



PROPUESTA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA APROBACIÓN DEL INVENTARIO DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO EN LO QUE AL CAPÍTULO DE VIALES RURALES PAVIMENTADOS RESPECTA.

DEBABARRENA

INDICE

0. Resumen

1. Objetivo del proyecto

2. Definiciones y antecedentes jurídicos.

2.1 Definición de camino.

2.2 Perspectivas para el análisis.

2.3.- Bases para la identificación de los caminos públicos

3. Utilidades.

4. Metodología.

4.1. Cartografía y textos antiguos.

4.2. Testimonios recogidos.

4.3. Uso público comprobado.

4.4. Información cartográfica digital y fotografías aéreas.

5. Titularidad y procedimiento administrativo.

5.1 Presunción de titularidad pública.

5.2 Definición de bienes de dominio público.

5.3 El inventario de bienes de dominio público.

5.4 Procedimiento administrativo.



PROPUESTA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA APROBACIÓN DEL INVENTARIO DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO EN LO QUE AL CAPÍTULO DE VIALES RURALES PAVIMENTADOS RESPECTA.

0.- Resumen

La comarca de Debabarrena, a través de Debemen, pretende consensuar, aprobar y poner en funcionamiento una ordenanza sobre el uso especial de los caminos públicos para el transporte pesado por ejemplo de la madera proveniente de las explotaciones forestales de la comarca.

Se pretende que todos los municipios funcionen con la misma normativa reguladora de dicho uso para evitar la posible picaresca que pudiera surgir en el caso de que unos municipios fueran mas permisivos que otros.

La ordenanza está ya avanzada y parece ser que las diferencias entre las corporaciones pueden estar a la hora de definir cuáles son los caminos públicos sobre los que aplicarla.

Así por tanto es objeto de este trabajo la definición e inventario de los bienes de dominio público en lo que al capítulo de viales rurales pavimentados respecta, así como el asesoramiento a los Ayuntamientos en el procedimiento administrativo para su aprobación.

Comenzamos realizando reuniones con cada uno de los Ayuntamientos participantes, para así explicar el objetivo y metodología del trabajo a sus representantes políticos, técnicos y secretarios (ya que estos últimos son los encargados de la custodia y confección de los Inventarios de bienes de dominio público del municipio).

En dichas reuniones se pudieron observar las diferencias de criterio entre unos municipios y otros a la hora de definir y entender el concepto de camino público.



Es normal porque en general existe gran confusión al respecto, acrecentada si cabe, por el criterio utilizado por las diferentes corporaciones a la hora de ayudar o subvencionar la reparación y mantenimiento de los caminos rurales.

Hemos aprovechado, gracias a nuestra experiencia de 14 años realizando inventarios de caminos públicos, para aclarar en estos encuentros los conceptos principales sobre los caminos públicos: titularidad, uso, tolerancia, posesión, imprescriptibilidad, etc.

Como bien decía un Profesor de Derecho Administrativo de la UPV, haciendo mención a la Norma Foral 17/1994, de 25 de Noviembre, sobre Carreteras y Caminos de Gipuzkoa, *todos los caminos abiertos al uso público se presumen de titularidad pública*, titularidad que es además *Municipal*.

La presunción no significa que sean de titularidad pública, ni que no quepa prueba de lo contrario, pero supone la alteración en la carga de la prueba: en principio deben entenderse por los particulares, por los Notarios, por los Registradores, por los Tribunales y por la Administración como públicos.

Por nuestra parte en este trabajo investigamos dicha titularidad pública. En el ámbito de los caminos, la propiedad pública resulta generalmente de un proceso histórico-geográfico de naturaleza inmemorial: **la prescripción inmemorial**, consistente en la posesión de la cosa desde tiempos remotos. Este es el título de propiedad que van a poder presentar los Ayuntamientos en muchos de los caminos, para lo cual debemos demostrar dos cosas: **1. La posesión (o uso público); 2.- El carácter inmemorial de la posesión.**

Nuestra ingeniería especializada en los inventarios sobre caminos públicos ha desarrollado una metodología propia para elaborar el trabajo de forma garantista y definitiva (ver memoria).

Mediante fuentes documentales y cartográficas antiguas; Manejo de documentación gráfica actual; Testimonios vivos; Localización de vestigios físicos in situ; Arqueología en los casos necesarios; Contraste de información....., etc. En definitiva, trabajando los



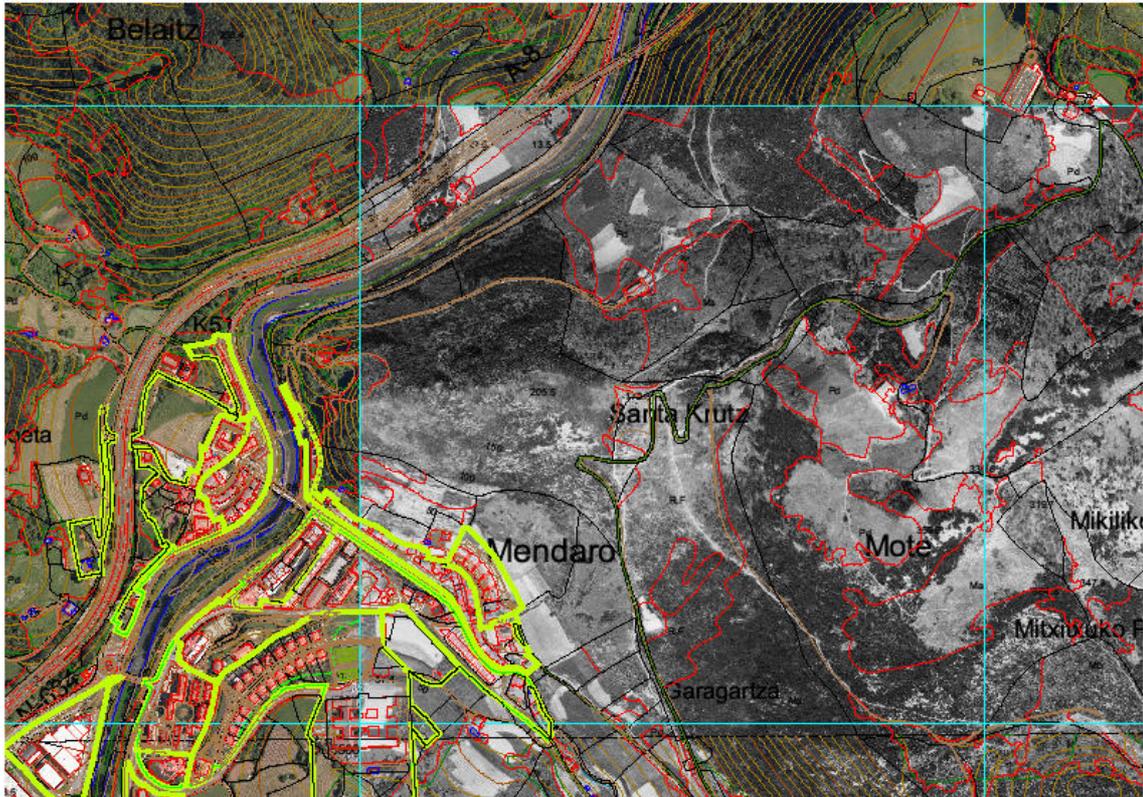
indicios que sumados y contrastados puedan dar soporte suficiente a la consideración pública o no de un camino.

Los territorios de la Euskadi atlántica son muy densos y dispersos, sus caseríos y barriadas configuran una gran red de viales públicos y servidumbres de paso. Así pues el estudio del territorio exige profundo conocimiento del terreno, además de mucha pericia en la recopilación de testimonios directos e indirectos.

La red de caminos rurales de la comarca es extensísima, necesitamos acotar el trabajo centrándonos en los **caminos rurales pavimentados o principales** que permiten el acceso a los barrios y caseríos de los municipios. Desde un punto de vista legal y administrativo, se entiende por caminos todos aquellos viales que la Ley de carreteras no considera carreteras, pero como ya se ha mencionado, de momento no vamos a profundizar en los caminos no pavimentados de la red secundaria.

Con toda la cartografía actual y antigua, ortofotos actuales y antiguas, catastro, toponimia, etc. de cada municipio, hemos confeccionado el modelo georeferenciado de cartografía GIS, a partir del programa ArcView de Sistemas de Información Geográfica. De tal forma que mediante capas temáticas superpuestas con los diferentes contenidos geográficos de interés, vamos viendo por ejemplo la evolución en los trazados de los caminos.

Es decir podemos comparar cómo era un camino en los años 50 y cómo es ahora, si se trata de un trazado histórico o de nueva construcción, si presenta tramos rectificadas, si continuaba a otros parajes, barrios o municipios colindantes, si es utilizado como divisor de polígonos catastrales, etc.



A partir de toda esta información y la recogida de datos en campo hemos rellenado la ficha de cada uno de los caminos a inventariar y que a continuación se adjunta.

Ahora es momento de la exposición pública dando la opción a que los vecinos interesados se acerquen a conocer esta información y de igual manera puedan contrastarla con los propios datos que ellos aporten.



1. Objetivo del proyecto.

Cuántas disputas, cuántos pleitos, cuántos problemas ocasionan las distintas consideraciones, interpretaciones e incluso jurisprudencias que se dan en torno a los caminos, su titularidad, sus derechos, sus servidumbres, sus costumbres, etc.

Nuestra ingeniería dedicada exclusivamente al desarrollo rural lo detecta constantemente y lo padece, al igual que todos los profesionales de los gabinetes y oficinas técnicas de Ayuntamientos; secretarios, arquitectos, urbanistas, aparejadores, contratistas; forestalistas, agricultores, ganaderos, baserritarras; paseantes, senderistas, vecinos, excursionistas...

Y cómo no, la propia Corporación con su alcalde/sa a la cabeza es "víctima" de tener que mediar en enfrentamientos enquistados entre vecinos, con mucha carga personal y difícil solución, por falta de herramientas objetivas a las que acogerse.

Las nuevas infraestructuras, los nuevos planes urbanísticos, la propia recuperación histórica y cultural de las antiguas vías de comunicación, el nuevo turismo local, el senderismo.....necesitan urgentemente **CLARIFICAR** definitivamente la consideración y el status de todos y cada uno de los caminos que existen y existieron en cada municipio.

No se puede estar expuesto, en cada una de estas acciones-actividades citadas, a la libre o interesada interpretación del status-titularidad de un camino por parte de un vecino o de un propietario, que tenga un simple antojo, ocurrencia o capricho tal vez interesado.

Debemos establecer definitivamente el carácter y titularidad de todos los caminos, adjudicándoles su status legal correspondiente.

De esta forma no evitaremos discusiones, pero dotaremos a técnicos, administradores y políticos de una herramienta fundamental para resolver, en base a criterios técnicos contrastados, todos los problemas que históricamente ha generado este asunto, pero



que además se multiplican en los últimos tiempos por los nuevos usos y una nueva mentalidad más individualista que la de la sociedad rural de antaño.

Los nuevos planes de desarrollo urbanístico, las nuevas infraestructuras de suministros, los nuevos viales y usos forestales así como de ocio y turismo..., contarán a partir de la entrega de nuestro trabajo, con un documento que se consultará por cada técnico, según cada caso y no tendrá la incertidumbre actual respecto a la titularidad o sobre las alegaciones-problemas en obra, etc., que se encontrará en cada proyecto.

Es cierto que durante un tiempo se creará un revuelo entre vecinos, propietarios, etc. y que las sugerencias serán muchas y variadas. Por eso nuestra ingeniería propone un procedimiento pausado pero garantista, en base a un protocolo oficial, en el que nuestros técnicos atenderán a todas y cada una de las propuestas presentadas y resolverán debidamente según los casos.

Para ello tenemos el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que nos marca las pautas a seguir, y anima a los Ayuntamientos a ejercer la potestad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste. (Ver capítulo de esta memoria donde se explica el procedimiento).

Nosotros gestionaremos todo el trámite desde el inicio en la investigación en campo hasta la culminación protocolaria con la aprobación del Inventario.

De momento solo nos vamos a centrar en el estudio e inventario de los **caminos pavimentados**, es decir la red principal de caminos que permiten el **uso rodado**, reservando para fases posteriores la profundización en los caminos de la red secundaria que constituyen el patrimonio viario municipal.



2. Definiciones y antecedentes jurídicos.

2.1 Definición de camino.

El desconocimiento general que se cierne sobre los llamados caminos rurales es un resultado más del elevado grado de desatención que sufren los caminos en general; desatención que empieza por la falta de **definición legal de camino**. Desde un punto de vista legal y administrativo, se entiende por caminos todos aquellos viales que la Ley de carreteras no considera carreteras, independientemente de sus características técnicas, por lo cual existen caminos con anchuras y superficies absolutamente asimilables al concepto popular de carretera como vial asfaltado.

2.2 Perspectivas para el análisis.

El tema de los caminos rurales, de su titularidad y uso, es un tema de singular interés desde muy diversas y hasta contradictorias perspectivas:

- La de los caminos como acceso a caseríos y explotaciones agrarias.
- La de los caminos como acceso a explotaciones forestales.
- La de los caminos como acceso de los ciudadanos (urbanos) al monte, a la naturaleza (montañismo, senderismo).
- La perspectiva de los caminos como lugares para la práctica de algunos deportes (mountainbike, motocross..)
- La de los caminos como importante elemento de nuestro patrimonio histórico, de interpretación de nuestro territorio y nuestra historia.

Cada una de estas perspectivas responde a intereses sin duda legítimos pero diferentes y hasta contrapuestos, lo que es causa de importantes conflictos: problemas de derecho de paso, de mantenimiento y reparación de daños, cerramientos, apropiaciones indebidas...



Todo conflicto llama a una respuesta de los poderes públicos, respuesta que exige una regulación jurídica adecuada y la actuación de la Administración vigilando su cumplimiento, construyendo, manteniendo los caminos y conservándolos.

Este inventario entendemos que es un movimiento de la Corporación Local en ese sentido y pretende que conflictos enquistados en el Ayuntamiento desde hace años, por falta de pruebas contundentes que clarifiquen los desacuerdos, se solucionen ampliando miras y gracias a esta nueva aportación de datos.

2.3.- Bases para la identificación de los caminos públicos

D.J.M. Barandiaran en la enciclopedia “Euskaldunak”, define y explica el AUZOLAN y los trabajos que así se hacían. Para el caso de los caminos menciona que su mantenimiento se hacía en Auzolan para aquellos ***caminos que unen las casas de la vecindad entre sí; la vecindad con el núcleo urbano o con una vía principal; o bien la vecindad con sus terrenos de monte comunal.***

A nadie se le ocurriría rechazar la ayuda del barrio y aunque en algunos momentos no estuviera todo el grupo trabajando sobre el mismo camino, sabían que cada uno debía colaborar en un tramo porque el vecino también lo estaría haciendo en otro. Así cuando oímos a menudo “este camino lo hizo mi abuelo...” podemos decir, “ya, ya, es que este otro lo hizo el mío para que tu abuelo pasara por él”.

De igual modo si analizamos por ejemplo un documento de 1899 donde se relacionan los caminos vecinales del municipio de Arrasate tenemos: ***“Es de opinión unánime que los 61 caminos que cruzan en diferentes direcciones este termino municipal, siempre han sido conocidos en el nombre de caminos vecinales todos los cuales salvo alguna rara excepción son carretiles o de herradura y considerados de utilidad pública, como vías de comunicación que sirven de tránsito al público facilitando al mismo tiempo a los labradores de los medios necesarios para la realización de los múltiples y variados trabajos de labranza a que los mismos se dedican.....si bien continuará como hasta aquí facilitando la refacción de pan y vino a los vecinos de cada barrio los días que se dediquen a los trabajos personales de auzolan para la buena conservación de los mismos”.***



Es decir que los caminos vecinales sirven de tránsito al público y a los labradores para sus trabajos y son de utilidad pública realizándose su conservación en auzolan.

Pasó el tiempo y la fórmula del Auzolan se ha ido relegando ya que con el cambio de usos y forma de vida en el medio rural, la Diputación o el Ayuntamiento ha asumido dicha labor, recompensada con los impuestos de los vecinos.

Y esto comenzó a finales del siglo XIX, cuando la red básica principal de “carreteras” estaba ya construida, y se decide desde las Diputaciones acometer la red secundaria.

Es bonito el caso de la Diputación de Gipuzkoa a finales del siglo XIX, una vez de que mas o menos tenía bien desarrollada la red básica principal de carreteras forales decidió meterse con la red de caminos vecinales. Así en 1897, estableció una clasificación “Proyecto de Bases para la construcción y conservación de caminos vecinales”, donde organiza los caminos vecinales en dos categorías: 1º orden a los que podrá subvencionar y 2º orden cuya conservación correrá a cargo de los pueblos.

1º orden: Los que por conducir a un mercado, barrio, a una carretera, a una estación de ferrocarril, fábrica, sean de tránsito activo y frecuente.

2º orden: Poco transitados por carecer de un objeto especial que les de importancia.

Al principio se subvenciona en un 50%, el otro 50% deberá proceder de ingresos municipales o aportación de mano de obra, es decir prestación de personal para cierto número de días de trabajo al año, que no es otra cosa que AUZOLAN. La Diputación quería coresponsabilizar a los ayuntamientos y que no pidieran subvenciones a la ligera.

Posteriormente se aumenta la subvención pero con mantenimiento compartido: el ayuntamiento aporta la piedra machacada necesaria y la Diputación los peones camineros y herramientas.

Los pueblos rurales no podían con ello y por fin en 1929 se les exime de la obligación de conservación pasando por ley todos los caminos vecinales de 1º orden donde se



había intervenido, a propiedad de la Diputación (carreteras forales de acceso a los barrios, etc.).

Más recientemente se ha continuado con el proceso, el Ayuntamiento con ayudas públicas de Diputación, etc. pavimentaba todos los accesos a los caseríos, con el consentimiento de los propietarios que además, si era necesario, cedían gustosamente los terrenos colindantes para su ampliación.

El problema es que a veces son demasiados caminos y parece que en algunos municipios no hay presupuesto para todos. Se fijan prioridades y quedan al final de la lista los caminos a caseríos deshabitados, de segunda residencia, sin explotación agrícola, caminos que conducen solo a un caserío, etc., según los casos, teniendo que asumir su conservación el usuario más interesado. Esto ha provocado confusión en mucha gente, siendo algunos casos, difíciles de reconducir.

Como resumen aportamos que según la jurisprudencia para que un camino sea de Dominio Público, basta con demostrar su **uso público inmemorial** y no se justifique adecuadamente el carácter o condición de privado. STS 12/7/82; 24/4/85; 1/6/88; etc.



3. Utilidades del inventario.

Cuando se concluya el inventario completo de los caminos tanto pavimentados como los de la red secundaria o no pavimentados, que de momento quedan para una fase posterior, se beneficiarán:

- los nuevos planes de desarrollo urbanístico: gracias a este inventario se podrá tener información sobre todos los caminos que entretejen el territorio y de esa manera tenerlos en cuenta en los nuevos desarrollos.
- las nuevas infraestructuras de suministros: conducciones de agua, desagüe, telefonía, tendido eléctrico, gas, etc.
- los nuevos viales
- usos de ocio y turismo, no hay que olvidarse, por obvio, de los caminos antiguos como garantes de una determinada vialidad pública, fundamentalmente pedestre.
- usos agrícola-ganaderos, forestales y otros usos especiales que se deben compatibilizar mediante las oportunas Ordenanzas.

Contarán a partir de la entrega de nuestro trabajo, con un documento que se consultará por cada técnico, según cada caso y no tendrá la incertidumbre actual respecto a la titularidad o sobre las alegaciones-problemas en obra, etc., que se encontrará en cada proyecto

Aconsejamos explícitamente incorporar este inventario al **planeamiento urbanístico** del municipio, dentro del capítulo de Sistemas Generales: Caminos rurales, con el objeto de dotarlos del rango jurídico que requieren y así poder acometer su regulación de usos, etc.



4. Metodología.

Pasamos a describir nuestra metodología habitual de trabajo, sin embargo para esta comarca nos limitamos a **revisar bajo este esquema metodológico** los documentos o inventarios ya existentes sobre caminos rurales pavimentados y sus incidencias, realizados para Debemen.

Conviene empezar diciendo que todos los frentes de información se abordan de forma simultánea, dando como resultado una metodología basada en la propia **retroalimentación** del proceso de captura de datos. Es decir, que por ejemplo se recogen primero testimonios de informantes locales para posteriormente contrastarlos en oficina consultando la cartografía antigua y la documentación procedente del archivo, pero de igual manera la cartografía antigua se replantea en campo, contrastándola con los testimonios recogidos “in situ” en ese momento.

Se trata principalmente de elegir los caminos que presentan indicios de haber tenido un uso público generalizado, entre todos los que conforman la maraña de caminos que han existido a lo largo de la historia en nuestro territorio pero con un carácter más particular de uso.

Los frentes principales abordados se pueden agrupar en 4 capítulos. Resumen las razones que nos llevan a inventariar el camino, por haber encontrado indicios suficientes que demuestren su uso público.

- Cartografía antigua y Catastro (fotografías aéreas y planos vuelo años 50)
- Textos antiguos
- Testimonios recogidos
- Uso público comprobado

4.1. Cartografía y textos antiguos.

El primer y segundo punto los tratamos de forma conjunta, ya que son las fuentes documentales del archivo. Consultamos en un primer momento los fondos que hoy en día habitualmente se encuentran depositados en el Archivo Foral. Es precisamente este Archivo Foral, la sección administrativa, quien aporta, en su fondo de *Carreteras*,



caminos vecinales y de Barriada. En cuanto a los fondos cartográficos del Ejército, cabe mencionar que son de gran interés. Nuestros fondos gráficos también son importantes.

Otra de las fuentes a utilizar será el Catastro Rústico. Un punto válido para nuestro estudio lo proporciona la propia distribución de la división parcelaria, al usar como pautas para establecer los límites de los polígonos algunas de las vías de comunicación más importantes de los municipios. Este hecho se ha tenido muy en cuenta, ya que si éste fuera de poca entidad no hubiese sido elegido en los años 40-50 como **camino divisor de polígonos catastrales**. Así según las instrucciones para la elaboración del Catastro de 1942, para la constitución de las líneas divisorias de polígonos se debían tomar referencias con la característica de no estar expuestas a variaciones, no ser caminos de servidumbre y presentar por tanto garantías de inmutabilidad.

Capítulo II. Instrucción 11: *“Los límites de polígonos serán siempre líneas permanentes no expuestas a variaciones como ríos, arroyos, caminos vecinales, carreteras, canales, etc. Se prescindirá por tanto de arroyos cuyo curso pueda variar, caminos rurales que no estén bien determinados y puedan asimismo cambiar de un año para otro, sendas, caminos de servidumbre que puedan perderse y, en general, de cuanto no presente garantía de inmutabilidad”*.

Para terminar añadir que salvo ocasión excepcional, no acostumbramos a profundizar en el Registro de la Propiedad para realizar este inventario.

4.2.- Testimonios recogidos

En este apartado se agrupa tanto a representantes y técnicos municipales que colaboran en la aportación de datos, como informantes locales casuales o visitados mediante una cita previa, así como opiniones de expertos y bibliografía consultada.

Los testimonios vivos son una fuente de información muy valiosa, frecuentemente facilitan información que de otro modo sería muy costosa conseguir. La generación que ha vivido en constante contacto con su entorno natural está desapareciendo y son estas personas las que guardan en su memoria colectiva los detalles que guiarán los pasos a nuestra investigación.



Todavía quedan personas mayores que pueden aportar testimonios de gran valor sobre trazados y usos de los caminos. Sin embargo no parece un tema que se esté heredando en las generaciones siguientes, por lo que debemos aprovechar el momento con urgencia.

4.3.- Uso público comprobado

Además de recurrir a los capítulos antes mencionados, fuentes documentales y testimonios vivos locales, hemos querido agrupar en este capítulo otra serie de razones o indicios que nos inclinan a pensar en el uso público de un camino determinado. Estos indicios son los siguientes:

- Vestigios y restos constructivos:

Se refiere a signos aparentes, visibles y evidentes de que ha existido un camino de cierta entidad, esto es: restos de empedrado que indican la existencia de una **calzada** que normalmente no solía ser construida por un particular para su uso y disfrute, sino que solían tener un carácter más colectivo, un uso público, manteniéndose entre todos los vecinos y no pudiendo ser cerradas u obstaculizadas bajo ningún pretexto. De igual manera podríamos incluir en este apartado cruceros, muretes... que apunten a la existencia de un camino de cierta magnitud.

- Acceso necesario a ermita o paraje de uso común:

Contamos con testimonios escritos que nos hablan de la existencia de prácticas habituales como **letanías, rogativas, procesiones**, ruegos y demás tradiciones que giran en torno a las ermitas e iglesias, que se realizaban por ciertos caminos en diferentes fechas y por diversas razones.

Antes se bendecía todo, las casas nuevas, los campos, las velas, el ganado, el agua, etc. para protegerse de las desgracias.



Los caminos utilizados para la celebración de estos acontecimientos, entendemos que han tenido un uso público generalizado y por esa razón decidimos incluirlos en el inventario. De igual manera parajes populares y festividades asociadas a ellos también se consideran.

- Denominación antigua del camino:

El hecho de encontrar en documentación antigua y principalmente en cartografía antigua caminos con una denominación determinada, donde se están señalando dos parajes de entidad, bien sean dos pueblos, dos barrios, un pueblo y un barrio, etc. apunta a que ese camino ha tenido un uso público generalizado, es decir que no ha sido construido por un particular para su propio disfrute, sino que ha tenido un carácter más colectivo, manteniéndose entre todos los vecinos y no pudiendo ser cerrado u obstaculizado bajo ningún pretexto.

De igual manera incluimos en este apartado los llamados *andabideak* o caminos funerarios, por todo lo que su nombre indica.

4.4.- Información cartográfica digital y fotografías aéreas.

Es una de las ventajas de la utilización de los Sistema de Información Geográfica (GIS), como herramienta de análisis espacial, permitiendo contemplar el territorio con el trazado de los caminos que lo surcan en una capa y otras capas diferentes para otros niveles de información y pudiendo además volcar la información al planeamiento urbanístico en vigor.

Para ello, previamente se realizan los siguientes pasos:

1. Preparación de la cartografía digital: se utiliza como base la cartografía digital en formato DXF procedente del Departamento de Ordenación Territorial, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco así como la procedente de la Diputación Foral.



SENDO S.L CIF: B-95170510
Itsaso Aldegi. Likoa 30
Mendexa 48289 (Bizkaia)
Tfno./ Fax.: 94 - 6840145
e-mail: elenaelan@euskalnet.net

2. Digitalización de los caminos, previamente dibujados mediante trabajo de campo.
3. Superposición de los caminos sobre el M.D.T. realizado en el punto anterior.

Como una capa más de información incluimos **fotografías aéreas** actuales del municipio y antiguas si fuera de interés para que de esta forma se interprete y reconozcan mejor sobre el terreno los caminos inventariados. De igual manera actuamos con el **Catastro** que nos orienta en el trazado de los caminos.



5. Titularidad y procedimiento administrativo.

5.1 Presunción de titularidad pública.

Como bien dice la Norma Foral sobre Carreteras y Caminos de Gipuzkoa en su artículo 3.3, ***todos los viales y vías de comunicación terrestres abiertos al uso público se presumen de titularidad pública***, titularidad que es además *Municipal*, salvo que se trate de una carretera foral.

La presunción no significa que sean de titularidad pública, ni que no quepa prueba de lo contrario, pero supone la alteración en la carga de la prueba: en principio deben entenderse por los particulares, por los Notarios, por los Registradores, por los Tribunales y por la Administración como públicos. Serán los particulares que reclamen su titularidad los que deberán probarla.

Además los caminos pueden ser declarados como Vías de servicio por sus titulares, lo que permite establecer limitaciones al tránsito, a pesar de su condición de vías públicas.

Desde el punto de vista administrativo los caminos pueden diferenciarse entre públicos y privados, destacando que por derecho consuetudinario los caminos son municipales mientras no tengan otro titular (público o privado).

5.2 Definición de bienes de dominio público.

Según los art. 2 y 3 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de Junio por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales:

“Los bienes de las Entidades Locales se clasificarán en bienes de dominio público y bienes patrimoniales.

Los bienes de dominio público serán de uso o servicio público.

*Son bienes de uso público local los **caminos**, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o*



utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local.”

Son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades Locales, tales como Casas consistoriales, Palacios provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos.

Los bienes de dominio público son inapropiables, imprescriptibles y recuperables de oficio por la Administración. Se resalta esto para demostrar que el hecho de haber dejado de usarse o mantenerse un camino no significa que haya perdido su carácter público y aunque esto pueda parecer se recupera fácilmente por parte de la Administración correspondiente.

5.3 El inventario de bienes de dominio público.

Según el art. 17 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de Junio por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales:

*“Las Corporaciones Locales **están obligadas** a formar **inventario** de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición”.*

Así, a pesar de que en muchos municipios dicho inventario se halle sin actualizar y de que la información que contiene, en lo que al capítulo de vías públicas se refiere, sea nula o imprecisa e incompleta, vistos los artículos mencionados anteriormente, se deduce que ese inventario tiene gran valor jurídico-administrativo.

En el estudio sobre los caminos públicos, nos encontramos situaciones diferentes. Cada una de estas situaciones deberá recibir tratamientos distintos por parte de la Corporación Local. Así se tienen:



*Caminos considerados públicos y sí incluidos en el Inventario de Bienes de Dominio Público que no requieren actuación jurídica alguna.

* Caminos considerados públicos y no incluidos en el Inventario de Bienes de Dominio Público, es decir, caminos en los que de diferentes formas, se puede justificar su USO PÚBLICO, bien sea porque aparecen en documentos antiguos como caminos vecinales, caminos reales, etc., bien sea porque están dibujados en cartografía antigua, o porque sean caminos divisores de polígonos en el Catastro, o porque existan testigos suficientes que así lo corroboren, etc....

Tratándose de candidatos a formar parte del Inventario de Bienes de Dominio Público, que se incorporarán a éste cuando así lo apruebe el Pleno del Ayuntamiento.

* Caminos no considerados públicos pero que por error están incluidos en el Inventario de Bienes de Dominio Público.

El Pleno de la Corporación Local correspondiente deberá acordar la rectificación de la calificación de dicho camino para que desaparezca del Inventario de Bienes de Dominio Público.

5.4 Procedimiento administrativo.

Aprobación, rectificación y comprobación del inventario

Según el art. 34 *“El Pleno de la Corporación Local será el órgano competente para acordar la aprobación del inventario ya formado, su rectificación y comprobación”.*

“La rectificación del inventario se verificará anualmente, y en ella se reflejarán las vicisitudes de toda índole de los bienes y derechos durante esa etapa. La comprobación se efectuará siempre que se renueve la Corporación...” Art. 33.

Potestad de investigación

Además según el art. 45 *“Las Corporaciones Locales tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos”.*



Y según el art. 46 *“El ejercicio de la acción investigadora podrá acordarse:*

- 1- De oficio, por la propia Corporación, a iniciativa, en su caso, de cualquier otra Administración que, en virtud de los deberes de información mutua y colaboración, ponga en su conocimiento los hechos, actos o circunstancias que sirvan de base al ejercicio de dicha acción.*
- 2- Por denuncia de los particulares.”*

Iniciándose así un expediente de investigación, si procede tras un estudio previo, que concluirá con la inclusión o exclusión del bien del inventario. Esta acción se puede dar en cualquier momento sin esperar rectificaciones o comprobaciones del inventario y siempre cabe impugnar su resolución en vía contencioso-administrativa.

Potestad de recuperación

Art. 70 *“Las Corporaciones Locales podrán recobrar por sí la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo”.*

Alteración de la calificación jurídica.

Según el art. 8 *“La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad.*

El expediente deberá ser resuelto, previa información pública durante un mes, por la Corporación Local respectiva, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma.

No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos:

- Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.*



- *Adscripción de bienes patrimoniales por más de 25 años a un uso o servicio público o comunal.*
- *La entidad adquiera por usucapión, con arreglo al Derecho civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal”.*

Concretando:

Iniciamos el estudio técnico completo del patrimonio viario rodado del municipio obteniendo para cada camino su información basada en el estudio de la correspondiente cartografía histórica, referentes bibliográficos y archivísticos, testimonios vivos, fotografía, ortofotografía aérea y demás indicadores u observaciones que reúna cada caso.

La recopilación de todos estos datos en toda la red viaria resultante, será la base para la aprobación en Pleno del nuevo Inventario de Bienes de Dominio Público en su apartado referente a “Caminos pavimentados”.

Una vez autorizado y **aprobado el Inventario**, procederemos a un **período consultivo** con los posibles afectados. Hay Ayuntamientos que prefieren y deciden postponer la aprobación del inventario hasta que se hayan realizado las consultas. Para esta comarca lo planteamos así, aprobación en Pleno una vez concluido el período consultivo.

En este proceso atenderemos y analizaremos todas las consultas explicando y mostrando los indicadores manejados para la elaboración e inclusión de cada camino en el inventario.

Buscaremos el consenso con aquellos que muestren talante dialogante en los casos que pueda darse controversia.

Por supuesto el sentido de la resolución lo decidirá la propia Corporación Municipal y para ello contará con nuestro Informe Pericial y nuestro asesoramiento.



Para más garantía ante esta resolución el afectado, siempre y en cualquier tiempo, tiene la posibilidad del “Expediente de investigación (Real Decreto 1372/1986)”.

Para acceder al Expediente de investigación, el solicitante deberá mostrar suficientes pruebas para considerar su estudio en profundidad. Si se observara que no son suficientes para hacer cambiar en ningún caso el sentido del Inventario, no procederá la apertura de dicha expediente.

Una vez investigado el caso siguiendo el protocolo establecido, se procederá a su resolución, que podrá ser de confirmación del Inventario o de rectificación.

Ante esta resolución el afectado tiene la posibilidad del Contencioso-Administrativo.

Todas las derivas jurídicas que se den en el proceso incluidas las del propio Contencioso-Administrativo que se puedan dar una vez finalizado el período fijado en el contrato no están incluidas en nuestro servicio ni en el presupuesto.

Los posibles convenios para materializar permutas que se puedan dar como resultado de las negociaciones, se tramitarán una vez concluido el plazo definitivo y no son objeto de este contrato ni presupuesto.

Esas permutas deberán incluir los correspondientes expedientes de desafectación y afectación al dominio público de los caminos actuales y nuevos trazados propuestos, así como levantamientos topográficos y otra documentación necesaria que obre en poder de las partes.

Las consultas presentadas fuera del plazo establecido no las consideramos objeto del presente contrato ni presupuesto. Entendiendo que el período fijado es suficientemente amplio como para que cualquier afectado muestre su consulta o alegación. Y que quien no lo haga será más bien con intención de dilatar el asunto y favorecerse de la confusión que rodea a estos enquistados conflictos.



Así pues, animamos también al Ayuntamiento a que ponga todos los medios a su alcance para hacer llegar a todos los posibles afectados el programa de exposición y atención al público que se establezca.

Una vez concluido este protocolo quedará **aprobado el inventario oficial de Bienes de Dominio Público en lo que al capítulo de caminos respecta.**

Realizadas las pertinentes consultas en los Servicios Jurídicos de Diputación, podemos afirmar que no es obligatoria, aunque sí garantista, la realización de este procedimiento para incorporar los caminos investigados al Inventario de Bienes de Dominio Público, ya que sería admisible su incorporación en las revisiones y rectificaciones que anualmente se deben hacer del Inventario con su aprobación por el Pleno.

Dichos Servicios Jurídicos al saber que se trata de caminos, recomiendan el seguimiento del procedimiento anteriormente descrito debido a la complejidad y controversia del tema.

Elena Aranda. Ingeniero de Montes.

Abril de 2012.