



INDICE

- **MEMORIA**

- 1.- INTRODUCCIÓN
- 2.- OBJETO
- 3.- BASES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS CAMINOS PÚBLICOS
- 4.- DEFINICIÓN Y ANTECEDENTES JURÍDICOS
- 5.- UTILIDADES DEL INVENTARIO
- 6.- METODOLOGÍA Y FASES
 - 6.1. Investigación sobre cartografía y textos antiguos.
 - 6.2.- Testimonios recogidos (no se incluyen por protección de datos)
 - 6.3.- Otros indicios que demuestren el Uso público de los caminos
- 7.- TITULARIDAD Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
 - 7.1 Presunción de titularidad pública.
 - 7.2 Definición de bienes de dominio público.
 - 7.3 El inventario de bienes de dominio público.
 - 7.4 Procedimiento administrativo.

- **ANEXO**

- CARTOGRAFIA Y DOCUMENTACION ANTIGUA CONSULTADA
 - CATASTRO ANTIGUO
 - TESTIMONIOS
-

- **FICHAS DESCRIPTIVAS CAMINOS RED SECUNDARIA “BMB”**

- **CARTOGRAFÍA**

- CAMINOS PÚBLICOS SOBRE ORTOFOTOS ACTUALES



1.- Introducción

El **documento o propuesta inicial** que a continuación presentamos, contiene la **relación de caminos de la red secundaria del municipio**. Complementa por tanto el documento ya aprobado o inventario de caminos de la red principal del municipio. Su formato trata, mediante ficha identificativa, de aportar la mayor información posible sobre datos documentales, testimoniales y gráficos de cada uno de los caminos recogidos, para completar los indicios suficientes que permitan su inclusión en el Inventario de Bienes de Dominio Público.

Algunos de los indicios que trabajamos son por sí solos determinantes para otorgar estatus de Bien Público a un camino; otros necesitan de diversas fuentes para corroborarlo. La cartografía histórica, la documentación catastral; los vuelos aéreos del año 56 y otros; las citas documentales de diversa índole en archivos históricos y no tan antiguos del municipio; los testimonios vivos y la propia localización de vestigios físicos, son el grueso de nuestras investigaciones. La arqueología del paisaje, vegetación, usos antiguos, deducciones históricas, etc. completan la labor de determinar si un camino es o no de Dominio Público.

Como se puede deducir, esta investigación es muy laboriosa y no siempre son simultáneas en el tiempo la aparición de un nuevo testimonio o un documento descubierto indirectamente por investigaciones paralelas. Esto nos obliga a considerarlo siempre como un **proceso abierto retroalimentado**, como por otro lado establece el reglamento de bienes de las entidades locales cuando fija revisiones anuales de los inventarios de bienes públicos realizados.

Presentamos este documento provisional para su aprobación inicial, donde se incluye la relación de caminos que cuentan con los indicios citados. Tras su revisión por parte del equipo técnico municipal, iniciaremos el protocolo de presentación, exposición pública y alegaciones y posteriormente presentaremos el documento definitivo para su aprobación.



En cualquier caso, todo contribuirá al fin último por el que se nos encargó el actual trabajo, que no es otro que conocer la situación actual de todos los caminos del municipio y clarificar los que sean polémicos o dudosos, además de dotarlos del estatus que merezcan de forma definitiva.

Hemos estudiado a fondo el territorio y no creemos que haya quedado ningún camino importante sin identificar. Otra cuestión es que aún localizándolo y describiéndolo no lo hayamos considerado en esta propuesta inicial por carecer de indicios suficientes que aseguren su titularidad pública, por haber sido sustituido por otro con el mismo uso o incluso por su reducida magnitud. Si algún camino nos hubiera pasado desapercibido y obtuviéramos nuevos indicios una vez aprobado el inventario, se podrá incluir con posterioridad sin ningún problema, en las posteriores revisiones ordinarias del inventario, de igual manera se podrán excluir caminos que hayamos propuesto siempre que los indicios por los que no se considere un camino como público tengan el suficiente peso contrastado con los que constan en su actual expediente y sean argumentados con el mismo rigor documental.

Pueden quedar algunos caminos **pendientes de resolución** debido a que por su complejidad continuamos la investigación y los contactos con los afectados hasta poder dictaminar definitivamente su carácter público o privado y sus características.

A continuación se adjunta una relación de los caminos inventariados, donde 029 es el código de Deba:

Caminos no pavimentados o de segundo orden (Bigarren Mailako Bideak) --BMB

Conviene aclarar que los ACCESOS a caseríos cuya longitud desde un camino o carretera foral es menor de 50-60 metros, no los incluimos en el inventario, debido a que muchas veces son difíciles de distinguir de las plazoletas o antepuertas del propio caserío

También recordar que se trata de CAMINOS RURALES por tanto no inventariamos los situados en el suelo urbano o industrial, salvo raras excepciones por conducir por ejemplo a un caserío.



En las fichas que se adjuntan se proporcionan los datos identificativos del camino y los datos históricos, es decir los indicios recopilados que nos empujan a considerar un camino como público. Se puede apreciar que algunos caminos tienen más indicios para ser considerados públicos que otros, y todo ello se valorará a la hora de la aprobación del inventario.

Los DATOS IDENTIFICATIVOS DEL CAMINO permiten su incorporación a la base de datos, se aporta además el nombre, término municipal y barrio o paraje. No es objeto de este inventario el estudio de la toponimia de Deba, para los textos hemos utilizado los topónimos que aparecen en la publicación del mapa de Deba 1/15.000 y para la cartografía los topónimos que constan en la cartografía digital de Gobierno Vasco (BTA de geoeuskadi).

La organización de los caminos y sus ramales correspondientes es modificable, intentamos que transmitan una idea de su uso sin fragmentarlos demasiado. Algunos caminos incorporan ramales, con status y titularidad también pública.

Los DATOS DESCRIPTIVOS DEL CAMINO: Inicio y final, longitud, anchura aproximada, tipo de pavimentación, estado de conservación, ramales. Así como su situación jurídica (naturaleza y título).

Los DATOS HISTORICOS DEL CAMINO: Se refiere a los cuatro capítulos que son los Indicios que demuestran su uso público. Cartografía antigua y catastro. Textos antiguos. Testimonios recogidos. Otros. Ver metodología y anexo donde aparece la documentación recopilada.

En la ficha no se aportan datos sobre testimonios por protección de datos, solamente se incluyen los cuadernos de campo en el anexo, ahora bien se podrá profundizar en estos capítulos si surgen dudas sobre su titularidad o alegaciones al respecto.

La CARTOGRAFIA Y ORTOFOTOMAPAS en formato SHAPE y PDF, para ser incorporada a cualquier Sistema de Información Geográfica GIS.



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

Se ha preparado un **mapa general a escala 1/10.000**, con el objeto de que sea manejable en tamaño DIN-A1. Muestra todos los caminos que proponemos inventariar, sobre ortofotografías actuales, en diferentes colores, según sean caminos públicos principales BN; ya incluidos en el inventario aprobado, o secundarios BMB, objeto de esta nueva aprobación.

Se incluye en dicho mapa la capa de catastro de rústica para poder observar la delimitación de las parcelas y el dibujo de los caminos allí incluidos. Otra capa de información obtenida de Udalplan, muestra el planeamiento urbanístico en vigor, con el objeto de identificar los suelos urbanos sobre los que en principio no está realizado este inventario, sobre los que rigen instrumentos de ordenación de mayor rango o superiores.



2.- Objeto

El objeto de este trabajo es la elaboración del Inventario de Caminos Públicos de la Red Secundaria que por primera vez tendrá el municipio de Deba. Es un trabajo y un documento que culmina con el acto administrativo de su aprobación plenaria y acta correspondiente emitida por el secretario municipal. La gran mayoría de estos caminos están consolidados y reconocidos, por lo que nuestra labor será principalmente documental y de tramitación. Habrá otros caminos, menos conocidos y reconocidos, que sean de carácter público pero que por olvido, desuso, despojo, invasión o apropiación, sean conflictivos a la hora de su inventariado o recuperación.

Considerando que es la primera ocasión que se elabora el capítulo específico de caminos del inventario de bienes municipales, debemos estar preparados para que un porcentaje de los caminos que proponamos para su inclusión, sean conflictivos y puedan suponer procesos con derivas judiciales que se dilaten en el tiempo, más allá de lo que el cronograma específico de esta trabajo abarque. Esto sucede principalmente en los casos en los que se inician procesos de carácter civil, en los que el ámbito administrativo (al menos en cuanto a la titularidad se refiere) queda a su sometimiento.

Así pues SENDO S.L. se compromete con este trabajo a concluir la investigación, documentación, instrucción y resolución de todos los caminos que a nuestro juicio sean de carácter público así como a descartar los que no lo sean, debidamente argumentados. Todos ellos, incluidos los conflictivos y judicializados, contarán con su correspondiente ficha descriptiva con los indicios que apuntan su carácter público y plano así como la resolución que se adopte al respecto para su aprobación definitiva. No obstante, los casos que por su judicialización o dilatación de su instrucción, se sometan a instancias de ámbito superior; quedarán en suspenso hasta que las correspondientes instancias dictaminen sus resoluciones, procediendo el Ayuntamiento a su inclusión o no en el inventario de Bienes Municipales en base al sentido positivo o negativo del mismo.



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

Significa esto que SENDO S.L. continuará su procedimiento y cronograma con el grueso de los caminos públicos a inventariar, independientemente de que queden algunos caminos pendientes de dictamen o resolución judicial que el ayuntamiento incorporaría al inventario cuando finalice su proceso ya al margen de este trabajo.

Finalizando el trabajo con la aprobación definitiva plenaria del Inventario. A Partir de ese momento cada caso que tuviéramos que profundizar en su investigación, dictaminar o resolver, sería tratado mediante expediente de investigación específico, quedando expresamente excluido del presente trabajo y presupuesto; y para el cual el ayuntamiento podrá requerir aprovisionamiento de fondos a sus promotores para acometerlo.



3.- Bases para la identificación de los caminos públicos

Haciendo mención a la Norma Foral 17/1994, de 25 de Noviembre, sobre Carreteras y Caminos de Gipuzkoa en su artículo 3.3 dice, **todos los caminos abiertos al uso público se presumen de titularidad pública**, titularidad que es además Municipal. Para el caso de Bizkaia no tenemos legislación propia sobre caminos a la cual recurrir.

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**. Así estos son los caminos que nosotros vamos a considerar públicos.

El auzolan es una forma de organización de y para la colectividad. Aunque haya trascendido su aspecto más romántico, no debemos olvidar que para el caso de los caminos era obligatorio. Los asturianos lo denominan SEXTAFERIA, definiéndose como trabajo colectivo y **obligatorio** desarrollado entre los vecinos para la reparación de caminos, fuentes, abrevaderos, monterías y otras obras y tareas de utilidad pública e interés vecinal. En contraposición a la ANDECHA (ORDEAK en euskera según Bonifacio de Echegaray, 1929) que es un trabajo personal, **voluntario** y gratuito (hoy por ti, mañana por mi) para determinados momentos del ciclo agrícola, donde las tareas deben desarrollarse con prontitud y por ello requieren el concurso de muchas personas. También se recurre a la endecha vecinal como fórmula de solidaridad campesina (viudedad, enfermedad, etc.).

La prestación personal o participación de los vecinos en el arreglo y mantenimiento de los caminos es una práctica obligatoria que ya aparece mencionada en 1785, en la Instrucción de Caminos o primera legislación al respecto.

Y esto en la actualidad crea mucha confusión. El que trabaja en un camino o decide arreglarlo por su cuenta lo considera suyo, a veces insiste en que su padre lo arreglaba también.



Tenemos un documento de Azpeitia de 1953 que dice lo siguiente: *“El que suscribe, Alcalde de Barrio de Urrestilla, tiene el honor de poner en conocimiento de esa Corporación, que habiendo apreciado sobre el terreno las quejas formuladas por los vecinos que utilizan **el camino vecinal** que se dirige....en el sentido que se encuentra intransitable, es preciso se concedan a los mismos **MIL CIEN RACIONES**, para ser distribuidas **entre el personal que ha de laborar en su reparación**”.*

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..... se 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 significativo 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.

De igual manera se puede consultar el “**Reglamento de construcción de carreteras de la Diputación de Vizcaya**”. Año 1930, que *clasifica las carreteras a efectos de su construcción y reparación en 3 grupos:*

1º: carreteras de interés general: las que ordinariamente compete construir y conservar al Estado y a la Diputación.

2º: carreteras de interés local o caminos vecinales: los que corresponde construir a los municipios. También los particulares podrán concurrir con sus proyectos. La aportación particular para la construcción y conservación será siempre el 50%. La aportación metálica para la construcción podrá sustituirse por ofrecimientos de montes, terrenos...

3º: caminos carretiles: Llámese caminos carretiles los usados por los pueblos para transportar abonos, cultivos, explotar montes y comunicar caseríos. La Diputación



subvencionará estos servicios abonando el 20% de las obras de fábrica y el 40% de la piedra martillada, siendo por cuenta del ayuntamiento el 60% restante..

Por último mención especial a las calzadas antiguas: Llámense calzadas los antiguos caminos empedrados con piedras irregulares, tomadas con mortero y asentadas sobre diversas capas de piedra, mortero y tierra. La Diputación aprobará las bases de conservación y reparación de las mismas.

Más recientemente se ha continuado con el proceso, el Ayuntamiento con ayudas públicas de Diputación, estatales, 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, o a explotaciones forestales, 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.

Concluimos, apoyándonos principalmente en lo dicho por Barandiaran, que **todos los caseríos de la vecindad tienen un camino público de acceso**. Nosotros recurrimos a la definición de caserío que desarrolla el Decreto 105/2008 en su artículo 9: "...edificio con ocupación residencial con anterioridad al 1 de enero de 1950", para poder distinguirlo de una nueva vivienda o chalet con camino particular.

Como resumen aportamos que 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.**



Si analizamos otro documento de Azpeitia, año 1830 entenderemos mejor los términos de camino público y de servidumbre o uso inmemorial:

Testificando sobre un camino cerrado por un vecino ante las quejas de los vecinos que lo utilizan: *“que como habitantes y vecinos que somos del barrio de Eizagirremendia, tenemos de **uso y costumbre inmemorial** pasar con nuestro ganado y consortes por el **camino público** que por el punto conocido.....dirige a las caserías y montes de aquella mediación. La **calidad de ser público ese camino e inmemorial el uso** que hacen de él todos los habitantes de aquella barriada, parecía constituir en ellos un **derecho perpetuo e indestructible, y una servidumbre continua en los terrenos por donde pasa, sin embargo...**”*

*“...prometió decir la verdad... de ser éste **público y de servidumbre** de tiempo inmemorial para el paso de ganado y carretas y especialmente de los habitantes del barrio de Eizagirremendia”.*

Por desgracia la palabra servidumbre/zordana, que en esas fechas era sinónimo de uso sin referirse a la titularidad como hemos podido demostrar, hoy en día se ha trasladado equivocadamente al concepto de “camino de servidumbre de paso” con su ímplicita traducción según el Código Civil de camino particular sometido a un derecho de servidumbre de paso, ocasionando importantes conflictos y sus correspondientes sentencias.



4. Definiciones y antecedentes jurídicos.

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 (forales..), independientemente de sus características técnicas, por lo cual existen caminos con anchuras y superficies absolutamente asimilables al concepto popular de carretera como vial asfaltado.

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.

Definición de caminos antiguos o tradicionales: El término de camino antiguo o tradicional no se deriva de ninguna clasificación legal. Se trata de una definición que sirve básicamente para identificar las vías de comunicación preindustriales, construidas para el uso de un tránsito no motorizado. En función del tránsito para el que fueron ideadas, los tipos de caminos más destacados son:

- Caminos carreteros, construidos para el tránsito de carretas, carros y carruajes, también llamados en su día carreteras. En su mayor parte han ido siendo adaptados al tránsito motorizado y hoy forman parte de la red de caminos rurales y vecinales.
- Caminos de herradura, pensados para el tránsito de personas y animales de carga, son absolutamente predominantes en zonas de montaña.
- Sendas, pensadas solo para el uso de personas.
- Vías pecuarias, establecidas especialmente para el tránsito del ganado.



5. Utilidades del inventario.

- los nuevos planes de desarrollo urbanístico: gracias a este inventario se podrá tener información sobre todos los caminos que entretengan 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.

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.



6.- Metodología y fases

Estudiamos el territorio iniciando una investigación cartográfica acompañada con el reconocimiento in situ de los parajes relevantes, que nos permitan entender y descifrar el desarrollo histórico de la red de caminos. Documentación histórica de archivo, secuencias de fotografías aéreas desde el año 1.954/6 hasta las más recientes, catastros antiguo y nuevo, mucho testimonio vivo que nos permita contrastar toda la información recopilada, y activar el método retroalimentado en el que ningún indicio por sí solo es determinante, sino que la suma de ellos y su coherencia, harán que determinemos si un camino es de titularidad pública o privada.

Para la ejecución de un camino se contemplaba la posibilidad de apertura del correspondiente expediente expropiatorio o la posibilidad, que solía ser muy frecuente, de que el propietario cediera con gusto y en su beneficio y del interés público, la insignificante porción de terreno que era necesaria, evitando así la formación de dicho expediente. No era habitual acudir al Notario para registrar este tipo de cesiones y por tanto hoy en día nos encontramos con descripciones de fincas que no se corresponden con la realidad.

El análisis es por tanto Histórico-Geográfico-Jurídico, para cumplir con un “Acto Administrativo” de vital importancia para la pervivencia de todos los caminos públicos del municipio, como es la aprobación en pleno y recogida en acta del Inventario de Caminos.

El trabajo lo distribuimos en tres fases: investigación, instrucción y resolución.

La fase de investigación finaliza con la entrega de un documento provisional para proceder a su aprobación inicial, dando así curso a la segunda fase de “Instrucción”.

Esta segunda fase consiste en tramitar el procedimiento administrativo correspondiente con su periodo de exposición pública (no menor a veinte días, recomendable un mes); consultas técnicas y alegaciones. Tratándose de un asunto que afecta a terceros y a un número indeterminado de personas, se deberá procurar



exponer y anunciar al máximo de interesados posible, publicando en el Boletín Oficial, en prensa y medios locales atendiendo al procedimiento común.

La tercera fase consiste en resolver las alegaciones que se hayan presentado, analizando y considerando los argumentos, documentos y demás indicios que puedan alterar o no la primera estimación del carácter público o privado de un camino. Esta tercera fase concluirá con la entrega del documento de aprobación definitiva del Inventario.

6.1. Investigación sobre cartografía y textos antiguos.

El Archivo Histórico Municipal, en general, no suele ser de gran utilidad por lo limitado de los datos históricos existentes en su escasa documentación conservada. Hay que tener en cuenta que el interés que este tipo de archivos ha suscitado en gran parte de los Ayuntamientos hasta hace pocos años ha sido mínimo, lo que ha originado la pérdida de una valiosa fuente de información.

El espectro cronológico que abarcan los fondos, hoy en día en la mayoría de los casos se centra en los siglos XIX y XX, con lo que la ayuda que pueden ofrecer a nuestro trabajo se limita a datos puntuales extraídos de censos de población, contribución vecinal rústica y urbana, Obras y Actas municipales.

Nos resulta válida la documentación sobre reparación de caminos públicos. Estos datos en ocasiones vienen a completarse con alusiones a expedientes de construcción de caminos que frecuentemente se hallan en el propio Archivo Foral en mayor extensión y detalle.

Es precisamente este **Archivo General, la sección administrativa**, quien aporta, en su **fondo de Carreteras, caminos vecinales y de Barriada**, la mayor cantidad de datos sobre los caminos a analizar al presentar Planos y expedientes de caminos vecinales forales construidos en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX y en los que queda constancia tanto documental como gráficamente de los caminos preexistentes.



La sección judicial del archivo de Corregimiento también suele contener pleitos sobre caminos de interés.

En cuanto a los **fondos cartográficos del Centro Nacional de Información Geográfica y del Servicio Geográfico del Ejército**, cabe mencionar que son de gran interés, sobre todo cuando se refieren a un área geográfica reducida ya que aportan la información de una forma muy detallada (adjuntamos los obtenidos para Deba). Así ocurre con las **minutas municipales de los años 30** utilizadas para la confección del mapa topográfico nacional.

La cartografía existente en el propio Ayuntamiento de la década de los años 50 y nuestros fondos gráficos también son importantes, ya que poco a poco nos hemos ido haciendo con un **cartoteca histórica propia** de gran valor (colección cartográfica de 1927 de la Diputación de Vizcaya, escala 1/25.000)

Otra de las fuentes será el **Catastro Rústico**:

Un punto válido para nuestro estudio lo proporciona la propia distribución de la división parcelaria y el dibujo de los caminos entre parcelas particulares que allí se representan, tanto en el catastro actual como en el antiguo, apreciándose variaciones entre ambos, que debemos interpretar.

Para establecer los límites de los polígonos catastrales se utilizaban algunas de las vías de comunicación más importantes de los municipios. Este hecho se ha tenido muy en cuenta, resaltándolo como indicio que demuestra el uso público de un camino, ya que si éste fuera de poca entidad no hubiese sido elegido en los años 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”.*

El **vuelo de los años 54-56** que se utilizó como base para realizar el catastro nos proporciona la realidad geográfica de hace 50 años y por tanto los trazados de los caminos existentes en esa época. Ver anexo.

El **Registro de la Propiedad**: Los datos con los que contamos son los referentes a las fincas matrices y a las fincas generadas como consecuencia de las segregaciones habidas en aquellas.

Ahora bien, las fincas registradas son copia de las originales. Esta situación provoca la transcripción poco acertada de nombres y grafías de algunos de los propietarios de las fincas y de terrenos y heredades que en más de una ocasión no se corresponden con las grafías que se utilizan en el Catastro y menos aún con las actuales. Añadamos a este problema la descripción interesada realizada por sus propietarios. Salvo ocasión excepcional, no acostumbramos a profundizar en el Registro de la Propiedad para realizar este inventario.

6.2.- 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.

6.3.- Otros indicios que demuestren el Uso público de los caminos

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:

- Abierto al uso público:

Como bien decíamos anteriormente haciendo mención a la Norma Foral 17/1994, de 25 de Noviembre, sobre Carreteras y Caminos de Gipuzkoa en su artículo 3.3 dice, ***todos los caminos abiertos al uso público se presumen de titularidad pública***, titularidad que es además Municipal.

Abierto al uso público, es decir sin puertas ni impedimentos que lo dificulten. A veces contamos con el indicio de que existe un recorrido de senderismo que discurre pacíficamente por el camino en cuestión.

- 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.

El cura hacia el mes de Mayo, iba de campo en campo bendiciendo las tierras y en la época de la cosecha como pago por lo recogido tras esa bendición iba por las casas acompañado del monaguillo pidiendo la caridad.

Cuando había sequía y plagas se hacían rogativas cantando las letanías. El día anterior se tocaban las campanas para avisar a la gente de que iba a haber ruegos. Al día siguiente se reunía todo el pueblo, por lo menos uno de cada casa, y salían en procesión, detrás del cura y de algún representante del Ayuntamiento, tocando la campana y cantando la letanía. Se subían a un montículo y desde allí el cura daba la bendición.

Siempre que participaba el Ayuntamiento pagaba el pan y el aguardiente. El sacristán o el alguacil llevaba una cestita y al acabar la letanía se repartía entre los participantes.

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



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

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.



7. Titularidad y procedimiento administrativo.

7.1 Presunción de titularidad pública.

Como bien dice un Profesor de Derecho Administrativo de la UPV, haciendo mención a la Norma Foral 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. Serán los particulares que reclamen su titularidad los que deberán probarla.

Por nuestra parte 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.

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).



7.2 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.

Hasta aquí se deduce que los caminos de utilización común general cuyo mantenimiento sea competencia del Ayuntamiento son bienes de uso público y como tales pertenecen al dominio público de la Entidad Local.

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.



7.3 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”. Además 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”.*

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 imprecisa e incompleta ya que a menudo solo consta un listado de caminos pavimentados, vistos los artículos mencionados anteriormente, se deduce que ese inventario tiene gran valor jurídico.

Por tanto, los caminos que están incluidos en ese inventario ya han adquirido la categoría de Bienes de Dominio Público y han recibido el visto bueno del Pleno del Ayuntamiento.

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 PUBLICO INMEMORIAL, 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.

Potestad de investigación

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.”*

* Caminos no considerados públicos pero que 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, siguiendo las pautas ya marcadas en el art. 8:

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”.*

7.4 Procedimiento administrativo.

Iniciamos el estudio técnico completo del patrimonio viario del municipio obteniendo para cada camino su ficha documentada con la correspondiente cartografía histórica, referentes bibliográficos y archivísticos, testimonios vivos, 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”.

Una vez **aprobado inicialmente el Inventario**, procederemos a un **período consultivo** con los posibles afectados. Hay Ayuntamientos que deciden postponer la aprobación del inventario hasta que se hayan realizado las consultas o alegaciones.

En este proceso atenderemos y analizaremos todas las consultas y alegaciones 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.

Ante esta resolución el afectado 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 procederemos a la apertura de dicha expediente.

Una vez investigado el caso 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 alegaciones 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.