

BREVE ESTUDIO DEL ÁMBITO LEGAL DE LOS CAMINOS: REFERENCIA ESPECIAL A LOS DE ANDALUCÍA Y A LOS DE ÁMBITO LOCAL

<i>1. Antecedentes históricos</i>
<i>2. Clases</i>
<i>3. Normativa y competencias</i>
<i>4. Los caminos vecinales</i>
<i>5. Defensa de los caminos públicos</i>

1. Antecedentes históricos

Los caminos han sido una materia regulada por el hombre desde la Antigüedad. Hay varios ejemplos que acreditan su importancia en la normativa jurídica española histórica:

- La paz del camino. Esta figura se recoge en la Edad Media aunque hay datos históricos que permiten afirmar que era una práctica anterior aún a esta época. En la misma, se considera un verdadero derecho del camino ya que, "el camino es, como la ciudad, como el mercado, un centro de vida jurídica" que necesita ser especialmente protegido.
- El portazgo, impuesto con el que "todo el que penetraba en un monte del Estado, atravesaba un camino público o un puente" estaba obligado a pagarlo.
- En el siglo XVIII se construyen y conservan gran cantidad de caminos, además, se inicia una tarea de organización y ordenación.
- La Ley de Travesías y la Ley de Caminos Vecinales de 1849 se consideran como una de las primeras leyes formales en materia de caminos.
- La legislación de carreteras supone la pérdida de importancia de los caminos en detrimento de las carreteras.

2. Clases

Se pueden hacer muchas clasificaciones sobre los caminos pero una de ellas, tal vez la más importante, sea la que distingue entre caminos públicos y caminos privados.

Según el Código civil, en su artículo 339.1, los caminos destinados al uso público son bienes de dominio público. Por tanto, son inembargables, inalienables e imprescriptibles.

Los caminos privados, por exclusión, son los no públicos. Por tanto, pertenecen a particulares.

3. Normativa y competencias

En relación a la normativa relativa a los caminos públicos vamos a ir desentrañando de quién son las competencias en esta materia, al objeto de acotar el ente administrativo con el que el ciudadano se va a tener que relacionar en todo lo referente a este dominio publico viario.

En primer lugar hay que señalar que la mayor parte de los estatutos de autonomía de las Comunidades y Ciudades Autónomas del Estado, en el título relativo a las competencias, hacen mención expresa a los caminos públicos, estableciendo que esta materia es competencia exclusiva de cada Comunidad Autónoma siempre y cuando el itinerario de los mismos discorra de forma íntegra por su territorio. En tal sentido se pronuncia el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 13.10 al relatar las competencias de nuestra Comunidad Autónoma.

En segundo lugar advertir que el Estado español puede ser titular de caminos públicos, aunque en muy pocas y concretas ocasiones:

- Los que puedan existir en el dominio público marítimo-terrestre.
- Los que forman parte del Patrimonio Nacional. Se podría mencionar la Ley 12/03/1942, de reparación de caminos en los Reales Sitios de Aranjuez, El Pardo, San Ildefonso y San Lorenzo de El Escorial, que puede estar obsoleta aunque no ha sido derogada.

En tercer lugar no olvidemos que algunos estatutos de autonomía establecen la posibilidad de transferir competencias en materia de caminos a los Entes Locales de su ámbito territorial. En ocasiones las Comunidades Autónomas aprueban normas específicas de caminos públicos (por ejemplo Extremadura), pero Andalucía no la tiene sino que aparecen definidos los caminos en sentido negativo en la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía en su artículo 8.2, donde enuncia lo siguiente:

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 59 de la presente Ley, no tendrán la consideración de carreteras:

- a) Los caminos agrícolas y los caminos forestales.*
- b) Los caminos de servicio, entendiéndose portales los contruidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas realizadas en los terrenos por sus propietarios y titulares de otros derechos reales y personales.*
- c) Cualquier otro camino que tenga una finalidad análoga a los caminos de servicio.*
- d) Todas aquellas otras vías que, aún destinadas al tránsito rodado, no estén incluidas en alguna de las categorías de la red de carreteras de Andalucía.*

Tampoco debemos olvidar que las leyes reguladoras de carreteras de algunas CC.AA. contienen definición en positivo del concepto camino (establecen la diferencia entre carreteras y caminos), caso de Asturias, Castilla-La Mancha, Valencia, Aragón, Extremadura y Navarra. Y, por último, puede ocurrir que las Comunidades Autónomas elaboren normas de protección de un único camino.

La ya mencionada Ley de carreteras, en su exposición de motivos dice " Por su propia naturaleza, los caminos exigen continuidad, uniformidad, comodidad y seguridad, condiciones que no puede ofrecer la iniciativa privada con carácter general y extensivo a todo el territorio. Por tanto, el conjunto de actividades tendentes a garantizar la libre circulación de los ciudadanos y la accesibilidad territorial se configuran como servicio público que ha de ser prestado en términos de generalidad, regularidad y continuidad por los órganos competentes de la Administración ".

Otro punto en el que hay que detenerse sería, de modo general, que protección otorga la Ley de Carreteras de Andalucía a los caminos; cuestión que nos la resuelve el artículo 59 al decir que por razones especiales y si se estima necesario los caminos de servicio y vías de titularidad pública contemplados en el artículo 8, apartado 2, de la presente ley, podrán ser protegidos por la Consejería competente en materia de carreteras a través del dictado de disposiciones para que le sean aplicados las normas sobre uso y defensa de las carreteras en ella contenidas. Dichas disposiciones habrán de dictarse previa información pública y audiencia del titular de la vía, se hará constar, como mínimo, el tramo concreto afectado, sus límites, las causas de la aplicación del nuevo régimen y su duración.

Pese a lo relatado hasta ahora tenemos que tener en cuenta que la inmensa mayoría de los caminos públicos entran en la esfera competencial de las corporaciones locales, son pocos los caminos de competencia autonómica o de los Entes Locales de rango superior, por lo cual tenemos que conocer varios textos articulados que son clave en esta materia:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.
- El RDL 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
 - Artículo 30.5, que nos dice que la diputación participará en la construcción y conservación de caminos de competencia municipal.
 - Artículo 38.b que dota de competencia a los ayuntamientos para que se hagan cargo de la policía de caminos rurales y montes.
 - Artículo 74.1 que dice que son bienes de uso público local los caminos

Centrándonos ya en los caminos públicos municipales hay que señalar que el artículo 25.2.d) de la Ley de Bases de Régimen Local establece que los municipios ejercerán competencias sobre "conservación de caminos y vías públicas", en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. El concepto conservación hay que entenderlo en un sentido amplio: creación, inventario, afectación y desafectación, deslinde, ampliación, señalización, conservación, regulación de usos, vigilancia, disciplina y recuperación, a fin de que se garantice el uso o servicio público del camino. Queda en manos de los Entes Locales de rango superior la posibilidad de llevar a cabo planes de obras y servicios para la mejora de los caminos locales de los Ayuntamientos. También las autoridades autonómicas en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, establecen convenios de colaboración con los Ayuntamientos para mejorar sus caminos.

No olvidemos que los caminos públicos de los Ayuntamientos pueden ser de varios tipos: de dominio público, patrimoniales afectos a un uso o servicio público, patrimoniales no afectos a un uso o servicio público y servidumbres públicas de paso. El primer tipo goza del triple blindaje del dominio público (imprescriptibles, inembargables e inalienables), los del segundo tipo tan sólo gozan del blindaje de la inembargabilidad y las otras dos tipologías carecen de blindaje alguno.

En último lugar una cuestión interesante para plantear, es el llamado programa de "caminos naturales" que el Ministerio de Medio Ambiente viene desarrollando desde 1993 en colaboración con las Comunidades Autónomas y con ayudas de la Comunidad Europea y que en muchos casos está íntimamente relacionado con las vías pecuarias. Los ente públicos que quieran acogerse al programa, deben comunicarlo y presentar una documentación. El establecimiento de una red de «caminos naturales» por todo el territorio nacional requiere que los itinerarios sean continuos y que tengan cualidades paisajísticas, históricas, naturales y culturales. Su diseño se suele realizar aprovechando, entre otros, los senderos a lo largo de las riberas de los ríos; los antiguos canales de transporte, los trazados de antiguos ferrocarriles; las carreteras abandonadas; etc.

Se intenta con estas iniciativas: mantener las infraestructuras de comunicación con un uso público, facilitar a la población el contacto con la naturaleza y favorecer el desarrollo sostenible de la zona de actuación. En resumen las obras que el Programa viene realizando en los caminos serían: desbroce de la vegetación, explanación de la plataforma en un ancho de 2 a 3 metros, instalación de sistemas de drenaje, instalación de pasarelas que sustituyan a puentes en mal estado, instalación de barandillas, acondicionamiento de túneles, señalización del trazado, creación de áreas de descanso, eliminación de barreras arquitectónicas, entre otras.

4. Los caminos vecinales

Aunque no se citan en la actual Ley de Carreteras del estado ni en la Ley de Carreteras de Andalucía resulta de importancia ver el régimen jurídico que ostentan estos caminos. Los caminos vecinales se consideran bienes comunales y su régimen se asemeja a los bienes de dominio público.

El artículo 79.3 Ley Bases Régimen Local los considera como los bienes que están destinados al común de los vecinos, además, son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Los caminos vecinales son aprovechados por el común de los vecinos y su administración y conservación corresponde a la Administración local titular. Por tanto, los caminos vecinales están afectos al aprovechamiento y disfrute de los vecinos pero no a un uso o servicio público.

Este aprovechamiento se regulará por las ordenanzas locales. Estas ordenanzas pueden exigir determinadas condiciones de vinculación y permanencia en el municipio.

En cuanto a las formas de aprovechamiento se recogen:

- A) Aprovechamiento en régimen de explotación común (forma preferente).
- B) Cuando no se pueda llevar a cabo la anterior: 1º se hará según disponga la ordenanza, 2º adjudicación por lotes.

En la legislación andaluza la ordenanza tiene preferencia frente a los lotes.

- En defecto de las anteriores se realizará la adjudicación por precio.

5. Herramientas estratégicas para la defensa de los caminos públicos de los Ayuntamientos

Para que un municipio pueda gestionar adecuadamente su sistema de caminos públicos y recuperar los usurpados, cuenta con varias herramientas de carácter estratégico. Dichas herramientas son las siguientes:

1. El Inventario de Caminos

En general, los Ayuntamientos carecen de una de las herramientas clave para la defensa de los caminos, el inventario, o si los tienen no están puestos al día, aún estando obligados a ello en base al artículo 86 del RDL 781/1986, de 18 de abril (Texto Refundido disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local), en donde se establece que "las Entidades Locales están obligadas a formar inventario valorado de todos los bienes y derechos que le pertenecen, del que se remitirá copia a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma y se rectificará anualmente, comprobándose siempre que se renueve la Corporación".

2. Deslinde

Una vez que tenemos el Inventario de Caminos aprobado el segundo aspecto clave es el deslinde, que consiste en establecer la separación entre los caminos municipales y las propiedades colindantes (públicas y privadas). El deslinde forma parte de la potestad municipal de defensa y conservación de los caminos públicos, aplicándose tanto a los de carácter demanial como a los patrimoniales.

3. Recuperación posesoria

La Administración pública tiene la capacidad de recuperar por sí misma en cualquier momento, la posesión de un bien que ella considera que le pertenece (auto-tutela, es decir, sin jueces) y que ha sido indebidamente ocupado por un particular.

4. El instrumento de planeamiento general

Los instrumentos de planeamiento generales (Plan General o equivalente) pueden actuar como prueba de la titularidad pública de los caminos, para ello es necesario que éstos aparezcan en el instrumento de planeamiento con alguna categoría de clasificación: suelo no urbanizable de protección o sistema general, y su correspondiente normativa reguladora. Si el Ayuntamiento posee Inventario de Caminos, y éstos se incorporan a la clasificación del suelo del instrumento de planeamiento, la prueba de la titularidad se encuentra reforzada. Aprovechando esta herramienta urbanística también se puede regular los caminos privados (los situados en propiedad privada) para alcanzar determinadas finalidades de interés general.

5. Ordenanzas municipales

Una última y potente arma de conservación de los caminos públicos la constituyen las Ordenanzas Municipales. En la práctica no todos los municipios poseen Ordenanzas Municipales de Caminos y los que las tienen se centran en aspectos específicos no atendiendo a la totalidad del tema.