

APUNTE METODOLÓGICO PARA LA REALIZACIÓN DE INVENTARIOS MUNICIPALES DE CAMINOS SEGÚN EL REGLAMENTO DE BIENES

Dr. Xavier Campillo Besses

Geógrafo colegiado núm. 861.

Socio núm. 365 de la Asociación Catalana de Peritos judiciales y Forenses.

Dentro de las competencias que la legislación otorga a los municipios deben subrayarse las **obligaciones legales** destinadas a la **protección de los bienes demaniales** (con carácter general a su conservación y mejora). La **defensa administrativa y jurídica** de los bienes municipales (incluidos los caminos públicos) es una **competencia** municipal que recoge la ley de régimen local:

Ley 7/1985, de bases del régimen local.

Artículo 82.

Las Entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de las siguientes

prerrogativas:

- a) La de recuperar por sí mismas su posesión en cualquier momento cuando se trate de los de dominio público, y en el plazo de un año, los patrimoniales.*
- b) La de deslinde, que se ajustará a lo dispuesto, en la legislación del Patrimonio del Estado y, en su caso, en la legislación de los montes.*

pero se trata asimismo de una **obligación** que establece la misma ley:

Ley 7/1985, de bases del régimen local.

Artículo 68.

1. Las Entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.

2. Cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la entidad interesada. Este requerimiento, del que se dará conocimiento a quienes pudiesen resultar afectados por las correspondientes acciones, suspenderá el plazo para el ejercicio de las mismas por un término de treinta días hábiles.

3. Si en el plazo de esos treinta días la entidad no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la entidad local.

4. De prosperar la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la Entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido.

Un instrumento básico para la gestión y la defensa de los caminos rurales es su inclusión en el **inventario de bienes municipales**, precepto que establece el Reglamento de bienes:

Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el reglamento de bienes de las Entidades Locales

Artículo 17.

1. *Las Corporaciones Locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición.*

1. Los inventarios de caminos según la norma reguladora

El Reglamento especifica que el inventario debe comprender las vías públicas y establece un contenido mínimo para la correcta identificación de las vías inventariadas:

Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el reglamento de bienes de las Entidades Locales

Artículo 18. *En el inventario se reseñaran, por separado, según su naturaleza, agrupándolos a tenor de los siguientes epígrafes:*

1. *Inmuebles.*

2. *Derechos reales.*

Artículo 20.

El inventario de los bienes inmuebles expresara los datos siguientes:

A) *nombre con que fuere conocida la finca, si tuviere alguno especial.*

B) *naturaleza del inmueble.*

C) *situación, con indicación concreta del lugar en que radicare la finca, vía pública a que diere frente y números que en ella le correspondiera, en las urbanas, y el paraje, con expresión del polígono y parcela catastral, si fuere posible, en las rústicas.*

D) *linderos.*

E) *superficie.*

G) *tratándose de vías públicas, en el inventario deberán constar los datos necesarios para su individualización, con especial referencia a sus límites, longitud y anchura.*

I) *naturaleza de dominio público o patrimonial, con expresión de si se trata de bienes de uso o de servicio público, patrimoniales o comunales.*

J) *título en virtud del cual se atribuyere a la entidad.*

K) *signatura de inscripción en el registro de la propiedad, en caso de que fuere inscribible.*

L) *destino y acuerdo que lo hubiere dispuesto.*

O) *fecha de adquisición.*

P) *costo de la adquisición, si hubiere sido a título oneroso, y de las inversiones efectuadas y mejoras.*

La doctrina jurídica ha declarado reiteradamente que el inventario municipal de bienes no tiene un carácter constitutivo y que este no es más que un registro administrativo, y que el inventario por si mismo no tiene tampoco valor probativo del destino del bien inventariado al uso público o de la titularidad pública.

2. Problemática de la determinación de la titularidad dominical de los caminos rurales

Los caminos inventariados serán realmente bienes destinados al uso público de titularidad municipal sólo en la medida en que el presunto titular del bien (el municipio) pueda acreditar individualmente la existencia de un título jurídicamente válido mediante el cual se haya producido la adquisición y la afectación al dominio público de los diferentes caminos incluidos en el inventario.

Como es sabido, cuando se trata de caminos rurales, el título de adquisición del bien es habitualmente la posesión de la cosa desde tiempo inmemorial o, lo que es lo mismo, la dedicación del camino al uso público desde tiempo inmemorial. El estudio histórico-geográfico de los caminos demuestra que, efectivamente, los caminos públicos tradicionales (caminos reales, caminos de romería o de misa, vías pecuarias¹, etc.) lo son como a consecuencia de un proceso histórico de naturaleza inmemorial, ya que la red de caminos rurales de uso público se origina en tiempo remotos².

Por otro lado, tampoco el catastro de rústica tiene naturaleza constitutiva ni demuestra por sí mismo la titularidad, pública o privada, de los caminos codificados en el mapa parcelario, mientras que los caminos públicos (por ende exentos de registro en su calidad de bienes demaniales) sólo excepcionalmente estarán inscritos en el Registro de la Propiedad.

Entonces, se puede afirmar que, por norma general, cuando se trata de caminos públicos, el municipio no ha adquirido la propiedad de una forma convencional (compra, expropiación, cesión, etc.) sino que es el propietario sin saber muy bien como, ya que la propiedad municipal de los caminos suele emanar de situaciones de hecho (la dedicación al uso público) que el tiempo tiende a consolidar por la vía de la prescripción inmemorial y que enlazan con el saber y la costumbre local.

Per consiguiente, desde una óptica técnica y metodológica histórico-geográfica si la titularidad pública de un camino deriva de un proceso histórico, lo que deberá documentarse y probar, hasta donde sea posible y/o necesario, será el mismo proceso que equivale a la dedicación al uso público desde tiempo inmemorial del camino en cuestión.

Este concepto de posesión inmemorial aplicado a los caminos tiene entonces, claramente, dos partes que deben actuar solidariamente:

1. La dedicación al uso público.
2. El carácter inmemorial de esa dedicación.

3. Dedicación al uso público

Des de una óptica geográfica, es claro que los caminos públicos configuran un sistema territorial de naturaleza funcional destinado a la satisfacción de necesidades socioeconómicas, públicas o privadas.

¹ Aunque la Ley 3/1995, de vías pecuarias, actualmente asigne la titularidad de estos bienes a la comunidad autónoma, con frecuencia las vías pecuarias coinciden con caminos vecinales o reales de titularidad municipal por lo que pueden darse situaciones de cotitularidad.

² La red de caminos se origina con el sistema de ocupación y poblamiento del territorio y este, en nuestro país, arranca de la época romana y se consolida en la edad media.

La dedicación al uso público deriva así, necesariamente de una función pública asociada al camino. El uso público existe luego cuando el camino satisface una necesidad propia de la colectividad. Por la misma razón se puede afirmar que el uso público es inherente a determinadas funciones socioeconómicas de los caminos. Por eso desde la geografía histórica se pueden clasificar los caminos dedicados al uso público en categorías funcionales (típicamente vecinal, religiosa y pecuaria). Esta es una tesis de naturaleza geográfica, pero considero que está avalada por la legislación civil aplicable (art. 344 CC) y por la doctrina jurídica,³ p.e. la STS de 7 de mayo de 1987.⁴

Inversamente, los caminos privados serán caminos de uso privativo que no satisfacen ninguna necesidad propia de la colectividad, en el sentido de los “caminos de servicio, entendiendo por tales los construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas de sus titulares” que define el artículo 3 de la Ley 25/1988, de carreteras. Los caminos forestales en montes privados o públicos constituyen un buen ejemplo de vías de servicio en el ámbito rural.

Eso no significa que los caminos privados no puedan soportar un uso espontáneo o esporádico de personas ajenas a la propiedad, pero este tráfico, cuando exista, lo será por la mera tolerancia del propietario. Por consiguiente, funcionalmente, debe interpretarse uso público como “dedicación específica o expresa al tráfico colectivo”⁵, y este uso no debe confundirse con la **tolerancia de paso**. De lo contrario, en las comunidades como Cataluña o Aragón, entre otras, donde la mayoría de fincas rústicas permanecen abiertas ya que el cierre y vallado de fincas está poco arraigado, todos los caminos serían de uso público ya que virtualmente todos los caminos son usados esporádicamente (para el paseo, la recolección de setas, etc.) por personas ajenas a las fincas privadas donde se encuentran.

4. Inmemorialidad

En cuanto a la naturaleza inmemorial de la uso público, es claro que no hace falta remontarse a la antigüedad remota sino a la memoria histórica de los vecinos de más edad (sirviendo de ejemplo la definición que contenía el antiguo artículo 343-2 del Código Civil catalán)⁶ o a la memoria documental del mismo municipio, a la cartografía histórica moderna (principalmente los mapas parcelarios más antiguos y las minutas municipales del Mapa Topográfico Nacional de España 1:50.000, del Instituto Geográfico Nacional, generalmente del último cuarto del siglo XIX o del primero del

³ Guillem DE BROCA (1918) afirma también: “son públicas las (vías) que se dirigen a los poblados si fueron construidas y son reparadas con fondos del común.” También la Ley de Caminos Vecinales de 1911 afirma: “Son caminos de servicio público á los efectos de la ley: los que enlacen un pueblo con otro, con una estación de ferrocarril, con un puerto, cala ó embarcadero, con un mercado ó establecimiento de servicio ó utilidad pública ó con una carretera construida ó camino vecinal en buen estado de conservación por los cuales se pueda ir a cualquiera de esos puntos; los que enlacen dos de éstos; los que dentro de un Municipio enlacen la cabeza del mismo con los suburbios, en caso de que estén separados por parte no edificada en más de 2 kilómetros; ó los que así sean declarados por Real Orden, oído el Consejo de Obras públicas y el del Estado.”

También PELLA 1901 “Darán la condición de camino público algunos actos, como el paso del Viático o entierro, lo que en catalán se llama convertirse en camino de sacramentos; porque con servir para un servicio religioso toma el camino la condición de cosa fuera del comercio o pública que va anexa a las cosas religiosas. Con igual fundamento será camino público el que conduzca y termine en cementerio, iglesia, capilla u otro lugar sagrado. En algunas comarcas se nombra el camino de vius y de morts, que equivale al camino de sacramentos.”

⁴ “... que al servir de acceso a un lugar como es el mencionado Santuario, tiene una finalidad pública indiscutible, que sirve de impronta a la propia naturaleza jurídica del camino de que se trata.”

⁵ Del mismo modo que las vías pecuarias son caminos “destinados específicamente al tránsito ganadero” no cualquier camino por donde circulen o hayan circulado ganados, que en la sociedad agraria tradicional eran virtualmente todos.

⁶ “cuando la actual generación, ni por ella misma ni por tradición de la anterior haya conocido un estado distinto de las cosas”.

XX), o, a título orientativo, a la promulgación del Real Decreto de “caminos vecinales” de 11 de abril de 1848, de donde proceden los “itinerarios de caminos vecinales” que constituyen los primeros inventarios de caminos públicos realizados en muchos municipios.

Para terminar, lógicamente, si el inventario municipal de caminos no tiene naturaleza constitutiva ni probativa, tampoco se le debe exigir una prueba acabada o completa del título de adquisición del bien inventariado, especialmente en el caso de los caminos de dominio público en que el título es un proceso histórico de naturaleza intangible que, llegado el caso, habrá que documentar adicionalmente por medio de un trabajo demostrativo como un dictamen pericial.

Por consiguiente, desde una perspectiva geográfica, como criterio técnico y metodológico, parece lógico y razonable exigir que sean inventariados todos los caminos de los cuales haya indicios suficientes (unas veces serán más sólidos, otras menos) sobre su dedicación al uso público en el tiempo presente o hasta épocas más o menos recientes.

Estos indicios se basaran necesariamente en el saber y en la memoria histórica locales (por ejemplo por medio del testimonio de la gente viva de más edad) y/o también en la documentación existente (de naturaleza cartográfica, histórica, administrativa, etc.).

Luego, con el fin de no convertirlo en un documento arbitrario, inconsistente desde una perspectiva metodológica y técnica, es importante que todo inventario de caminos municipales especifique cuando menos los indicios que sustentan la inclusión de cada camino en el inventario, y que identifique adecuadamente las fuentes documentales donde se encuentran esos indicios, para que ante una impugnación o alegación en contra, se pueda acudir ágilmente a las fuentes documentales originales con el objetivo de argumentar o probar, ahora sí, la inclusión del camino puesto en cuestión en el inventario de bienes del municipio.

5. Ordenanzas de caminos

Además de a través de las normas de planeamiento urbanístico, los municipios pueden regular los caminos rurales por medio de una **ordenanza**. Éstas suelen regular asimismo el cerramiento de fincas rústicas.

Las ordenanzas de caminos regulan aspectos como:

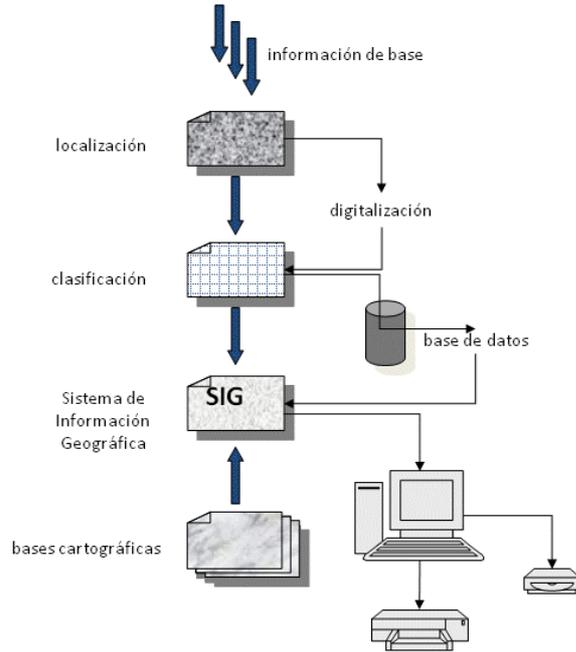
- Definición y categorización del viario
- Zona de dominio y zona de protección de los caminos
- Cerramientos (distancia al camino, tipos de vallas y puertas)
- Régimen de uso de los caminos
- Velocidad de circulación
- Señalización
- Protección y defensa de los caminos (obstrucción, deterioro y ocupación)
- Afectación, desafectación y modificaciones de trazado
- Infracciones y sanciones

**VALOR
DECLARATIVO
(INDICIOS)**

➔ **Metodología**

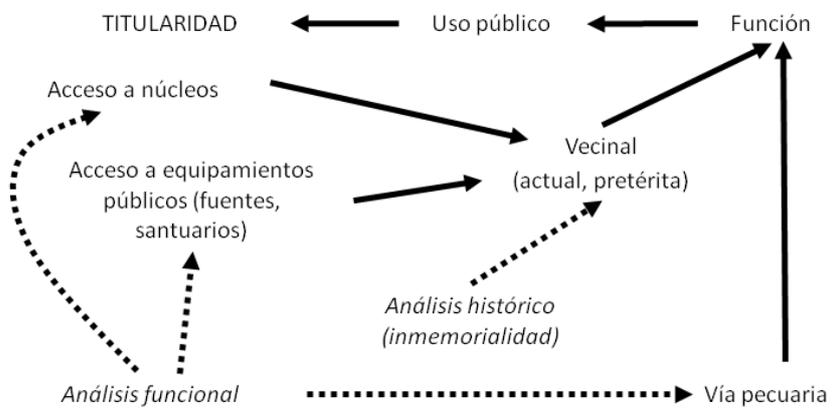
- Técnicas de análisis territorial
- Método diacrónico: análisis de la funcionalidad actual e histórica
- Clasificación de redes en base a criterios funcionales y genéticos

PROCESO DE INVENTARIO I



PROCESO DE INVENTARIO II

MÉTODO DIACRÓNICO: DETERMINACIÓN DE LA TITULARIDAD A PARTIR DE LA FUNCIONALIDAD ACTUAL O HISTÓRICA



DICTAMEN PERICIAL I

Recuperación de oficio
(interdicto propio)



Restablecimiento de la situación
posesoria

1) Inicio



Determinación de la titularidad

2) Instrucción

3) Prueba de posesión
pública

4) Audiencia a los
interesados

5) Dictamen previo del
secretario

6) Finalización

Jurisdicción
contencioso-
administrativa

Jurisdicción Civil

VALOR DEMOSTRATIVO
PRUEBAS

DICTAMEN PERICIAL II

Interpretación
(doctrina jurídica)



HECHOS
(realidad
geográfica)

- Existencia
- Trazado
- Tipología técnica
- Origen
- Antigüedad
- Función
- etc.

Fuentes documentales

- a) Cartográficas y fotogramétricas
- b) Administrativas
- c) Literarias
- d) Orales
- e) Aprehensión *in situ*