

# REGULACIÓN DE LA TITULARIDAD Y USO DE LOS CAMINOS RURALES DE GIPUZKOA

Juan Goñi (\*)



FOTO SANTIAGO YANIZ

**S**i algún omme cierra la carrera pública de seto o valladar, que el que quebrantare ese seto o valladar no sea tenido de enmienda, y el que cercó la carrera, si es siervo préndalo el juez y fágalo aducir al serró e fágale dar C azotes, e costréngalo para que abra la carrera cuomo solía ser... E si es omme poderoso que peche XX sueldos... (Fuero Juzgo S. XIII)

El tema de los "caminos rurales", de la **titularidad y uso** de los caminos rurales 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 -ésta quizás no tan respetable- de los caminos como *lugar 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 frecuentes conflictos:

- en principio, conflictos en razón de intereses privados, entre particulares (baserritarras, forestalistas...) problemas de derecho de paso, de mantenimiento y reparación de daños...

(\*) Profesor de Derecho Administrativo de la UPV



FOTO CEDIDA POR LOS AUTORES

- cada vez más, en razón del interés general, entre determinados colectivos interesados (montañeros, por ejemplo) y la Administración (Ayuntamientos, principalmente): cerramientos de caminos, apropiaciones indebidas, usos indebidos, destrucción, apertura indiscriminada de pistas, transformación de caminos en pistas, etc.

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.

## ■ LEGISLACIÓN GUIPUZCOANA

Para no resultar farragoso en un tema siempre arduo, como el que nos ocupa, destacaré algunos de los aspectos más significativos de la **Norma Foral de Carreteras y Caminos de Gipuzkoa de 1994** (Norma Foral 17/1994, de 25 de noviembre), dictada en desarrollo de la competencia exclusiva que a los Territorios Históricos otorga la LTH de 1983 sobre carreteras y caminos y que resulta hoy la norma más completa en la materia.

No olvidamos que otras leyes de diverso rango también legislan sobre titularidad y uso de los caminos. (Véase cuadro adjunto).

La Norma Foral guipuzcoana, que regula toda la materia relativa a carreteras y caminos, hace referencia expresa a éstos en todos sus capítulos y contiene preceptos que aluden a ellos de forma exclusiva.

Es de destacar, sin embargo, que más importante aún que la existencia de esos preceptos específicos es que la mayoría de sus preceptos son igualmente aplicables a las carreteras y a los caminos, lo que significa que toda la potencia con la que se defienden las carreteras resulta extensiva a los caminos.

### Definición

Son caminos para la Norma Foral todas las vías de comunicación terrestre de titularidad pública destinadas al uso público que,

por no encontrarse pavimentadas o por no reunir los requisitos y características técnicas de las construidas para la circulación de vehículos automóviles, no pueden calificarse de carreteras.

Se trata de todas las vías, cualesquiera que sean sus características: anchura, naturaleza, etc. (sendas, bidetxurris, gurdibides, pistas forestales...)

No son caminos, a efectos de la Norma Foral, los de titularidad privada, ni los situados en suelo urbano.

### Presunción de titularidad

Constituye una de las determinaciones principales de la Norma Foral al establecer que, frente a las dudas que muchas veces se plantean, *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 en 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.

### Demanalidad

La Norma Foral establece que los caminos son de dominio público, lo que significa que no son enajenables ni prescriptibles (nadie puede apropiarse de ellos, por mucho tiempo que pase teniéndolos como propios y no usándose como públicos). Y el Ayuntamiento puede proceder a su deslinde, amojonamiento, recuperación...

### Uso

En principio, el uso de los caminos es libre, pero como los Ayuntamientos, según la Norma, tienen potestad para dictar las Ordenanzas que estimen precisas en defensa de sus caminos, podrán establecer limitaciones al tránsito de todos o determinados tipos de usuarios o vehículos, así como sujetar a autorización



FOTO SANTIAGO YANIZ

previa determinados "usos especiales" e incluso exigir garantías y tasas por tales usos.

## Cierres

La Norma no permite el cierre de caminos salvo que resulte imprescindible para la racional explotación agrícola o ganadera de los terrenos situados a ambos lados del camino y siempre que hagan fácil el tránsito público por los caminos.

El cierre requiere, en todo caso, previa autorización municipal. Los cierres que no cuenten con tal autorización podrán ser retirados por la Administración sin necesidad de previa audiencia del que lo haya colocado. Los cierres laterales *no se permitirá que sean de alambre de espino*.

## Otros aspectos

La Norma Foral establece una zona de protección junto a los caminos y determina algunos principios generales de lo que se puede y no se puede hacer en esa zona: en cuanto a estabilidad del terreno, construcciones, plantaciones, tala de árboles, conducciones subterráneas, etc.

La Norma Foral obliga expresamente a los Ayuntamientos a disponer de un inventario actualizado de los caminos describiéndolos con indicación lo más exacta posible de su longitud, límites inicial y final y características generales.

## Infracciones

La Norma establece un régimen de infracciones y sanciones catalogando entre las muy graves la colocación, sin autorización de cierres de cualquier clase en la zona de dominio público y la realización de acciones de cualquier tipo encaminadas a alterar la posesión o titularidad pública de los caminos.

Al establecer las sanciones, además de la multa correspondiente, que puede incluso superar el millón de pesetas, el infractor deberá restituir las cosas conforme a la realidad alterada y resarcir los daños y perjuicios causados.

## Conclusión

Los caminos se encuentran razonablemente regulados en nuestra legislación, si bien tal regulación legal podría desarrollarse, completarse e incluso mejorarse: Pero existe y es "suficiente". En particular en Gipuzkoa de cuya normativa podrían tomar ejemplo otros territorios.

Lo verdaderamente importante es, por tanto, que sea conocida (no ha sido otra la intención de este trabajo) y se aplique, a lo que seguramente podrían contribuir de forma significativa los clubs de montañismo exigiendo y apoyando, en su caso, a los Ayuntamientos. □

## CÓDIGO CIVIL

Los caminos son **bienes inmuebles** (art. 334) de titularidad pública o privada.

### De titularidad privada:

Pueden estar sometidos o ser **servidumbres de paso**, bien **a favor de otra finca** (art. 564), por contrato o por ley, bien a favor de la comunidad, a favor del uso público.

Salvo los supuestos en que vienen impuestas por existir desde tiempo inmemorial o por ley, actualmente sólo pueden establecerse servidumbres de uso público por **título** (comprándolas al propietario). Por ley existen en las **márgenes de los ríos, rías y riberas del mar** y como servidumbres de paso o de **acceso al mar**

### De titularidad pública:

Normalmente son de **uso público** (art.334) lo que significa que todos los ciudadanos tenemos derecho a usarlos.

Son, además, de **dominio público**, lo que significa que son **inapropiables, imprescriptibles y recuperables de oficio** por la Administración.

## LEGISLACIÓN DE REGIMEN LOCAL

### Ley de Bases de 1985

La **conservación** de caminos y vías rurales es **competencia municipal** al igual que el **deslinde** conforme a la legislación de montes (art. 25)

### Texto Refundido de 1986

Añade que los caminos, como bienes de dominio y uso público deben ser objeto de **inventario**.

## LEGISLACIÓN DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y URBANISTICA

Establece importantes instrumentos para la protección de los caminos.

El **Plan General** o **Normas Subsidiarias** debe **definir y completar**, en su caso, la **red local de caminos**. Y pueden redactarse **Planes Especiales** para su establecimiento y protección.



FOTO SANTIAGO YANZ



FOTO CEDIDA POR LOS AUTORES