

Los Caminos Públicos Municipales

Contribuido por M^a Esperanza Serrano Ferrer
22.03.2007

La competencia municipal en materia de vías públicas alcanza tanto a las urbanas como a las rurales y es obligación de las Entidades Locales mantenerlas en buen estado de conservación. Las vías públicas rurales constituyen en cuanto a su utilización un supuesto de "uso común general", no sujeto a licencia o autorización, estando su uso permitido por igual a todos. De la lectura del Texto Refundido de la ley reguladora de las Haciendas Locales 2/2004 deducimos que no concurren los requisitos para establecer tasa o precio público ni en el listado del artículo 20 encontramos ninguna referencia que nos induzca a pensar que se puede exigir tasa por utilización de los caminos públicos municipales; a menos que se trate de un uso intensivo que produce en el camino municipal unos daños que habrán de ser reparados por aquellos que los han producido, estando obligados a reponer los caminos a su estado anterior. Si la no reparación del camino produce un daño, estaríamos ante el tema del principio general y amplísimo de la responsabilidad objetiva de la Administración. Si el daño al camino lo ha producido un particular, una vez determinado el autor o autores del daño se les puede y se les debe obligar a la reparación del camino reponiéndolo a la situación en que se encontraba antes de la producción de los daños (orden de ejecución previa a la ejecución subsidiaria para la restauración de la legalidad). Es aconsejable aprobar una Ordenanza de Caminos en la que regulen el régimen de infracciones y sanciones que, tras la reforma de la LRRL 7/85 por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de medidas de modernización del Gobierno Local (art 139 y 140), tiene plena cobertura legal.

Caminos rurales son aquellos de titularidad y competencia municipal que facilitan la comunicación directa con pueblos limítrofes, con pequeños núcleos urbanos o con fincas, y que sirven a los fines de la agricultura y la ganadería. De tal manera que, dentro del concepto de caminos rurales cabría distinguir entre caminos vecinales (que enlazan unas vecindades con otras), de los rurales en sentido estricto: ambos son caminos públicos a efectos de su conservación y reivindicación. Los caminos públicos son bienes de uso y dominio público. El carácter público o privado dependerá de la naturaleza del suelo sobre el que transcurren. Camino público es aquel cuyo suelo es público, y que debemos diferenciar de la servidumbre de paso sobre suelo privado (art. 564 del Código Civil y por todas STS de 27 de mayo de 1995). La jurisprudencia tiene declarado que los caminos tienen la condición de públicos (STS de 7 de mayo de 1987), siendo a estos efectos indiferente que no figuren en el Inventario de Bienes si el carácter de uso público del camino se acredita suficientemente (STS de 29 de septiembre de 1989). Ni siquiera el hecho de que en el Registro de la Propiedad estuvieran inscritos como de propiedad privada constituye un obstáculo a la titularidad y carácter de dominio y uso público del camino. La conservación de caminos y vías rurales constituye, según el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRRL) y artículo 42.2.d) de la Ley de Administración Local de Aragón (7/99), una competencia local, valorada como determinante de la imputabilidad de los hechos al Ayuntamiento (art. 90 de la Ley 7/99 y 38 TRRL para entidades locales menores).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 1991, declara la responsabilidad de la Administración en virtud de daños causados por los bienes de dominio público, como destinados a soportar las vías de comunicación cuando haya existido omisión en dicha conservación (STS de 26 de marzo de 1957, STS de 30 de octubre de 1965, SSTS de 27 de diciembre de 1969, 3 de julio de 1961 y 10 de diciembre de 1963. En ellas se hace referencia a aspectos sobre su anchura, competencia municipal, deber de defensa y obligación de conservar y mantenerlos en buen estado): si la no reparación del camino produce un daño a otro particular estaríamos ante el tema del principio general y amplísimo de la responsabilidad objetiva de la Administración, reconocido en el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, según el cual, las Entidades Locales responderán de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa: así se desarrolla en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), desarrollado a su vez por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas, en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Los casos de responsabilidad externa se producen si existen daños ocasionados a terceros como consecuencia de la falta de mantenimiento o reparación de los inmuebles y en su caso de la vía pública. Si hay varios causantes del daño y resulta imposible determinar separadamente la responsabilidad, esta recaerá sobre ellos de forma solidaria, ya que éste es el recurso que utiliza la jurisprudencia cuando es imposible distinguir la responsabilidad de los intervinientes en el acto dañoso (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 1994).

Desde la perspectiva civil es clara la aplicación del régimen del art. 1902 del Código Civil (si se dan los requisitos de existencia de daño, omisión de la necesaria diligencia y enlace preciso entre omisión y perjuicio). Si el daño al camino lo ha producido un particular, una vez determinado el autor o autores del daño, se les puede y se les debe obligar a la reparación del camino reponiéndolo a la situación en que se encontraba antes de la producción de los daños (orden de ejecución previa a la ejecución subsidiaria para la restauración de la legalidad): el art. 130.2 de la LRJ-LPC 30/1992, (desarrollado por el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por RD 1398/1993 de 4 de agosto) declara la compatibilidad entre las responsabilidades administrativas que se deriven de un

procedimiento sancionador y la exigencia al infractor de la reposición del estado originario. También se declara dicha compatibilidad con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo en este caso comunicarse al infractor para su satisfacción dentro del plazo que al efecto se determine, quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente. De la interpretación de la LRJ-LPC 30/1992 y su reglamento deducimos la generalización en principio de la regla de ejecutoriedad para la reparación de daños, siempre que éstos sean al mismo tiempo infracción. Esta competencia de conservación de caminos y vías rurales, es irrenunciable para los Ayuntamientos, quienes, en virtud de la misma, pueden reivindicar estos terrenos por sí mismos y, en cualquier tiempo al tener la consideración de dominio público, bastando con requerir a los detentadores para que repongan la situación anterior, advirtiéndoles que, si no lo hacen, el Ayuntamiento lo llevará a cabo a su costa.

Lo normal es que las Corporaciones actúen en defensa de sus bienes y derechos, mediante el ejercicio pertinente de acciones, pero puede suceder que por ignorancia, negligencia o cualquier otra causa, descuiden el cumplimiento de sus deberes: en este caso se da entrada a la actuación de los vecinos y/o de la Comunidad Autónoma (art 44 y 45 Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las Entidades Locales de Aragón). Los Ayuntamientos deben ejercitar en todo caso las competencias en relación con la “seguridad en lugares públicos” que implica la ordenación, vigilancia y disciplina de las vías públicas urbanas y la de los caminos rurales (art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local LRRL). Las Leyes autonómicas de régimen local, al igual que la legislación estatal, a los efectos de habilitar potestades de autotutela de reparación de los daños causados en sus bienes, se refieren a ellas de forma genérica: El art. 47 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, reconoce la potestad sancionadora; y el artículo 71 del Decreto 347/2002 la desarrolla

“1. Toda persona natural o jurídica que tenga a su cargo bienes o derechos de las Entidades locales está obligada a su custodia, conservación y racional explotación, debiendo responder ante aquéllas de los daños y perjuicios ocasionados cuando concorra dolo o negligencia.

2. Para la defensa de su patrimonio y para asegurar la adecuada utilización del mismo, las Corporaciones locales podrán establecer e imponer sanciones, de acuerdo con lo previsto en la normativa sectorial aplicable o, en su defecto, en la correspondiente Ordenanza municipal dentro de los límites previstos en el artículo 197 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

3. Las sanciones serán independientes de la obligación de reparar el daño causado y de restituir lo que se hubiese usurpado, y de otras responsabilidades en que haya podido incurrirse. 4. Las responsabilidades y sanciones se sustanciarán y ejecutarán por vía administrativa, de acuerdo con la legislación reguladora del procedimiento administrativo común”.

Si bien esta regulación ha de ser completada con las escasas referencias legislativas de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de caminos: esta legislación sectorial en nuestro caso se centra esencialmente en el Decreto 206/2003, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón (BOA 6 Agosto): Esta Comunidad Autónoma tiene asumida la competencia exclusiva en materia de las carreteras que discurren íntegramente por el territorio de Aragón, atribuida por el art. 35.1.9 del Estatuto de Autonomía aprobado por LO 8/1982, de 10 de agosto (y sus reformas posteriores), en relación con el artículo 148.1.5ª de la Constitución Española. En el ejercicio de dicha competencia se aprobó el Decreto 206/2003 por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Carreteras de Aragón, cuyos objetivos son permitir a las Administraciones titulares de las vías una actuación en óptimas condiciones que asegure una adecuada gestión y protección del dominio público viario, así como, salvaguardar el interés de los ciudadanos que se relacionan con la Administración en este ámbito. De la lectura del Decreto 206/2003 destacamos el tenor literal de algunos de sus artículos:

-- Artículo 9. Otras vías.

“1. A los efectos de este Reglamento, no tendrán la consideración de carreteras ni se incluirán, por lo tanto, en las redes a las que se refieren los artículos siguientes:

- a) Las vías que tengan la consideración de caminos municipales, así como… (artículo 6.1.a) de la Ley de carreteras).
- b) Los caminos de servicio o acceso, incluidas las pistas forestales, cualquiera que sea su titularidad, construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas a las que sirven, sin perjuicio de que, cuando existan razones de interés general y las circunstancias de dichos caminos lo permitan, pueda acordarse su apertura al uso público de forma temporal o definitiva. En estos casos se aplicarán las normas sobre uso y seguridad de las carreteras con las indemnizaciones que procedan, de conformidad con la Ley de Expropiación Forzosa. [Artículo 6.1.b) de la Ley de carreteras].
- c) Los caminos construidos por los particulares, en especial aquellos que tengan una finalidad análoga a los caminos de servicio. Todos ellos podrán ser incorporados a alguna de las redes reguladas en el presente Reglamento, en los casos de cesión, según el procedimiento previsto en el artículo 11.

- d) Las calles, avenidas, paseos, rondas y otras vías ubicadas en las zonas urbanas…
- e) Aquellos caminos que estén clasificados como vías pecuarias, que se regularán por su normativa específica.

2. A efectos de lo dispuesto en el epígrafe a) del apartado anterior, tendrán la consideración de caminos las vías de comunicación que, de modo prioritario, cubran las necesidades de tráfico generado en las áreas rurales, dando servicio a los predios agrarios (artículo 6.2 de la Ley Carreteras). Además, los caminos se caracterizan por ser aptos al menos para el tránsito rodado, no disponiendo del pavimento propio de las carreteras o no reunir los requisitos y características técnicas normales de las vías proyectadas para la circulación de vehículos automóviles. A estos se les aplicarán las limitaciones establecidas en el presente Reglamento, en relación con las carreteras de titularidad municipal.

3. La apertura permanente al uso público de los caminos de servicio o acceso a los que se refiere el epígrafe b) del apartado primero de este artículo, llevará implícita su incorporación al Plan General de Carreteras de Aragón, así como al Catálogo de la Red autonómica aragonesa, lo que supondrá que dichos caminos adquirirán la condición de carreteras. En estos casos se aplicarán las reglas sobre cambio de calificación establecidas en el artículo 11. (Del artículo 6.3 de la Ley carreteras)”.

-- Artículo 15. Redes de las Entidades locales. “1. Se consideran carreteras de titularidad de las Entidades Locales aragonesas las que pertenecen a: (…) 2. En las Redes municipales no se integrarán los caminos municipales y aquellos de titularidad privada, salvo que se hayan convertido en carreteras como consecuencia de la aplicación de algunos de los procedimientos regulados en el presente Reglamento (…)”

-- Artículo 26. Competencias de las Entidades Locales aragonesas. “1. Las Provincias y los Municipios ejercerán las competencias relativas a la proyección, construcción, gestión, explotación, conservación y señalización de los tramos de las Redes provincial y municipal y de los caminos de su titularidad, así como el ejercicio de las funciones de disciplina viaria, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Carreteras de Aragón, en el presente Reglamento y en la legislación relativa al régimen local. (…)”. Como se ha dicho, tanto las vías públicas urbanas, como las rurales constituyen en cuanto a su utilización un supuesto de “uso común general” (artículo 73 del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón), no sujeto a licencia o autorización, siendo el uso permitido por igual a todos. De la lectura del Texto Refundido de la ley reguladora de las Haciendas Locales 2/2004 deducimos que no concurren los requisitos para establecer tasa o precio público, ni en el listado del artículo 20 encontramos ninguna referencia que nos induzca a pensar que se puede exigir tasa por utilización de los caminos públicos municipales (solamente el art. 20.4.y) se refiere al “enarenado de las vías públicas a solicitud de particulares”). En definitiva, es obligación de las Entidades Locales mantener sus caminos rurales en adecuado estado de conservación, para uso y disfrute de los vecinos. Las antiguas Hermandades Sindicales del Campo estaban autorizadas por su Reglamento (hoy derogado) a establecer cuotas de contribución, repartos y derramas para el sostenimiento de la policía rural y para la vigilancia, custodia y conservación de los caminos. Los Ayuntamientos no pueden considerarse herederos y beneficiarios de estas cuotas o tasas de vigilancia. Los Ayuntamientos han asumido la carga, pero la vigilancia general y el personal a ella adscrito no pueden servir de base para el percibo de tasa o precio alguno.

Sí será posible la imposición de contribuciones especiales si se realizan obras de consolidación, reforma, nuevo trazado, etc. aunque con las correspondientes cautelas, sobretudo porque los sujetos pasivos suelen ser los colindantes. No es posible cobrar por vigilancia de las calles, del tráfico o de la propiedad urbana. Tampoco respecto de las rurales. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 4 Octubre de 2002, se refiere a la improcedencia de la impugnación de aprobación de la Ordenanza Reguladora de Plantaciones Arbóreas y a la competencia de los entes locales para regular la materia objeto de la Ordenanza. Haciendo especial referencia a la adecuación a derecho de la fianza para responder de los posibles daños y perjuicios en los caminos públicos. Se estima además que no hay vulneración del principio constitucional de no discriminación, en los siguientes términos:

Quinto. ... la fianza para responder de los posibles daños y perjuicios en los caminos públicos ... trata de garantizar el adecuado uso de los mismos en concurrencia con otros usuarios, y con abstracción de que se trata de uso especial, no cabe que dicho ingreso exigido por el Ayuntamiento lo es en el ejercicio de sus competencias de conservación y mantenimiento de las vías pecuarias y caminos municipales, y para resarcirse, si hubiera lugar, de los daños causados en los mismos, por lo que no puede entenderse contrario a derecho.

Sexto. Por lo que se refiere a la vulneración del principio constitucional de no discriminación, en tanto la medida consistente en el establecimiento de una fianza se refiere únicamente al transporte de madera, no a otro tipo de transportes, bien sean áridos u otros productos, incluso para paso de maquinaria agrícola, etc., se ha de recordar como señala el Tribunal Constitucional (por todas la sentencia 76/1990, de 26 Abr.) que no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 de la Constitución sino que dicha infracción la produce solo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carecen de una justificación objetiva y razonable, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional, lo que no sucede en el presente caso en el transporte

de madera por los caminos presenta elementos diferenciadores suficientes por su uso intensivo y los medios que utiliza, respecto a la utilización de esos caminos por otros vehículos u otros transportes, que no pueden calificarse de arbitrarios o carentes de fundamento racional, por lo que no cabe apreciar la vulneración del principio denunciado, cuando además la relación entre la medida adoptada y el fin perseguido es totalmente proporcionado.

Por otra parte consideramos también de interés la Sentencia Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 19 Septiembre 2001, que hace referencia al establecimiento de un precio público por el aprovechamiento especial de caminos municipales utilizados para el transporte de maderas, admitido como correcto aplicando la legislación vigente en ese momento (régimen transitorio) y justificándolo en función de una depreciación y desgaste excepcionales de los caminos; y se refiere también a la inexistencia de desigualdad por el uso principal de los caminos debido a su situación y aprovechamiento forestal: Cuarto. (...) 1) Hay un aprovechamiento especial del dominio público al utilizar los caminos para el transporte de madera; 2) Ese aprovechamiento supone una restricción en el uso del dominio público por la utilización especial y no normal de esos caminos; 3) Existe un elemento de conexión o la razón de imputar el coste al sujeto pasivo reside en el hecho de que éste tiene un interés especial; 4) Ese interés se manifiesta en un beneficio que puede ser cuantificable. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo reconoce la existencia de unos caminos rurales de carácter rudimentario, que se ajustan a la configuración del terreno y carecen de firme, que no pueden ser excluidos de la protección que les asegura el Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las Entidades Locales de Aragón y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales en atención a su indiscutible condición de bienes de uso público municipal (Sentencias de 4 de julio de 1989 y de 13 de junio de 1981).

Los caminos rurales no están concretamente definidos ni regulados. Hace más de un siglo el Real Decreto de 1848 los clasificaba en dos órdenes en razón a su anchura, dando al de segundo orden los 18 pies de firme (unos cinco metros de anchura). Después, la Ley de 1911 hacía una referencia genérica la “anchura suficiente para que se crucen dos carros…”. Y después, nada más, dejando su consideración al criterio de la jurisprudencia. Su estructura, extensión de firmes, cunetas, etc., no tienen norma legal. Ha de estarse sobre todo para determinar sus características a los planos catastrales rústicos o de cualquier naturaleza que los recojan e incluso a la tradición, reflejada también en las informaciones que de los propios vecinos se puedan obtener. La solución a este vacío tiene que venir necesariamente a través de los instrumentos de planeamiento. Si la fijación y delimitación del camino, no está precisada ni definida, debemos acudir a la potestad de deslinde: La recuperación de oficio exige un expediente administrativo donde “se identifique sobre el terreno el bien afectado, de tal modo que si en aquél no fuese posible concretarlo, será indispensable la práctica de un previo deslinde” (STS 3-12-97, STS 23-3-87 y STS 20-2-85). La potestad recuperadora comprende lo preciso para mantenerlo abierto al tránsito, lo que implica la determinación de la anchura que debe tener para restablecerlo en su integridad (STS 18-7-86).

El privilegio de deslindar viene además matizado por las notas de exclusividad e indisponibilidad, en virtud de las cuales, los Tribunales carecen de competencia para deslindar bienes de dominio público y además, contra el acto de deslinde no son posibles los interdictos (artículo 82 de la LRBRL y 173 LALA y artículos 47 y siguientes del Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las Entidades Locales de Aragón). Tras el procedimiento de investigación y deslinde la administración continuará con el procedimiento de recuperación de oficio: “la naturaleza de los fines a los que están afectados los bienes de dominio público justifica un régimen jurídico privilegiado que habilita a la Administración por sí misma y sin necesidad de acudir a los Tribunales para recuperar su posesión, lo que implica una aplicación de la autotutela administrativa en el ámbito del dominio público... y constituye, en esencia, una auténtica acción interdictal, conocida como interdictum impropium, de carácter puramente posesorio, que deja imprejuizado el problema de la titularidad dominical, prerrogativa reconocida por abundante y constante jurisprudencia cuya notoriedad excusa la cita concreta” (STS 25-3-1998). La alteración expresa de la calificación jurídica de los caminos públicos municipales requiere la tramitación de un expediente en el que se acredite su legalidad y oportunidad (art. 10 del Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las Entidades Locales de Aragón), motivando la no utilidad actual del camino. La alteración tácita se produce automáticamente con la “aprobación definitiva de los Planes de Ordenación Urbana y de los Proyectos de Obras y Servicios” (art. 11 del Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las Entidades Locales de Aragón). No es posible la prescripción extintiva porque los caminos son bienes de dominio y uso público, y por ello imprescriptibles.