

BIDE PUBLIKOEN INBENTARIOA

INVENTARIO DE CAMINOS PÚBLICOS

Segura



HASIERAKO ONARPENERAKO DOKUMENTUA

DOCUMENTO APROBACIÓN INICIAL

2026 EKAINA

ERANSKINAK / ANEXOS

I. BIDEEN FITXAK / FICHAS

II. PLANO INDIBIDUALAK / PLANOS INDIVIDUALES

III. MAPA OROKORRA / MAPA GENERAL

INDICE

- **MEMORIA**

1.- INTRODUCCIÓN

2.- OBJETO

3.- BASES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS CAMINOS PÚBLICOS

4.- DEFINICIÓN Y ANTECEDENTES JURÍDICOS

5.- UTILIDADES DEL INVENTARIO

6.- METODOLOGÍA Y FASES

6.1 Investigación sobre cartografía y textos antiguos.

6.2 Testimonios recogidos (no se incluyen por protección de datos)

6.3 Otros indicios que demuestren el Uso público de los caminos

7.- TITULARIDAD Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

7.1 Presunción de titularidad pública.

7.2 Definición de bienes de dominio público.

7.3 El inventario de bienes de dominio público.

7.4 Procedimiento administrativo.

ANEXOS

- I. FICHAS
- II. PLANOS INDIVIDUALES
- III. PLANO GENERAL

1.- Introducción

La red de caminos públicos de Segura está constituida por los canales de comunicación que los habitantes han ido adaptando a lo largo del tiempo a sus necesidades, conectando libremente y sin limitaciones los caseríos, conjuntos de caseríos, valles y núcleos de población principales.

En el País Vasco, industrializado a partir de mediados del siglo XX: la forestación y los vehículos motorizados, condicionarán progresivamente la evolución y reconfiguración de la red viaria mediante la renovación de caminos, la reconfiguración de trazados, la conversión de caminos carretiles originales en pistas forestales, etc.

La forma en que se han llevado a cabo todos estos cambios influyen directamente en la interpretación, percepción público-privada de las vías actuales, dificultad que se acentúa en el siglo XXI. con la tendencia a la privacidad que se está dando, la pérdida de colectividad, la preocupación por la seguridad, etc.

El documento o propuesta que a continuación presentamos, contiene la relación de caminos públicos del municipio.

Se han inventariado 45km de Caminos Públicos, divididos en la red viaria principal (21 caminos pavimentadas) 12,8 km y la red secundaria (31caminos sin pavimentar) y un total de 32,3 km

Su formato trata, mediante ficha identificativa, de aportar la mayor información posible sobre datos documentales, testimoniales y gráficos de cada uno de los caminos recogidos, para completar los indicios suficientes que permitan su inclusión en el Inventario de Bienes de Dominio Público.

Algunos de los indicios que trabajamos son por sí solos determinantes para otorgar estatus de Bien Público a un camino; otros necesitan de diversas fuentes para corroborarlo. La cartografía histórica, la documentación catastral; los vuelos aéreos del año 56 y otros; las citas documentales de diversa índole en archivos históricos y no tan antiguos del municipio; los testimonios vivos y la propia localización de vestigios físicos, son el grueso de nuestras

investigaciones. La arqueología del paisaje, vegetación, usos antiguos, deducciones históricas, etc. completan la labor de determinar si un camino es o no de Dominio Público.

Como se puede deducir, esta investigación es muy laboriosa y no siempre son simultáneas en el tiempo la aparición de un nuevo testimonio o un documento descubierto indirectamente por investigaciones paralelas. Esto nos obliga a considerarlo siempre como un **proceso abierto retroalimentado**, como por otro lado establece el reglamento de bienes de las entidades locales cuando fija revisiones anuales de los inventarios de bienes públicos realizados.

Se presenta este documento inicial, donde se incluye la relación de caminos que cuentan con todos o parte de los indicios citados. Tras su revisión por parte del equipo técnico municipal, se inicia el protocolo de presentación, exposición pública y alegaciones y posteriormente se presenta el documento definitivo para su aprobación.

Los caminos inventariados se clasifican en: **Caminos principales (Bide Nagusiak, BN)** y **Caminos no pavimentados o de segundo orden (Bigarren Mailako Bideak, BMB)**. Su código de identificación mantiene la siguiente forma: **070001BN**; siendo el 070 el código de Segura el 001BN responde al primero de los caminos principales.

En las fichas que se adjuntan se proporcionan los datos identificativos del camino y los datos históricos, es decir los indicios recopilados que nos empujan a considerar un camino como público.

Los DATOS IDENTIFICATIVOS DEL CAMINO permiten su incorporación a la base de datos, se aporta además el nombre, término municipal y barrio o paraje. La toponimia utilizada en las fichas provienen del trabajo realizado por Gislán en el año 2001 y publicado por el Ayuntamiento 'Segurako Toponimoen mapa' .

En los adjuntos se hallan el mapa general y los planos individuales para los cuales, los topónimos, son obtenidos en los servidores de cartografía digital de Gobierno Vasco (BTA de geoeuskadi).

La organización de los caminos y sus ramales correspondientes es modificable, intentamos que transmitan una idea de su uso sin fragmentarlos demasiado. Algunos caminos incorporan ramales, con estatus y titularidad también pública.

Los DATOS DESCRIPTIVOS DEL CAMINO: Inicio y final, longitud, anchura aproximada en metros), ramales. Así como su situación jurídica (naturaleza y título) y los posibles condicionantes que puedan existir al uso común general o especial en su caso.

Los DATOS HISTÓRICOS DEL CAMINO: Se refiere a los cuatro capítulos que son los Indicios que demuestran su uso público. Cartografía antigua y catastro. Textos antiguos. Testimonios recogidos. Otros. Ver metodología y anexo donde aparece la documentación recopilada.

En la ficha no se aportan datos sobre testimonios por protección de datos, ahora bien se podrá profundizar en estos capítulos si surgen dudas sobre su titularidad o alegaciones al respecto.

La CARTOGRAFIA / ORTOFOTOMAPA en formato SHAPE y PDF, para ser incorporada a cualquier Sistema de Información Geográfica GIS.

Se ha preparado un **mapa general** a escala 1/7.500, con el objeto de que sea manejable en tamaño DIN-A1. Muestra todos los caminos que proponemos inventariar, sobre ortofotografías actuales, en diferentes colores, según sean caminos públicos principales BN o secundarios BMB. Se incluye en dicho mapa la capa de catastro de rústica para poder observar la delimitación de las parcelas y el dibujo de los caminos allí incluidos. Otra capa de información obtenida de Udalplan, muestra el planeamiento urbanístico en vigor, con el objeto de identificar los suelos urbanos, residenciales e industriales sobre los que en principio no está realizado este inventario, sobre los que rigen instrumentos de ordenación de mayor rango o superiores.

2.- Objeto

Cuántas disputas, cuántos pleitos, cuántos problemas ocasionan las distintas consideraciones, interpretaciones e incluso jurisprudencias que se dan en torno a los caminos, su titularidad, sus derechos, sus servidumbres, sus costumbres, etc.

Nuestra ingeniería dedicada exclusivamente al desarrollo rural lo detecta constantemente y lo padece, al igual que todos los profesionales de los gabinetes y oficinas técnicas de Ayuntamientos; secretarios, arquitectos, urbanistas, aparejadores, contratistas; forestalistas, agricultores, ganaderos, baserritarras; paseantes, senderistas, vecinos, excursionistas...

Y cómo no, la propia Corporación con su alcalde a la cabeza es “víctima” de tener que mediar en enfrentamientos enquistados entre vecinos, con mucha carga personal y difícil solución, por falta de herramientas objetivas a las que acogerse.

Las nuevas infraestructuras, los nuevos planes urbanísticos, la propia recuperación histórica y cultural de las antiguas vías de comunicación, el nuevo turismo local, el senderismo, las rutas BTT...necesitan urgentemente CLARIFICAR definitivamente la consideración y el estatus de todos y cada uno de los caminos que existen y existieron en cada municipio.

No se puede estar expuesto, en cada una de estas acciones-actividades citadas, a la libre o interesada interpretación del estatus-titularidad de un camino por parte de un vecino o de un propietario, que tenga un simple antojo, ocurrencia o capricho tal vez interesado.

Debemos establecer definitivamente el carácter y titularidad de los caminos, adjudicándoles su status legal correspondiente.

De esta forma no evitaremos discusiones, pero dotaremos a técnicos, administradores y políticos de una herramienta fundamental para resolver, en base a criterios técnicos contrastados, todos los problemas que históricamente ha generado este asunto, pero que además se multiplican en los últimos tiempos por los nuevos usos y una nueva mentalidad más individualista que la de la sociedad rural de antaño.

Los nuevos planes de desarrollo urbanístico, las nuevas infraestructuras de suministros, los nuevos viales o mejoras de los existentes que dan servicio a un delicado sector primario y usos

de ocio y turismo..., contarán a partir de la entrega de nuestro trabajo, con un documento que se consultará por cada técnico, según cada caso y no tendrá la incertidumbre actual respecto a la titularidad o sobre las alegaciones-problemas en obra, etc., que se encontrará en cada proyecto.

Es cierto que durante un tiempo se creará un revuelo entre vecinos, propietarios, etc. y que las sugerencias serán muchas y variadas. Por eso nuestra ingeniería propone un procedimiento pausado pero garantista, en base a un protocolo oficial, en el que nuestros técnicos atienden a todas y cada una de las propuestas presentadas y resuelven debidamente según los casos tanto desde el punto de vista geográfico o histórico como administrativo y jurídico.

Para ello tenemos el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que nos marca las pautas a seguir, y anima a los Ayuntamientos a ejercer la potestad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste. (Ver capítulo de esta memoria donde se explica el procedimiento).

Nosotros gestionamos todo el trámite desde el inicio en la investigación en campo hasta la culminación protocolaria con la aprobación del Inventario.

Presentación pública y abierta, del trabajo ante vecinos, propietarios e interesados y medios de comunicación. Una vez finalizada la fase de investigación presentamos un primer borrador a la corporación municipal para someterlo a un primer análisis conjunto. Una vez consensuado su contenido y revisada su argumentación jurídica se procede a la aprobación inicial del documento. Inmediatamente se publica en el Boletín. Exposición pública de un mes o más si así lo estima la corporación. Se inicia así un periodo consultivo y de alegaciones que aconsejamos sea generoso en los plazos para dar oportunidad a todos los interesados de aclarar sus dudas y en su caso presentar las alegaciones que estimen oportuno. Atendemos personalmente todas y cada una de la alegaciones que se presenten. Las estudiamos y respondemos. La resolución de todas ellas se tratará conjuntamente con la propia corporación y con el asesoramiento jurídico adecuado. Una vez resueltas y comunicadas las alegaciones se procede a la aprobación definitiva del documento. Aprobación en Pleno municipal, acta

firmada por la secretaría municipal y se procede a la inclusión de los caminos resultantes en el Inventario de Bienes de Dominio Público del Ayuntamiento.

Según el artículo 32.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD1372/1986 de 13 de junio), *“Los inventarios serán autorizados por el Secretario de la Corporación con el visto bueno del Presidente, y una copia del mismo y de sus rectificaciones se remitirá a la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma.”* Adjuntamos las direcciones a las que deberá ser enviado:

- **Gipuzkoako Gobernuaren Ordezkariordea / Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa. C/ Pio XII.aren Plaza, 6, 20010 Donostia**
- **Gipuzkoako Foru Aldundia. Gipuzkoa Plaza, S/N, 20004 Donostia.**

Es posible que alguno de estos caminos quede “pendiente de resolución” por cuestiones circunstanciales o de oportunidad. Estos casos quedarán excluidos del inventario que seguirá su tramitación.

Finalizando el trabajo con la aprobación definitiva plenaria del Inventario. A Partir de ese momento cada caso que tuviéramos que profundizar en su investigación, dictaminar o resolver, sería tratado mediante expediente de investigación específico, quedando expresamente excluido del presente trabajo y presupuesto; y para el cual el ayuntamiento podrá requerir aprovisionamiento de fondos a sus promotores para acometerlo.

3.- Bases para la identificación de los caminos públicos

Haciendo mención a la Norma Foral 17/1994, de 25 de Noviembre, sobre Carreteras y Caminos de Gipuzkoa en su artículo 3.3 dice, ***todos los caminos abiertos al uso público se presumen de titularidad pública***, titularidad que es además Municipal. Para el caso de Bizkaia no tenemos legislación propia sobre caminos a la cual recurrir.

D.J.M. Barandiaran en la enciclopedia “Euskaldunak”, define y explica el AUZOLAN y los trabajos que así se hacían. Para el caso de los caminos menciona que su mantenimiento se hacía en Auzolan para aquellos ***caminos que unen las casas de la vecindad entre sí; la vecindad con el núcleo urbano o con una vía principal; o bien la vecindad con sus terrenos de monte comunal***. Así estos son los caminos que nosotros vamos a considerar públicos.

El auzolan es una forma de organización de y para la colectividad. Aunque haya trascendido su aspecto más romántico, no debemos olvidar que para el caso de los caminos era obligatorio; por cada caserío debía acudir a cada convocatoria una persona mayor de 14 años y capaz de trabajar bajo sanción económica en caso de no hacerlo; es decir, ***se trata de una contribución obligada con las infraestructuras viarias porque se consideran éstas como necesarias para el normal desarrollo de la actividad colectiva; una muestra más del carácter público de toda esa red viaria que vertebraba el territorio***.

Los asturianos lo denominan SEXTAFERIA, definiéndose como trabajo colectivo y ***obligatorio*** desarrollado entre los vecinos para la reparación de caminos, fuentes, abrevaderos, monterías y otras obras y tareas de utilidad pública e interés vecinal. En contraposición a la ANDECHA (ORDEAK en euskera según Bonifacio de Echegaray, 1929) que es un trabajo personal, ***voluntario*** y gratuito (hoy por ti, mañana por mi) para determinados momentos del ciclo agrícola, donde las tareas deben desarrollarse con prontitud y por ello requieren el concurso de muchas personas. También se recurre a la andecha vecinal como fórmula de solidaridad campesina (viudedad, enfermedad, etc.).

La prestación personal o participación de los vecinos en el arreglo y mantenimiento de los caminos es una práctica obligatoria que ya aparece mencionada en 1785, en la Instrucción de Caminos o primera legislación al respecto.

Y esto en la actualidad crea mucha confusión. El que trabaja en un camino o decide arreglarlo por su cuenta lo considera suyo, a veces insiste en que su padre lo arreglaba también.

Tenemos un documento de Azpeitia de 1953 que dice lo siguiente: *“El que suscribe, Alcalde de Barrio de Urrestilla, tiene el honor de poner en conocimiento de esa Corporación, que habiendo apreciado sobre el terreno las quejas formuladas por los vecinos que utilizan **el camino vecinal** que se dirige....en el sentido que se encuentra intransitable, es preciso se concedan a los mismos **MIL CIEN RACIONES**, para ser distribuidas **entre el personal que ha de laborar en su reparación**”.*

De igual modo si analizamos por ejemplo un documento de 1899 donde se relacionan los caminos vecinales del municipio de Arrasate tenemos: *“Es de opinión unánime que los 61 caminos que cruzan en diferentes direcciones este término municipal, siempre han sido conocidos en el nombre de **caminos vecinales todos los cuales salvo alguna rara excepción son carretiles o de herradura y considerados de utilidad pública, como vías de comunicación que sirven de tránsito al público facilitando al mismo tiempo a los labradores de los medios necesarios para la realización de los múltiples y variados trabajos de labranza a que los mismos se dedican..... se continuará como hasta aquí facilitando la refacción de pan y vino a los vecinos de cada barrio los días que se dediquen a los trabajos personales de auzolan para la buena conservación de los mismos**”.*

Es decir que los caminos vecinales sirven de tránsito al público y a los labradores para sus trabajos y son de utilidad pública realizándose su conservación en auzolan.

Más recientemente se ha continuado con el proceso, el Ayuntamiento con ayudas públicas de Diputación, estatales, etc. pavimentaba todos los accesos a los caseríos, con el consentimiento de los propietarios que además, si era necesario, cedían gustosamente los terrenos colindantes para su ampliación.

El problema es que a veces son demasiados caminos y parece que en algunos municipios no hay presupuesto para todos. Se fijan prioridades y quedan al final de la lista los caminos a caseríos deshabitados, de segunda residencia, sin explotación agrícola, caminos que conducen solo a un caserío, o a explotaciones forestales, etc., según los casos, teniendo que asumir su conservación el usuario más interesado. Esto ha provocado confusión en mucha gente, siendo algunos casos, difíciles de reconducir.

Concluimos, apoyándonos principalmente en lo dicho por Barandiaran, que **todos los caseríos de la vecindad tienen un camino público de acceso**. Nosotros recurrimos a la definición de caserío que desarrolla el Decreto 105/2008 en su artículo 9.1.c: "...edificio con ocupación residencial con anterioridad al 1 de enero de 1950", para poder distinguirlo de una nueva vivienda o chalet con camino particular. De igual manera el art. 9.2 desarrolla las características de las ruinas de caseríos que han perdido su opción de reconstrucción.

Como resumen aportamos que en el ámbito de los caminos, la propiedad pública resulta generalmente de un proceso histórico-geográfico de naturaleza inmemorial: **la prescripción inmemorial**, consistente en la posesión de la cosa desde tiempos remotos. Este es el título de propiedad que van a poder presentar los Ayuntamientos en muchos de los caminos, para lo cual debemos demostrar dos cosas: **1. La posesión (o uso público); 2.- El carácter inmemorial de la posesión.**

Si analizamos otro documento de Azpeitia, año 1830 entenderemos mejor los términos de camino público y de servidumbre o uso inmemorial:

Testificando sobre un camino cerrado por un vecino ante las quejas de los vecinos que lo utilizan: *"que como habitantes y vecinos que somos del barrio de Eizagirremendia, tenemos de **uso y costumbre inmemorial** pasar con nuestro ganado y consortes por el **camino público** que por el punto conocido.....dirige a las caserías y montes de aquella mediación. La **calidad de ser público ese camino e inmemorial el uso** que hacen de él todos los habitantes de aquella barriada, parecía constituir en ellos un **derecho perpetuo e indestructible, y una servidumbre continua en los terrenos por donde pasa, sin embargo...**"*

*“...prometió decir la verdad... de ser éste **público y de servidumbre** de tiempo inmemorial para el paso de ganado y carretas y especialmente de los habitantes del barrio de Eizagirremendia”.*

4. Definiciones y antecedentes jurídicos.

El desconocimiento general que se cierne sobre los llamados caminos rurales es un resultado más del elevado grado de desatención que sufren los caminos en general; desatención que empieza por la falta de **definición legal de camino**. Desde un punto de vista legal y administrativo, se entiende por caminos todos aquellos viales que la Ley de carreteras no considera carreteras (forales..), independientemente de sus características técnicas, por lo cual existen caminos con anchuras y superficies absolutamente asimilables al concepto popular de carretera como vial asfaltado.

El tema de los caminos rurales, de su titularidad y uso, es un tema de singular interés desde muy diversas y hasta contradictorias perspectivas:

- La de los caminos como acceso a caseríos y explotaciones agrarias.
- La de los caminos como acceso a explotaciones forestales.
- La de los caminos como acceso de los ciudadanos (urbanos) al monte, a la naturaleza (montañismo, senderismo).
- La perspectiva de los caminos como lugares para la práctica de algunos deportes (mountainbike, motocross..)
- La de los caminos como importante elemento de nuestro patrimonio histórico, de interpretación de nuestro territorio y nuestra historia.

Cada una de estas perspectivas responde a intereses sin duda legítimos pero diferentes y hasta contrapuestos, lo que es causa de importantes conflictos: problemas de derecho de paso, de mantenimiento y reparación de daños, cerramientos, apropiaciones indebidas...

Todo conflicto llama a una respuesta de los poderes públicos, respuesta que exige una regulación jurídica adecuada y la actuación de la Administración vigilando su cumplimiento, construyendo, manteniendo los caminos y conservándolos.

Este inventario entendemos que es un movimiento de la Corporación Local en ese sentido y pretende que conflictos enquistados en el Ayuntamiento desde hace años, por falta de

pruebas contundentes que clarifiquen los desacuerdos, se solucionen ampliando miras y gracias a esta nueva aportación de datos.

Definición de caminos antiguos o tradicionales: El término de camino antiguo o tradicional no se deriva de ninguna clasificación legal. Se trata de una definición que sirve básicamente para identificar las vías de comunicación preindustriales, construidas para el uso de un tránsito no motorizado. En función del tránsito para el que fueron ideadas, los tipos de caminos más destacados son:

- Caminos carreteros, contruidos para el tránsito de carretas, carros y carruajes, también llamados en su día carreteras. En su mayor parte han ido siendo adaptados al tránsito motorizado y hoy forman parte de la red de caminos rurales y vecinales.
- Caminos de herradura, pensados para el tránsito de personas y animales de carga, son absolutamente predominantes en zonas de montaña.
- Sendas, pensadas solo para el uso de personas.
- Vías pecuarias, establecidas especialmente para el tránsito del ganado.

Uno de los principios inspiradores de la nueva LEY DE DERECHO CIVIL VASCO ha sido el de solidaridad y la función social de la propiedad. *“Junto a la propiedad individual, las leyes ampararán las diversas formas de propiedad comunal, familiar y social peculiares del Derecho civil vasco de forma que las mismas se acomoden a la realidad social del tiempo en que deban ser aplicadas”.*

Que la aplicación de la nueva Ley no confunda las servidumbres de paso (servidumbres de paso privadas para fincas enclavadas entre otras ajenas y sin salida a camino público, y sus correspondientes predio sirviente y dominante que trata la nueva Ley en su artículo 14) con los caminos que ya N. Vicario de la Peña en 1897 denominaba “Servidumbres rústicas de camino de carácter público” en referencia a lo que hoy nosotros denominamos “Caminos Públicos” y que son recogidos en el **Inventario de Bienes de Entidades Locales**.

La inmensa mayoría de los denominados “Caminos de Servidumbre” de Euskal Herria, a diferencia de Castilla, tienen un carácter público y no privado; la red viaria configurada por

estos caminos, además de los Reales y vecinales, es lo que hoy debemos considerar la RED DE CAMINOS PUBLICOS DE EUSKAL HERRIA y otorgarles su merecido estatus para garantizar su permanencia como Bienes de Dominio Público que son por satisfacer una necesidad colectiva y primaria como la movilidad y el acceso al medio natural. Lo son porque suponen desde su origen inmemorial un uso común y general a todos los vecinos y transeúntes, sean o no dueños de las fincas colindantes, porque tratamos de caminos surgidos para la movilidad general inherente a todos los usos del medio rural que a lo largo de su larga historia han vertebrado el territorio y que forman parte hoy de la Red de Caminos Públicos.

Sobre el concepto “camino de servidumbre”, Nicolas Vicario de la Peña, juez y registrador s.XIX, nos dice en su obra Derecho consuetudinario de Vizcaya, 1897::

“A primera vista parecen servidumbres privadas... es lo cierto que profesamos la opinión contraria, entendiendo que la senda y el camino carretil de las mieses ó heredades son en Vizcaya servidumbres públicas por la forma de constituirse, su manera de conservarse, modo de utilizarlas y mutua conveniencia de los predios sirviente y dominante.

En primer lugar, por la forma de constituirse, no ha sido el título legítimo el medio de darlas nacimiento; no se indica tampoco en su apoyo la prescripción; preguntad, si no, a aquellos que las disfrutaban o las sufren, y todos unánimes y conformes os contestarán: En todo el Señorío, las servidumbres para las fincas son aquellas que les ha dado el uso y la costumbre, y que nadie puede perturbar o alterar en lo más mínimo. No invocan en apoyo de su disfrute el título, pues este medio, que únicamente admite el Código Civil para dar existencia legal a las servidumbres discontinuas, sean o no aparentes, solo daría derecho a aquel en cuyo favor estuviesen constituidas, y no podrían aprovecharse de las servidumbres así establecidas la generalidad de los vecinos; cosa que no acontece en este país, donde se transita libremente por sendas y caminos de los terrenos labrantíos, sin que puedan oponerse, ni de hecho se opongan, los dueños de las fincas respectivas. No es tampoco la prescripción el título al que alegan; la existencia de la servidumbre se funda en la ley de la necesidad, que primitivamente obligó a los dueños respectivos de las fincas, atendida la disposición topográfica del terreno, a dar acceso o paso a los demás colindantes, así como estos reconocían a su vez igual derecho a los demás asurcanos; en otros casos, el que por vez primera labraba una faja de terreno mayor o menor, se encontraba con que por ésta venían pasando anteriormente los cultivadores de los predios

inmediatos, y al efectuar la roturación o desmonte reconocía y respetaba el uso establecido de pasar, bien a pie o con carro; y en ambas formas las servidumbres nacieron simultáneamente con la propiedad privada o con anterioridad a ella, porque hay que partir del hecho innegable de que la propiedad pública es anterior a la privada; que lo que fue primero de común aprovechamiento pasó luego al dominio del pueblo, de la tribu después, de la familia más tarde y del individuo finalmente.

La manera de conservarse las servidumbres también demuestra el carácter público que tienen, pues hállanse bajo la salvaguardia de los Ayuntamientos y alcaldes de barrio, que desde antiguos tiempos han venido interviniendo en el arreglo y conservación de las mismas, como de interés común, sin que la codicia ni el abuso de los vecinos pueda alterar o gravar el disfrute de ellas.

El uso de las servidumbres es común y general a todos los vecinos y transeúntes, sean o no dueños de las fincas en el término o vega por donde tienen que atravesar la senda o carretera; y es que éstas, no solo reportan utilidad y satisfacen la necesidad de dar acceso a las fincas, sino que además responden a una necesidad general, dada la naturaleza y topografía del terreno, la humedad del clima, etc., bien para poner en fácil y breve comunicación, sin las humedades de los caminos de barrizada, a un grupo de casas con otras, o ya para dar salida a sus fincas, o al monte común o particular o a otro sitio cualquiera.

Decimos que son la inmensa mayoría porque no son todos; en efecto, hay caminos que sí son estrictamente “Servidumbres de paso privadas” con sus correspondientes predios sirviente y dominante y su correspondiente título o adquisición por prescripción. Pero desde luego que estos no son a los que se refieren los “baseritarras”, campesinos, de Bizkaia y Gipuzkoa, por ejemplo, cuando reclaman con vehemencia “...hori zordanbidea da eta zabalik egon biko da beti...” (Traducido literalmente al castellano como: “...ése es un camino de servidumbre y debe estar siempre abierto...”); se refieren sin género de duda a que son caminos públicos, sobre los que no tiene derecho solo aquel en cuyo favor se ha constituido una servidumbre sino la generalidad de los vecinos y transeúntes sean o no dueños de fincas en esa zona, sin que puedan oponerse, ni de hecho se opongan, los dueños de las fincas colindantes.

“Las servidumbres rústicas de senda, camino y paso por heredad ajena carecen por punto general de título en que fundarlas, y de prescripción en que apoyarlas; tienen el carácter de públicas, y por el uso y costumbre han sido establecidas, sin que su existencia conste inscrita en el Registro de la propiedad correspondiente, siendo la autoridad administrativa la encargada de mantener el buen orden en el régimen de la propiedad comunal particular de los municipios... y a ellos debe continuar sometida esta materia si no se quiere ver surgir empeñados y enojosos pleitos, donde la resolución judicial ha de ser reñida con la realidad, pudiendo ser estrictamente legal conforme al derecho de Castilla, pero prácticamente inicua, por estar en pugna con el consuetudinario de Vizcaya”.

No entendemos, ni por supuesto compartimos, por qué, hoy, cuando se analiza el texto de una escritura redactada en esa época (es frecuente que el historial registral de las fincas arranque de la época inicial del Registro de la Propiedad, establecido por la Ley Hipotecaria de 1861), cuando apunta a un “Camino de Servidumbre” de forma generalizada y automática, se identifique con un ámbito privado, atribuyéndose uno de los colindantes la titularidad del Camino. Cuando una escritura cita “camino de servidumbre” pueden darse ambos casos: que se trate de un derecho de paso para con el predio dominante a parcela enclavada o que se trate de un Camino Público.

Aunque en los litigios sobre caminos se recurra constantemente y por todos sus actores a las escrituras como fuente de indicios significativos, podemos afirmar que en el ámbito de los caminos, las escrituras no son tan determinantes como nos quieren hacer entender quienes defienden los intereses privados sobre la red de caminos públicos que vertebró todo el territorio vasco desde tiempo inmemorial y con su natural evolución acompasando los usos tradicionales y nuevos. Incluyen identificadores como topónimos, cultivos, caminos, titulares imposibles de descifrar sobre unos linderos enumerados mediante los cuatro puntos cardinales totalmente confusos, subjetivos e interesados. En el caso de los caminos, sí podemos afirmar sin embargo que como documentos establecidos hace un siglo o siglo y medio, y que actualmente pueden haber cambiado sustancialmente tanto las circunstancias como la interpretación que de ellas hacen los actuales actores, las escrituras son anacrónicas. Todo el mundo parece olvidar que son precisamente los caminos los que no tienen escrituras propias para defenderse.

“**Los Usos**” de los caminos: Es de vital importancia diferenciar el “Uso Común General” de un camino del “Uso Común Especial”. El “Uso Común General” es aquel que ni daña ni perjudica especialmente en nada ni al camino ni perturba ningún otro derecho ni requiere de ninguna concurrencia ni acción especial para ejercerlo; entre ellos está, por supuesto, el uso peatonal, cabalgaduras y ciclable, además de otros para los que haya sido acondicionado y que no comprende el uso especial. Este es el uso que un Ayuntamiento debe garantizar en todos sus caminos públicos a no ser que concurren circunstancias especiales que aconsejen su limitación o condicionante y que deberán recogerse en las **Ordenanzas** municipales.

El “**Uso Común Especial**” de un camino es aquel que supone una mayor intensidad, peligrosidad y desgaste o incremento del daño sobre el firme del propio camino y sobre su entorno natural. Este está sometido a control y a un régimen de uso regulado por la Ordenanza municipal que tratará de preservar su buena conservación y en su caso la reparación de los daños ocasionados por el uso especial ejercido. En los caminos de los territorios vascos son los usos forestales los más habituales de este capítulo y se regulan mediante fianzas y tasas además de una tradición forestal centenaria que significa unas prácticas respetuosas con los firmes de los caminos y su entorno en la mayoría de los casos; está interiorizada cada vez con más fuerza la idea de que es más conveniente y rentable una buena práctica continuada que un eventual aprovechamiento abusivo del camino. También hay otros usos especiales ligados al ocio del motor y otras competiciones que por ser más recientes no están debidamente regulados y comienzan a generar conflictos; también y, si cabe, con más motivo, en estos casos debe atenderse a las Ordenanzas, es decir, el “cómo” se utilizan los caminos y el desarrollo de su articulado orientado a facilitar los usos racionales de estas infraestructuras, su control y los recursos que generen los usos especiales para destinarlos precisamente a su conservación, mantenimiento y mejoras sin entrar en conflicto con la actividad económica y social ordinaria.

Los Usos quedan referenciados en los artículos 76 y 77 del R.B.E.L.

El objeto de este inventario es determinar la titularidad de los caminos, en ningún caso alterar el funcionamiento del USO ESPECIAL de los mismos; cuestión ésta que se regirá bien por los Estatutos de las asociaciones de los propietarios colindantes o en su defecto por las ordenanzas municipales.

“Las modificaciones de anchura, trazado y otras mejoras”: Los Caminos están vivos; sí, es evidente y reconocido que los caminos han evolucionado con nosotros, con nuestros usos. Lo que originalmente fue una ruta de herradura pasó a ser un camino carretil y más adelante adquirió una anchura de rodadura para coches o camiones forestales por poner un ejemplo muy común en nuestro territorio. De la misma forma que varió su ancho, lo hizo en su firme y lo que es más importante: en su trazado.

El camino es uno y por decirlo contundentemente, cuando se altera su trazado o anchura y se hace de forma tácita con el consentimiento de sus colindantes, el nuevo sustituye al anterior a todos los efectos y siempre que no se mantenga expresamente también el antiguo por otros usos o valor cultural o natural. Y ello a pesar de que las Escrituras sin modificar no lo expresen así. De igual manera ocurre con el firme, obras de mejora sufragadas por instituciones públicas en la mayoría de los casos o frecuentemente contribuyendo al coste junto a los beneficiarios afectados, que tienden a sentirse dueños.

5. Utilidades del inventario.

- los nuevos planes de desarrollo urbanístico: gracias a este inventario se podrá tener información sobre todos los caminos que entretejen el territorio y de esa manera tenerlos en cuenta en los nuevos desarrollos.
- Las mejoras y adecuaciones de los viales de las explotaciones agroganaderas.
- las nuevas infraestructuras de suministros: conducciones de agua, desagüe, telefonía, tendido eléctrico, gas, etc.
- los nuevos viales
- usos de ocio y turismo, no hay que olvidarse, por obvio, de los caminos antiguos como garantes de una determinada vialidad pública, fundamentalmente pedestre. Senderismo, BTT, rutas ecuestres...etc.
- Destacando sobre los anteriores, su utilidad como instrumento de resolución de conflictos entre vecinos, propietarios de terrenos etc., por sus usos, derechos y obligaciones.

Contarán a partir de la entrega de nuestro trabajo, con un documento que se consultará por cada técnico, según cada caso y no tendrá la incertidumbre actual respecto a la titularidad o sobre las alegaciones-problemas en obra, etc., que se encontrará en cada proyecto.

Aconsejamos explícitamente incorporar este inventario al **planeamiento urbanístico** del municipio, dentro del capítulo de Sistemas Generales: Caminos rurales, con el objeto de dotarlos del rango jurídico que requieren y así poder acometer su regulación de usos, etc.

6.- Metodología y fases

Estudiamos el territorio iniciando una investigación cartográfica acompañada con el reconocimiento in situ de los parajes relevantes, que nos permitan entender y descifrar el desarrollo histórico de la red de caminos. Documentación histórica de archivo, secuencias de fotografías aéreas desde el año 1945 hasta las más recientes, catastros antiguo y nuevo, mucho testimonio vivo que nos permita contrastar toda la información recopilada, y activar el método retroalimentado en el que ningún indicio por sí solo es determinante, sino que la suma de ellos y su coherencia, harán que determinemos si un camino es de titularidad pública o privada.

Para la ejecución de un camino se contemplaba la posibilidad de apertura del correspondiente expediente expropiatorio o la posibilidad, que solía ser muy frecuente, de que el propietario cediera con gusto y en su beneficio y del interés público, la insignificante porción de terreno que era necesaria, evitando así la formación de dicho expediente. No era habitual acudir al Notario para registrar este tipo de cesiones y por tanto hoy en día nos encontramos con descripciones de fincas que no se corresponden con la realidad.

El análisis es por tanto Histórico-Geográfico-Jurídico, para cumplir con un “Acto Administrativo” de vital importancia para la pervivencia de todos los caminos públicos del municipio, como es la aprobación en pleno y recogida en acta del Inventario de Caminos.

El trabajo lo distribuimos en tres fases: investigación, instrucción y resolución.

La fase de investigación finaliza con la entrega de un documento provisional para proceder a su aprobación inicial, dando así curso a la segunda fase de “Instrucción”.

Esta segunda fase consiste en tramitar el procedimiento administrativo correspondiente con su periodo de exposición pública (no menor a veinte días, recomendable un mes); consultas técnicas y alegaciones. Tratándose de un asunto que afecta a terceros y a un número indeterminado de personas, se deberá procurar exponer y anunciar al máximo de interesados

posible, publicando en el Boletín Oficial, en prensa y medios locales atendiendo al procedimiento común.

La tercera fase consiste en resolver las alegaciones que se hayan presentado, analizando y considerando los argumentos, documentos y demás indicios que puedan alterar o no la primera estimación del carácter público o privado de un camino. Esta tercera fase concluirá con la entrega del documento de aprobación definitiva del Inventario.

6.1. Investigación sobre cartografía y textos antiguos.

El Archivo Histórico Municipal, en general, no suele ser de gran utilidad por lo limitado de los datos históricos existentes en su escasa documentación conservada. Hay que tener en cuenta que el interés que este tipo de archivos ha suscitado en gran parte de los Ayuntamientos hasta hace pocos años ha sido mínimo, lo que ha originado la pérdida de una valiosa fuente de información.

El espectro cronológico que abarcan los fondos, hoy en día en la mayoría de los casos se centra en los siglos XIX y XX, con lo que la ayuda que pueden ofrecer a nuestro trabajo se limita a datos puntuales extraídos de censos de población, contribución vecinal rústica y urbana, Obras y Actas municipales.

Nos resulta válida la documentación sobre reparación de caminos públicos. Estos datos en ocasiones vienen a completarse con alusiones a expedientes de construcción de caminos que frecuentemente se hallan en el propio Archivo Foral en mayor extensión y detalle.

Es precisamente este **Archivo General, la sección administrativa**, quien aporta, en su **fondo de Carreteras, caminos vecinales y de Barriada**, la mayor cantidad de datos sobre los caminos a analizar al presentar Planos y expedientes de caminos vecinales forales construidos en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX y en los que queda constancia tanto documental como gráficamente de los caminos preexistentes.

La sección judicial del archivo de Corregimiento también suele contener pleitos sobre caminos de interés.

En cuanto a los **fondos cartográficos del Centro Nacional de Información Geográfica y del Servicio Geográfico del Ejército**, cabe mencionar que son de gran interés, sobre todo cuando se refieren a un área geográfica reducida ya que aportan la información de una forma muy detallada. Así ocurre con las **minutas municipales de los años 30** utilizadas para la confección del mapa topográfico nacional.

Otra de las fuentes será el **Catastro Rústico**:

Un punto válido para nuestro estudio lo proporciona la propia distribución de la división parcelaria y el dibujo de los caminos entre parcelas particulares que allí se representan, tanto en el catastro actual como en el antiguo, apreciándose variaciones entre ambos, que debemos interpretar.

Para establecer los límites de los polígonos catastrales se utilizaban algunas de las vías de comunicación más importantes de los municipios. Este hecho se ha tenido muy en cuenta, resaltándolo como indicio que demuestra el uso público de un camino, ya que si éste fuera de poca entidad no hubiese sido elegido en los años 50 como **camino divisor de polígonos catastrales**.

Así según las instrucciones para la elaboración del Catastro de 1942, para la constitución de las líneas divisorias de polígonos se debían tomar referencias con la característica de no estar expuestas a variaciones, no ser caminos de servidumbre y presentar por tanto garantías de inmutabilidad.

Capítulo II. Instrucción 11: *“Los límites de polígonos serán siempre líneas permanentes no expuestas a variaciones como ríos, arroyos, caminos vecinales, carreteras, canales, etc. Se prescindirá por tanto de arroyos cuyo curso pueda variar, caminos rurales que no estén bien determinados y puedan asimismo cambiar de un año para otro, sendas, caminos de servidumbre que puedan perderse y, en general, de cuanto no presente garantía de inmutabilidad”.*

El **vuelo de los años 54-56** que se utilizó como base para realizar el catastro nos proporciona la realidad geográfica de hace 50 años y por tanto los trazados de los caminos existentes en esa época.

El **Registro de la Propiedad**: Los datos con los que contamos son los referentes a las fincas matrices y a las fincas generadas como consecuencia de las segregaciones habidas en aquellas.

Tampoco es prioritario el estudio de las escrituras que tiene un valor informativo y aunque ello sea bien sabido, cabe recordar que el principio de legitimación registral o de presunción de exactitud *“no se extiende a los datos Físicos o de mero Hecho, que no quedan cubiertos por la fe pública”*, que *“reiterada doctrina jurisprudencial señala que el citado Registro carece de una base física fehaciente, ya que reposa sobre las simples declaraciones de los otorgantes y, en consecuencia, no garantiza los datos y circunstancias de mero hecho que se constatan en el mismo, como son la naturaleza, situación, linderos y superficie de la finca inscrita, nombres con que son conocidos los parajes o los referentes a su superficie.”*

Nos interesa destacar especialmente dos aspectos que contempla la doctrina:

1. Los datos informativos que contiene la descripción de la finca reposan sobre la simple declaración de los otorgantes.
- 2. En caso de discrepancia, la realidad física o extraregistral de la finca prevalece sobre la realidad registral.**

Por consiguiente, a la hora de analizar el valor informativo de la escritura habrá que tener muy presente que la redacción de la descripción de la finca surge de un acto unilateral de naturaleza subjetiva sin contrastar, pues el autor original del contenido del documento es el

propio interesado y porque en su materialización no intervienen terceros directamente implicados, como los titulares de las fincas colindantes o los ayuntamientos en el caso de los caminos públicos.

Los títulos de propiedad pueden usarse para defender o rechazar la existencia de caminos públicos, pero hay que subrayar que **la finalidad de la descripción de la finca no es determinar la existencia o la titularidad de caminos.**

Los caminos públicos sólo excepcionalmente están inscritos en el Registro de la Propiedad y esto fundamentalmente porque tanto la legislación hipotecaria como la municipal establecen que los bienes de dominio público son exentos de inscripción, y no es hasta la modificación del año 1998 que el Reglamento Hipotecario prevé la posibilidad de inscribirlos. Por consiguiente, **la ausencia de inscripción de un camino público ni prueba la inexistencia del bien ni contradice su naturaleza pública.**

A menudo nos presentan las escrituras de propiedad o la nota simple del Registro alegando la ausencia de información para negar la existencia de un camino público o de un lindero concreto. "*Mi escritura no dice nada*". Siendo el principal argumento. El *argumentum ex Silentio*, consiste en la interpretación de la omisión de información en el documento como una afirmación negativa, cuando en realidad la omisión equivale simplemente a un "**no data**", es decir a una ausencia de evidencia que sólo tiene un débil valor probatorio en ausencia de otras evidencias contradictorias.

Se trata primeramente de documentos subjetivos producto de un acto unilateral efectuado por un propietario original generalmente incompletos e imprecisos, y que pueden ser fósiles informativos, aunque también documentos dinámicos y cambiantes, y que contienen carencias y errores, que pueden además acumularse con el tiempo.

Hay que analizar e interpretar los datos que estos contienen objetivamente, críticamente, científicamente, tal y como hay que hacerlo con cualquier fuente documental, contextualizándolos y confrontándolos con el resto de fuentes de información y de medios de prueba.

6.2.- Testimonios recogidos

En este apartado se agrupa tanto a representantes y técnicos municipales que colaboran en la aportación de datos, como informantes locales casuales o visitados mediante una cita previa, así como opiniones de expertos y bibliografía consultada.

Los testimonios vivos son una fuente de información muy valiosa, frecuentemente facilitan información que de otro modo sería muy costosa conseguir. La generación que ha vivido en constante contacto con su entorno natural está desapareciendo y son estas personas las que guardan en su memoria colectiva los detalles que guiarán los pasos a nuestra investigación.

Todavía quedan personas mayores que pueden aportar testimonios de gran valor sobre trazados y usos de los caminos. Sin embargo no parece un tema que se esté heredando en las generaciones siguientes, por lo que debemos aprovechar el momento con urgencia.

6.3.- Otros indicios que demuestren el Uso público de los caminos

Además de recurrir a los capítulos antes mencionados, fuentes documentales y testimonios vivos locales, hemos querido agrupar en este capítulo otra serie de razones o indicios que nos inclinan a pensar en el uso público de un camino determinado. Estos indicios son los siguientes:

- Abierto al uso público:

Como bien decíamos anteriormente haciendo mención a la Norma Foral 17/1994, de 25 de Noviembre, sobre Carreteras y Caminos de Gipuzkoa en su artículo 3.3 dice, ***todos los caminos abiertos al uso público se presumen de titularidad pública***, titularidad que es además Municipal.

Abierto al uso público, es decir sin puertas ni impedimentos que lo dificulten. A veces contamos con el indicio de que existe un recorrido de senderismo que discurre pacíficamente por el camino en cuestión.

- Vestigios y restos constructivos:

Se refiere a signos aparentes, visibles y evidentes de que ha existido un camino de cierta entidad, esto es: restos de empedrado que indican la existencia de una **calzada** que normalmente no solía ser construida por un particular para su uso y disfrute, sino que solían tener un carácter más colectivo, un uso público, manteniéndose entre todos los vecinos y no pudiendo ser cerradas u obstaculizadas bajo ningún pretexto. De igual manera podríamos incluir en este apartado cruceros, muretes... que apunten a la existencia de un camino de cierta magnitud.

- Acceso necesario a ermita o paraje de uso común:

Contamos con testimonios escritos que nos hablan de la existencia de prácticas habituales como **letanías, rogativas, procesiones**, ruegos y demás tradiciones que giran en torno a las ermitas e iglesias, que se realizaban por ciertos caminos en diferentes fechas y por diversas razones. La escuela, el molino, la ferrería, el lavadero, calero, aserradero y tantos lugares de uso y fines colectivos... todos estos lugares disponen de su camino público.

Los caminos utilizados para la celebración de estos acontecimientos y acciones, entendemos que han tenido un uso público generalizado y por esa razón decidimos incluirlos en el inventario. De igual manera parajes populares y festividades asociadas a ellos también se consideran.

- Denominación antigua del camino:

El hecho de encontrar en documentación antigua y principalmente en cartografía antigua caminos con una denominación determinada, donde se están señalando dos parajes de entidad, bien sean dos pueblos, dos barrios, un pueblo y un barrio, etc. apunta a que ese camino ha tenido un uso público generalizado, es decir que no ha sido construido por un particular para su propio disfrute, sino que ha tenido un carácter más colectivo, manteniéndose entre todos los vecinos y no pudiendo ser cerrado u obstaculizado bajo ningún pretexto.

De igual manera incluimos en este apartado los llamados *andabideak* o caminos funerarios, por todo lo que su nombre indica.

7. Titularidad y procedimiento administrativo.

7.1 Presunción de titularidad pública.

Como bien dice un Profesor de Derecho Administrativo de la UPV, haciendo mención a la Norma Foral sobre Carreteras y Caminos de Gipuzkoa, ***todos los caminos abiertos al uso público se presumen de titularidad pública***, titularidad que es además *Municipal*.

La presunción no significa que sean de titularidad pública, ni que no quepa prueba de lo contrario, pero supone la alteración en la carga de la prueba: en principio deben entenderse por los particulares, por los Notarios, por los Registradores, por los Tribunales y por la Administración como públicos. Serán los particulares que reclamen su titularidad los que deberán probarla.

Por nuestra parte investigamos dicha titularidad pública. En el ámbito de los caminos, la propiedad pública resulta generalmente de un proceso histórico-geográfico de naturaleza inmemorial: **la prescripción inmemorial**, consistente en la posesión de la cosa desde tiempos remotos. Este es el título de propiedad que van a poder presentar los Ayuntamientos en muchos de los caminos, para lo cual debemos demostrar dos cosas: 1. La posesión (o uso público); 2.- El carácter inmemorial de la posesión.

Además los caminos pueden ser declarados como Vías de servicio por sus titulares, lo que permite establecer limitaciones al tránsito, a pesar de su condición de vías públicas.

Desde el punto de vista administrativo los caminos pueden diferenciarse entre públicos y privados, destacando que por derecho consuetudinario los caminos son municipales mientras no tengan otro titular (público o privado).

7.2 Definición de bienes de dominio público.

Según los art. 2 y 3 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de Junio por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales:

“Los bienes de las Entidades Locales se clasificarán en bienes de dominio público y bienes patrimoniales.

Los bienes de dominio público serán de uso o servicio público.

*Son bienes de uso público local los **caminos**, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local.”*

Son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades Locales, tales como Casas consistoriales, Palacios provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos.

Hasta aquí se deduce que los caminos de utilización común general cuyo mantenimiento sea competencia del Ayuntamiento son bienes de uso público y como tales pertenecen al dominio público de la Entidad Local.

Los bienes de dominio público son inapropiables, imprescriptibles y recuperables de oficio por la Administración. Se resalta esto para demostrar que el hecho de haber dejado de usarse o mantenerse un camino no significa que haya perdido su carácter público y aunque esto pueda parecer se recupera fácilmente por parte de la Administración correspondiente.

7.3 El inventario de bienes de dominio público.

Según el art. 17 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de Junio por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales:

*“Las Corporaciones Locales están obligadas a formar **inventario** de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición”.* Además según el art. 34 *“El Pleno de la Corporación Local será el órgano competente para acordar la aprobación del inventario ya formado, su rectificación y comprobación”.*

Así, a pesar de que en muchos municipios dicho inventario se halle sin actualizar y de que la información que contiene, en lo que al capítulo de vías públicas se refiere, sea imprecisa e incompleta ya que a menudo solo consta un listado de caminos pavimentados, vistos los artículos mencionados anteriormente, se deduce que ese inventario tiene gran valor jurídico.

Por tanto, los caminos que están incluidos en ese inventario ya han adquirido la categoría de Bienes de Dominio Público y han recibido el visto bueno del Pleno del Ayuntamiento.

En el estudio sobre los caminos públicos, nos encontramos situaciones diferentes.

Cada una de estas situaciones deberá recibir tratamientos distintos por parte de la Corporación Local. Así se tienen:

*Caminos considerados públicos y sí incluidos en el Inventario de Bienes de Dominio Público que no requieren actuación jurídica alguna.

* Caminos considerados públicos y no incluidos en el Inventario de Bienes de Dominio Público, es decir, caminos en los que de diferentes formas, se puede justificar su USO PUBLICO INMEMORIAL, bien sea porque aparecen en documentos antiguos como caminos vecinales, caminos reales, etc., bien sea porque están dibujados en cartografía antigua, o porque sean caminos divisores de polígonos en el Catastro, o porque existan testigos suficientes que así lo corroboren, etc....

Tratándose de candidatos a formar parte del Inventario de Bienes de Dominio Público, que se incorporarán a éste cuando así lo apruebe el Pleno del Ayuntamiento.

Potestad de investigación

Según el art. 45 *“Las Corporaciones Locales tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos”.*

Y según el art. 46 *“El ejercicio de la acción investigadora podrá acordarse:*

- 1- De oficio, por la propia Corporación, a iniciativa, en su caso, de cualquier otra Administración que, en virtud de los deberes de información mutua y colaboración, ponga en su conocimiento los hechos, actos o circunstancias que sirvan de base al ejercicio de dicha acción.*
- 2- Por denuncia de los particulares.”*

* Caminos no considerados públicos pero que están incluidos en el Inventario de Bienes de Dominio Público.

El Pleno de la Corporación Local correspondiente deberá acordar la rectificación de la calificación de dicho camino para que desaparezca del Inventario de Bienes de Dominio Público, siguiendo las pautas ya marcadas en el art. 8:

Alteración de la calificación jurídica.

Según el art. 8 *“La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad.*

El expediente deberá ser resuelto, previa información pública durante un mes, por la Corporación Local respectiva, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma.

No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos:

- *Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.*
- *Adscripción de bienes patrimoniales por más de 25 años a un uso o servicio público o comunal.*
- *La entidad adquiera por usucapión, con arreglo al Derecho civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal”.*

7.4 Procedimiento administrativo.

Debido a la gran controversia que suscita el tema de los caminos y su titularidad; y aun no siendo estrictamente obligado si atendemos al Reglamento de Bienes, nuestra recomendación es que antes de iniciarse incluso el periodo de investigación, se haga una **presentación pública** lo más abierta y divulgada posible entre el vecindario del municipio y otros interesados con el fin de explicar directa y personalmente tanto el objeto del trabajo como su metodología; es decir, lograr que todos los vecinos del municipio y propietarios de terrenos etc. sepan desde el primer momento qué se hace, para qué y cómo.

En realidad es algo tan sencillo como explicar que el Ayuntamiento en cumplimiento de sus funciones recoja en el Inventario de Bienes los caminos de su titularidad; que lo hace para ordenar y gestionar cualquier afección inherente a sus diferentes usos y por último, y más complejo, cómo se elabora este Inventario. Para esta presentación acuden los técnicos de nuestra ingeniería quienes de forma didáctica exponen la metodología a seguir y el procedimiento administrativo. De tal forma que ningún vecino o interesado quede sin oportunidad de aportar información, debatir criterios o incluso alegar contra resolución adoptada sobre algún camino sea por inclusión o por omisión.

Una vez presentado en público el trabajo, iniciamos el estudio técnico completo del patrimonio viario del municipio obteniendo para cada camino su ficha documentada con la correspondiente cartografía histórica, referentes bibliográficos y archivísticos, testimonios vivos, ortofotografía aérea y demás indicadores u observaciones que reúna cada caso.

La recopilación de todos estos datos en toda la red viaria resultante, será la base para la aprobación en Pleno del nuevo Inventario de Bienes de Dominio Público en su apartado referente a “Caminos”.

Una vez realizada la “Aprobación Inicial” se abre el periodo de alegaciones que establece el RBEL.

En este proceso atenderemos y analizaremos todas las consultas y alegaciones explicando y mostrando los indicadores manejados para la elaboración e inclusión de cada camino en el inventario.

Buscaremos el consenso con aquellos que muestren talante dialogante en los casos que pueda darse controversia.

Tras el Análisis técnico y resolución de alegaciones por parte de nuestra ingeniería. El sentido final de la resolución lo decidirá la propia Corporación Municipal y para ello contará con nuestro Informe asesoramiento.

Una vez resueltas y comunicadas las alegaciones se procede a la **aprobación definitiva del documento.** Aprobación en Pleno municipal, acta firmada por la secretaria municipal y se procede a la inclusión de los caminos resultantes en el Inventario de Bienes de Dominio Público del Ayuntamiento.

Ante esta resolución el afectado tiene la posibilidad del Contencioso-Administrativo.

Estas derivas jurídicas que se den en el proceso, incluidos los Recursos de Reposición y las del propio Contencioso-Administrativo que se puedan dar una vez finalizado el período fijado en el contrato, no están incluidas en nuestro servicio ni en el presupuesto. Se aconseja notificar al equipo redactor del inventario para cooperar en la defensa del camino público en caso de reclamación administrativa o judicial.

Tampoco los posibles convenios para materializar permutas que se puedan dar como resultado de las negociaciones, se tramitarán una vez concluido el plazo definitivo y no son objeto de este contrato ni presupuesto.

Esas permutas deberán incluir los correspondientes expedientes de desafectación y afectación al dominio público de los caminos actuales y nuevos trazados propuestos, así como levantamientos topográficos y otra documentación necesaria que obre en poder de las partes.

Las alegaciones presentadas fuera del plazo establecido no las consideramos objeto del presente contrato ni presupuesto. Entendiendo que el período fijado es suficientemente amplio como para que cualquier afectado muestre su consulta o alegación. Y que quien no lo haga será más bien con intención de dilatar el asunto y favorecerse de la confusión que rodea a estos enquistados conflictos.

Así pues, animamos también al Ayuntamiento a que ponga todos los medios a su alcance para hacer llegar a todos los posibles afectados el programa de exposición y atención al público que se establezca.

Una vez concluido este protocolo quedará **aprobado el inventario oficial de Bienes de Dominio Público en lo que al capítulo de caminos respecta.**

Los caminos que por razones diversas no estén incluidos en este inventario no pierden, por este motivo, la naturaleza pública que puedan tener reconocida.

Realizadas las pertinentes consultas en los Servicios Jurídicos de Diputación, podemos afirmar que no es obligatoria, aunque sí garantista, la realización de este procedimiento para incorporar los caminos investigados al Inventario de Bienes de Dominio Público, ya que sería admisible su incorporación en las revisiones y rectificaciones que anualmente se deben hacer del Inventario con su aprobación por el Pleno.

Dichos Servicios Jurídicos al saber que se trata de caminos, recomiendan el seguimiento del procedimiento anteriormente descrito debido a la complejidad y controversia del tema.