilla-La Mancha.
- Resolución de 05/04/2020, de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, por la que se somete al proceso de participación pública el expediente: Ley por la que se modifica la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha (DOCM 05/06/2020).
- Informe del resultado de la consulta pública y el anexo al informe
- Memoria justificativa y de análisis de impacto normativo
- Resolución por la que se autoriza la tramitación del anteproyecto de ley
- Primer borrador del anteproyecto de Ley XX/2021, de XX de XXxXx, por la que se modifica la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha.
- Resolución de 30/04/2021, de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública sobre el anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 9/2003, de 20



de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha y se da publicidad al acuerdo de inicio del proceso participativo (DOCM 7 de mayo de 2021).

-Certificado de la secretaria del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha y el acta de la sesión de fecha 10 de mayo de 2021.

-Informe final del proceso participativo sobre el anteproyecto de ley

- Resolución de 25/10/2021, de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, por la que se acuerda la publicación en extracto del informe final del proceso participativo correspondiente al anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha (DOCM 05/11/2021).

- Corrección de errores de la Resolución de 25/10/2021, de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, por la que se acuerda la publicación en extracto del informe final del proceso participativo correspondiente al anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha (DOCM 02/12/2021).

-Certificado de la secretaria del Consejo Asesor de Medio Ambiente

- Borrador del acta de la sesión del consejo asesor de medio ambiente de Castilla-La Mancha celebrada el día 10 de diciembre de 2021.

- Certificado del secretario del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha

-Informe de impacto demográfico

- Memoria justificativa de la modificación de la ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla- La Mancha.

-Memoria justificativa de la Dirección General de medio natural y Biodiversidad de modificación de la ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en castilla- la mancha y de modificación de la ley 5/2011, de 10 de marzo, de Declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara.

-Informe de impacto de género.

- Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas del



borrador de anteproyecto de ley por el que se modifica la ley 9/2003, de 20 de marzo, de vías pecuarias de Castilla-La Mancha.

-Ampliación de la memoria justificativa

-Informe final del tratamiento de las aportaciones recibidas al anteproyecto de ley

- Segundo borrador de la Ley XX/2021, de XX de XXXX, por la que se modifica la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO

El artículo 149.1.23ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. El Tribunal Constitucional ha definido las bases como "los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deban ser comunes a todo el Estado" (Sentencia 25/1983, de 7 de abril), garantizándose así una regulación normativa uniforme en aras al interés general (entre otras muchas, Sentencias 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).

La Ley 3/1995, de 23 marzo, de Vías Pecuarias, por la que se establece su normativa básica aplicable, determina en su artículo 1.2. que se entiende por Vías Pecuarias *"las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurrendo tradicionalmente el tránsito ganadero"*, igualmente determina en el artículo 1.3. que *"las Vías Pecuarias podrán ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios en términos acordes con su naturaleza y sus fines, dando prioridad al tránsito ganadero y otros usos rurales, e inspirándose en el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural"*.

El artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, asumió por el Real Decreto 1676/84, de 8 de febrero, las funciones atribuidas al Estado en materia de vías pecuarias, a excepción de la enajenación de terrenos sobrantes en aquéllas cuyo itinerario sobrepase el territorio de la Comunidad.

Con fecha 8 de abril de 2003, se publicó en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 50 la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, a través de la cual la Comunidad Autónoma desarrollaba, en el ámbito de sus competencias, la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

Posteriormente, en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 130 de 23 de junio de 2008, se publica la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha; en la que se incluyeron dos modificaciones parciales, muy definidas, de la Ley 9/2003.

Transcurridos diecisiete años desde la aprobación de la Ley 9/2003, se han producido importantes cambios estructurales, económicos, sociales y legislativos en el entorno de las vías pecuarias de nuestra Comunidad Autónoma, que han provocado nuevas exigencias en su gestión como terrenos de dominio público propiedad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En estos años de aplicación de la Ley de Vías Pecuarias Autonómica se han detectado algunos aspectos que resulta conveniente mejorar, siempre dentro del marco básico estatal.



No pueden dejar de referirse otros títulos competenciales que igualmente se ven afectados con la regulación prevista en el mismo y que a continuación se relacionan:

El artículo 39.3 del Estatuto de Autonomía afirma que corresponde a la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1ª y de acuerdo con la legislación del Estado, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia y la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad le corresponda, competencia ésta afectada en cuanto las vías pecuarias se definen como bienes de dominio público adscritos a la Comunidad Autónoma, a quien corresponde su gestión y administración, la cual se realizará mediante los diversos procedimientos que se fijan y con las limitaciones que, dado el interés público ínsito en estos bienes, se hace necesario establecer.

Asimismo, no puede dejar de mencionarse la competencia exclusiva que le corresponde conforme a lo dispuesto en el artículo 31.1.2ª sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, ya que la gestión de las vías pecuarias no podrá realizarse de manera aislada, sino imbricándose con los instrumentos de ordenación urbanística aprobados para cada espacio y compaginando los diversos intereses derivados de dicho ámbito.

Por otro lado, la competencia exclusiva que corresponde a la Junta de Comunidades para la promoción del deporte y adecuada utilización del ocio de acuerdo con el artículo 31.1.19ª, se hace presente en materia de ocupaciones y usos compatibles con el común prioritario a que se destinarán las vías pecuarias, que es el tránsito ganadero.

Por último, no es posible omitir la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas que



le otorga el artículo 32.7 de la norma estatutaria, la cual, pese a actuar como competencia de cierre o complementaria en la que se insertan todos aquellos aspectos que relacionados con la conservación de la naturaleza y la genérica defensa del medio ambiente no encuentren cobijo en alguno de los títulos específicos, puede ser citada en el presente supuesto en el que se establecen determinadas restricciones en las vías pecuarias declaradas de especial interés natural y con la asunción de una serie de medidas de protección del ecosistema por el que discurren dichos itinerarios.

Como se puede observar, es en el año 1995 cuando se publica la ley básica estatal, y será en los años posteriores cuando se desencadena la legislación autonómica propia, teniendo en cuenta al artículo 2.

En base a lo anterior, las Comunidades Autónomas han redactado leyes o reglamentos fundamentados en la Legislación Básica de Vías Pecuarias:

- Ley Foral 19/1997, de 15 de diciembre, de Vías Pecuarias de Navarra
- Decreto 3/1998, de 9 de enero, por el que se Aprueba el Reglamento que regula las Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja
- Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid
- Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se Aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía
- Decreto 49/2000, de 8 de marzo, que establece el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Extremadura
- Decreto 195/2001, de 5 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 49/2000 de Extremadura –
- Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha
- Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de Vías Pecuarias de Aragón

- Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana.

## **SEGUNDO.PROCEDIMIENTO**

El procedimiento de elaboración de la norma ha de ajustarse a lo previsto en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, regulador del ejercicio de la iniciativa legislativa por el Consejo de Gobierno, que dispone lo siguiente:

*"1. El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.*

*2. Asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del Anteproyecto, el Consejo de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.*

*3. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del Proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios."*

En lo que respecta a la tramitación del procedimiento, consta en el expediente remitido que el anteproyecto se inició por Resolución de la Consejera de Igualdad y Portavoz del Gobierno de fecha 27 de junio de 2020.

En su elaboración se han cumplimentado un período previo de consulta pública sobre la elaboración del anteproyecto de ley, con base en lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que discurrió entre el día 05/06/2020 al 04/08/2020;; un procedimiento de participación pública en base a lo previsto en el artículo 12.1 de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha para los procesos participativos para la



promoción, elaboración y evaluación de normas de carácter general; además de un último período de información pública, conforme a lo establecido en el artículo 36.3 de la ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que se inició mediante resolución de 30/04/2021, de la Consejería de Desarrollo Sostenible, y que fue publicado en el DOCM de 07/05/2021.

Consta el informe final del tratamiento de las aportaciones recibidas al anteproyecto de ley

El texto del anteproyecto ha sido sometido a informe del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, el Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha y el Consejo Asesor de Medio Ambiente.

El anteproyecto de ley se acompaña de la correspondiente memoria justificativa y de análisis del impacto normativo.

Se incorpora al expediente el informe de impacto de género, así como el informe de impacto demográfico.

En definitiva y a la vista de las actuaciones que se acaban de describir, puede formularse una valoración positiva de la tramitación seguida para la elaboración del anteproyecto de Ley que se somete a informe, considerando que se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

De acuerdo con el precitado artículo 35 y con el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, **se requiere dictamen del Consejo Consultivo tras la asunción de la iniciativa legislativa** y, una vez se decidan y cumplan ulteriores trámites, tras lo cual, se elevará de nuevo al Consejo de Gobierno y el anteproyecto se enviará a las Cortes para su tramitación parlamentaria.





### **TERCERO. CUESTIONES FORMALES Y DE TÉCNICA NORMATIVA.**

El anteproyecto de Ley sometido a informe está configurado por un artículo único que engloba treinta y dos apartados, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

La redacción original del anteproyecto se ha ido modificando durante su tramitación, al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos consultados. Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12 puesto que refleja su objeto y las finalidades que persigue, recoge su contenido, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites esenciales seguidos en su tramitación. En cuanto a las finalidades que persigue el anteproyecto de ley, explica la memoria, en primer lugar, mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos; profundizar en la protección del dominio público pecuario, así como atender a las expectativas de la sociedad actual respecto de las vías pecuarias con respeto a su función original de tránsito ganadero.

A continuación, la disposición derogatoria única, contiene una fórmula genérica de derogación de aquellas normas que contradigan o se opongan a la nueva regulación. Tal previsión contradice lo indicado en la directriz 41 que exige que las disposiciones derogatorias deberán ser precisas y expresas, indicando las normas o partes de ellas que se derogan y las que se mantienen en vigor

El anteproyecto de ley se ajusta en general a las directrices de técnica normativa. Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones. En la redacción del anteproyecto, se ha recurrido a la técnica legislativa consistente en reproducir preceptos legales, pero sin añadir nada que esclarezca su contenido. Según la directriz 4 “no es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con



algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma”. Y la misma directriz señala la pauta a seguir: *“Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)”*.

El anteproyecto, tal y como ya ha sido reseñado, realiza remisiones constantes a la norma básica estatal y a la Ley 3/2003, y en ocasiones, se transcriben aquellas parcialmente o con ligeras modificaciones que no suponen, ni una mayor claridad, ni una redacción más completa. En general, se sugiere realizar un repaso general y pormenorizado del anteproyecto desde una perspectiva sintáctica y gramatical, a fin de lograr una mejor comprensión y acierto de la norma.

De conformidad con la directriz 80 la primera cita de las normas tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente el tipo, número y año, y en su caso, la fecha, por lo que, la primera mención a las normas en la parte dispositiva habrá de hacerse completa la primera vez, aunque se hayan mencionado ya en la parte expositiva.

También con carácter general ha de hacerse mención al uso de las mayúsculas, que el anexo V de las directrices recomienda restringir lo máximo posible.

En este sentido, deben ser objeto de revisión las referencias a la “Consejería” teniendo en cuenta que “consejería” debe escribirse con minúscula y Vías Pecuarias, como materia o competencia, en mayúscula.

#### **CUARTO. FONDO**

Se modifican 26 artículos de la Ley 3/2003 en concreto, los artículos 1,2,4,6,8,10,11,12,15,16,17,18,19,20,21,22,27,28,29,30,31,32,34,41,57 y 59.

Se suprimen los artículos 23, 24, 25. Se suprime la letra c) apartado 1 del artículo 28 y la disposición transitoria tercera.

Se añade una disposición adicional cuarta.

### Observaciones al articulado

Finalmente, se formulan a continuación una serie de observaciones concretas al texto del anteproyecto, siguiendo la propia sistemática del mismo:

-En el **epígrafe III de la exposición de motivos** donde dice:

“La ley se estructura en un único artículo, donde se recogen ordenadamente aquellos artículos de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha cuyo texto ha sido objeto de modificación, una transitoria, una derogatoria y tres disposiciones finales”.

Debe decir:

“La ley se estructura en un único artículo, una disposición transitoria, una derogatoria y tres disposiciones finales”.

-El **artículo 1** de la Ley de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, que encabeza el Título I en el que se contienen las Disposiciones Generales, regula el objeto con el siguiente tenor literal:

“Es objeto de esta Ley establecer la normativa para la administración y gestión de las vías pecuarias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en el marco de la Ley 3/95, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 32.2 y 31.1, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma”.

Se propone la adición de un apartado 2 al citado artículo con el siguiente contenido:

“Para ello, desde la Administración regional se conservará, consolidará protegerá y recuperará el patrimonio pecuario de la Comunidad Autónoma con el objetivo de disponer de una red de vías para el uso pecuario medioambiental, cultural y recreativo armonizado para las generaciones presentes y futuras, de



manera que se articule a la vez una red de espacios y corredores naturales por todo el territorio de la Comunidad”.

El apartado transcrito no parece regular el objeto de la ley, por lo que, por razones sistemáticas, se propone un cambio de ubicación, encuadrándolo en el artículo 5 del texto legal, rubricado “Fines”, incluyendo el contenido actual del precepto dentro de un apartado 1, que se podría completar con un apartado 2 según el cual “Desde la Administración regional se conservará, consolidará...”.

- Se propone la **incorporación de un nuevo artículo 8.bis** a la Ley de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha con el siguiente tenor literal:

*Artículo 8 bis. Especialidades derivadas de la colindancia de fincas registrales con vías pecuarias.*

*1. En todo procedimiento de inmatriculación de fincas colindantes con vías pecuarias clasificadas, pero no deslindadas, en el Registro de la Propiedad, se requerirá informe previo favorable del órgano gestor del dominio público pecuario de la Comunidad Autónoma, en los términos y supuestos en que así lo disponga la legislación hipotecaria.*

*Solicitado el informe previo, la persona encargada del registro procederá a inmatricular la finca si éste no es negativo y practicará, a instancia del órgano gestor, nota al margen de la inscripción de dominio de la finca registral correspondiente indicando la situación de colindancia con referencia a la resolución de clasificación, conforme a la legislación aplicable.*

*No obstante, en aquellos casos en que la solicitud de informe previo no sea preceptiva, se dejará constancia de la situación de colindancia por nota al margen del dominio de la finca inmatriculada, lo que será notificado al órgano gestor de las vías pecuarias de la Comunidad Autónoma conforme al artículo 205 de la Ley Hipotecaria para su conocimiento y a los efectos oportunos.*



*Las notas marginales practicadas al amparo de este apartado, serán canceladas en virtud de la resolución firme por la que finaliza el procedimiento de deslinde de la vía pecuaria clasificada colindante.*

*2. Tales informes se entenderán favorables si, desde la recepción en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de la solicitud de informe de la persona titular del registro de la propiedad, transcurren los plazos previstos en la legislación hipotecaria sin que se haya remitido contestación.*

*3. Los informes favorables o el silencio administrativo positivo derivado del apartado 2 no impedirán el ejercicio por la Administración de las oportunas acciones destinadas a la corrección del correspondiente asiento registral.*

*4. En todo procedimiento de incorporación de representaciones gráficas georreferenciadas de fincas registrales, cuando éstas colinden con una vía pecuaria clasificada pero no deslindada, el registro de la propiedad la incorporará al folio real de la finca siempre que no exista oposición por parte del órgano gestor de las vías pecuarias de la Comunidad Autónoma. No obstante, y a su instancia, practicará nota al margen de la inscripción de la finca registral correspondiente indicando la situación de colindancia con referencia a la resolución de clasificación, conforme a la legislación aplicable.*

*No obstante, en aquellos casos en que, conforme a la legislación hipotecaria, proceda incorporar directamente la representación gráfica georreferenciada, la persona titular del registro de la propiedad dejará constancia de la colindancia con la vía pecuaria por medio de nota marginal, lo que habrá de comunicarse al órgano gestor de las vías pecuarias de la Comunidad Autónoma para su conocimiento y a los efectos oportunos.*

*Las notas marginales practicadas al amparo de este apartado, serán canceladas en virtud de la resolución firme por la que finaliza el procedimiento de deslinde de la vía pecuaria clasificada colindante.*

*5. Siempre que resulte debidamente acreditada, las personas titulares de los registros de la propiedad harán constar por nota al margen de la inscripción de*



*dominio de la finca registral correspondiente la situación administrativa de las fincas registrales colindantes con las vías pecuarias al objeto de proteger dominio público pecuario, mediante el traslado de la resolución emitida por el órgano competente que así lo disponga.”*

El precepto que se pretende incorporar “ex novo” a la norma vigente contiene, bajo la rúbrica de “*Especialidades derivadas de la colindancia de fincas registrales con vías pecuarias*”, una regulación de aspectos relativos a la inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad, notas marginales que debe practicar y cancelar el Registrador y cuestiones diversas que inciden directamente en el régimen y funcionamiento de dicho Registro público, aspectos que entendemos exceden del ámbito competencial atribuido a la Comunidad Autónoma y en virtud del cual se dicta la Ley de Vías Pecuarias cuya modificación ahora se pretende.

Dicho ámbito competencial viene configurado por el artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha al establecer que “*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma se establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos y servicios forestales*”

Habiendo hecho uso el Estado de la competencia exclusiva que el artículo 149.1.23ª de la C.E. le atribuye en materia de “*Legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*” mediante la publicación de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, la ley autonómica ha de encuadrarse en el ámbito de sus respectivas competencias para dictar las disposiciones que sean precisas sobre el desarrollo de dicha Ley.

Los preceptos de la Ley 3/1995 que, de alguna manera, inciden en el régimen jurídico del Registro de la Propiedad, relativos a inmatriculación o anotaciones preventivas en el mismo, apartados 4 y 5 del artículo 8, no tienen el carácter de “normas básicas” a los efectos previstos en el artículo 149.1.23ª de la C.E. (tal y como ocurre con el resto del articulado de dicha norma a excepción de los



indicados y del apartado 6 del mismo artículo 8 y la Disposición Adicional 2ª), sino que son “normas de aplicación plena” en todo el territorio nacional en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8ª de la misma C.E., tal y como señala expresamente la Disposición Final Primera de la propia Ley 3/1995.

En consecuencia, sobre dichos aspectos, no resulta posible llevar a cabo el desarrollo normativo que se realiza sobre el resto de las materias, pues no estamos en presencia de “normas básicas”.

Los aspectos que se pretende regular entrarían dentro del ámbito de competencia exclusiva del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8ª de la C.E. A tenor del mismo, “1. *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

*8.ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, **ordenación de los registros e instrumentos públicos**, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.*

La circunstancia de que, en determinados aspectos, se remita a la Ley Hipotecaria o a la “legislación hipotecaria” no es suficiente para obviar la objeción que se plantea, pues en el precepto cuya inclusión se pretende se establecen directamente obligaciones para el Registrador de la Propiedad, y no una mera remisión a la normativa hipotecaria, que es a la que corresponde en exclusiva determinar que documentos o requisitos son necesarios para llevar a cabo la inmatriculación de una finca registral y de igual manera cuándo, cómo, y con qué requisitos se ha de proceder a realizar una anotación marginal o a cancelar la misma.



En este sentido resulta relevante el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Generalitat en relación con la Ley 3/2014, de 11 de julio, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana, publicado mediante la Resolución de 12 de marzo de 2015 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

En dicho Acuerdo, ambas partes consideran solventadas las discrepancias en razón al compromiso de la Generalitat de promover la modificación del artículo 9.2 para dar al mismo el siguiente tenor literal *“En los términos que establezca la legislación hipotecaria y administrativa estatal tendrá su reflejo en los Registros de la Propiedad la existencia de vías pecuarias y, de conformidad con ella, la Generalitat ejercerá sus derechos a inmatricular a su favor las mismas, una vez realizados los trámites pertinentes, sin perjuicio de la defensa de los derechos de los particulares, que serán ejercidos en la forma y con las garantías que señale dicha legislación”*.

Dicha redacción acordada pretende excluir del ámbito de la normativa autonómica la determinación o configuración de requisitos necesarios para la inscripción en el Registro de la Propiedad, siendo dicha materia competencia exclusiva de la legislación estatal, debiendo limitarse la legislación autonómica a hacer una remisión a la misma.

-Se propone la **modificación del artículo 10** de la Ley de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, para dotarle del siguiente tenor literal:

*Siete. El artículo 10 queda redactado de la siguiente forma:*

*“Artículo 10.- Disposición General.*

*Los procedimientos de clasificación y delimitación tendrán una duración máxima de dos años y los de deslinde y amojonamiento de tres años.*



*Excepcionalmente, cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles para el cumplimiento de los referidos plazos, el órgano competente para resolver podrá acordar de manera motivada su ampliación, no pudiendo ésta superar el plazo establecido para cada procedimiento.*

*Los procedimientos de clasificación, deslinde y amojonamiento se iniciarán siempre de oficio por el órgano competente, bien por iniciativa propia o a petición de parte interesada. En este último caso serán a su costa los gastos generados, debiendo constar en el expediente su conformidad expresa con los mismos.*

El artículo transcrito vendría a integrarse en el Capítulo II del Título II de la Ley de Vías Pecuarias vigente, en el cual son objeto de regulación los procedimientos de “Clasificación Deslinde y Amojonamiento” de las vías pecuarias. En el párrafo tercero del artículo objeto de análisis, tras dejar sentado que la iniciación de todos los procedimientos a los que el mismo se refiere se hará de oficio por el órgano competente, bien por iniciativa propia bien a petición de parte interesada, se viene a establecer para este último supuesto (petición de parte interesada) la obligación de sufragar los gastos generados por la tramitación del procedimiento.

La redacción del párrafo tercero nos hace dudar sobre la naturaleza que se pretende conferir al ingreso que en el mismo se instaura, pues si bien todo podría indicar que se trata de una tasa cuyo hecho imponible sería la realización de una actividad en régimen de derecho público de la que resultaría beneficiado de modo particular el interesado en el deslinde, encuadrable por tanto en el artículo 2.2 a) de la LGT, **su establecimiento en exclusiva para los procedimientos iniciados a instancia del interesado y la conformidad exigida para su imposición nos hacen descartar dicha opción.**

Artículo 2.2 de la LGT:

**2. Los tributos, cualquiera que sea su denominación, se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos:**

**a) Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.**

..

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA)

Artículo 7

*Uno. Las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas por la utilización de su dominio público, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:*

**a) Que no sean de solicitud voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados:**

- Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.
- Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

**b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.**

Tampoco los perfiles del ingreso que se prevé dotarían al mismo de la naturaleza de ingreso patrimonial, habida cuenta de que la naturaleza de bien de dominio público de la que gozan las vías pecuarias impediría concertar cualquier tipo de



negocio jurídico sobre las mismas; como tampoco procedería hablar de tasa por ocupación del dominio público que prevén tanto el artículo 2.2 de la LGT como el artículo 63 de la Ley de 9/2020, de 6 de noviembre, del Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por no coincidir el hecho imponible que se somete a gravamen en el artículo 10 del proyecto ( tramitación del procedimiento) con el previsto en las dos normas citadas.

Artículo 63 de la Ley del Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

*Artículo 63 Régimen económico de las autorizaciones y las concesiones*

*Las autorizaciones y concesiones se otorgarán con contraprestación o con condiciones, o con sujeción a la tasa por utilización privativa o especial de bienes de dominio público que venga prevista en las leyes aplicables a la Comunidad Autónoma que regulen estos tributos.*

No es en principio descartable la posibilidad de establecer una tasa administrativa por la norma en ciernes, pues esta tendría su encaje en el marco competencial instituido dentro del bloque constitucional, artículo 156.1 de la Constitución Española, el cual proclama la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para «el desarrollo y ejecución de sus competencias», la cual lleva aparejada, en relación con los artículos 133.2 y 157.1 del texto constitucional, la potestad de establecer y exigir sus propios tributos, entre los que se incluyen las tasas. A su vez, los artículos 44 y 49 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla-La Mancha prevén, entre los recursos financieros que constituyen la Hacienda de la Comunidad, los rendimientos de sus propias tasas, sobre los que la Comunidad Autónoma puede legislar acomodando su regulación a lo establecido en la LOFCA. Este marco constitucional se complementó, en el ámbito financiero, con lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades



Autónomas (en adelante, LOFCA), a la que ya se ha hecho referencia en sus artículos 6º y 9º. Dicho texto legal ratificó el carácter de tributo autonómico de las tasas afectas a los traspasos de funciones y servicios del Estado, destacando que las comunidades autónomas tienen potestad para establecer sus propias tasas conforme a unos criterios básicos que la mencionada ley contiene.

## LOFCA

### *Artículo 6*

*Uno. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes.*

### Artículo 7

*Uno. Las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas por la utilización de su dominio público, así como por **la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:***

*a) **Que no sean de solicitud voluntaria** para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados:*

- Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.*
- Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.*

*b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.*

Partiendo de los anteriores presupuestos normativos, si existiese la voluntad por parte del legislador de instaurar una nueva tasa que grave actuaciones administrativas sobre las vías pecuarias que se refieran, afecten o beneficien de forma particular a algún sujeto pasivo, su establecimiento debería adecuarse a los preceptos transcritos, sin olvidar la necesaria definición de sus elementos básicos conforme al artículo 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre General Tributaria:

- a) La delimitación del hecho imponible, del devengo, de la base imponible y liquidable, la fijación del tipo de gravamen y de los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, así como el establecimiento de presunciones que no admitan prueba en contrario.*

Por otra parte, siendo de naturaleza tributaria el gravamen que se pretende instaurar, se hace de todo punto necesaria la solicitud de informe de la Dirección General de Tributos, con mayor motivo si se repara en que la Ley de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha, Ley 9/2012 en sus artículos 111 al 114, ya prevé una tasa por servicios en materia de vías pecuarias.

*Sección 5.ª Tasa por la prestación de servicios en materia de  
vías pecuarias*

**Artículo 111. Hecho imponible.**

*Constituye el hecho imponible de la tasa la prestación o realización por los órganos administrativos competentes de los trabajos o servicios dentro del ámbito de aplicación de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, y demás disposiciones en vigor en la materia e incluidos en las tarifas previstas en esta sección.*

**Artículo 112. Sujetos pasivos.**



*Son sujetos pasivos de la tasa las personas físicas o jurídicas, así como las entidades a las que se refiere el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria, que soliciten la prestación de los servicios o la realización de los trabajos que constituyen el hecho imponible.*

### **Artículo 113. Cuota tributaria.**

*La tasa se exigirá de acuerdo con las siguientes tarifas:*

*Tarifa 1. Delimitación de vías pecuarias. Por delimitación: 125,00 euros por kilómetro. Se contará como kilómetro la fracción de éste.*

*Tarifa 2. Deslinde de vía pecuaria. Por deslinde efectuado: 230,00 euros por kilómetro. Se contará como kilómetro la fracción de éste.*

*Tarifa 3. Reposición de mojones en vías pecuarias. Por reposición efectuada: 120,00 euros por kilómetro, los mojones necesarios y su instalación serán a cargo del solicitante. Se contará como kilómetro la fracción de éste.*

*Tarifa 4. Amojonamiento de vías pecuarias. Por amojonamiento efectuado: 250,00 euros por kilómetro, los mojones necesarios y su instalación serán a cargo del solicitante. Se contará como kilómetro la fracción de éste.*

*Tarifa 5. Modificación de trazado de vías pecuarias. Por modificación efectuada: 200,00 euros por Ha. Se contará como hectárea la fracción de éste.*

*Exenciones: Quedan exentas del pago de esta tarifa las modificaciones por la realización de obras públicas.*

*Tarifa 6. Ocupación temporal en vías pecuarias.*

*a) Por formación del expediente: 170,00 euros.*

*b) Complemento para ocupaciones aéreas de tipo lineal: 0,13 euros por metro.*

c) *Complemento para ocupaciones subterráneas de tipo lineal: 0,07 euros por metro.*

d) *Complemento para cualquier otro tipo de ocupación: 0,25 euros por metro cuadrado.*

- La **modificación del artículo 12** relativo a la creación, ampliación y recuperación de vías pecuarias incurre en un error de concepto en su apartado 6 al proponer la modificación de trazado y la permuta como alternativas al ejercicio de las obligaciones de protección y defensa de las vías pecuarias que incumben a la Consejería proponente.

***6. En los casos en que no se pudieran recuperar los terrenos de vía pecuaria intrusada, la restitución del dominio público se podrá llevar a cabo mediante el procedimiento de modificación de trazado o permuta previsto en la presente ley.***

Contrariamente a lo previsto en el artículo transcrito, la legislación patrimonial determina que la protección de estas vías, por su carácter de bien de dominio público, debe culminar con el desahucio administrativo y, en su caso, el ejercicio de la potestad sancionadora. Así se prevé en el artículo 13 Ley de Patrimonio de Castilla-La Mancha, Ley de 9/2020, de 6 de noviembre, siendo en este particular la ley autonómica fiel trasunto del artículo 58 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, artículo de carácter básico, de acuerdo con la Disposición Adicional segunda 5 de la referida ley estatal.

Dice la Ley de Patrimonio de Castilla-La Mancha

***Artículo 13 Prerrogativas administrativas***



*1. De conformidad con lo establecido en la legislación básica del Estado, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ostenta las siguientes facultades y prerrogativas:*

*a) Investigar la situación de los bienes y derechos que puedan pertenecer a su patrimonio.*

*b) Deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad.*

*c) Recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida de sus bienes y derechos.*

***d) Desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los bienes inmuebles demaniales una vez que se haya extinguido el título que legitimaba dicha posesión.***

*2. Se reconoce la potestad sancionadora en materia patrimonial, que se ejercerá en los términos previstos en el capítulo VIII de este título.*

A un nivel distinto de las prerrogativas de recuperación de la posesión de los bienes demaniales usurpados se sitúa la posibilidad prevista por el ordenamiento jurídico de modificar (mediante permuta) el trazado de las vías pecuarias, a través del correspondiente procedimiento, cuando concurren razones de utilidad pública e interés social, y de forma motivada por interés particular (artículo 11 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo de Vías Pecuarias y artículo 17 de la propia Ley de vías pecuarias autonómica).

Así pues, la modificación de trazado o la permuta, de acuerdo con la legislación estatal básica, no son medios de recuperación de las intrusiones que se puedan producir sobre bienes de dominio público, pues obedecen a una finalidad radicalmente distinta. El único procedimiento previsto por la legislación para la recuperación de bienes demaniales intrusados o usurpados es el procedimiento de desahucio administrativo. Ofrecer como alternativa a la usurpación la permuta o la modificación de trazado constituiría un quebrantamiento de la obligación de protección del patrimonio impuesta con carácter imperativo por la norma estatal



básica (artículo 28 LPAP) y una transacción igualmente prohibida (artículo 31 LPAP) frente al usurpador recalcitrante.

- El **artículo 16.4** establece:

*“4. Los ingresos que pudieran derivarse de las enajenaciones y permutas serán destinados a la creación, rehabilitación, restitución, conservación y mejora de las vías pecuarias, a través del fondo finalista recogido en la Disposición adicional cuarta.”*

Este precepto hace referencia a un fondo finalista regulado por la Disposición adicional cuarta. Consideramos que deben tenerse en cuenta las observaciones realizadas al analizar dicha Disposición.

#### **-Artículo 17. Disposiciones generales**

El apartado 3 del citado artículo crea inseguridad jurídica por lo que debe concretarse. Se propone sustituir “o en su defecto” por “mientras tanto”.

No se desconoce que el apartado 3. b) tiene la misma redacción que la ley 9/2003 pero a juicio de este Gabinete el someter a consulta previa el expediente de modificación de trazado a las organizaciones profesionales agrarias y de los organismos y colectivos que tengan entre sus fines la defensa del medio ambiente y de las vías pecuarias, de mayor implantación en la zona de influencia del tramo objeto de procedimiento, supone restringirlo cuando la ley estatal básica no lo hace.

El apartado 8 no resulta conforme a derecho ya que no puede condicionarse la eficacia de la resolución a la inscripción final en el Registro de la Propiedad si ya ha sido formalizada públicamente la permuta de los terrenos afectados. Además, ello resultaría contradictorio con lo previsto en el apartado 10 del mismo artículo.

**-La modificación del artículo 18** de la Ley de Vías Pecuarias nos otorga la oportunidad de poner de relieve la contradicción en la que a nuestro juicio incurren el apartado 1 y el apartado 4 del artículo 18, al establecer por una parte



la prevalencia de la integridad y continuidad de las vías pecuarias sobre la ordenación territorial, para a continuación subordinar al ordenamiento territorial el trazado de la vía.

Artículo 18.1:

***1. Los Planes e Instrumentos de ordenación territorial y urbanística deberán respetar la naturaleza jurídica, la integridad superficial y la continuidad de las vías pecuarias que discurren por el territorio sometido a ordenación, y garantizar el tránsito ganadero y los usos compatibles y complementarios de ellas.***

Artículo 18.4

***4. Cuando los Planes e Instrumentos de ordenación territorial y urbanística requieran la incorporación total o parcial de superficies o tramos de vías pecuarias a fines y usos no compatibles por los propios de éstas, se procederá a la modificación de su trazado en la forma prevista en esta ley.***

Consideramos que el apartado 4 de la Ley autonómica no se adecua a las prescripciones del artículo 12 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, artículo básico de conformidad con la Disposición final primera de dicha norma legal. Dice el artículo 12 de la Ley estatal:

*Artículo 12 Modificaciones del trazado como consecuencia de una nueva ordenación territorial.*

***En las zonas objeto de cualquier forma de ordenación territorial, el nuevo trazado que, en su caso, haya de realizarse, deberá asegurar con carácter previo el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios***



*y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquél.*

La principal diferencia entre la norma estatal y la autonómica (que en este particular no ha sido objeto de modificación) radica en que la norma estatal, a diferencia de la autonómica, no subordina de entrada el trazado de la vía pecuaria a las necesidades de los planes o instrumentos urbanísticos, sino que abre la posibilidad de ponderar la viabilidad del plan de ordenación con la necesaria protección de la vía pecuaria. Es por este motivo que la norma estatal utiliza la expresión **en su caso** para referirse a la modificación del trazado frente a la forma imperativa **procederá a la modificación de su trazado** que emplea la norma autonómica.

Por otra parte, la automática subordinación de la vía pecuaria al plan o instrumento de ordenación que impone el apartado 4 del artículo 18 objeto de examen, impediría el recurso a las fórmulas de concertación administrativa previstas por la LOTAU, Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, y chocaría con el carácter preceptivo y vinculante que se predica, desde los apartados 2 y 3 del propio artículo 18, respecto de las evaluaciones de impacto ambiental o los informes de impacto ambiental, cuando estos considerasen incompatible la integridad de la vía con el plan o instrumento urbanístico correspondiente.

*2. Cuando los Planes e Instrumentos de ordenación territorial y urbanística deban ser sometidos al régimen de evaluación de impacto ambiental, el órgano ambiental competente, previa consulta al órgano que tenga asignadas las competencias sobre vías pecuarias, deberá imponer las medidas adecuadas para garantizar la integridad superficial y funcionalidad de estos bienes de dominio público y, para en su caso, restaurar los daños o perjuicios que pudieran causarse en ellos o en sus recursos naturales.*



3. *Cuando los citados Planes e Instrumentos no deban ser sometidos a evaluación de impacto ambiental, la Consejería competente en materia de vías pecuarias y, en su caso, la que tenga asignadas competencias en materia de Espacios Naturales Protegidos conforme a lo dispuesto en la Ley 9/1999 de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, deberá informar respectivamente sobre las incidencias o impactos que pudieran causar sobre aquellas y sobre los recursos naturales. Estos informes tienen carácter preceptivo y vinculante para la aprobación del instrumento de ordenación territorial y urbanística.*

- Se propone una **nueva redacción del apartado 2 al artículo 19** de la Ley de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha con el siguiente tenor literal:

*“2. En suelo que cuente con Programa de Actuación Urbanizadora aprobado, si la ordenación establecida no altera el trazado de una vía pecuaria, permite el tránsito ganadero y no afecta a los usos compatibles o complementarios en la misma, se integrará como dotacional de infraestructura verde, que no computará dentro del porcentaje destinado a zonas verdes públicas para la actuación urbanizadora establecido en la normativa vigente, debiendo especificar el nuevo planeamiento el tratamiento y diseño de la misma, correspondiendo su adecuación, conservación y mantenimiento habitual al ayuntamiento. Dicha gestión se determinará de conformidad con los instrumentos establecidos legalmente, con la supervisión del órgano competente en materia de vías pecuarias, que deberá informar favorablemente los que al respecto se tramiten.”*

La determinación que a través de este precepto se lleva a cabo de la calificación urbanística correspondiente, al señalar que se integrará como “dotacional de infraestructura verde” y que “no computará dentro del porcentaje destinado a zonas verdes pública”, es materia propia de la legislación urbanística autonómica, concretamente de la regulación contenida en el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el T.R. de la Ley de Ordenación

del Territorio y de la Actividad Urbanística.

En consecuencia, debería dejarse a la regulación que dicha norma establece, o la que pueda llevarse a cabo en la eventual reforma de la misma, la configuración de la integración de las vías pecuarias dentro del planeamiento o, caso de mantenerse la misma en el texto que se propone, solicitar informe a la Consejería de Fomento, al tener la misma atribuidas las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

- Se propone la **incorporación de un nuevo apartado 7 al artículo 20** de la Ley de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha con el siguiente tenor literal:

***“7. La resolución firme que ponga fin al procedimiento será título suficiente para la inscripción o anotación de la vía pecuaria en registros, inventarios o catálogos administrativos, y para la inscripción en el registro de la propiedad competente para que, en su caso y conforme a la legislación aplicable, se practiquen los asientos registrales oportunos.”***

Las objeciones anteriormente realizadas al nuevo artículo 8.bis cuya inclusión se pretende en el texto normativo son igualmente extensivas al apartado 7 que se propone adicionar al artículo 12 en la medida en que el mismo incide, parcialmente, en la parte destacada en negrita, en materia competencia exclusiva del Estado, la ordenación de los registros públicos, al determinar que documentos son título suficiente para proceder a la Inscripción en el Registro de la Propiedad, sin que la remisión a la legislación aplicable sea suficiente para enervar esta objeción.

En consecuencia, se debería suprimir el último inciso, la parte destacada en negrita.



-El **artículo 21** del anteproyecto, al regular el cruce de vías pecuarias por infraestructura lineales, utiliza en su párrafo primero el término “persona u organismo actuante de las mismas” para establecer su obligación de habilitar pasos a nivel en los supuestos en los que proceda. En el párrafo segundo del mismo apartado, figura la expresión “organismos responsables de las citadas vías de comunicación” cuando regula su obligación de no impedir los usos de la vía pecuaria en el cruce y asumir la instalación y mantenimiento de la señalización. A continuación, se refiere a “organismos encargados” de la vía de comunicación para determinar posibles responsabilidades. Por su parte, el apartado 2 del mismo precepto, alude a la “persona o entidad promotora”.

Se propone la utilización de la terminología referida con la mayor uniformidad y precisión posibles, proponiéndose como alternativa, cuando proceda, la referencia al “titular de la vía”.

**-Modificación del artículo 22.** El artículo 22 del texto normativo se inserta en el Título II Capítulo V, denominado “Ocupaciones”, y en el mismo se relacionan las ocupaciones temporales que estarían permitidas por razones de interés público o de interés particular. El apartado 7 de dicho artículo contempla la posibilidad, o al menos es lo que parece deducirse de su redacción, de que la vía pecuaria sea vallada o cercada en toda su anchura. Dice el apartado 7 del artículo:

*Las instalaciones de **vallas o cercados que ocupen toda la anchura de la vía pecuaria**, solo podrán ser autorizadas cuando se realicen con materiales prefabricados que permitan su fácil desmonte por una sola persona y la restitución de la vía pecuaria a su estado primitivo para facilitar el paso del ganado. Además, **deberán dejarse puertas o cancelas abiertas para permitir el uso público de la vía pecuaria de un ancho mínimo**, que estará señalizada de forma permanente, de las medidas que se estimen, indicando el carácter público de la vía pecuaria, el nombre y la anchura de la misma, con el emblema/escudo de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, cuyo gasto sería a cargo de la persona beneficiaria de la ocupación.*



Al margen de cualquier consideración jurídica, no se alcanza a comprender como es posible mantener sin alteraciones el tránsito ganadero y los demás usos compatibles de la vía pecuaria -condición sine qua non para cualquier tipo de ocupación, de acuerdo con el apartado 1 del propio artículo 22- cuando se está permitiendo tender una valla que cerraría la vía en toda su anchura, por más que se practiquen en dicha valla cancelas o puertas abiertas *con las medidas que se consideren conveniente*. En cualquier caso, y descendiendo al terreno de la lógica jurídica más elemental, parece evidente que la posibilidad de ocupar de forma transversal todo el ancho de la vía con una valla choca frontalmente con la prohibición de autorizar ocupaciones que reduzcan en más de la mitad la anchura total útil de la vía pecuaria, contemplada en el apartado 6 del propio artículo 22:

*Las ocupaciones no deben imposibilitar ninguno de los usos previstos legalmente para las vías pecuarias. En ningún caso se autorizará una ocupación temporal ni transitoria de las superficies que reduzca en más de la mitad de la anchura total útil del tramo de vía pecuaria afectada.*

- El artículo 22.12 establece:

*“12. De acuerdo con la legislación en materia de patrimonio, en contraprestación por el uso del terreno de dominio público ocupado y por el beneficio obtenido por la ocupación, las personas autorizadas vendrán obligadas al pago del canon de ocupación que se determine en la autorización. Estas cantidades serán incluidas en el fondo finalista recogido en la Disposición adicional cuarta”*

Este precepto hace referencia a un fondo finalista regulado por la Disposición adicional cuarta. Consideramos que deben tenerse en cuenta las observaciones realizadas al analizar dicha Disposición.



-El **artículo 27.5** in fine establece que “La responsabilidad del tráfico de vehículos en los viales que discurren dentro de las vías pecuarias corresponde a los organismos competentes sobre los mismos o, en su defecto, a la persona física o jurídica autorizada para la mejora”.

Se propone suprimir el último inciso, “o, en su defecto, a la persona física o jurídica autorizada para la mejora”, ya que, salvo que se justifique en sentido contrario, en todo caso va a existir un órgano con competencia sobre los citados viales.

-El **artículo 28** tiene la siguiente redacción:

*“2.- El procedimiento a seguir para la autorización y adjudicación de los aprovechamientos sobrantes de las vías pecuarias será el estipulado para aprovechamientos similares en los montes públicos pertenecientes a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. El importe que se perciba por los frutos y aprovechamientos de las vías pecuarias se destinará a la conservación, vigilancia y mejora de las mismas.”*

Este precepto hace referencia a un fondo finalista regulado por la Disposición adicional cuarta. Consideramos que deben tenerse en cuenta las observaciones realizadas al analizar dicha Disposición.

-El **artículo 30, apartado 2** podría invadir competencias estatales al mezclar las competencias en materia de seguridad vial con las competencias sobre el tránsito ganadero. Suscita dudas que se puede obligar a las entidades responsables, (pudiendo ser ésta otra Administración) a establecer las vallas o balizamientos que se consideren necesarios, respetando las zonas de servidumbre legalmente establecidas, para impedir la invasión del vial por las cabezas de ganado.

- Se propone la **modificación del artículo 57** de la Ley de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha con el siguiente tenor literal:





*“Artículo 57 Bonificación por pronto pago*

*El importe de las sanciones propuestas, quedará reducido en un 30%, cuando su pago se realice en un plazo de 15 días, desde la recepción de acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, beneficio que no podrá aplicarse a las personas reincidentes y a quienes no hayan restaurado la situación de la vía pecuaria a su estado original en el plazo que se hubiere establecido en la resolución sancionadora.”*

El precepto mantiene la reducción establecida en la redacción originaria del mismo, 30 %, añadiendo a la exclusión que antes se hacía de las personas reincidentes, la de quienes no hayan restaurado la situación de la vía pecuaria a su estado original.

La redacción que se propone entendemos entra en conflicto con las previsiones legales contenidas tanto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como en la Ley autonómica 3/2017, de 1 de septiembre, en materia de gestión y organización de la Administración y otras medidas administrativas.

El artículo 85 de la Ley 39/2015 dispone lo siguiente:

- 1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.*
- 2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.*
- 3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el*



órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

*El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente.*

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 3/2017 contiene la siguiente previsión  
“Artículo 4. Porcentaje de reducción de las sanciones en los procedimientos sancionadores.

*En los procedimientos sancionadores de competencia autonómica en los que se proponga la imposición de una sanción leve o grave, el porcentaje de las reducciones establecidas en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, podrá ascender hasta un máximo de un 50 % sobre el importe de la sanción propuesta en el acuerdo de inicio siempre que el infractor reconozca su responsabilidad y efectúe el pago voluntario en el plazo otorgado en dicho acuerdo. La efectividad de dicha medida estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.”*

Partiendo de la redacción de estos preceptos, configurado el primero como legislación básica estatal y como marco normativo general autonómico el segundo, entendemos que puede resultar contradictorio con los mismos establecer un porcentaje de reducción de la sanción, 30%, inferior al fijado en dichos artículos, que contemplan un porcentaje del 40% (20% + 20%) y del 50%, respectivamente, en los casos en que se produzca un reconocimiento de la responsabilidad y un pago voluntario de la sanción.

Aun en el supuesto de que se entendiera que únicamente está regulando el porcentaje de reducción correspondiente al pago voluntario de la sanción, el



previsto en el artículo 85.2 de la Ley 39/2015, y que dicho porcentaje sería acumulable con el previsto en el artículo 85.1 para el caso de reconocimiento de la responsabilidad, también se podría entender que vulnera dicho precepto en la medida en que establece un marco temporal inferior para poder disfrutar de la reducción del 30%, y en cualquier caso, al excluir de la posibilidad de acogerse a este beneficio dos supuestos que no están previstos en la normativa estatal, a saber, a quienes se consideren “*personas reincidentes*” y a “*quienes no hayan restaurado la situación de la vía pecuaria a su estado original*”.

Entendemos que no resulta posible restringir la efectividad del derecho a la reducción de la sanción previsto en el artículo 85 de la Ley 39/2015, añadiendo requisitos adicionales para disfrutar del mismo o excluyendo de dicha posibilidad a determinados sujetos incurso en los supuestos que se indican en la norma cuya redacción se propone, sin perjuicio de que, como se indica el propio artículo 85, el procedimiento sancionador continúe, aun habiendo pagado voluntariamente el infractor, en lo relativo a la reposición de la situación alterada, pero sin que se pueda supeditar el disfrute de la reducción a la efectiva restauración en el plazo indicado por la Administración al efecto.

Consideramos que la redacción de dicho precepto más acorde con los preceptos estatal y autonómicos citados, sería la que se limitara a remitirse a dicha normativa en lo que a los porcentajes de reducción se refiere.

- Se propone la **incorporación de un nuevo apartado 6 al artículo 59** de la Ley de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha con el siguiente tenor literal:

*“6. Aquellas acciones u omisiones que impliquen una actuación permanente de las infracciones establecidas en esta ley tendrán la consideración de infracción continuada en tanto no se proceda a su abandono y a la reposición al estado anterior a la ocupación ilegal de los terrenos de la vía pecuaria y de sus*



*instalaciones anejas, momento en el que empezará a computar el término de prescripción en la forma que se establece en el apartado anterior.”*

Mediante el nuevo precepto se pretende tanto delimitar que se entiende por “infracción continuada” como determinar el día inicial para el cómputo de la prescripción de dicha infracción.

La regulación de ambos aspectos se encuentra contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con el carácter de legislación básica, en virtud de la competencia exclusiva que atribuye al Estado el artículo 149.1.18ª C.E.

El artículo 29.6 de la citada Ley 40/2015 describe, de acuerdo con la configuración del delito continuado en el Código Penal y la que de la infracción continuada ha efectuado la Jurisprudencia, la infracción continuada al señalar que *“Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión”*.

Con el precepto cuya inclusión se pretende en la Ley de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha se estaría reformulando en este ámbito el concepto de infracción continuada, lo cual consideramos excede del ámbito de competencias propio de la Comunidad Autónoma, al tratarse de una materia, según lo expuesto, que tiene carácter de normativa básica, máxime cuando lo que se lleva a cabo es la extensión de dicho concepto pues se entendería cometida la infracción, pese a haber cesado la acción infractora, en tanto en cuanto no se repusiera la situación anterior a la ocupación de los terrenos de la vía pecuaria.

Por su parte, el artículo 30.2 de la Ley 40/2015 dispone cuando empieza a computarse el plazo de prescripción de la infracción continuada al señalar lo



siguiente: “2. *El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora*”.

Reiteramos en este apartado las mismas consideraciones hechas respecto del primer inciso del precepto y su colisión con la previsión contenida en el artículo 29.6 Ley 40/2015. En este caso, en la medida en que el artículo 30.2 indica que el plazo para el inicio de la prescripción en la infracción continuada comienza a correr desde que finaliza la conducta infractora, no resulta posible posponer dicho comienzo al tiempo de la reposición de la vía pecuaria a la situación anterior a la comisión de la infracción, incidiendo en la regulación de una figura jurídica, la prescripción de las infracciones administrativas, competencia exclusiva del Estado a tenor de los preceptos citados anteriormente.

De igual manera, resultaría improcedente la remisión que se hace, en el último inciso, al apartado anterior (debe entenderse que el 5), en cuanto a la forma del cómputo del término de prescripción, cuando dicho apartado regula la prescripción no de la infracción sino de la sanción, por lo que la remisión, en su caso, habría de hacerse a lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 59.

En cualquier caso, y según lo expuesto anteriormente, entendemos que lo procedente sería la no inclusión en el texto del apartado 6 del artículo 59 al incidir en materias que son competencia básica del Estado.

-- La Disposición adicional cuarta dispone:

*“Disposición adicional cuarta. Fondo de mejoras de vías pecuarias.*

*Las cantidades derivadas del otorgamiento de autorizaciones de ocupaciones, concesiones, sanciones, y cualquier otra de las previstas en esta ley se destinarán a un **fondo con carácter finalista** para la defensa, conservación y*



*mejora de las vías pecuarias. Corresponde a la Consejería competente en materia de vías pecuarias la administración de este fondo.”*

Este precepto tiene un antecedente en su regulación, concretamente, en los artículos 16.3 y 28.2 de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha.

Estos preceptos establecen:

*“16.3. Los ingresos que pudieran derivarse de las enajenaciones y permutas serán destinados a la creación, rehabilitación, restitución, conservación y mejora de las vías pecuarias.”*

*“28.2. El importe que se perciba por los frutos y aprovechamientos de las vías pecuarias se destinarán a la conservación, vigilancia y mejora de las mismas.”*

También se puede constatar la existencia de una regulación similar en otras normas autonómicas. Así, podemos citar, entre otros, los artículos 47.5 y 52.1 del Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía; los artículos 18 y 55 (carácter finalista de las cantidades percibidas por la Administración) de la Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana; la Disposición adicional cuarta de la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón (Carácter finalista de las cantidades percibidas por la Administración).

En principio, la creación de este fondo finalista, es posible teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Esta Ley 9/2020 establece en su Exposición de Motivos: *“También se recoge la tradicional clasificación entre los bienes y derechos de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales, así como el sistema de fuentes aplicable al patrimonio, destacando el carácter subsidiario de la ley respecto de aquellos bienes y derechos que tengan legislación especial, como es el caso de los montes, las vías pecuarias, las carreteras y caminos, el patrimonio cultural o*



*el patrimonio afecto a la política de vivienda y suelo. Esta cuestión viene a matizar el objeto y alcance de la ley, puesto que, siendo cierto que se aplica a todos los bienes y derechos integrantes del Patrimonio de la Junta de Comunidades, sólo una parte de este patrimonio, que podemos nominar como patrimonio general, estará regulado de forma directa por esta ley, siendo supletoria para ese otro conjunto patrimonial integrado por los bienes y derechos sujetos a legislación específica (las denominadas propiedades administrativas especiales).*”

En la disposición adicional primera de esta Ley 9/2020, se prevé: “2. La adquisición, protección, defensa, administración, uso, enajenación y demás actuaciones de carácter dispositivo y de gestión relativas a los bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos que recaigan sobre los montes, vías pecuarias, los bienes y derechos afectos al fomento y protección medioambiental y aquellos otros que sean susceptibles de un aprovechamiento cinegético, forestal, agrícola, ganadero, piscícola y del directamente relacionado con las actividades de experimentación o investigación sobre dichas materias, corresponderá a las consejerías competentes en materia de agricultura y medio ambiente, con las mismas facultades y prerrogativas previstas en esta ley para la consejería competente en materia de hacienda.”

También puede fundamentarse la creación de este fondo finalista en el artículo 13.3 del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, establece: “Los recursos de la Hacienda Pública de Castilla-La Mancha se destinarán a satisfacer el conjunto de sus obligaciones, salvo que por Ley se establezca su afectación a fines determinados.”

Sin embargo, el fondo finalista previsto en la disposición adicional primera de la Ley de vías pecuarias no está suficientemente identificado, siendo necesario determinar su ámbito propio de actuación, ya que la dicha disposición contiene la siguiente redacción: “Las cantidades derivadas del otorgamiento de



*autorizaciones de ocupaciones, concesiones, sanciones, **y cualquier otra de las previstas en esta ley...***”

En este sentido, hemos de poner de manifiesto que la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias, en los artículos 111-114 regula la tasa por la prestación de servicios en materia de vías pecuarias y, el texto de la Ley sobre vías pecuarias, hace referencia a los ingresos obtenidos por autorizaciones de ocupaciones, concesiones, sanciones, y cualquier otra de las previstas en esta ley, que constituye el fondo finalista de la disposición adicional primera. Esta duplicidad en la regulación de los ingresos procedentes de las vías pecuarias, requiere una sistematización para impedir la duplicidad en la recaudación y la necesaria coordinación del sistema financiero de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Consideramos, por lo expuesto, que debe emitir informe tanto la Dirección General de Presupuestos como la Dirección General de Tributos, por entender que la creación de este fondo finalista puede repercutir en los ingresos de la Hacienda pública. Es necesario determinar el ámbito propio de actuación de este fondo finalista y su adecuación a la normativa presupuestaria y tributaria de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## CONCLUSIONES

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se emite el presente informe sobre el anteproyecto de Ley XX/2021, de XX de XXxXX, por la que se modifica la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, con las observaciones realizadas.



Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

En Toledo a fecha de firma

**Antonia Gómez Díaz- Romo**

Firmado digitalmente el 20-06-2022  
por Antonia Gomez Diaz-Romo  
con NIF 03807931M

**Luis Miguel Ruiz Rincón**

Firmado digitalmente el 15-06-2022  
por Luis Miguel Ruiz Rincon  
con NIF 4589226J

**José Alberto Pérez Pérez**

Firmado digitalmente el 15-06-2022  
por José Alberto Pérez Pérez

**Jerónimo Ros Acevedo**

Firmado digitalmente el 15-06-2022  
por Jeronimo Ros Acevedo  
con NIF 03822538F

**Vº Bº Belen López Donaire**

Firmado digitalmente el 15-06-2022  
por Maria Belen Lopez Donaire  
con NIF 03878872Z

**Directora de los Servicios Jurídicos**