



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMA. SRA. ALCALDESA**

**Asunto: Caminos rurales/ Limitaciones de uso para fines propios de la ganadería/
Expediente sancionador/ Irregularidades**

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se viene tramitando en esta Institución con el número **4034/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, se planteó una queja debido a las limitaciones que ha establecido el Ayuntamiento para el uso de los caminos públicos por parte del ganado y de algunos ganaderos.

Según manifestaciones de la persona autora de la queja, desde la Alcaldía se limita e impide el uso de algunos caminos y el tránsito hacia los abrevaderos a algunos ganaderos, dirigiéndoles numerosos requerimientos sobre el tránsito de los ejemplares y la retirada de pastores eléctricos, mientras que se toleran estas mismas conductas a otros profesionales del sector. La situación aludida habría culminado en la tramitación de un expediente sancionador (XXX/2021) cuya incoación, a juicio de la persona reclamante, resulta absolutamente irregular, ya que vulnera todos los principios básicos de la potestad sancionadora de la administración, singularmente los principios de culpabilidad, tipicidad y proporcionalidad, razones por la que se solicitó la intervención de esta Defensoría.

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

En el informe remitido por ese Ayuntamiento se indica, en síntesis, que la situación descrita en la queja no responde a una actuación arbitraria de la Alcaldía, sino al comportamiento de un ganadero afectado, quien, a diferencia del resto de profesionales del sector, habría desatendido de forma reiterada los requerimientos efectuados para adecuar el uso de los caminos rurales a lo previsto en la Ordenanza municipal.



Se señala que dichos requerimientos se realizan habitualmente de forma verbal, dada la reducida población del municipio y la relación directa existente con los vecinos, siendo atendidos con carácter general por los ganaderos, salvo en un caso concreto, lo que habría motivado la necesidad de dirigirle requerimientos formales e incoar un expediente sancionador.

Asimismo, se indica que la conducta sancionada consistiría en la colocación de elementos —como pastores eléctricos u otros obstáculos— que impedirían o dificultarían el libre tránsito por los caminos públicos, lo que, a juicio del Ayuntamiento, constituye una infracción de la Ordenanza reguladora de los caminos rurales.

Finalmente, se añade que el expediente sancionador incoado es el primero que se tramita en el municipio, si bien considera necesario actuar cuando se producen incumplimientos reiterados que afectan al uso común de los caminos públicos.

A la vista de lo informado, procede efectuar las siguientes consideraciones.

En primer lugar, a nuestro juicio las discrepancias que se ponen de manifiesto con la presentación de esta queja hacen referencia a dos cuestiones que aunque se encuentran íntimamente relacionados debemos abordar por separado para facilitar así su análisis.

Una sería la posibilidad de establecer limitaciones al uso común y general de los caminos municipales mediante la Ordenanza reguladora aprobada por esa Entidad local y la otra hace referencia a la concreta tramitación de un expediente sancionador, precisamente por el incumplimiento de dicha Ordenanza.

En cuanto a la regulación del uso de los caminos públicos, debe señalarse que los caminos rurales son bienes de dominio público destinados al uso común y general, cuya gestión corresponde a la entidad local titular. En este marco, resulta plenamente legítimo que el Ayuntamiento establezca, mediante ordenanza, condiciones y limitaciones de uso, especialmente en algunos contextos, como puede ser el ganadero, en los que es necesario compatibilizar distintos intereses concurrentes.

Ahora bien, dicha regulación debe reunir determinadas condiciones para resultar conforme a Derecho: ha de ser clara en su contenido, proporcionada en sus exigencias y aplicada de forma homogénea, de modo que permita a sus destinatarios conocer con precisión el alcance de las obligaciones que se les imponen y evite diferencias de trato no justificadas.

Desde esta perspectiva, la adecuada aplicación de la ordenanza resulta tan relevante como su propio contenido, debiendo evitarse que su utilización práctica pueda generar situaciones de incertidumbre o de aplicación desigual.



En este sentido la Ordenanza aprobada en esta localidad contempla expresamente el tránsito de semovientes por los caminos rurales en su artículo 18, por referirnos más concretamente a la cuestión planteada en la queja y prevé, en su artículo 20, la posibilidad de que el Ayuntamiento condicione o incluso prohíba temporalmente dicho tránsito y también el de personas o de vehículos por razones de conservación y gestión de los recursos naturales o por razones de seguridad de personas y bienes.

Ahora bien, la propia Ordenanza exige que tales medidas, cuando se adopten, sean razonadas, acordes con la actividad objeto de protección, y, cuando supongan prohibición de circular, tengan carácter temporal, no superior a un mes salvo prórroga expresa, debiendo además quedar debidamente anunciadas sobre el terreno y ajustarse a lo expresamente acordado por el Ayuntamiento.

Por lo tanto, la regulación del uso de los caminos y la eventual imposición de limitaciones a la circulación del ganado o a la colocación de determinados elementos auxiliares imprescindibles para su manejo (pastores eléctricos o similares) resulta posible, pero debe articularse de forma clara, motivada, proporcionada y homogénea, evitando que se traduzca en decisiones informales o en requerimientos puramente verbales carentes de la necesaria concreción y publicidad.

Dicho de otro modo, el Ayuntamiento puede regular, y de hecho es habitual que las entidades locales lo hagan, pero esa regulación no puede descansar únicamente en prácticas informales o en criterios de aplicación variables según la persona afectada, sino que debe ofrecer un marco suficientemente preciso para que los destinatarios conozcan con claridad qué comportamientos son admisibles y cuáles no lo son.

En este punto, debe recordarse también que la Ordenanza define en su artículo 16 como usos compatibles de los caminos rurales los usos tradicionales de carácter agrario, siempre que puedan realizarse en armonía con dichos caminos y no contravengan la legislación aplicable. Ello impide partir de una concepción automática del uso ganadero como actividad, por sí misma, anómala o excepcional, debiendo valorarse en cada caso si la concreta conducta desarrollada altera realmente el uso común del camino y si excede o no de lo permitido por la normativa.

Por lo que se refiere al expediente sancionador incoado, debe recordarse que el ejercicio de la potestad sancionadora se encuentra sometido a un estricto marco de garantías. Así lo dispone el artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y así lo reitera la propia Ordenanza en su artículo 32, al establecer que el expediente sancionador deberá observar lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en la normativa autonómica aplicable.



Como es bien sabido, los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad resultan plenamente aplicables al ámbito administrativo sancionador. La jurisprudencia viene reiterando que la potestad sancionadora de la Administración participa de la misma naturaleza que el *ius puniendi* del Estado, por lo que no cabe prescindir de las garantías esenciales que derivan del artículo 25 de la Constitución.

Desde la perspectiva del principio de tipicidad, la Ordenanza sí contiene un catálogo de infracciones en su artículo 30. En abstracto, podrían eventualmente encajar en él conductas consistentes en la instalación de obstáculos que impidan o dificulten el libre tránsito por los caminos —artículo 30.1 c) y d), o, en su caso, 30.2 b)—. Sin embargo, la mera existencia formal de tipos infractores no basta, ya que es necesario que la conducta concreta imputada a la persona expedientada se describa con la suficiente precisión y se subsuma de forma clara en alguno de esos preceptos.

Y precisamente en este punto en el que se aprecian dudas relevantes, ya que de la información disponible no resulta con la claridad exigible cuál es la concreta conducta típica imputada, ni si la misma consistía en una obstaculización total del tránsito, en una ocupación provisional sin impedirlo totalmente, o en un mero incumplimiento de requerimientos verbales. Tales diferencias no son menores, pues la propia Ordenanza prevé consecuencias jurídicas distintas según la naturaleza e intensidad de la conducta.

Junto con ello, y en este caso desde la perspectiva del principio de culpabilidad, debe recordarse que no cabe imponer una sanción administrativa si no existe una acreditación suficiente de que la conducta infractora fue realizada por una persona determinada. No basta, por tanto, con referencias genéricas a que un determinado ganadero “hace caso omiso” de las advertencias o a que “sigue colocando pastores y obstáculos”, si no consta una actividad probatoria bastante que permita individualizar la autoría de los hechos concretos que se sancionan.

A la vista de la documentación aportada, parece que gran parte de la actuación municipal se ha sustentado en apercibimientos verbales y en manifestaciones igualmente verbales de vecinos o usuarios de los caminos, sin que quede suficientemente claro que la conducta imputada hubiera sido constatada de manera directa o en condiciones que permitan atribuirle sin duda razonable a la persona expedientada. Ello no significa necesariamente que los hechos no hayan podido producirse tal y como se plantea por la Administración, pero sí genera dudas sobre la base probatoria que sustenta válidamente una sanción.

Tampoco puede dejar de señalarse que la utilización preferente de advertencias verbales, aunque pueda resultar comprensible en un municipio de reducida población y en el que existe un trato directo entre vecinos y Ayuntamiento, no puede sustituir las



exigencias mínimas de formalización cuando se pretende pasar del plano meramente corrector al sancionador.

En consecuencia, esta Institución entiende que, sin perjuicio de la legitimidad de la Ordenanza y de la facultad municipal de ordenar el uso de los caminos rurales, la aplicación concreta de dicha regulación y, en particular, la tramitación del expediente sancionador al que se refiere esta reclamación, suscita dudas suficientes como para considerar conveniente una revisión de la actuación seguida en este caso.

A juicio de esta Defensoría, la solución más adecuada no pasa por cuestionar la potestad municipal de regular los usos de los caminos, sino por reforzar la claridad de las reglas aplicables, asegurar su aplicación homogénea y objetiva, y reservar la respuesta sancionadora para aquellos supuestos en los que concurran de forma inequívoca todos los requisitos materiales y se sigan las reglas procedimentales exigidas por el ordenamiento jurídico.

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**:

PRIMERA: Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se revisen, en su caso, los criterios de aplicación de la Ordenanza reguladora de los caminos rurales en relación con los usos ganaderos de dichos bienes públicos, garantizando que las condiciones de uso se encuentren claramente definidas y, además, que se aplican de forma objetiva, homogénea y proporcionada.

SEGUNDA: Que se valore la adecuación del expediente sancionador incoado en este caso a los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, en particular en lo relativo a la tipificación de la conducta y a la correcta atribución de la responsabilidad, adoptando, en su caso, las medidas que procedan.

TERCERA. Que, en futuras actuaciones, se asegure que el ejercicio de la potestad sancionadora se lleve a cabo con pleno respeto a las garantías procedimentales y materiales exigidas por el ordenamiento jurídico, priorizando, cuando resulte posible, actuaciones de carácter preventivo y corrector en la gestión de los usos de los caminos rurales.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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