Las ordenanzas de conservación y policía de los caminos municipales de uso público (I)[1]

Domènec Sibina Tomàs
Profesor titular (EU) de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

1. Planteamiento.
2. ¿Qué es un camino?, y ¿qué tipos de caminos hay?
3. Caminos privados y patrimoniales de los entes públicos.
4. Los caminos afectos al uso y servicio público de titularidad de entes públicos distintos al municipio.
5. Los caminos municipales de uso público.
5.1. Los caminos de uso público que tienen delimitado su destino principal (uso común) y su uso común general, sean de construcción reciente o de uso público inmemorial. 5.2. Los caminos municipales de uso público que no tiene delimitada su función porque su afectación al dominio público no está formalizada y su uso común y uso común general no está definido.
6. Los caminos municipales de uso público fundamentalmente al servicio de la movilidad de personas y mercancías para finalidades agrarias.
6.1. La legislación de carreteras y caminos y de concentración parcelaria. 6.2. Vías urbanas *versus* vías rurales.
7. Los caminos municipales de uso público al servicio de la movilidad de las personas para acceder al medio natural o para realizar actividades de desarrollo rural sostenible no estrictamente agrarias: pueden conllevar mayor restricción del uso común general.
8. La competencia municipal de conservación y policía de caminos.
Anexo de ordenanzas localizadas.

Abreviaturas utilizadas

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local.
TRRL: Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril.
TRLMRLCat: Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril.
RBEL: Reglamento de bienes de las entidades locales, aprobado por el Real decreto 1372/1986, de 13 de junio.
LUAr: Ley 5/1999, de 25 de marzo, de urbanismo de Aragón.
LUCat: Ley 2/2002, de 14 marzo, de urbanismo de Cataluña.
LOTUSCant: Ley /2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo de Cantabria.
LOTCan: Ley 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias.
LOUGal: Ley 9/2002, de 30 diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.
LOTCMancha: Ley 2/1998, de 4 junio, de ordenación del territorio y la actividad urbanística de Castilla-La Mancha.
LUCLeon: Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León.
LRSPAst: Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística del Principado de Asturias.
LSMur: Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la Región de Murcia.
LSMad: Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid.
LFOTUNav: Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra.
LUCVal: Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de urbanismo de la Comunidad Valenciana.
LSEx: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura.
LCamEx: Ley 2/2001, de 15 de noviembre, de caminos públicos de Extremadura.
NFCVCamAl: Norma foral 6/1995, de 13 de febrero, de conservación y vigilancia de caminos rurales del Territorio Histórico de Álava (BOTHA, número 24,de 27 de febrero).
LCa: Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras.
LCaAr: Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de carreteras de Aragón.
LCaAn: Ley 8/2001, de 12 de julio, de carreteras de Andalucía.
LcaCat: Ley 7/1993, de 30 de septiembre, de carreteras de Cataluña.
LCaRioja: Ley 2/1991, de 7 de marzo, de carreteras de La Rioja.
LCaPAst: Ley 13/1986, de 28 de noviembre, de carreteras del Principado de Asturias.
LCaCMancha: Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de carreteras de Castilla-La Mancha.
LCaEx: Ley 7/1995, de 27 de abril de carreteras de Extremadura.
LFCaNav: Ley Foral 11/1986, de 10 de octubre, de carreteras de Navarra.
LCaVal: Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunidad Valenciana.

1. En el próximo número de la revista (QDL, 3), se publicará "Las ordenanzas de conservación y policía de los caminos municipales de uso público (II)", cuyo sumario es como sigue: 1. Regulación del derecho de uso y edificación de los propietarios de las fincas colindantes o contiguas a los caminos. 2. En especial, el establecimiento en las ordenanzas de zonas de servidumbre y de la obligación de retranqueo del vallado y las edificaciones. 3. La servidumbre continua de paso público: posibilidad y utilidad. 4. Las infracciones y las sanciones tipificadas en las ordenanzas. 5. Contribuciones especiales, tasas y precios públicos. 6. Conclusiones y valoración general.

1. Planteamiento

En este comentario, ponderaremos e integraremos en el marco jurídico de aplicación el abanico de propuestas de conservación y policía de los caminos municipales de uso público, realizadas en las ordenanzas que hemos localizado en los boletines oficiales de acceso público, normas que versan sobre unos bienes respecto de los que no ha prestado especial atención la doctrina.[2]

Las ordenanzas que hemos localizado están relacionadas en el anexo de este comentario, con indicación de los datos de su publicación y una breve reseña de su contenido. Es una muestra no exhaustiva, pero sí representativa, de los problemas que plantea a los municipios la red de caminos del término municipal, normalmente ya existente, de la que forman parte caminos privados, caminos públicos que no son de titularidad municipal y caminos municipales patrimoniales y demaniales. Esta red tiene como finalidades principales permitir el acceso a parajes y núcleos de población dispersos, a otras localidades o a la red de carreteras, y a explotaciones agrarias y fincas rústicas.[3] Son las finalidades principales de una realidad jurídicamente compleja, en la que encontramos, sin ánimo de ser exhaustivos, caminos municipales de uso común, caminos privados, caminos comunales, caminos que forman parte de montes vecinales de mano común, caminos municipales patrimoniales, vías pecuarias, pistas forestales públicas y privadas, caminos afectos a instalaciones de servicio público, caminos urbanos, vías de acceso al medio natural, servidumbres de acceso a las playas e itinerarios en espacios naturales protegidos. Todos estas vías serían semánticamente caminos ("tierra hollada por donde se transita habitualmente", los define el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*) pero sometidas a regímenes jurídicos y bloques normativos diversos.

Las ordenanzas que hemos examinado definen los caminos municipales por la condición de bienes de dominio público, su uso público y la titularidad municipal, y sólo unas pocas añaden una definición funcional.[4] La condición de camino de dominio público local y uso público se concreta, en un número significativo de las ordenanzas, con la relación pormenorizada de los caminos en la misma ordenanza, con indicación de si son municipales o vías pecuarias.[5] En otros casos, para determinar los caminos se hace la remisión a un documento gráfico o registro, extremo que debe destacarse por su importancia en orden a una correcta defensa del uso público de los caminos y al ejercicio de acciones de recuperación de oficio de esa posesión pública. Estos documentos y registros son los planos de instrumentos de planeamiento urbanístico, planos catastrales, los proyectos de concentración parcelaria y los registros municipales de caminos o de entes supramunicipales.[6] Debe advertirse, también, que la acreditación documental de los caminos es una cuestión que va adquiriendo cada vez mayor relevancia en la legislación urbanística.[7]

2. La bibliografía sobre caminos municipales no es muy extensa. Por ello queremos destacar el artículo de MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, Concepción, "Competencias sobre la conservación de vías públicas locales, caminos vecinales y vías pecuarias", que se publica en este mismo número de la revista; el libro de ALDOMÀ BUXADER y PONCE SOLÉ, *Camins rurals. Règim jurídic i intervenció municipal*. Quaderns d'informació tècnica, número 6, Diputación de Barcelona, 2003, y PONCE SOLÉ, Juli, *El régimen jurídico de los caminos y el acceso al medio natural,* Madrid, Ed. Marcial Pons, de próxima edición, cuya versión original el autor amablemente nos ha facilitado.

3. En términos urbanísticos, esta red es una parte del sistema local de comunicaciones que integra todas las infraestructuras necesarias para la movilidad de las personas y mercancías.

4. Así lo hacen las ordenanzas municipales:

a) de caminos rurales de la Villa de Don Fadrique (Toledo), que los define como "las vías de dominio y uso público, destinadas al servicio de las explotaciones o las instalaciones agropecuarias y que estén señaladas como tales en los planos vigentes del catastro del término municipal" (y a su vez los diferencia de los carriles o las sendas, accesos a parcelas que son de propiedad privada y uso privado mancomunado);

b) reguladora de los caminos municipales de Albesa (Lleida), que establece que "tienen la consideración de caminos vecinales o rurales las vías de titularidad municipal que facilitan la comunicación con pueblos, pequeños núcleos urbanos, con fincas rústicas y que sirven fundamentalmente a los fines propios de la agricultura y de la ganadería", o

c) reguladora del uso, la conservación y la protección de los caminos y las vías rurales municipales de La Carlota (Córdoba) de acuerdo con la cual son caminos rurales "los de titularidad y competencia municipal que facilitan la comunicación directa con pueblos limítrofes, con los núcleos urbanos y diseminados de las aldeas, el acceso de fincas y los que sirven a los fines propios de la agricultura y ganadería".

5. Relacionan los caminos en el texto o en el anexo: las ordenanzas reguladoras del uso de los caminos públicos de los municipios de Borox y Cabezamesada (Toledo), la segunda de las cuales incluye la sigla identificativa de cada camino, la longitud y la anchura de calzada, de cuneta y total de ambas; las ordenanzas reguladoras de caminos municipales de Massacolreig, La Pobla de Cèrvoles, Omellons y La Floresta (Lleida), y la ordenanza de Lillo (Toledo), que incorpora en un anexo la relación de los caminos principales.

6. Los planos de un instrumento de planeamiento urbanístico (la ordenanza reguladora de caminos de Nou de Gaià, Tarragona, se remite a los planos de las normas subsidiarias municipales de planeamiento); los planos del proyecto de concentración parcelaria (ordenanza municipal de caminos rurales de Sotorribas, Cuenca, y la ordenanza reguladora de caminos de Sada, Navarra), los planos vigentes del catastro (ordenanza reguladora de caminos rurales de la Villa de Don Fadrique, Toledo) el registro de caminos constituido por el municipio (la ordenanza reguladora de caminos de Constantí se remite al catálogo municipal de caminos y el de Senan, al inventario de caminos, municipios ambos de Tarragona) o por otros entes locales supramunicipales (la ordenanza para el uso y la utilización de las pistas forestales del Concejo de Acebedo se remite al registro de caminos establecido en la Norma foral de Álava 6/1995, y la ordenanza de protección de la red de caminos de Vilabella, al inventario de caminos de interés comarcal aprobado por el Consejo Comarcal de L'Alt Camp, Tarragona).

7. Debe destacarse en este punto la legislación urbanística gallega. El artículo 56 de la LOUGal incluye, entre las determinaciones de los planes generales de ordenación municipal en suelo de núcleo rural, cuantas resulten convenientes para la conservación y la recuperación de la morfología del núcleo y *la salvaguarda* de los cauces naturales, las *redes de caminos rurales,* la estructura parcelaria histórica y los usos tradicionales, y en la documentación de estos planes, el artículo 61 exige un estudio del medio rural y el análisis del modelo de asentamiento poblacional.

El estudio del medio rural *analizará detalladamente* los usos del suelo, los cultivos, el paisaje rural, la tipología de las edificaciones y las construcciones tradicionales de la zona, *las infraestructuras existentes, los caminos y las vías rurales,* el planeamiento urbanístico de los municipios limítrofes y

La definición de los caminos por su condición de dominio público local afecto al uso público es consecuencia de la técnica utilizada por la legislación de régimen local para definir los bienes de uso público y la competencia municipal sobre los caminos. El artículo 74 del TRRL define los bienes demaniales de uso público "como los *caminos* y carreteras, plazas, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes *y demás obras de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local"*. Ello conlleva que un camino es de dominio público y uso público si es una obra de aprovechamiento y utilización general, y que es de titularidad municipal si la conservación y la policía son de competencia municipal. Esta conclusión no es la solución sino el problema, dado que el artículo 25 de la LBRL se refiere a *la competencia de conservación de caminos y vías rurales* y el artículo 26 de la LBRL a *la obligación de los municipios de garantizar el acceso a las poblaciones,* sin precisar el tipo de vía de acceso.

La legislación de régimen local no precisa ni la función de los caminos municipales (sólo que son bienes de dominio y uso público cuya conservación y policía es de competencia municipal), ni la de ninguno de los otros bienes que incluye en la categoría de bienes municipales de uso público (es decir, los bienes de domino público municipal afectos al uso público).

La función no se define por referencia al uso público del bien, es decir, el "aprovechamiento o utilización general" (artículo 74 del TRRL) o que esté "destinado a ser directamente utilizado por los particulares" (artículo 201.2 del TRLMRLCat), sino por referencia al destino principal o uso común y a su uso común general, definido en la legislación local de bienes como el que se ejerce libremente por todos los ciudadanos indistintamente "con arreglo a la naturaleza de los mismos, a los actos de afectación y apertura al uso público y a las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales" (artículo 76 del RBEL).

La función se circunscribe a los intereses generales que satisface el destino principal del bien. En el dominio público artificial este destino principal se concreta en la afectación al dominio público, cuestión conexa con la obra pública realizada,[8] afectación que, a su vez, permite establecer los usos conformes y disconformes y los compatibles o incompatibles con ese destino principal.

Esta función o uso común y el uso común general debe establecerse de acuerdo con la legislación sectorial, las ordenanzas locales y el acto de afectación, pero en el caso de los caminos hay un elemento singular: muchos de los caminos municipales son de uso público desde tiempo inmemorial y su función originaria ya no coincide con las necesidades y los intereses públicos que satisfacen actualmente. Es este elemento fáctico, el principal factor de complejidad de su régimen jurídico y el que otorga una especial relevancia a las ordenanzas locales como instrumento normativo para establecer su uso común y su uso común general.[9]

Para establecer si la utilización que pretende realizar un ciudadano de un concreto bien demanial es un uso común general, común especial, privativo y, en su caso, normal o anormal, y si procede o no someterla a autorización o concesión, no son suficientes las categorías generales de usos del dominio público[10] y las establecidas en la legislación de régimen local; debe haberse establecido, previamente, el destino principal del bien, o uso común, y el uso común general. La imprecisión en la determinación del uso común y del uso común gene-

cualquier otra circunstancia relevante para la justificación de las determinaciones en suelo rústico, *e incluirá una ficha, un plano y una fotografía aérea individualizada para cada núcleo rural, en cuyos documentos se recogerá la información urbanística anteriormente indicada.*

8. Si se construye una vía publica urbana pavimentada para permitir el tránsito rodado y peatonal, y a su vez ya se construyen las galerías de servicios para la instalación de determinadas redes de servicios, es indudable que el destino principal, en el sentido de uso común, incluye el tránsito rodado, el peatonal, el acceso a las fincas privadas y el de prestación de los servicios para los que se han construido ya las galerías (cuestión distinta será determinar cuándo el uso común es general o especial). A su vez, las competencias de conservación y policía del municipio deben garantizar el derecho al uso común general, cuyo ejercicio tendrá el alcance, las limitaciones y las obligaciones o las cargas establecidas por el ordenamiento.

Cuando se trata de un camino de uso público inmemorial y no se ha establecido su régimen de uso a través de ordenanza o plan urbanístico, plantea dudas resolver, caso a caso, si el uso común general implica el tránsito rodado o no, con vehículos a motor o no, de qué tipo, etc. La indefinición del régimen de uso también conllevará dudas sobre el contenido de la competencia municipal de conservación y policía, y la posibilidad de girar contribuciones especiales para su mantenimiento o mejora (para pasear, circular en vehículo y de qué tipo); indefinición que puede ser intencionadamente buscada por los municipios, ante los enormes costes que puede significar para el presupuesto de un pequeño municipio el mantenimiento de la red de caminos municipales una vez que ha sido delimitada y regulado su uso de manera pormenorizada.

9. En las ordenanzas examinadas se puede ejemplarizar el destino principal y uso común mediante la ordenanza reguladora de los caminos municipales de Albesa (provincia de Lleida), cuando define los caminos vecinales o rurales como las vías de titularidad municipal que facilitan la comunicación con pueblos, pequeños núcleos urbanos, con fincas rústicas, y que sirven fundamentalmente a los fines propios de la agricultura y de la ganadería. Este destino principal o uso común permite detallar el uso común general, así por ejemplo, en la ordenanza de Olaberría (Guipúzcoa), el tránsito rodado que no supere la carga máxima de veinte toneladas, que de superarla precisará de autorización por tratarse de uso común especial. A su vez, si el uso común es el acceso al medio natural, lo que implícitamente puede deducirse de la ordenanza de Biescas, puede definirse que siempre es un uso común especial, sometido a autorización municipal previa, de realizar ese acceso con vehículos a motor.

Si no se ha definido, o no puede deducirse, como mínimo, el destino principal, la aplicación caso a caso de la legislación de bienes de régimen local y la definición del uso común general, común especial o privativo puede convertirse en un galimatías, salvo en los casos de usos intensivos o peligrosos evidentes o que el uso que se desea realizar precisa transformar o hacer obras en el bien de uso público.

10. Resulta, en nuestra opinión, de cita obligada la lección 17, "La utilización del dominio público" de Morell Ocaña, Luis, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Pamplona, Aranzadi, 1998, paginas 545 a 579.

ral de los bienes de dominio público local y el régimen jurídico de la autorización o concesión que se precisa para realizar los usos no comprendidos en el uso común general son, a nuestro entender, las causas principales de las contradicciones de la jurisprudencia dictada sobre la materia.[11]

2. ¿Qué es un camino?, y ¿qué tipos de caminos hay?

A la vista de lo dicho hasta aquí, las ordenanzas que motivan la realización de este comentario, de regulación de los "caminos" (sustantivo que se contrapone a carreteras), "vías rurales" (que se contrapone a vías urbanas) y "municipales de uso público" (para diferenciarlos de los privados, de los patrimoniales municipales, de los municipales de servicio público y de los patrimoniales y de dominio público de titularidad de otras administraciones) plantea, como primera cuestión, determinar el objeto sobre el que se proyecta el ejercicio de la potestad reglamentaria local. ¿Qué es un camino?, y ¿qué es una vía rural? Y, más concretamente, ¿cuáles son los caminos municipales de uso público?

Los conceptos caminos y vías rurales públicas, sin perjuicio del alcance de la competencia municipal de su conservación y policía, pueden referirse a los *caminos y vías rurales públicas de titularidad municipal o de otros entes públicos, o a los caminos y vías rurales privadas*, con el matiz de si existe o no la categoría *caminos urbanos municipales de uso público*[12] (si entendemos que el artículo 25.d) de la LBRL incluye entre las vías sólo las rurales, y respecto de los caminos, tanto los rurales como los urbanos).

Estas categorías de caminos, desde el punto de vista de los bienes patrimoniales y de dominio público de los municipios, pueden desglosarse en los *caminos y vías rurales municipales patrimoniales* [el artículo 79.1 de la LBRL, interpretado de manera sistemática con el artículo 25.d) de la LBRL], y los caminos y las vías rurales integrados en el dominio público local por destinarse a un uso público o a un servicio público [artículo 79.3 de la LBRL, interpretado de manera sistemática con el artículo 25.d) de la LBRL, y 74 del TRRL], que podemos denominar como *caminos y vías rurales municipales de uso público o de servicio público*.

Además, debe ponderarse el artículo 26 de la LBRL, que establece como obligaciones mínimas municipales el acceso a los núcleos de población y la pavimentación de las vías públicas. Este precepto utiliza el concepto *vías públicas,* que, de acuerdo con el artículo 25 de la LBRL, pueden ser rurales o urbanas, y en este sentido no nos añade ninguna categoría nueva o distinta.

En definitiva, sin diferenciar camino de vía rural, son posibles teóricamente los supuestos siguientes: caminos privados, caminos rurales municipales patrimoniales, caminos rurales municipales de uso público, caminos rurales municipales de servicio público, caminos urbanos municipales de uso público, caminos rurales de dominio público de titularidad de otras administraciones y caminos rurales patrimoniales de titularidad de otras administraciones.

3. Caminos privados y patrimoniales de los entes públicos

La existencia de caminos privados no resulta difícil de acreditar. El Código civil califica los caminos como bienes inmuebles, de la clase de inmuebles por incorporación (artículo 334.1) e incluye, entre estos, como bienes de dominio público, sólo los caminos destinados al uso público (artículo 339). A su vez, el Código civil se refiere a los caminos públicos (artículo 568: "Si el paso concedido a una finca enclavada deja de ser necesario por haberla reunido su dueño a otra que esté contigua al *camino público*.") y diferencia los caminos públicos de las servidumbres para acceder a bienes del dominio público natural (artículo 553: "Los predios contiguos a las riberas de los ríos navegables o flotables están además sujetos a la *servidumbre de camino* que sirva para el servicio exclusivo de la navegación y flotación fluvial.") y de las servidumbres de paso continuas y discontinuas (artículo 564: "El propietario de una finca o heredad, enclavada entre otras ajenas y sin salida a *camino público*, tiene derecho a exigir paso por las heredades vecinas, previa la correspondiente indemnización").[13]

11. González Ríos realizó el loable esfuerzo de intentar sistematizarla y su estudio constata el hecho conocido de la disparidad de criterios del Tribunal Supremo, que califica los mismos usos en unas ocasiones de privativos y en otras de comunes especiales (desde una cabina fotográfica en la vía pública hasta las redes de las compañías de servicios, pasando por los depósitos de gasolina en el subsuelo de la vía pública) o de normales o de anormales (un quiosco de venta de flores es un uso anormal y un quiosco de venta de bebidas es uso normal). GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. *El dominio público municipal. Régimen de utilización por los particulares y las compañías prestadoras de servicios*. Granada: Ed. Comares, 2001, en cuanto a la posición del Tribunal Supremo respecto de los distintos tipos de usos y distintos bienes de uso público municipal, páginas 7 a 59, y en cuanto al uso normal y anormal, páginas 60 a 67.

12. La diferencia entre camino urbano y vía urbana puede examinarse en GONZÁLEZ RÍOS, Isabel, *El sistema viario urbano,* Granada, Ed. Comares, 2002, páginas 213 a 215. Más adelante concretaremos la función de un camino municipal y sus características; función y características que pueden darse también en los tramos del camino situados en suelo urbano.

13. El precepto prosigue y distingue entre servidumbres continuas y discontinuas: "Si esta servidumbre se constituye de manera que pueda ser continuo su uso para todas las necesidades del predio dominante estableciendo una vía permanente, la indemnización consistirá en el valor del terreno que se ocupe y en el importe de los perjuicios que se causen en el predio sirviente. Cuando se limite al paso necesario para el cultivo de la finca enclavada entre otras y para la extracción de sus cosechas a través del predio sirviente sin vía permanente, la indemnización consistirá en el abono del perjuicio que ocasione este gravamen."

El ordenamiento jurídico administrativa también acredita la existencia y regula los caminos privados. A título de ejemplo, podemos citar los supuestos siguientes:

a) La legislación de carreteras excluye del concepto de carretera "los caminos de servicio, entendiendo por tales los construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas de sus titulares y los caminos construidos por las personas privadas con finalidad análoga a los caminos de servicio" (artículo 1 de la LCa).

b) La legislación que regula las concentraciones parcelarias prevé la posibilidad de que los nuevos caminos que resultan de la ejecución del proyecto de concentración sean privados o de dominio público.[14]

c) La legislación que regula el acceso motorizado al medio rural es aplicable a los espacios naturales que gozan de algún régimen de protección y a los terrenos forestales y "al conjunto de pistas y caminos asfaltados que los recorren y por el conjunto de caminos rurales, de herradura, de cabaña, senderos y veredas y pistas forestales de tierra" (véase el artículo 2 de la Ley catalana 9/1995, de 27 de julio, de acceso motorizado al medio natural), sin distinguir entre públicos y privados.

d) La legislación urbanística, bien exige expresamente licencia urbanística para el cerramiento de fincas, muros y vallados y la apertura de caminos, así como su modificación o pavimentación (artículos 166 de la LOTCan, 165 de la LOTCMancha, 179 de la LUCat, 180 de la LSEx, 151 de la LSMad), bien permite deducir la exigencia de licencia de la regulación general de los actos sometidos a licencia urbanística.

Finalmente, advertir que la existencia de caminos privados comporta necesariamente la posibilidad de que existan caminos patrimoniales del municipio o de cualquier otro ente público.

4. Los caminos afectos al uso y servicio público de titularidad de entes públicos distintos al municipio

La categoría de caminos afectos al servicio público cuya titularidad corresponde a un ente público distinto al municipio resulta de la legislación de carreteras ["los caminos de servicio, entendiendo por tales los construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas de sus titulares" (artículo 1 de la LCa)] y del hecho que una actividad de servicio publico puede precisar de una vía de esas características (a nuestros efectos los caminos de acceso de instalaciones públicas situadas en el medio rural).

La existencia de caminos de uso público que no son titularidad municipal es el resultado de otra premisa: la titularidad del dominio público es la consecuencia de una norma atributiva de competencia. Esta norma identifica, como intereses propios del ente titular del dominio, los intereses públicos que justifican la afectación del bien a su destino principal, o uso común, y a su uso común general, y ello conllevará que sea el ente responsable de garantizar la afectación (el concreto uso público en cada caso) mediante el ejercicio de las potestades públicas que corresponda. Ello, por supuesto, no impide que otros entes, distintos del titular del dominio, ejerzan sus competencias respecto de actuaciones que se realicen en los bienes de dominio público (sirva de ejemplo, que un uso privado compatible con el destino principal del bien precise de autorizaciones distintas a las autorizaciones o concesiones demaniales).

En el ámbito de los caminos de domino y uso público, al igual que en la teoría general de dominio público, la afectación ocupa un papel central y es un punto de encuentro entre las dos tesis opuestas sobre la naturaleza jurídica del dominio público (propiedad especial o potestad).[15] Tal como señala Morillo-Velarde Pérez, "dentro del contexto doctrinal –el estudio del dominio público– en el que la discrepancia constituye la situación científica más habitual, sorprende encontrar la rara unanimidad de situar en la afectación la clave de la demanialidad".[16] Es también la afectación el hilo conductor de las potestades de titular del dominio público (que no necesariamente de la propiedad del bien). Es titular del dominio por su condición de responsable de garantizar la satisfacción de las finalidades públicas que han justificado y legitimado la afectación al dominio público y la consiguiente exclusión del bien del comercio (que conlleva su condición de imprescriptible, inalienable e inembargable).

14. El artículo 59 de la Ley foral de Navarra 1/2002, de 7 de marzo, de regulación de infraestructuras agrícolas, ilustra el distinto destino de los caminos vinculados con la concentración parcelaria. De acuerdo con este precepto, existen dos posibilidades: *a*) si las tierras sobrantes del procedimiento de concentración *se adjudican como bienes comunales de la entidad local correspondiente*, ésta deberá adquirir el compromiso de mantener la conservación de las obras de interés general, como caminos, redes de saneamiento y medidas medioambientales, realizadas con motivo de la concentración parcelaria, y *b*) *si se adjudican a las comunidades de regantes, sindicatos de riegos u otras asociaciones legalmente constituidas* en la misma, éstas deberán asumir el correspondiente compromiso de conservación de todas las obras de interés general realizadas en la zona.

15. La conocida polémica sobre si el dominio público es una potestad pública y no un verdadero derecho dominical o si es un derecho de propiedad atribuido al Estado, especial en razón de la finalidad pública de los bienes sobre los que recae, puede ser consultada en numerosa bibliografía. Entre otras, Sánchez-Morón, Miguel, *Los bienes públicos (régimen jurídico)*, obra colectiva dirigida por este autor, Tecnos, 1997, páginas 21 a 29; Chinchilla Marín, Carmen, "Bienes patrimoniales de Estado", Madrid, Ed. Marcial Pons, 2001, páginas 96 a 110; Barcelona Llop, Javier, *La utilización del dominio público por las administraciones: Las reservas demaniales*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 1997, páginas 119 a 142, González García, Julio V., *La titularidad de los bienes de dominio público,* Madrid, Ed. Marcial Pons, 1998, páginas 47 a 61.

16. Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio. "El estatuto jurídico de los bienes. Las transformaciones del derecho público de bienes: del dominio público a las cosas públicas", en la obra colectiva *Infraestructuras ferroviarias del tercer milenio,* coordinada por Montoro Chiner, María Jesús, Barcelona, Ed. Cedecs, 1999.

Es también la afectación y la garantía de las indicadas finalidades públicas lo que habilita al titular del dominio público a la intervención de policía administrativa especial, o si se prefiere de policía demanial. Sánchez Morón la define como "el conjunto de medidas de vigilancia y de potestades de limitación de actividades privadas sobre los bienes de dominio público que las leyes confieren a la Administración para defender la conservación y el buen uso de dichos bienes e impedir cualquier alteración perjudicial de su estado y características".[17] La policía demanial conllevará exigir autorizaciones y permisos, ejercer la potestad sancionadora e imponer la obligación del resarcimiento de daños y perjuicios.

La legislación de caminos acredita este extremo. Así, la LCamEx los clasifica en tres categorías: *a*) la red primaria de caminos rurales (caminos que constituyan el único acceso entre localidades o de una localidad a la red de carreteras, cuya *titularidad corresponde a las diputaciones provinciales*); *b*) *la red secundaria de caminos rurales* (el resto de los caminos, a excepción de los incluidos en la red de pistas forestales, cuya *titularidad corresponde a los ayuntamientos*), y *c*) *la red de pistas forestales* (caminos y pistas forestales de los montes propios de la Junta de Extremadura y los incluidos en el catálogo oficial de montes de utilidad pública, cuya *titularidad corresponde a la Junta de Extremadura*). La ley extremeña conecta la titularidad con la competencia, de modo que la planificación, la construcción, la modificación, la conservación, la explotación y la defensa de los caminos corresponderán a las administraciones públicas titulares de los mismos. Asimismo, cuando define la red secundaria de caminos rurales, acredita un hecho importante, al que seguidamente volveremos, como es que los caminos municipales son un concepto residual en el que se incluyen todos los caminos públicos que no son titularidad de ninguna otra Administración.

La NFCVCamAl[18] establece que los caminos rurales *pertenecen* (artículo 3) al Territorio Histórico de Álava, ayuntamientos o concejos, y distingue entre los de titularidad del territorio (están inscritos en el Registro de Caminos Rurales) y de los ayuntamientos y concejos (se excluyen del registro por acuerdo de la entidad local, que sólo es posible si se trata de caminos que comiencen y terminen dentro de su jurisdicción y no enlacen con otros pertenecientes a otra entidad local). La titularidad demanial conllevará el ejercicio de las funciones, técnicas, de vigilancia y sancionadoras que se corresponden con las de planificación, construcción, modificación, conservación, explotación y defensa de los caminos.

Las vías pecuarias se rigen por su legislación específica estatal (Ley 3/1995, de 23 de marzo, sobre régimen jurídico de las vías pecuarias) y autonómica, y su titularidad corresponde a las comunidades autónomas.

Los caminos y las pistas forestales situados en terrenos que tienen la condición de montes se rigen por la legislación estatal y autonómica de montes, y seguirán el régimen jurídico que en cada caso corresponda,[19] y formarán parte o no del dominio público forestal y viario. Si cumplen una finalidad pública conectada con la vialidad o comunicación y a su vez protectora o de fomento de la riqueza nacional (primer fundamento de la demanialización de los montes) sería posible la coafectación al dominio público viario y forestal (lo que explicaría la solución dada por la LcamEx, que establece que la red pública de pistas forestales es de titularidad de la Junta de Extremadura).

5. Los caminos municipales de uso público

Los caminos municipales de uso público incluirán los rurales y los urbanos, y los diferenciaremos por dos criterios: *a*) los caminos municipales que tienen delimitada con precisión su función y los que no, y *b*) los caminos de construcción reciente o documentada y los que tienen un uso público que se remonta a muchísimos años.

Estos dos criterios nos permiten clasificar los caminos municipales en dos grupos (con exclusión de una posibilidad sólo teórica, la de caminos municipales de construcción reciente o documentada que no conlleve la

17. SÁNCHEZ-MORÓN, Miguel. *Los bienes públicos (régimen jurídico)*, obra colectiva dirigida por este autor, Tecnos, 1997, páginas 74 y 75.

18. Para establecer el valor normativo de los reglamentos dictados por los territorios históricos debe tenerse en cuenta que:

a) El régimen competencial de los territorios históricos se encuentra recogido en el título primero de la Ley autonómica vasca de 25 de noviembre de 1983. Destaca, especialmente, el artículo 7, que estructura las competencias según el criterio de competencias exclusivas, competencias de desarrollo y ejecución de las normas de las instituciones comunes de la comunidad autónoma, y competencias de ejecución de la legislación de aquellas instituciones comunes. Es necesario destacar el apartado d) del artículo 7, que después se recoge en la disposición adicional segunda, apartado 3, de la LBRL, estableciendo que corresponde a los territorios históricos el desarrollo normativo y la ejecución de la legislación básica estatal en aquellas materias que tienen atribuidas los territorios históricos como de competencia exclusiva.

b) El debate doctrinal en relación con el artículo 7 de la Ley de territorios ha girado en torno al carácter, exclusivo o no, de las competencias que como tales se reconocen en favor de los territorios históricos (LEGUINA VILLA, Jesús, "Los territorios históricos vascos: Poderes normativos y conflictos de competencias", REDC núm. 3, en especial las páginas 82 a 84), y en la existencia o no de una reserva material al reglamento en relación con las competencias formalmente declaradas como exclusivas. (MARTÍN MATEO, Ramón, "Administración autonómica de Euskadi", página 101, afirma que no es usual, al menos en el ámbito administrativo continental, que se asignen competencias en exclusiva al poder ejecutivo y menos aún en favor de colectividades territoriales que se integran en otra colectividad política territorial más grande.)

19. La Ley de montes de 8 de junio de 1957 no incluye en el concepto de monte las pistas y los caminos forestales de manera expresa. La legislación autonómica en ocasiones sí lo hace (la Ley forestal valenciana 3/1993, de 9 diciembre, artículo 2, y la Ley forestal catalana 6/1988, de 30 marzo, artículo 2, incluyen pistas y caminos forestales), y en otras no (ni la Ley forestal andaluza 2/1992, de 15 de junio, ni la Ley forestal navarra 13/1990, de 31 diciembre).

definición de su destino principal o función), que pasamos a examinar en los dos apartados siguientes.

5.1. Los caminos de uso público que tienen delimitado su destino principal (uso común) y su uso común general, sean de construcción reciente o de uso público inmemorial

Respecto de este grupo, establecer la titularidad y la competencia municipal de conservación y policía no presenta una especial dificultad. En el caso de caminos de construcción reciente el destino principal y uso común se desprende de la afectación a un destino concreto de la obra pública realizada.[20] En el caso de bienes de posesión inmemorial o de los que no disponemos de antecedentes de la obra pública y adquisición, la función está delimitada porque el municipio ha realizado los actos de defensa y delimitación del camino y ha establecido su destino principal (uso común) y el uso común general, sea por la vía del acto singular, del planeamiento urbanístico o de las ordenanzas municipales.

5.2. Los caminos municipales de uso público que no tiene delimitada su función porque su afectación al dominio público no está formalizada y su uso común y uso común general no está definido

En este grupo se incluyen los caminos como municipales de uso público, porque son de uso público y porque la titularidad no es atribuible a ningún otro ente público distinto del municipio; podríamos denominarlos caminos municipales de uso común, de carácter residual. Estos caminos fueron las "carreteras" (los pasos públicos, caminos y carreteras) de una sociedad rural ya desaparecida (su territorio ha sido ocupado por las áreas urbanas) o radicalmente transformada que, a pesar de no cumplir ya su función originaria, aún son bienes de dominio público, y su posesión pública debe ser recuperada por los municipios cuando ha sido usurpada.[21] Se caracterizarían porque los municipios no han realizado las tareas de delimitación formal y de concreción del régimen de usos. Su existencia como tipología independiente es una de las razones que explica la importancia de las ordenanzas reguladoras de la conservación y policía de los caminos municipales.

La existencia de múltiples caminos de posesión pública inmemorial y el hecho que pueda seguirse sin dificultad la competencia municipal sobre policía de caminos desde la legislación administrativa decimonónica[22] explica que en determinadas leyes se establezca la presunción de titularidad municipal. Así, el artículo 147 de la LUCat establece que "los caminos rurales que se hallen comprendidos en un ámbito de expropiación se entiende que son de propiedad municipal, salvo prueba en contra"; y los artículos 19 de la LSMur y 92 de la LUCLeón, que "las vías públicas y los caminos rurales se entenderán de propiedad municipal salvo prueba en contrario, y cuando sea necesaria su desaparición se entenderán transmitidas de pleno derecho a la Administración expropiante y subrogadas por las nuevas que resulten del planeamiento".

20. Si se construye una vía publica urbana pavimentada para permitir el tránsito rodado y peatonal, y a su vez ya se construyen las galerías de servicios para la instalación de determinadas redes de servicios es indudable que el destino principal, en el sentido de uso común, incluye el tránsito rodado, el peatonal, el acceso a las fincas privadas y el de prestación de los servicios para los que se han construido ya las galerías. Cuestión distinta será determinar el uso común general. A su vez, las competencias de conservación y policía se proyectan respecto a que se garantice el derecho al uso común general. El ejercicio del derecho tendrá el alcance, el modo, las limitaciones y las obligaciones o las cargas establecidas por el ordenamiento.

Cuando se trata de un camino de uso público inmemorial respecto del que no se ha establecido ninguna regulación específica, debe resolverse caso a caso si el uso común general implica el transito rodado o no, con vehículos a motor o no, de qué tipo, etc., lo que a su vez no resuelve de manera precisa el contenido de la competencia municipal de conservación y policía, y la posibilidad de girar contribuciones especiales para su mantenimiento o mejora. Indefinición que puede ser intencionadamente buscada ante los enormes costes que el mantenimiento puede significar para el presupuesto de un pequeño municipio una vez ha ordenado, delimitado y regulado de manera pormenorizada la red de caminos municipales.

21. Del mismo modo que el crecimiento de las ciudades disfuncionaliza y expulsa las industrias, la concentración urbana disfuncioanaliza los antiguos caminos (hecho que no impide que cumplan otra función). La diferencia es que las antiguas industrias eran privadas y ahora son propiedades residenciales también privadas, y los antiguos caminos que ya no sirven a la economía rural productiva eran bienes de dominio público con una función real que justificaba la afectación, y ahora en ocasiones son de dominio público con función pendiente de determinar.

22. García Ortega, P. *Historia de la legislación española de caminos y carreteras*. Madrid: MOPU, 1982. A nuestros efectos interesa destacar:

–En la regulación decimonónica y de principios del siglo pasado (leyes de carreteras de 1857 y de 1877, de caminos vecinales de 1911 y en el Estatu-to provincial de 1925) se utiliza la expresión *caminos vecinales* y la competencia municipal y provincial es confusa.

–De la Ley general de carreteras de 4 de mayo de 1877, García Ortega concluye que corren a cargo de los municipios las carreteras no incluidas ni en los planes del Estado ni de las provincias, y que satisfacen los intereses de las respectivas localidades. Son las incluidas en los planes de caminos vecinales (páginas 106 y 107).

–Desde la Ley de 1887 hasta la Ley de carreteras de 1974 la situación la describe García Ortega: "Por lo que respecta a los caminos vecinales la situación era muy especial [...], en síntesis, según la ley y el reglamento de caminos vecinales de 1911, los municipios tenían que aportar los terrenos, las diputaciones, construirlas, y el Estado auxiliar, a su construcción y conservación". Finalmente, García Ortega afirma que "los caminos públicos están a cargo de la Administración municipal" (páginas 175 y 176).

–El Estatuto provincial de 1925 se establece como obligación mínima de las diputaciones los caminos vecinales que unían núcleos poblados de 75 habitantes. En la LRL de 1955, se distingue entre caminos vecinales (competencia de las diputaciones provinciales) y rurales (competencia de los ayuntamientos).

También son de interés las referencias de Ponce Solé, Juli, *Regimen jurídico de los caminos y acceso al medio natural,* Madrid, Ed. Marcial Pons, pendiente de publicación, en el capítulo II.1.1. En concreto, cabe advertir que reproduce el reglamento de la Ley de caminos vecinales de 1911, que los definía como "los que enlazaban un pueblo con otro, con una estación de ferrocarril, con un puerto, cala o embarcadero, con un mercado, carretera o camino vecinal, así como los que dentro de un municipio enlazaban las cabezas del mismo con los suburbios, en caso de separación mayor de dos kilómetros".

También explica que en la jurisprudencia hay una presunción implícita de titularidad municipal de los caminos rurales, como hace notar González Ríos, que señala que "[...] lo cierto es que la jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuando esos caminos están afectos a un uso público, se inclina por considerarlos como bienes de dominio público municipal, debido, sobre todo, a las frecuentes usurpaciones de que son objeto por los particulares".

Un examen de la densa y numerosa jurisprudencia sobre recuperación de oficio, por parte de los municipios,[23] de la posesión de los caminos, evidencia que la cuestión clave es la prueba de la posesión pública (es decir, del uso público), no la titularidad municipal, que ni la sala ni las partes (municipio y propietario o poseedor privado) se plantean, dado que la titularidad se interpreta como propiedad o derecho real de uso (no como competencia), cuestión excluida del examen de la jurisdicción contenciosa y reservada a la jurisdicción civil.

Con relación a los caminos que tratamos en este apartado, los municipios deben evitar que pierdan el carácter de caminos públicos y establecer un régimen de uso que sirva a nuevas necesidades agrarias, y no estrictamente agrarias, exigidas por el desarrollo rural, y a necesidades protectoras del medio ambiente. El principal problema se plantea cuando los municipios realizan esta actividad de policía demanial, caso a caso, sólo a través del ejercicio de interdictos impropios, en vía de recuperación de oficio, o a través de licencias de uso del dominio público, sin haber delimitado los caminos municipales, aprobado planes urbanísticos que contemplen su régimen jurídico o ordenanzas delimitadoras del uso común general; licencias que se conceden, por tanto, directamente en aplicación de la legislación local de bienes.

Una última consideración es que los caminos de uso público, ponen de manifiesto la importancia de la conceptualización del dominio público como propiedad o potestad por el hecho de existir caminos privados y por la gran conflictividad que ello conlleva en los procedimientos de recuperación de oficio, en vía contenciosa administrativa, y las acciones reinvidicatorias o declarativas, en vía civil.

En este punto, los criterios de Chinchilla Marín aportan luz a la cuestión, cuando argumenta que, en paralelo a la escala de demanialidad, hay una escala de los títulos que legitiman la intervención sobre los bienes demaniales que van desde la soberanía, pasando por la propiedad y los derechos reales, hasta llegar a las "zonas de competencia demanial".[24] Si los caminos son el resultado de una obra pública y se integran en la red o el sistema de movilidad local deberá exigirse a la Administración, bien la propiedad, bien haber constituido un derecho real de paso para que pueda abrirse al uso común general.

Si los caminos son cosas que pertenecen a todos (cuestión que puede defenderse, en general, del demanio público natural), el poder público sólo ejerce potestades y no debe exigírsele a la Administración que pruebe la propiedad o la titularidad de un derecho real para ejercer las potestades atribuidas para tutelar el dominio público.[25]

23. Ponce Solé, Juli. *Régimen jurídico de los caminos y acceso al medio natural*. Madrid: Ed. Marcial Pons, pendiente de publicación, capítulo IV.4, y Sibina Tomàs, Domènec "L'interdicte propi a la jusrisprudència", a *Quaderns de Dret Local* (primera etapa) numero 17, 1998, páginas 81 a 92.

24. Chinchilla Marín, Carmen. *Bienes patrimoniales del Estado*, Madrid: Ed. Marcial Pons, 2001:

"Llegados a este punto, es obligado preguntarse, cómo se explica que haya bienes demaniales que son propiedad del Estado y otros que, en el sentido estricto del término, no lo son o, más aún, que el demanio sea, esencialmente, potestad, pero que también pueda ser propiedad. A mi entender, la respuesta a esta cuestión pasa por distinguir, de un lado, el 'dominio público', como régimen jurídico que define un conjunto de potestades públicas que se ejercen sobre los bienes y, de otro, los títulos o los soportes jurídicos en virtud de los cuales la administración puede aplicar dicho régimen jurídico o, en otras palabras, ejercer las potestades que lo configuran. El dominio público sería, así, el conjunto de potestades que el ordenamiento jurídico otorga a la administración para que ésta garantice el destino de determinados bienes al uso público o al servicio público; esto es, un haz de poderes que el derecho le atribuye con el fin de que ordene la utilización y la protección de esos bienes al fin-uso o servicio-público al que están destinados. La naturaleza de los bienes será la que determine que el título en virtud del cual la administración ejerce ese haz de potestades no siempre sea el mismo, pues mientras que en unos casos ejercerá sus potestades demaniales por ser un dueño de la cosa (un inmueble, por ejemplo), en otros las ejercerá porque es titular de un derecho real sobre un bien que no le pertenece, y en otros, finalmente, porque la cosa pertenece a todos (las playas, por ejemplo) y sólo él, como poder público superior, deberá ejercer la *potestas* sobre ella.

"Lo dicho significa que de la misma forma que existen grados de exorbitancia del régimen jurídico aplicable a estos bienes, existe también *una escala en los títulos* que legitiman la intervención sobre los mismos, esto es, una escala de los soportes o los fundamentos jurídicos de dichas potestades. Así, pues, los títulos que habilitan a la administración para el ejercicio de las potestades y prerrogativas que integran el dominio público –es decir, la llave que abre la puerta del dominio público– no es una sola, sino que son varias, y van desde la soberanía, pasando por la propiedad y los derechos reales, hasta llegar a lo que Waline denominó simples *'zonas de competencia demanial'*, es decir, bienes respecto a los que el Estado no es ni soberano, ni dueño, ni titular del derecho real siquiera, sino simplemente 'rector' del buen uso y administración del bien. Sería este último en grado mínimo de la demanialidad, que permite dar cabida a bienes de características tan peculiares como las frecuencias radioeléctricas [...]" (páginas 102 y 103).

25. Es de especial interés al proyectar estas ideas sobre los caminos, determinar si las vías pecuarias y las pistas forestales que forman parte de montes de dominio público pertenecen o no al demanio natural. González García entiende que deberían incluirse en el demanio natural las vías pecuarias, y se hace eco de las distintas posiciones doctrinales en relación con los montes: "[...] las funciones que históricamente ha desempeñado la Mesta sobre estas vías han sido la de mejorar el terreno, nunca crearla, como ocurre en otros ámbitos del demanio natural, en donde se realizan continuos obras de mejora, como ha ocurrido con el ya mentado Plan de mejora de costas [...] es preciso tener en cuenta que las vías pecuarias constituyen, como señala su ley reguladora, 'auténticos corredores ecológicos', esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies 'silvestres'. En este sentido, si se aceptase la existencia del demanio natural, ya no tendría ningún inconveniente para incluirlas dentro del demanio natural. [...] El estudio de los montes nos conduce a una situación parecida. En efecto, mientras que por un lado nos evoca inmediatamente la idea del medio ambiente, y con ello la situación del demanio natural para las

6. Los caminos municipales de uso público fundamentalmente al servicio de la movilidad de personas y mercancías para finalidades agrarias

6.1. La legislación de carreteras y caminos y de concentración parcelaria

Hay una categoría de caminos que tienen una función de comunicación y accesibilidad aunque no han sido proyectados ni diseñados fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles (es decir, no son carreteras pero su régimen jurídico tiene como elemento teleológico común la comunicación física) y pueden ser delimitados negativamente, ni son carreteras locales ni vías urbanas, y por su finalidad, accesibilidad a lugares, núcleos y fincas.

Estos caminos se rigen por normas de la legislación autonómica de carreteras que regulan de forma residual los caminos, por la autonómica de caminos públicos y la legislación de régimen local sobre bienes. Estas normas se completan, si los fines son agrícolas, por la legislación autonómica de concentración parcelaria y, en todo caso, con las previsiones de la legislación urbanística y del planeamiento urbanístico.

La ley de carreteras 51/1974, antecedente de la LCa vigente de 1988, definió las carreteras (y olvidó los caminos) como las vías de dominio y uso público proyectadas y construidas para la circulación de vehículos automóviles. La LCa añade a la definición de la Ley de 1974 que las carreteras están proyectadas y construidas *fundamentalmente* para la circulación de vehículos automóviles, y ambas normas excluyen del concepto *carretera*, las vías urbanas, los caminos de servicio y los caminos privados con finalidad análoga a los de servicio.[26]

Debemos acudir a la legislación autonómica de carreteras y a la de caminos públicos para obtener una aproximación legal al concepto camino. La legislación autonómica de carreteras se refiere a los caminos de uso público para excluirlos de su ámbito de aplicación y en algún caso realiza una definición positiva.

La exclusión se realiza en: *a*) la LCaAr ("no tendrán la consideración de carreteras [...] las vías que tengan la consideración de caminos municipales"); *b*) la LCaAnd ("no tendrán la consideración de carreteras: [...] los caminos agrícolas y los caminos forestales");[27] *c*) la LCaCat (que excluye las pistas forestales y los caminos rurales del concepto de carretera), y *d*) la LCaRioja (que excluye de la condición de carretera las pistas forestales y los caminos agrícolas de concentraciones parcelarias). Puede observarse que el criterio de exclusión no es uniforme: bien la titularidad (caminos municipales), bien la función (caminos agrícolas o forestales), bien el emplazamiento (caminos rurales).

La definición positiva se realiza en:

a) La LcaPAst, que define los caminos rurales en el apartado 1 de la disposición adicional primera: "Tendrán la consideración de caminos rurales las *vías de comunicación* que de modo prioritario cubran las *necesidades de tráfico* generado en las áreas rurales, bien *dando servicio a núcleos de población o a los predios agrícolas o forestales*."

b) La LCaCMancha y la LCaEx definen los caminos como "las *vías de dominio y uso público* destinadas *al servicio de explotaciones o instalaciones* y no destinadas fundamentalmente al tráfico general de vehículos automóviles".

c) La LFCaNav, tiene por objeto "el control de los actos de edificación y uso del suelo que se realicen en las zonas de protección de las *vías de comunicación cuya titularidad corresponda a la Comunidad Foral de Navarra* con la finalidad de mantenerlas en estado óptimo de conservación y protección [...]". Entre estas incluye "*las zonas de territorio especialmente construidas y destinadas al tránsito de vehículos de motor y de tracción animal* [...]", y define los *caminos de tráfico rodado público* como "las *vías de comunicación municipales sitas fuera del perímetro integrado por el suelo urbano y el suelo urbanizable de cada municipio*".

d) La LCaVal *integra en el sistema viario los caminos de dominio público de* cualquier clase *aptos, al menos, para el tránsito rodado*. Este *sistema viario está integrado* por las *redes* de carreteras del Estado, básica y local de la Comunidad Valenciana y la *red de caminos de dominio público de la Comunidad Valenciana, compuesta por todas las vías de titularidad pública no incluidas en los apartados anteriores, susceptibles de tránsito rodado*. *La titularidad* de esta red de caminos puede *corres-*

amplias extensiones de los que forman parte del dominio público (posición que mantiene Guaita), existen dificultades de carácter físico que pueden hacernos encuadrarlos dentro del demanio artificial. Así, son extensiones cuya apariencia física ha sido, en multitud de ocasiones, el fruto de la mano del hombre mediante continuas repoblaciones forestales ante los incendios que asolan nuestra geografía. Además, desde el punto de vista jurídico, el hecho de que estén afectos al fomento de la riqueza nacional junto con la necesidad de su calificación jurídica mediante su inclusión en catálogos afecta a otros autores y en lo que pertenezcan al demanio natural, como Morillo Velarde." GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. *La titularidad de los bienes del dominio público*, Madrid: Ed. Marcial Pons, 1998, páginas 202 y 203.

En contra de la calificación como demanio natural de las vías pecuarias HERRÁIZ SERRANO, *Régimen jurídico de las vías pecuarias,* Granada, Ed. Comares, páginas 304 y siguientes.

26. La legislación de carreteras estatal vigente en el apartado 1, del artículo 1, establece que "se consideran carreteras las vías de dominio y uso público proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles", y en el apartado 1 de su artículo 3, "no tendrán la consideración de carreteras: *a*) los caminos de servicio, entendiendo por tales los construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas de sus titulares, y *b*) los caminos construidos por las personas privadas con finalidad análoga a los caminos de servicio".

27. El camino agrícola es definido en el anexo de la ley "Glosario de términos" como *"vía de servicio* destinada, fundamentalmente, para acceso a fincas rústicas, y cuyo tráfico predominante es de tractores y maquinaria agrícola".

ponder tanto a las entidades locales en cuyos términos municipales se encuentren ubicados *como a las demás administraciones* y organismos públicos.

e) La LCamEx define los caminos rurales igual que la LCaEx ("*vías de comunicación terrestre* de *dominio y uso público*, destinadas *básicamente al servicio de explotaciones e instalaciones agrarias* y que, por no reunir las características técnicas y los requisitos para el tráfico general de vehículos automóviles, no puedan clasificarse como carreteras"), pero incluye en el concepto de caminos públicos las *pistas forestales* de los montes incluidos en el catálogo oficial de montes de utilidad pública.

f) La NFCVCamAl considera caminos rurales "*las vías de comunicación de titularidad pública que enlazan núcleos de población y carreteras con fincas rústicas, ríos, bosques, montes, terrenos comunales o pastizales, y están destinados preferentemente al servicio de las fincas o de las explotaciones agrarias*".

Esta visión de las normas que regulan los caminos fundamentalmente como vías de comunicación se cierra con la red de caminos mejorada o creada de nuevo en los procedimientos de concentración parcelaria, que tendrán el carácter de caminos públicos o privados de acuerdo con los que establezca el proyecto de concentración.[28] El artículo 59 de la Ley foral de Navarra 1/2002, de 7 de marzo, de regulación de infraestructuras agrícolas, ilustra el distinto régimen jurídico a que pueden quedar sometidos los caminos vinculados con la concentración parcelaria. De acuerdo con este precepto existen dos posibilidades:

a) Si las tierras sobrantes del procedimiento de concentración se adjudican como bienes comunales de la entidad local correspondiente, ésta deberá adquirir el compromiso de mantener la conservación de las obras de interés general, como caminos, redes de saneamiento y medidas medioambientales, realizadas con motivo de la concentración parcelaria.

b) Si se adjudican a las comunidades de regantes, sindicatos de riegos u otras asociaciones legalmente constituidas en la misma, éstas deberán asumir el correspondiente compromiso de conservación de todas las obras de interés general realizadas en la zona.

6.2. Vías urbanas *versus* vías rurales

La legislación examinada nos perfila unas vías de comunicación habitualmente de interés local, y cuya conservación y policía es de competencia municipal, y, por tanto, son bienes municipales de dominio público y uso público, con finalidades de conexión de núcleos rurales y de instalaciones agrarias. Serían la cara opuesta a las vías urbanas definidas por González Ríos "como bienes de dominio público afectos de forma principal a un uso público local, concretamente el tránsito peatonal y el tráfico automovilístico, total o mayoritariamente, urbano, sirviendo, además, de apoyo a las edificaciones colindantes. Su itinerario generalmente se desarrolla dentro del suelo urbano, aunque excepcionalmente puede exceder de dicho suelo urbano si cuenta con itinerario alternativo". En nuestra opinión, su inserción en suelo urbano, que para ser tal precisará de servicios urbanísticos, da una especial significación al concepto utilizado por la autora de apoyo a las edificaciones colindantes.

Las vías rurales no tendrán trafico automovilístico urbano, ni cuantitativa ni cualitativamente, se emplazarán en suelo no transformado urbanísticamente o, cuando excepcionalmente transcurran por suelo urbano, no serán una infraestructura de urbanización, y el apoyo a las edificaciones se concreta en la comunicación de instalaciones agrarias o de enclaves y lugares dispersos en el suelo no urbanizable.

En las normas de carreteras y caminos y de concentración parcelaria se advierte que los criterios son diversos a partir de uno común, ser una vía de comunicación susceptible de tránsito rodado (criterio que es lógica consecuencia del ámbito objetivo de estas leyes de ca-rreteras o de caminos públicos). Se utiliza en unos casos el criterio funcional (acceso a núcleos de población e instalaciones agrícolas o forestales), de titularidad (pública en general, municipal, autonómica o de otros entes) de emplazamiento (suelo ni urbano, ni urbanizable) y de naturaleza jurídica (dominio público por afectación al uso público).

7. Los caminos municipales de uso público al servicio de la movilidad de las personas para acceder al medio natural o para realizar actividades de desarrollo rural sostenible no estrictamente agrarias: pueden conllevar mayor restricción del uso común general

La posibilidad de restringir el acceso y la forma de circular por los caminos municipales depende de cuál sea su uso común general.[29] Las posibilidades de restricción serán más intensas cuan mayor sea la intensidad o peli-

28. Las normas reguladoras son: Ley de reforma y desarrollo agrario de 12 de enero de 1973; Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de ordenación y modernización de las estructuras agrarias de la Comunidad Valenciana; Ley foral de Navarra 1/2002, de 7 de marzo, de regulación de las infraestructuras agrícolas; Ley de Galicia 12/2001, de 10 de septiembre, de concentración parcelaria (modifica la Ley 10/1985, de 14 de agosto de 1985); Ley de Cantabria 4/2000, de 13 de noviembre, de modernización y desarrollo agrario, y Ley 4/1990, de 23 de marzo, de concentración parcelaria, conservación de obras, unidades mínimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables; Ley de Aragón 14/1992, de 28 de diciembre, de régimen jurídico y medidas específicas de reforma y desarrollo del patrimonio agrario de la comunidad; Ley de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria, y Ley del Principado de Asturias 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural.

29. Esta cuestión se examina por PONCE SOLÉ, Juli, *El régimen jurídico de los caminos y acceso al medio natural*, Ed. Marcial Pons, pendiente de publicación, capítulo IV.2.

grosidad del uso, conceptos relativos y condicionados a las características del camino y del entorno. La legislación sectorial ofrece criterios y parámetros. En especial, destacan las normas legales dictadas para evitar incendios forestales, que establecen un régimen jurídico especifico para determinados caminos[30] y las reguladoras de acceso motorizado al medio rural.[31] En concreto una de las ordenanzas localizadas, la del concejo de Acebedo (Álava), regula la circulación de vehículos a motor en los caminos rurales del concejo.

Hay una serie de caminos que tienen la función de acceso al medio natural, bien diseñados originariamente para esa función o no (pudieron cumplir en su día una función de accesibilidad a instalaciones agrarias o núcleos), bien integrados en el dominio público forestal (que forman parte de un monte catalogado), bien objeto de una servidumbre legal (de acceso al mar).

Un ejemplo muy representativo es la ordenanza reguladora de las pistas y los caminos del término municipal de Biescas, que define los caminos por su régimen jurídico ("los caminos incluidos son de uso público municipal"), pero su función de acceso al medio natural, desvinculada de la actividad agrícola, puede deducirse cuando la ordenanza establece el cierre de todos los caminos con vallas y candados, y somete a autorización municipal la circulación con vehículos a motor. El fundamento es doble: la intensidad de uso que provocan los distintos colectivos que utilizan los caminos (se citan expresamente los cazadores, los buscadores de hongos, los campistas y los que talan árboles para combustible), y la peligrosidad para el medio ambiente y para la conservación de los caminos que conllevan estos usos. A su vez, la ordenanza de la Parzoneria de Entzia (Álava) distingue entre las pistas de tránsito libre (en las que el uso común general tiene como límite los vehículos de quince toneladas) y los de transito restringido en las que el transito rodado siempre precisa de autorización municipal de uso común especial. Una perspectiva distinta nos la ofrece la ordenanza de Olaberría (Guipúzcoa), que excluye del uso común general y prohíbe "el uso de vehículos a motor con fines ociosos, esto es: caza, conducción de motos o coches, recogida de setas, etc.", a partir del último caserío del camino (artículo 4.4).

Estas ordenanzas permiten advertir la existencia de caminos para acceder al medio natural o pasear por el medio natural (piénsese en espacios naturales protegidos en los que todo su ámbito no es de libre acceso), que pueden estar incluidos o no en montes de dominio público y que no están al servicio de la agricultura sino del fomento de actividades de ocio y turísticas de interés económico para determinadas zonas rurales. Estas ordenanzas, por su función, evidencian con mayor claridad una potestad inherente en la conservación y policía de los caminos, la determinación del uso común general y, por tanto, de los usos comunes especiales y privativos. Estos caminos, en la medida que su función o destino principal no es la comunicación de núcleos e instalaciones agrarias, permiten una mayor limitación del uso común general, y singularmente de la circulación de vehículos a motor.

8. La competencia municipal de conservación y policía de caminos

El artículo 25 es el único de la LBRL que se refiere a los caminos, al establecer que el municipio ejercerá en todo caso competencias sobre conservación de *los caminos y las vías rurales*.[32] La Ley de bases del régimen local ya no se volverá a referir específicamente a los caminos como objeto sobre el que proyectar competencias de los entes locales, ni en el artículo 25 de la LBRL (que las atribuirá sobre la pavimentación de *vías públicas urbanas* y la ordenación del tráfico de vehículos y personas *en vías urbanas*), ni en el artículo 26 de la LBRL (que establece como obligaciones mínimas municipales el *acceso a los núcleos de población* y la pavimentación de las *vías públicas*).

El artículo 25 de la LBRL, según la interpretación mayoritaria de la doctrina,[33] establece la relación de las materias o los asuntos en los que siempre y en todo caso está presente un interés local, lo que obliga *al legislador sectorial, estatal o autonómico, a otorgar al municipio las facultades sobre estas materias* de acuerdo con "las

30. La ley catalana 5/2003, de 8 de mayo, de medidas de prevención de los incendios forestales en las urbanizaciones sin continuidad inmediata con la trama urbana, establece, entre otras diversas, la obligación de la junta de la urbanización (que debe crearse de no existir un entidad urbanística de conservación) de mantener limpios de vegetación seca los viales de titularidad privada, tanto internos como de acceso, así como las cunetas.

La Ley andaluza 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales, establece en su artículo 31 que "El acceso a los caminos públicos que transcurran por terrenos forestales y el tránsito por los mismos podrá limitarse o prohibirse cuando la presencia de factores de riesgo lo haga aconsejable". Esta prohibición ya se establecía en el artículo 68 de la Ley forestal andaluza 2/1992, de 15 de junio ("Por razones de protección o conservación en zonas o caminos forestales de los montes públicos, podrán establecerse limitaciones al tránsito de personas, animales y vehículos, que podrán contemplar la prohibición total o restricciones al mismo tanto temporales como permanentes).

31. Ver, por ejemplo, la Ley catalana 9/1995, de 27 de julio, de acceso motorizado al medio natural (BOE de 30 de agosto de 1995).

32. El artículo 25.d) *in fine* de la LBRL delimita la competencia sobre pavimentación de vías públicas urbanas y la conservación de caminos y vías rurales, y distingue estas competencias respecto de la prevista en el apartado b), de ordenación del *tráfico* de vehículos y personas en las *vías urbanas.*

33. Sobre la cuestión hay una extensa literatura científica. Por todos, Ortega Álvarez, *El régimen constitucional de la competencias locales,* INAP, Madrid, 1988, y "Las competencias como paradigma de la autonomía local" en el número extraordinario sobre la reforma del régimen local de la revista *Justicia Administrativa*, 2000, y Mir Bagó, *El sistema español de competencias locales,* Marcial Pons, Madrid, 1991.

características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión", expresiones y términos que aparecen en el artículo 2.1 de la LBRL. Todo ello sin olvidar que el criterio de atribución competencial debe respetar y acomodarse al de las previsiones de la Carta Europea de la Autonomía Local.

En el caso de los caminos y las vías rurales, la atribución competencial se concreta, básicamente, en el marco normativo siguiente: *a*) la legislación estatal de régimen local, de bienes, de carreteras y de vías pecuarias; *b*) la legislación autonómica de régimen local y de bienes, de carreteras, que regulan de forma residual los caminos, y de caminos públicos y vías pecuarias, y *c*) normas que se completan, si los fines son agrícolas, por la legislación autonómica de concentración parcelaria y, en todo caso, con las previsiones de la legislación urbanística y del planeamiento urbanístico y la legislación de protección medioambiental.

El interés local sobre la materia lo acredita un breve repaso por nuestro derecho histórico, que permite afirmar que la competencia local de conservación y policía de los caminos y vías rurales es una, entre otras muchas, de las que conforman el núcleo esencial de la autonomía local, y se incorpora el contenido normal de aquella autonomía local. O dicho de otro modo, una de las competencias propias que conforma el núcleo esencial de la autonomía local (dado que su atribución se puede seguir, sin dificultad, desde la legislación del siglo XIX hasta nuestros días).[34]

Utilizamos la expresión *conformadora del núcleo esencial de la autonomía local* en el sentido de competencia mínima garantizada a los municipios por la Constitución que define Sánchez Morón,[35] quien, después de afirmar que la autonomía local debe examinarse en la Constitución de acuerdo con los principios de pluralismo político y de descentralización administrativa y que la historia no tiene un valor absoluto, afirma: "[...] la teoría de los intereses peculiares, propios o exclusivos de los pueblos, no constituye el substrato único y total de la idea de autonomía subyacente al texto constitucional. Pero sí constituye el contenido mínimo de la autonomía garantizado por la Constitución."[36] Para después concluir que lo que excede del contenido mínimo se encuentra en manos del legislador: "[...] Junto al contenido mínimo de la autonomía local, la Constitución garantiza también lo que podríamos denominar el contenido normal de la autonomía. Ahora bien, respecto de este ámbito material suplementario, el alcance de la garantía institucional es, por fuerza, más etéreo. [...] El legislador goza de un ancho margen de libertad para redistribuir las competencias administrativas, en esta esfera. No obstante, no se trata de una libertad ilimitada."[37]

Todo ello pone de manifiesto el interés de identificar el contenido mínimo o esencial garantizado por la Constitución. En concreto, nos parece de utilidad, en relación con la diferenciación establecida en el artículo 7 de la LBRL, entre competencias propias y competencias delegadas, destacar, de acuerdo con las previsiones de la Constitución, de la LBRL y de la Carta Europea de la Autonomía Local, que:

a) Dentro de las competencias propias, pueden diferenciarse aquellas que conforman el núcleo esencial de la autonomía local y las que forman el contenido normal de aquella autonomía local, en los términos defendidos por Sánchez Morón.

b) Las competencias propias que excedan de aquel núcleo esencial son consecuencia de la aplicación de los principios de descentralización y máxima proximidad en la gestión a los ciudadanos, establecidos en el artículo 2 de la LBRL (y en el artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local) como criterio de asignación de competencias, por parte del legislador sectorial, y encontrarían su legitimación constitucional en el principio indicado de descentralización y en el de pluralismo político.

Esta diferencia resultaría irrelevante si las competencias propias pudieran ser configuradas como un bloque homogéneo sometido a un régimen jurídico idéntico en cuanto a las posibilidades de coordinación y tutela de las administraciones del Estado y las comunidades autónomas sobre la administración local *y en cuanto que la potestad reglamentaria de municipios actúe sometida a un régimen de vinculación igual respecto de la ley atributiva de competencia*. Contrariamente entendemos, en cuanto a este último aspecto, que la ley que atribuye competencias sólo otorga potestad normativa no resultante directamente de la Constitución para los entes locales, cuando realiza una opción de descentralización, no cuando delimita el núcleo esencial de competencias garantizado constitucionalmente, caso en que simplemente habilita para el ejercicio de la potestad normativa que deriva directamente de la declaración constitucio-

34. Ver la nota 22.

35. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional,* Madrid, Ed. Civitas, 1990, páginas 158 a 206.

36. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional,* Madrid, Ed. Civitas, 1990, página 186.

37. Según Sánchez Morón, lo que limita la libertad del legislador debe localizarse a través del método histórico, la funcionalidad lógica y complementaria de los principios de descentralización y de eficacia administrativa –estos últimos se recogen expresamente en el artículo 2.1 de la LBRL–. Pero estos criterios, como reconoce el autor, no permiten declarar inconstitucionales las normas sectoriales que no atribuyen nuevas competencias a los entes locales –salvo supuestos muy excepcionales– y sólo permiten, y muy deficientemente, declarar inconstitucionales las normas que restringen o limitan las ya previstas en la legislación" (SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional,* Madrid, Ed. Civitas, 1990, página 188).

nal de autonomía.[38] Las anteriores consideraciones las tendremos especialmente en cuenta en la segunda parte de este comentario.

Anexo de ordenanzas localizadas

Las páginas electrónicas para consultar los boletines pueden localizarse en www.gobiernolocal.org/enlaces.htm.

Las ordenanzas localizadas, a pesar de las diferencias terminológicas, tienen por objeto, en su gran mayoría, regular aspectos de conservación y policía de los *caminos municipales de uso público* (Biescas, Don Fadrique, Sotorribas, Albesa, La Floresta, Omellons, La Pobla de Cérvoles, Massacolreig, Nou de Gaia, La Carlota, Constantí, Senán, Vilabella, Olaberría, Tricio y Hormilleja).

Otro ámbito objetivo más concreto es *el control de la circulación de vehículos a motor*, bien por caminos que forman parte de terrenos de dominio público por su condición de montes públicos (pista forestales del monte de titularidad de la Parzoneria de Entzia, denominado Sierra de Entzia), bien por todos los caminos rurales, sean de titularidad de ayuntamientos o concejos o de la diputación foral (Acebedo), bien por todos los caminos rurales (Aramaio). Una variante de la ordenación del tráfico es la ordenanza para regularlo por los caminos construidos al ejecutar las obras vinculadas a una concentración parcelaria (Sada).

Hay otro grupo de ordenanzas que regulan *aspectos de conservación y policía de los caminos públicos, no sólo los de titularidad municipal* (Borox y Cabezamesada, que incluyen en su ámbito de aplicación las vías pecuarias y Lillo que incluye todos los caminos públicos).

Hay ordenanzas que *regulan los caminos públicos y privados* (Montgai, que establece una regulación del derecho de uso y edificación de los propietarios colindantes; Fuente del Maestre, que tiene como objeto principal garantizar la anchura y delimitación de los caminos, y las parroquias rurales del cantón de Cuenca, que establece obligaciones de mantenimiento y prohibiciones para los vecinos que limitan con caminos).

Finalmente, *una ordenanza (Mondragón) regula la subvención para las obras de pavimentación y saneamiento de caminos privados,* que una vez ejecutadas las obras subvencionadas conlleva la constitución de una servidumbre continua de paso pública por tiempo indefinido.

1. Ordenanzas de conservación y policía de los caminos municipales de uso público (agrupadas por denominación)

1.1. *Reguladora* de *pistas y caminos* en el término municipal de Biescas[39] (Huesca).

1.2. *Municipal de caminos rurales* de la Villa de Don Fadrique[40] (Toledo) y de Sotorribas[41] (Cuenca).

1.3. R*eguladora de caminos municipales* de los municipios de Albesa,[42] La Floresta,[43] Omellons,[44] La Pobla de Cérvoles[45] y Massalcoreig[46] (Lleida), y del municipio de Nou de Gaià[47] (Tarragona).

38. Sibina Tomàs, Domènec. *La conservación de las fachadas en condiciones de seguridad*, Ed. Marcial Pons y Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1998, páginas 105 y 106.

39. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Huesca*, número 173, de 29 de julio de 2002. Su objeto es la policía de conservación, de uso y disfrute, de control y sancionadora de los caminos municipales de uso público en suelo urbano y urbanizable (artículos 5 y 1, apartado 3, epígrafe c). El artículo 5 establece que los caminos estarán cerrados con vallas y candados y que el tráfico de vehículos a motor es un uso común especial, que precisa de autorización.

40. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Toledo*, número 160, de 14 de julio de 2001. Su objeto es la planificación, la construcción, la conservación, la financiación, la explotación, el uso y el control de los caminos municipales de uso público. Define los caminos como vías de dominio y uso público, destinadas al servicio de las explotaciones o las instalaciones agropecuarias y que estén señalados como tales en los planos vigentes del catastro del término municipal, y los carriles o sendas como aquellos accesos a parcelas que son de propiedad privada y uso privado mancomunado.

41. Publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de Cuenca*, número 6, de 16 de enero de 2002. Su objeto es la regulación de las potestades de policía respecto de los caminos de titularidad municipal, que son los que están definidos por los planos de la concentración parcelaria en cada núcleo.

42. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lleida*, número 61, de 21 de mayo de 2002. Su objeto es regular el ejercicio de la policía sobre los caminos municipales de uso público ("regula el uso de las potestades administrativas de defensa, conservación y garantía de uso público de los caminos vecinales y rurales del término municipal"). El artículo 1 establece que tienen la consideración de caminos vecinales o rurales las vías de titularidad municipal que facilitan la comunicación con pueblos, pequeños núcleos urbanos, con fincas rústicas, y que sirven fundamentalmente a los fines propios de la agricultura y de la ganadería.

43. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lleida*, número 156, de 28 de diciembre de 2002. Su objeto es regular el tráfico, el uso y la defensa de los caminos y las vías rurales de titularidad municipal. Distingue entre los caminos integrantes de la red viaria básica, definidos como los caminos agrícolas que estructuran el término municipal, y que se relacionan uno a uno, y los caminos integrantes de la red viaria secundaria, que son los caminos no principales en suelo no urbanizable, que también se relacionan uno a uno. El artículo 3, apartado 3, señala que la relación de caminos municipales, su longitud y otras características se fijarán a partir del inventario de bienes municipales y de lo que establezca el planeamiento urbanístico municipal que esté vigente en cada momento.

44. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lleida*, número 59, de 16 de mayo de 2002. Su objeto coincide con el de la ordenanza de Albesa y establece una relación de caminos con el criterio de la ordenanza de La Floresta.

45. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lleida*, número 90, de 27 de julio de 2002. Coincide con los anteriores pero establece una relación más pormenorizada de los caminos municipales

46. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lleida*, número 2, de 4 de enero de 2000. Coincide su objeto y forma de relacionar los caminos con las anteriores, y es la primera en el tiempo de las relacionadas en este comentario de la provincia de Lleida.

47. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona*, número 4, de 5 de enero de 2002. Su objeto es regular el uso y la defensa de los caminos y las vías rurales de las que es titular el ayuntamiento. En su artículo 2

1.4. *Del uso, conservación y protección* de los *caminos y vías rurales municipales* de La Carlota[48] (Córdoba).

1.5. *Reguladora de caminos* de Constantí (Tarragona) y *de caminos y vías rurales* de Senan[49] (Tarragona).

1.6. Para *la protección de la red de caminos de titularidad municipal* de interés comarcal del municipio de Vilabella[50] (Tarragona).

1.7. Reguladora *de las bases para la utilización especial de pista forestales y caminos de titularidad municipal* de Olaberría[51] (Territorio Histórico de Guipúzcoa).

1.8. *Reguladora del uso mantenimiento y mejora de los caminos rurales* de los municipios de Tricio y Hormilleja[52] (La Rioja).

2. Ordenanzas de control de la circulación de vehículos a motor

2.1. Para el *uso y utilización* de las *pistas forestales* de titularidad de la Parzoneria de Entzia[53] (Territorio Histórico de Álava).

2.2. De *regulación de la circulación de vehículos* a motor en los montes patrimoniales y *caminos rurales* y la explotación de setas en los montes patrimoniales de Acebedo[54] (Territorio Histórico de Álava).

2.3. De la *utilización de los caminos rurales y vecinales con vehículos pesados* del municipio de Aramaio[55] (Territorio Histórico de Álava).

2.4. *Reguladora de caminos* del municipio de Sada[56] (Navarra).

3. Ordenanzas de conservación y policía de caminos públicos, no sólo los de titularidad municipal

3.1. *Reguladora del uso de los caminos públicos* de los municipios de Borox[57] y Cabezamesada[58] (Toledo).

3.2. *Reguladora* del *mantenimiento, la reparación, el uso y el aprovechamiento de los caminos públicos* del municipio de Lillo[59] (Toledo).

establece dos categorías de caminos: los caminos integrantes de la red viaria básica y los caminos integrantes de la red viaria secundaria.

Integran la red viaria básica los caminos agrícolas que estructuran el término municipal y tienen esa condición y "los que así figuren en las normas subsidiarias del municipio, así como todos aquellos que de forma expresa acuerde el Pleno del ayuntamiento, ya sean existentes o de nueva". Añade el precepto que también forman parte de la red viaria básica los caminos determinados para la prevención de incendios forestales en los planes que se puedan elaborar con relación a éstos. Los caminos de la red viaria secundaria son los caminos no principales en suelo no urbanizable, y la ordenanza utiliza la cláusula residual "todos aquellos que no estén expresamente declarados como integrantes de la red viaria básica, se entenderán incluidos en la red viaria secundaria".

48. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba*, número 26, de 21 de febrero de 2003. Su objeto es regular el uso, la conservación y la protección de los caminos y las vías rurales municipales, definidos como bienes de dominio publico, de uso público. En el artículo 3 se definen los caminos rurales: los de titularidad y competencia municipal que facilitan la comunicación directa con pueblos limítrofes, con los núcleos urbanos y diseminados de las aldeas, el acceso de fincas y los que sirven a los fines propios de la agricultura y la ganadería.

49. Las ordenanzas de Constantí y Senan son prácticamente idénticas. La ordenanza de Constantí se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona*, número 134, de 10 de junio de 2002, y la de Senan en el número 84, de 10 de abril de 2003. En ambos casos, su objeto es regular el uso y la defensa de los caminos y vías rurales de titularidad municipal. Establecen dos categorías de caminos y vías rurales: caminos integrantes de la red viaria básica (los caminos agrícolas estructuradores del término municipal) y caminos integrantes de la red viaria secundaria. Entre los primeros se incluyen los que figuren con esa categoría en el catálogo de caminos (Constantí) o en el inventario de caminos (Senan) y todos aquellos que de forma expresa lo acuerde el Pleno del Ayuntamiento, sean existentes o de nueva apertura.

Los caminos de la red viaria secundaria incluyen los caminos no principales en suelo no urbanizable y todos los que no estén expresamente declarados como integrantes de la red viaria básica.

50. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona*, número 253, de 4 de noviembre de 2002. Su objeto es la regulación de "las vías de titularidad municipal mediante el establecimiento de los instrumentos necesarios para garantizar su adecuada ordenación, funcionamiento y protección". La ordenanza se fundamenta en los resultados de un trabajo previo de catalogación de caminos, tal como se desprende de su artículo 2, cuando establece que "la presente ordenanza debe aplicarse a los caminos incluidos en la red de caminos municipales de interés comarcal del Alt Camp, de acuerdo con el inventario aprobado por su consejo comarcal". Asimismo, el artículo 2 define los caminos municipales de uso público: "[...] se considerarán caminos las vías de comunicación urbanas existentes entre poblaciones, núcleos, pasajes o partidas o que se construyan con categoría anterior a la carretera local."

51. Publicada en el *Boletín Oficial del Territorio Histórico de Guipúzcoa*, número 59, de 2 de abril de 2002. Su objeto son las pistas y caminos de titularidad municipal que ni delimita ni cataloga (el artículo 1 establece: "Aun no siendo de titularidad municipal, ya que las pistas y los caminos en estos últimos años han sido arreglados y mejorados gracias a las importantes ayudas concedidas por las administraciones públicas son de uso público, el ayuntamiento tiene competencia para regular dicho uso." Su finalidad principal es establecer el uso común general (para los vehículos la velocidad máxima es de 30 km/h y la carga máxima 20 Tm) y los supuestos de usos comunes especiales permitidos con autorización.

52. El contenido de ambas coincide y fueron publicadas, la de Hormilleja en el *Boletín Oficial de La Rioja*, número 4, de 8 de enero de 2002, y la de Tricio en el número 13, de 29 de enero de 2002. Su ámbito de aplicación son los caminos rurales de titularidad municipal, entendiendo por tales "los que facilitan la comunicación directa entre los diferentes términos del municipio y que sirven fundamentalmente a los fines propios de la agricultura, exceptuándose, por tanto, las servidumbres típicas de fincas aisladas, que se regirán por el Código civil".

53. Publicada en el *Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava* (BOTHA), número 98, de 30 de agosto de 2002. Su objeto es regular la circulación de los vehículos a motor en las pistas de los montes de la Parzonería de Entziar (que parecer de deducirse que son de dominio público, con lo que también lo serán las pistas y los caminos).

54. Publicada en el *Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava* (BOTHA), número 34, de 23 de marzo de 2001. El objeto de la ordenanza es regular la circulación de vehículos a motor en los caminos rurales del Concejo de Acebedo. La definición de caminos rurales se remite a la Norma foral de Álava 6/1995, de 13 de febrero (BOTHA, número 24, de 27 de febrero).

55. Publicada en el *Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava* (BOTHA), número 34, de 20 de marzo de 2002. Su ámbito de aplicación son los caminos municipales y su objeto la regulación de la licencia que se precisa para circular con vehículos pesados.

56. Publicada en el *Boletín Oficial de Navarra*, número 101, de 21 de agosto de 2000. Su ámbito de aplicación son todos los caminos del término municipal, que se encuentran incluidos dentro de las obras de concentración parcelaria, incluidas las cunetas, los desagües, y demás infraestructuras que forman parte de las necesarias para el tránsito de vehículos en la zona de concentración parcelaria.

57. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Toledo*, número 16, de 20 de enero de 2001. Su ámbito es la regulación de usos y aprovechamientos

4. Ordenanzas de policía de caminos públicos y privados

4.1. De *caminos del municipio* de Montgai[60] (Lleida).

4.2. De policía rural *reguladora de la delimitación de los caminos rurales* y del cerramiento de fincas rústicas de Fuente del Maestre[61] (Badajoz).

4.3. De *mantenimiento comunitario* de *vías*, cauces y espacios público*s* en las parroquias rurales del cantón de Cuenca.[62]

5. Ordenanza reguladora de las subvenciones para las obras de pavimentación y saneamiento de caminos privados

5.1. *Reguladora del plan de ayudas* para la ejecución de los proyectos de *pavimentación y saneamiento de caminos rurales* en el término municipal, y de las condiciones de mantenimiento y utilización especial de los caminos ejecutados del municipio de Mondragón[63] (Territorio Histórico de Guipúzcoa). ■

de los caminos de dominio público del término municipal y garantizar la conservación y la salvaguarda del carácter de uso público. Los caminos se relacionan en el anexo de la ordenanza. El articulado no precisa si incluye sólo los caminos demaniales municipales; sin embargo, el anexo que relaciona los caminos incluye las vías pecuarias (de titularidad de la comunidad autónoma).

58. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Toledo*, número 71, de 26 de marzo de 2001. Tiene el mismo objeto que la anterior o viceversa, pero es más precisa en la relación de caminos del anexo, dado que incluye la sigla identificativa de cada camino, la longitud y la anchura de calzada, de cuneta y total de ambas.

59. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Toledo*, número 79, de 8 de abril de 2002. Su ámbito de aplicación se extiende a todos los caminos públicos, aunque sólo se relacionan por anexo los municipales principales.

60. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lleida*, número 74, de 20 de junio de 2002. El artículo 1 establece que constituyen la red pública de caminos del municipio los terrenos y las instalaciones destinadas a la vialidad territorial del término municipal. Su objeto es establecer limitaciones de edificación y uso a las propiedades que lindan con los caminos públicos (de titularidad municipal o de otros entes públicos).

61. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Badajoz*, de 17 de abril de 2002. Su objeto es delimitar los caminos rurales privados y públicos, municipales y autonómicos (vías pecuarias). Esta previsión del artículo 1 se concreta en el artículo 3, que establece que el fin social que se pretende garantizar es "la anchura y demarcación de los caminos públicos en general y de aquellos privados o particulares compartidos, cuyas partes legítimas así lo interesen respecto de los existentes en este término municipal".

62. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Cuenca*, de 22 de mayo de 2001. La juntas parroquiales son entes locales descentralizados de ámbito territorial inferior al municipio (artículo 45 de la LBRL), y en este caso la ordenanza establece obligaciones de mantenimiento y limpieza a los propietarios de lotes con frente a *vías* y espacios público comunitarios, y la prohibición general de arrojar residuos y descargas de aguas pluviales a *las vías públicas, los caminos vecinales* o los espacios públicos. El concepto de lote con frente a vías es genérico, no sólo incluye las vías públicas, y el de caminos vecinales tampoco permite presuponer necesariamente su carácter de bienes de dominio público.

63. Publicada en el *Boletín Oficial del Territorio Histórico de Guipúzcoa*, de 9 de abril de 1997. La ordenanza tiene por objeto principal regular las ayudas para la ejecución de los proyectos de pavimentación y saneamiento de caminos rurales, pero también, y en ello radica su interés, regula las condiciones de mantenimiento y utilización especial de los caminos en los que se han realizado las obras. El artículo 7 establece que "cuando la obra haya finalizado, sea recepcionada por el ayuntamiento y el/los usuarios se verán obligados a aceptar el camino a *una servidumbre continua de paso público por tiempo indefinido, en lo que terrenos de su propiedad"*.