



Varios Ayuntamientos

Expediente: ACTUACIÓN DE OFICIO 299/2021

Asunto: Los caminos de titularidad municipal en los entornos urbanos/ Uso y defensa

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a VI. en relación con el expediente que se tramita de oficio en esta Institución con el número **299/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como en su momento le indicamos, desde hace unos años esta Procuraduría del Común ha venido detectando un incremento de las reclamaciones que hacen referencia a la problemática que se deriva del uso de los caminos municipales y esto, lógicamente, se ha traducido en un mayor número de resoluciones formuladas por esta Institución, tanto a los Ayuntamientos como a las Entidades locales menores que son titulares de estas infraestructuras de comunicación, reclamando para ellas un mejor mantenimiento, la realización de labores de limpieza o actuaciones en defensa de su integridad y pervivencia, destacándose todas estas circunstancias en los últimos Informes anuales.

Tras la conclusión de una actuación de oficio dedicada a abordar la situación de las zonas verdes en nuestra Comunidad (expediente 84/2020), hemos constatado que la situación de los caminos municipales resulta básica para la conexión peatonal entre las zonas urbanizadas de nuestras ciudades con estas áreas verdes periurbanas y con las de naturaleza exterior; ya que, según se refleja insistentemente en los informes evacuados por los Ayuntamientos en la misma, son estas las vías que se utilizan más habitualmente por los vecinos en sus recorridos a pie, bicicleta o por otros medios de transporte individual para realizar este acceso al medio natural.

En este contexto, el derecho a transitar por este dominio público viario se relaciona con el derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE 1978), con el derecho a disfrutar del ocio y del tiempo libre y con el derecho a la salud (artículo 43 CE), entre otros.

Por ello la situación reseñada merece la atención de la Institución y creemos que también la de los poderes públicos implicados, ya que los caminos situados en los entornos urbanos sufren en buena medida el abandono derivado del desuso de estas vías



como consecuencia del desarrollo económico y de los cambios en los métodos de transporte; y al mismo tiempo está creciendo una demanda en amplios sectores de la sociedad dirigida a exigir la recuperación de estas vías públicas para estos otros usos, deportivos, de ocio, turístico y, en definitiva, para una mejora del bienestar, la calidad de vida y la salud de la ciudadanía.

La ausencia de una adecuada conservación y mantenimiento de estas vías públicas y, lo que es peor, la usurpación que fácticamente se ha hecho de muchos de sus tramos tienen una incidencia directa en la garantía de accesibilidad y de conexión entre el medio natural y la ciudad, a la que continuamente nos estamos refiriendo en nuestras últimas actuaciones de oficio y de ahí nuestro interés.

Tenemos en cuenta, también, que cada vez es mayor entre la ciudadanía la conciencia de lo público y, por ello, crecen a lo largo de nuestro territorio las demandas sociales de protección y puesta en valor de estas vías de comunicación, demandas que tienen su reflejo en los medios de comunicación y que esta Defensoría también quiere atender mediante esta actuación de oficio.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de información inicial (que tuvo lugar con fecha 11/02/2021) hasta en dos ocasiones (07/04/2021 y 19/05/2021), **no ha sido posible obtener una respuesta a la misma.**

El art. 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el art. 16 de la misma Ley. Ese **Ayuntamiento** ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus dos reiteraciones, motivo por el cual **se ha acordado hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y mantener su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.**

Sin perjuicio de lo anterior y teniendo en cuenta los datos que nos han proporcionado los 52 Ayuntamientos que sí han atendido nuestros requerimientos, procede realizar algunas reflexiones para que sean valoradas por VI siempre, claro está, que se comparta su contenido.

Lo primero que nos gustaría destacar es que los datos facilitados han resultado muy interesantes y los informes elaborados y remitidos muy valiosos para esta actuación



de oficio, ya que se realizan en ellos reflexiones sobre las cuestiones planteadas, tal y como desglosaremos de manera más pormenorizada a lo largo de nuestra exposición.

Por ello, agradecemos muy especialmente el esfuerzo que realizan las entidades locales al atender estas peticiones de información que efectuamos para cumplimentar nuestros expedientes de oficio, ya que nos permiten un acercamiento privilegiado a la realidad que intentamos analizar con este tipo de actuaciones.

Como V.I. conoce, el sistema normativo sobre caminos públicos, habida cuenta de que la Ley 7/85, de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL) se refiere a los bienes en general y que la Ley 33/2003, de 3 del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP) no alude a los caminos, está presidido por el RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante RBEL), cuyo artículo 3.1 señala: *“Son bienes de uso público local los caminos (...) y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de competencia de la Entidad local”*.

Por lo tanto, es en el RBEL donde se regulan las amplias potestades administrativas de conservación y tutela de los caminos, y del resto de bienes, que ostentan las entidades locales, puesto que en nuestra Comunidad no contamos con una norma general sobre bienes de las entidades locales, como la de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹ o la de Aragón², por ejemplo, ni tampoco con una normativa más específica dedicada a los caminos, como si ocurre, por ejemplo, en Extremadura (Ley de Caminos Públicos de Extremadura, Ley 12/2001, de 15 de noviembre).

Ni la LBRL, ni el RBEL definen qué debe entenderse por camino público, aunque creemos que existe un amplio consenso a la hora de entender que, en la actualidad, el concepto “camino público” hace referencia a una modalidad de vía de comunicación de dominio y uso público que tiene un cierto carácter “residual” respecto de las carreteras, vías pecuarias y vías urbanas. En este sentido, por ejemplo, la Ley de Camino Públicos de Extremadura los define como:

“Son caminos públicos las 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 requisitos para el tráfico general de vehículos automóviles, no puedan calificarse como carreteras. Se incluyen en este

¹ Ley 7/1999, de 29 de septiembre de Bienes de las Entidades locales de Andalucía y Decreto 18/2006, de 24 de enero por el que se aprueba el reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

² Que efectúa una completa regulación de los Bienes locales en el Título VI de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y en el Decreto 34772002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y obras de las Entidades locales de Aragón.



concepto las pistas forestales de los montes incluidos en el catálogo oficial de Montes de utilidad Pública.

No se consideran caminos, a los efectos de esta Ley, las calles, plazas, paseos, otros viales urbanos, los caminos de servicio bajo la titularidad de las Confederaciones Hidrográficas y los caminos o “vías de servicio” de titularidad privada”.

Por lo tanto, los caminos son vías de comunicación que no han sido proyectadas, ni definidas, pensando en la circulación de vehículos automóviles, y más bien, al contrario, los caminos se suelen asentar sobre suelo rústico o sin desarrollar y sirven, principalmente, para comunicar pequeños núcleos de población y para el acceso a fincas o explotaciones agrícolas, así como para el tránsito de personas y ganado y de los vehículos que dan servicio a este tipo de actividades.

Al igual que el viario público urbano (calles, plazas y avenidas) es el soporte físico que garantiza el derecho de los ciudadanos a la libertad de circulación en nuestras ciudades y pueblos; en el medio natural y en el espacio rural esta **función** tan básica y esencial **la cumplen los caminos**, de ahí la importancia que tiene la determinación concreta de las vías de este tipo que son de titularidad de cada entidad local, pues será a dicha administración a la que corresponderá efectuar en ellas las necesarias labores de cuidado y mantenimiento, en el ejercicio de las competencia que atribuye el artículo 25.2 d) LBRL, y será esa misma entidad local la que podrá ejercer las acciones de defensa y protección de estos bienes, para impedir, por ejemplo, que se realice un cierre que limite o impida el uso común y general al que estas vías de comunicación se encuentran afectas.

El artículo 17.1 del RBEL señala que las Corporaciones locales están obligadas³ a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición, y son los artículos 32 y siguientes del mismo texto los que se ocupan del procedimiento administrativo que crea dicho inventario.

Sabemos que el inventario es una técnica de mero orden interno municipal, que debe recoger toda la información relativa a su patrimonio, y por ello reiterada doctrina jurisprudencial (Cfr. STS 26 de mayo 2000) señala que la inclusión de un bien en el inventario en modo alguno prueba el acceso al dominio de dicho bien por parte de la Entidad local. En todo puede servir, como ocurre con la inclusión en los registros catastrales, de dato que, conjugado con otros, contribuya a probar la titularidad dominical sobre un bien, si este extremo está sometido a debate.

³ Obligación en la que insisten los artículos 32 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).



Por ello, la principal trascendencia del Inventario es crear una apariencia de demanialidad, que no prejuzga las acciones ante el orden jurisdiccional civil, que es a quien corresponde pronunciarse sobre la definitiva propiedad de los bienes. La jurisprudencia también ha establecido que, para considerar correcta la inclusión de un bien en el inventario municipal, es suficiente la simple existencia de indicios de que los bienes tienen naturaleza pública, sin necesidad de una prueba acabada y fehaciente de dicha demanialidad, y ello por cuanto la inclusión de un bien en dicho inventario no tiene carácter constitutivo, es decir no supone adquisición dominical alguna, ni tampoco el hecho de que no estén incluidos algunos bienes en el mismo implica necesariamente que la Administración no pueda ostentar sobre éstos algún derecho.

Pues bien, pese a la evidente importancia que la formación de inventario tiene para la defensa de todos los bienes públicos, pero especialmente por lo que ahora nos importa de los caminos municipales, hemos comprobado que algunos ayuntamientos, de entre los que cumplimentaron nuestra solicitud de información en esta actuación de oficio, manifiestan abiertamente que no tienen inscritos los caminos en su Inventario de Bienes, aunque afortunadamente la mayoría (31 Ayuntamientos de los 52 que facilitaron información a esta Defensoría) si han efectuado esta labor y cada camino cuenta con su oportuna ficha individual, lo que garantiza su correcta identificación.

Otros 14 municipios señalan que, pese a que no han incluido los caminos en su inventario, si están debidamente catastrados. Por último 7 Ayuntamientos no dieron respuesta a esta cuestión tan concreta.

Resulta un dato destacable que la mayoría de Administraciones locales que tienen inventariados y catastrados los caminos de su titularidad son, de entre los municipios consultados, los de menor población, como por ejemplo Briviesca (Burgos) o Ciudad Rodrigo (Salamanca), señalando específicamente que puesto que se utilizan los caminos para fines agrícolas y/o ganaderos es la pujanza del sector primario en su ámbito municipal el principal impulsor y acicate para el mantenimiento y la conservación de estas vías de comunicación.

El Ayuntamiento de Laguna de Duero (Valladolid), respecto de esta cuestión indica en su informe que: *“Todos los caminos públicos de este municipio se encuentran integrados en el Inventario de bienes de la Corporación (epígrafe 15- Vías públicas). Dicho inventario se rectifica anualmente siendo su última rectificación la acordada el 23 de febrero de 2021. La integración de los Caminos en el Inventario de Bienes se acomoda a la descripción y la representación gráfica que consta respecto de los mismos en la Gerencia Regional de Catastro. Por otra parte, se significa que no se ha procedido*



a la inscripción en el Registro de la Propiedad, si bien dicha actuación forma parte del Plan de mejora del Patrimonio municipal que se encuentra en estudio en este momento”.

El Ayuntamiento de Valladolid señala que en el año 2003 se inició un expediente de denominación de caminos, en el cual se dio o modificó el nombre de unos 147 caminos municipales, actuación que culminó por Decreto de Alcaldía de junio de 2004. Añade que, como consecuencia de este decreto, se preparó una geo-database con la información geográfica y numérica de los caminos municipales, además se han realizado fichas individuales de cada uno de ellos, y se está realizando una incorporación progresiva de dichos caminos a Inventario.

Resulta llamativa la respuesta obtenida de las administraciones locales consultadas en relación con la inscripción registral de los caminos, ya que 22 Ayuntamientos señalan con rotundidad que ninguno de los caminos de su titularidad aparece inscrito en el Registro de la Propiedad, apuntando que no resulta necesario o que estos bienes inmuebles no son registrables. Otras 27 administraciones locales no indican nada en sus informes respecto de esta cuestión y solo los Ayuntamientos de Simancas (Valladolid), Valverde de la Virgen (León) y Candeleda (Ávila) informan que les consta que alguno de los caminos de su titularidad o de titularidad de las entidades locales menores que forman parte del municipio, se encuentran inscritos en dicho Registro.

Como es conocido, la misma finalidad de protección y defensa que persiguen las administraciones a través de sus inventarios patrimoniales, tiene la inscripción registral de los bienes inmuebles y derechos reales en el Registro de la Propiedad. En este sentido el artículo 36.1 del RBEL señala: *“Las Corporaciones locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, de acuerdo con lo previsto en la legislación hipotecaria”.*

Es cierto que la remisión de la normativa patrimonial a la normativa hipotecaria venía imposibilitando la inscripción registral de los bienes demaniales destinados a un uso público, vista la redacción del artículo 5 del Reglamento Hipotecario⁴. La inaccesibilidad de ciertos bienes de dominio público al Registro de la Propiedad, fundada teóricamente en su innecesidad, tuvo un efecto demoledor para algunos de estos bienes públicos, ya que parte de la jurisprudencia, en especial la civil que es ante la que finalmente deben dirimirse las cuestiones de titularidad, fue más proclive a otorgar preferencia a los efectos que derivan de la fe pública registral que a la definición legal de categorías enteras de bienes como perteneciente al dominio público, de manera que la

⁴ El artículo 5 del Reglamento Hipotecario establecía que: *“quedan exceptuados de la inscripción los bienes de dominio público a que se refiere el artículo 339 del Código Civil, ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras estén destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio”*



realidad vino a demostrar que la falta de inscripción supone un riesgo evidente de pérdida de titularidad pública, que resulta muy difícil de reparar en la práctica.

Ante esta situación, y por lo que resulta de interés en este momento, el RD 1867/1998, de 4 de septiembre, de modificación de determinados artículos del Reglamento Hipotecario, suprimió la prohibición que, con carácter general, impedía la inscripción de los bienes demaniales en el Registro de la Propiedad, sustituyéndola por una regla que permite su inscripción, pero condicionada a lo que al respecto establezca la legislación específica de dichos bienes.

Tras dicha la reforma, el artículo 5 del Reglamento Hipotecario señala: “*Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial*”. El carácter facultativo de la normativa hipotecaria (podrán) pasa a ser imperativo en la norma patrimonial pública, al declarar el artículo 36.1 de la LPAP (precepto de carácter básico) que: “*Las administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros*”.

En consecuencia, resulta clara la obligatoriedad de la inscripción de los bienes de dominio público, entre los que se encuentran los caminos, inscripción que pretende reforzar el control sobre los mismos, en beneficio del interés general.

Resulta relativamente frecuente que se traiga al conocimiento de esta Defensoría controversias ocasionadas por usurpaciones u ocupaciones que los particulares efectúan de caminos públicos, y en nuestra experiencia esto sitúa a los Ayuntamientos en la tesitura de tener que justificar ante la jurisdicción civil la posesión y a documentar la propiedad con multitud de pruebas indiciarias, o con testigos que se enfrentan a otro grupo de testigos que pueden negar lo que los primeros afirman, en pleitos cuya tramitación se prolonga durante años y en los que cada vez de manera más habitual tienen que rebatir títulos privados inscritos.

Por ello, parece necesario y urgente que las Administraciones públicas se doten de las mismas armas jurídicas que tienen a su alcance los particulares para combatir estas usurpaciones, en garantía del derecho de todos los ciudadanos a usar y disfrutar del dominio público y en este sentido vamos a formular nuestra primera recomendación, dirigida a instar la oportuna actualización de los inventarios locales para que incluyan la totalidad de caminos públicos municipales, procediendo a su incorporación al Registro de la Propiedad a través de los mecanismos previstos en el RBEL y LPAP, para dotar así a estos bienes públicos de una mejor protección frente a eventuales intentos de usurpación.



En relación directa con estas cuestiones, solicitamos a todas las entidades locales concernidas por esta actuación de oficio información sobre la existencia de ocupaciones (totales o parciales) de los caminos públicos locales, en concreto debían señalar el número y clase de expedientes de los tramitados en los últimos años, acotando un periodo de cinco años. De entre los Ayuntamientos que dieron respuesta a nuestra solicitud de información, un total de 12 manifestaron que habían tenido que iniciar expedientes administrativos o catastrales por ocupaciones de caminos públicos, 11 entidades locales no dieron respuesta a este apartado de nuestra solicitud de información y otras 29 informaron que no constaban ocupaciones y por ello no habían tenido que ejercitar acción alguna.

De entre los que facilitaron una respuesta afirmativa en este apartado destacan, por lo completos que resultan, los informes evacuados por los Ayuntamientos de Zamora y Laguna de Duero (Valladolid). Así, el de Zamora realiza una enumeración exhaustiva de todas las actuaciones realizadas por esa Administración en defensa de los caminos públicos de su titularidad, describiendo por su nombre el camino afectado, la clase de expediente tramitado (deslinde, investigación, recuperación oficio, catastral, etc.) y el resultado obtenido tras el procedimiento judicial tramitado, en su caso. En total enumera veinte expedientes, algunos de los cuales concluyeron con la incorporación del camino afectado al Inventario municipal.

El Ayuntamiento de Laguna de Duero nos informa que su actividad en esta materia gira en torno a tres líneas de actuación que describe así:

“A) la primera consiste en la supervisión, realizada por la Técnico auxiliar de catastro como responsable del Inventario de Bienes de la Corporación, de las comunicaciones que regularmente recibe el Ayuntamiento procedente de diferentes Notarias, así como del Registro de la Propiedad, tanto si lo que se traslada es un expediente de reanudación del tracto sucesivo, como si se trata de notificaciones practicadas en concepto de propietario colindante. Dicha supervisión se centra en la posible afección a los bienes de dominio público de los actos de cualquier naturaleza que se pretendan inscribir, notificándose en el caso de que tal afección pueda verificarse a la correspondiente Notaria y/o Registro de la Propiedad. En su caso la Administración puede hacer uso de los poderes de naturaleza privilegiada (deslinde, reintegro posesorio, desahucio administrativo, etc.) a los que se refieren los artículos 44 y siguientes del RBEL.

B) Otra línea de actuación se concreta en la actuación administrativa propiamente dicha (se enumeran los expedientes en el informe, describiendo brevemente



cada supuesto) y que totalizan algo más de cuarenta expedientes tramitados en los años objeto de solicitud.

C) Finalmente la última línea de actuación se inscribe en la defensa judicial de la titularidad pública de los caminos municipales, constando tres procedimientos judiciales en el periodo consultado”.

Dado el volumen de expedientes tramitados por el Ayuntamiento de Laguna de Duero resulta que el sistema que tiene establecido puede resultar eficaz y, con ello, evitar que se consoliden situaciones posesorias privadas (pensamos por ejemplo en las notificaciones de inscripciones por exceso de cabida en la que habitualmente resulta afectada la administración pública como titular del bien colindante-camino-) que pueden pasar desapercibidas para el Ayuntamiento salvo que exista un sistema de supervisión como el descrito que, por lo demás, necesita para su operatividad una continua y permanente actualización del Inventario de bienes.

Además de estos sistemas de vigilancia, creemos que el fomento del uso público de los caminos por parte de todos los ciudadanos resulta un método muy eficaz para su custodia y protección, ya que implicar a sectores mayoritarios e incluso al conjunto de la población, hará que esta los considere como parte de su patrimonio colectivo, favoreciendo su pervivencia.

Pero para que un camino pueda ser utilizado por los ciudadanos, sobre todo en los entornos urbanos en los que ya no perviven los usos tradicionales y los caminos sufren un cierto abandono motivado precisamente por este desuso, deben ser mantenidos y conservados y, por esta razón preguntamos a todas las Administraciones locales en esta actuación de oficio sobre las labores de conservación y mantenimiento que se vienen ejecutando en estos bienes de dominio público.

De las respuestas evacuadas se desprende que, mayoritariamente, los Ayuntamientos realizan labores de limpieza, desbroce, apertura de cunetas, mantenimiento del firme etc. en los caminos de su titularidad y tan solo 11 no facilitan ninguna respuesta a este apartado concreto de nuestro requerimiento de información.

En algunos casos, las labores referidas se ejecutan únicamente cuando cuentan con subvenciones de las respectivas Diputaciones -en este sentido informa por ejemplo el Ayuntamiento de Almazán (Soria) o el Ayuntamiento de Venta de Baños (Palencia)-, en otros casos se refieren intervenciones anuales, por ejemplo Aguilar de Campoo (Palencia) señala que ejecuta anualmente desbroces y reperfilados de los caminos y, sin embargo, otros como, por ejemplo, el Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos) nos indica que solo efectúan intervenciones puntuales y/o a demanda.



De forma más concreta el Ayuntamiento de Íscar (Valladolid) agrupa las actuaciones que realiza en tres apartados:

-mejora del plano de rodadura, que incluye despeje, desbroce y cajado de la traza del camino y de las cunetas, adecuación de la rasante y construcción de capa de material granular base- superficie de rodadura.

-drenaje longitudinal (esencialmente mantenimiento de la continuidad y limpieza de cunetas) y,

-drenaje transversal.

Como sabemos, el artículo 6 de la LPAP enumera los principios relativos a los bienes y derechos de dominio público, indicando que en su gestión y administración las administraciones públicas deben ajustarse a los siguientes principios: a) Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. b) Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados. c) Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de las razones de interés público debidamente justificadas. d) Dedicación preferente al uso común frente a su uso privado. e) Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley u otras especiales otorguen a las administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad. f) Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados g) Cooperación y colaboración entre las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre dominio público.

Por ello, todos los Ayuntamientos, que están obligados al efectivo cumplimiento de estos principios básicos en la gestión de sus bienes públicos, deben actuar con diligencia para garantizar que los caminos públicos de su titularidad resultan transitables y pueden ser destinados al uso público previsto [Art. 6 b) y e) LPAP].

En este sentido, cuando esta Defensoría tiene la oportunidad de abordar este tipo de cuestiones, solemos recomendar a las entidades locales que otorguen prioridad a la hora de realizar las oportunas labores de mantenimiento y adecuación, de entre todos los caminos públicos de su ámbito territorial, a aquellos que son la única vía de acceso para poblaciones, para viviendas o bien a las vías en las que existen empresas o explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o de otro tipo que necesitan que esas redes de comunicación sean transitables para hacer frente a las necesidades de las explotaciones, o a aquellas otras que dan soporte a actividades que lleva a cabo la ciudadanía en la naturaleza, o bien sirven a acceso a zonas verdes periurbanas.



Es evidente que el mantenimiento de los caminos es un asunto complejo, dado que los municipios tienen muchos kilómetros de caminos para atender y los recursos son limitados, pero por ello creemos que es importante que los Ayuntamientos fijen su política en esta materia, definiendo las inversiones a efectuar y las vías de comunicación en las que se va a actuar de manera prioritaria y/o constante, pero primando a la hora de efectuar la elección los criterios objetivos, como la intensidad de uso, las actividades económicas o de otro tipo que se desarrollan en la zona y a la que sirven estos caminos, dando siempre la debida publicidad a los criterios empleados para su conocimiento por parte de todos los ciudadanos y especialmente de los posibles afectados.

Como ya hemos apuntado con reiteración, los caminos son bienes de dominio público susceptibles de un uso común general, lo que implica que todos los ciudadanos tienen derecho a transitar por los mismos en condiciones de igualdad y gratuidad. Ahora bien, las administraciones titulares pueden dictar normas de ordenación y regulación del uso de sus caminos y establecer las limitaciones que consideren adecuadas en orden a su correcta conservación y protección. Ello implica que puedan existir prohibiciones o limitaciones respecto de la utilización de los caminos para determinadas actividades o para transitar con determinados vehículos, por ejemplo. No obstante, estas limitaciones o prohibiciones deben estar debidamente justificadas en virtud de la necesidad de protección de determinados bienes jurídicos, como puede ser el derecho a la salud o a disfrutar del medio ambiente.

Generalmente la posibilidad de restringir el acceso y la forma de circular por los caminos depende de cuál sea su uso común general, por ello las posibilidades de restricción serán más intensas cuanto mayor sea la intensidad o peligrosidad del uso (pensamos por ejemplo en las limitaciones de acceso rodado o incluso peatonal cuando existe peligro de incendio). En cualquier caso, y salvo que las limitaciones vengan establecidas por la legislación sectorial, son las ordenanzas locales las que de manera más concreta pueden recoger el abanico de propuestas para la conservación y policía de los caminos municipales de uso público. Además, a nuestro juicio, el contenido de dichas Ordenanzas es el reflejo de los problemas que se plantean a los municipios por las finalidades a las que atiende, en cada uno de los casos, la red de caminos de su ámbito territorial.

En este sentido y según la información obtenida en esta actuación de oficio solo los Ayuntamientos de Cuellar (Segovia), Laguna de Duero y Tudela de Duero (Valladolid) y Toro (Zamora) cuentan con ordenanza reguladora de los usos y/o conservación de los caminos de su titularidad.



El Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte (Salamanca) señala que la protección de estos bienes públicos se recoge en la Ordenanza de convivencia ciudadana, y el Ayuntamiento de Segovia nos informa que el uso de los caminos municipales se rige, en general, por la Ordenanza de parques y jardines (salvo la “Vía verde del Valle del Eresma”). El resto de Ayuntamientos o bien nos indican que no poseen normativa alguna o bien no dan ninguna respuesta a este apartado concreto de nuestra solicitud de información. Solo el Ayuntamiento de Ávila señala que sería conveniente contar con una ordenanza reguladora de los usos y utilización de los caminos públicos, para lo cual, apunta, sería deseable contar con una norma autonómica marco y habilitadora que impida regulaciones susceptibles de ser impugnadas.

Las Ordenanzas locales que hemos examinado en este expediente cumplen, a nuestro juicio, las funciones que deben observar estas normas locales, esto es determinan el uso común y concretan el uso común general, así como los usos especiales de los caminos que se sitúan en sus respectivos ámbitos territoriales, delimitando en algunos casos también el derecho de uso del entorno del camino (en cuanto a su posible edificación, vallado, cunetas, etc.) y estableciendo con claridad el régimen de infracciones y sanciones. No obstante debemos destacar que en todas estas ordenanzas se incide especialmente en el carácter agrícola y/o ganadero de los intereses que atienden estas vías de comunicación. En este sentido el informe evacuado por el Ayuntamiento de Tudela de Duero señala expresamente que con la Ordenanza de caminos la Policía local cuenta con un instrumento que le permite velar por el respeto de los mismos, facilitando de esta forma que se encuentren en las condiciones necesarias para su adecuado uso. Añade que las principales incidencias que detecta la policía local son el riesgo de los caminos, que incrementa su deterioro, el vallado de parte de los mismos o de las cunetas y el vertido de escombros sobre ellos o en los baches.

Creemos que los Ayuntamientos pueden establecer, mediante las Ordenanzas, un régimen de usos que sirva desde luego a las necesidades agrarias, pero también a las que no son estrictamente agrarias y/o ganaderas, sino que derivan de otro tipo de actividades de desarrollo rural, de protección del medio ambiente, deportivas, de ocio, etc.

Como hemos señalado con reiteración, el uso que los ciudadanos han venido efectuando de los caminos públicos ha ido evolucionado al tiempo que lo ha hecho la sociedad y por esta razón en las zonas en las que más peligra la existencia y el mantenimiento de los caminos es en aquellos lugares en los que ya no perviven los usos agrícolas y ganaderos tradicionales. Precisamente esto ocurre más frecuentemente con los caminos que se sitúan en los entornos urbanos o periurbanos, en los que los caminos dan el soporte físico para *otros usos* (vinculados al medio natural, al ejercicio físico y la salud



de la población), pero sin que esto haya provocado, salvo en casos muy concretos, la elaboración de normativa específica que venga a reconocer y garantizar esos usos.

En el contexto de esta actuación de oficio hemos preguntado a los Ayuntamientos por el uso que dan a los caminos municipales de su titularidad y ello, esencialmente, para conocer si estas Administraciones les otorgan alguna relevancia a la hora de establecer sus objetivos en la posible gestión alternativa de espacio periurbano (espacio que, en general, como ya hemos anticipado, sufre una fuerte degradación derivada principalmente del abandono de la actividad esencial que existía en él (agrícola, ganadera, forestal, etc.) sin que se haya implantado ninguna otra actividad que las supla.

De esta forma pensamos en las funciones ecológica, económica, social y/o paisajística que pueden ofrecer a las ciudades los entornos periurbanos, para cuyo aprovechamiento resulta esencial la existencia y el mantenimiento de una adecuada red de caminos, puesto que son estas vías de comunicación las que facilitan la mejora de la conectividad del espacio verde natural con los espacios verdes interiores (función ecológica), permiten potenciar la agricultura y ganadería de proximidad o pueden contribuir a la tercerización de estas actividades, asociándolas por ejemplo a servicios sociales, culturales o turísticos (función económica) y permiten el acceso a las zonas periurbanas y, por lo tanto, facilitan que las mismas formen parte del espacio colectivo, como lugar de ocio, recreo y entorno para las relaciones sociales (función social) .

En este sentido, al examinar los informes evacuados, observamos como las administraciones, cada vez en mayor medida, intentan facilitar el uso de estos espacios de transición entre lo urbano y lo rural por parte de los ciudadanos y el acceso libre a la naturaleza. Así de los 52 Ayuntamientos que dieron respuesta a nuestra solicitud de información tenemos que al menos 11 han referido un incremento en los usos deportivos, lúdicos o sociales en los caminos situados en sus entornos urbanos, y otros 3 afirman mantener un uso intenso de los mismos pero referido esencialmente a las actividades agrícolas a las que dan soporte -Medina de Pomar (Burgos), Briviesca (Burgos) y Almazán (Soria)-. El resto de administraciones consultadas no realizan ninguna referencia concreta en relación con esta cuestión.

Debemos mencionar alguno de estos usos alternativos a los que se refieren los Ayuntamientos en sus informes, por si pueden servir de guía u orientación para otras Entidades locales.

Así, el Ayuntamiento de Burgos señala que han presentado un nuevo circuito para poder practicar un deporte denominado orientación⁵, circuito localizado en el Paseo de la

⁵ <http://www.aytoburgos.es/deportes/instalaciones-deportivas/circuitos-permanentes-de-orientacion>



Quinta, Parque del Castillo y Fuentes Blanca y que suponemos utilizará una red de caminos o senderos municipales. Señala que persigue con este proyecto potenciar los deportes minoritarios y, a la vez, el conocimiento del medio ambiente.

En esta línea de potenciar las función social y ecológica de estas vías de comunicación, también trabajan los Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila), cuya Concejalía de Turismo, según nos indica, está elaborando un proyecto de mejora y adecuación de senderos locales; el Ayuntamiento de Arévalo (Ávila) señala que la red de caminos se utiliza para organizar rutas, labor que realizan tanto el Ayuntamiento como otras asociaciones; o el Ayuntamiento de El Espinar (Segovia) apunta que el uso deportivo de los caminos de su término municipal se ha visto incrementado en los últimos años, tanto por parte de vecinos como de visitantes.

A este incremento de uso se refiere también el Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso (Segovia), que anota la gran demanda para su uso público que tienen los caminos en su ámbito territorial.

El Ayuntamiento de Íscar (Valladolid) nos indica que apuestan periódicamente por la puesta en valor de los pinares existentes en el municipio, así como de otros elementos existentes en suelo rústico y, de este modo, han creado circuitos de sendas y caminos en los que se potencia y enseña el valor de estos entornos, siendo el caso del “sendero educativo de pinares”⁶, situado en el margen derecho del río Pirón.

En idéntico sentido el Ayuntamiento de Zaratán (Valladolid), refiere la existencia en su ámbito territorial de un sendero homologado⁷ y muchas otras rutas marcadas (en cuanto a distancia, dificultad etc.), denominadas “paseos con corazón”, que permiten a los vecinos y visitantes no solo la práctica de la actividad física, sino también la aproximación al entorno natural más cercano. El Ayuntamiento de Tudela de Duero (Valladolid) cuenta con varios itinerarios turísticos por sendas y caminos recreativos, que intentan dar a conocer el entorno natural, al tiempo que se fomenta todo tipo de actividades al aire libre y un mayor respeto por la naturaleza, aspectos en los que también incide el Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte (Salamanca) aludiendo específicamente a que los caminos son espacios de accesibilidad y conexión para los ciudadanos con el medio natural para usos de ocio, deportivos, turísticos, y como resultado, para la mejora de su calidad de vida y salud.

El Ayuntamiento de Soria nos informa que durante todos estos años ha desarrollado distintas intervenciones para garantizar la conectividad ecológica en el

⁶ <https://www.villadeiscar.es/areas/deportes-medio-ambiente-nuevas-tecnologias/rutas-medio-ambiente/>

⁷ http://www.zaratan.es/extras/actualidad/Rutas_Zaratan_2020.pdf



municipio, tales como la construcción y conservación de carriles bici de conexión a los principales espacios protegidos en torno a la ciudad (Zona natural de esparcimiento del monte Valonsadero y márgenes del río Duero). Añade que el programa Life + corredor verde urbano Soria CO2cero, desarrollado durante los años 2010 a 2012, ya planteaba la conectividad de una serie de recursos ambientales, patrimoniales y de equipamiento, mediante un proceso de regeneración urbana basado en principios de mejora ambiental. Además, nos consta que esta ciudad cuenta con un programa que potencia el recorrido de diversos senderos situados en los márgenes del río Duero, algunos de los cuales transcurren por la propia ciudad, denominados “Senderos del Duero”⁸, que se ofertan a los ciudadanos de forma periódica para facilitar el conocimiento del entorno y educar en los comportamientos respetuosos con el mismo.

El Ayuntamiento de Salamanca, a través de su Plan especial de Protección de la Infraestructura Verde y Biodiversidad, ha puesto en marcha una estrategia que aúna cultura y naturaleza, en este sentido ha realizado una serie de actuaciones que se engloban dentro de un Programa denominado Savia Red Verde⁹, que tienen como objetivo potenciar el medio natural de la ciudad, aumentando y potenciando la diversidad de su entorno, y mediante el cual esperan conseguir un gran impacto positivo en la salud de sus habitantes y en la economía local. En este sentido nos ha remitido un informe referido específicamente a los elementos que componen el sistema de infraestructura verde de la ciudad de Salamanca, destacando, entre los elementos que lo conforman, la red de movilidad formada por vías pecuarias, caminos, sendas peatonales y vías ciclables. Se completa este informe con propuestas de diversas actuaciones por zonas, que incluyen, según hemos podido examinar, diversas soluciones para facilitar la conectividad entre espacios verdes municipales y también con municipios colindantes y potenciar, mediante el uso y señalización de sendas y caminos, el acceso a espacios de gran valor ambiental mediante soluciones que disminuyan el efecto barrera y que permitan los desplazamientos no motorizados.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Que por parte de la Corporación municipal que V.I. se proceda, si no se ha hecho aún, a incluir todos los caminos públicos de su titularidad en el Inventario de Bienes Municipales, en los términos previstos en los artículos 32 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas, inscribiéndolos en el Registro de la Propiedad.

⁸ <https://www.soria.es/es/ciudad/senderos-del-duero-soria>

⁹ <https://www.saviasalamanca.com/>



Que se articule un sistema que permita efectuar una vigilancia efectiva frente a las posibles usurpaciones en estos bienes de dominio público, de manera que se reaccione con prontitud para evitar que se puedan consolidar situaciones posesorias privadas que dificulten su recuperación.

Que, en su caso, se articulen los mecanismos necesarios para mantener los mismos en condiciones óptimas de conservación y utilización incluyendo la adecuación de todos o parte de los mismos en el calendario de actuaciones prioritarias de la Entidad local, en garantía del derecho de todos los ciudadanos al libre acceso a medio natural.

Que, en su caso, se valore la posibilidad de regular su utilización mediante ordenanza local, que tenga en cuenta, además de sus usos tradicionales, las nuevas necesidades de protección del medio ambiente, ocio, deportivas, que estos caminos atienden, garantizando así su pervivencia.

Que, en su caso, se potencie su uso como medio de acceso seguro al entorno natural de la ciudad, de manera que se atiendan las crecientes demandas sociales al respecto, al tiempo que se garantiza el derecho a un medio ambiente adecuado, a la salud y otros derechos cada día más demandados por la ciudadanía.

Que en adelante, cumpla la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López