

Conocer su normativa es la principal herramienta para defenderlos

Usos de los caminos públicos

Hilario Villalvilla, Ecologistas en Acción

Muchas de las actividades más degradantes sobre nuestro medio natural se realizan gracias a la accesibilidad que proporciona la extensa red de caminos públicos existentes, cuando no en los propios caminos. En este artículo se repasa la normativa y los usos admisibles de estos bienes públicos, lo que nos permitirá una mejor defensa del patrimonio que suponen.

Uno de los temas que preocupan a los amigos de los caminos públicos es el uso que se hace de ellos, ya que algunos de estos usos desnaturalizan o dañan al camino y/o al paisaje en el que éste se inserta. También, el camino sirve a veces como plataforma sobre la que un determinado uso penetra en ecosistemas sensibles afectándoles: incendios, molestias a la fauna, daños a la vegetación, etc.

Todos hemos observado cómo en un camino público se localizan tendidos eléctricos o telefónicos; hitos metálicos de la red de gas o de oleoductos; registros de tuberías de agua potable o residual (infraestructuras que van enterradas bajo el camino); o carteles publicitarios. En otras ocasiones, y cuando vamos de marcha por un camino, tenemos que apartarnos con rapidez para dejar pasar a un tropel de motos, quads, o a una caravana de 4x4 que van a todo trapo. También nos asombramos cuando en un camino público, en el cruce con una carretera, hay instalado un quiosco de venta de frutas, o que al circular por un camino público tengamos que estar abriendo algún que otro portillo. Sin embargo, no nos asombra ni molesta ver pasar un hato de ganado, un ciclista, senderistas, maquinaria agrícola o vehículos de agentes forestales o de la guardia civil que van a desarrollar sus tareas de vigilancia.

Muchos de vosotros os preguntaréis si estos usos se encuentran regulados. Pues bien, a continuación vamos a ir desentrañando los usos que se pueden desarrollar en los “caminos demaniales de uso público” del Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales (Diputaciones, Conselh, Consells, Cabildos Insulares, Ayuntamientos). Por tanto, excluimos los caminos demaniales afectos a un servicio público, patrimoniales y servidumbres públicas de paso (para más información, ver el artículo “Los caminos públicos municipales” en *El Ecologista* 46, del mismo autor).

** □

Usos de los caminos de dominio y uso público			
Criterios	Usos		
Objetivo	Normal		
	Anormal		
Subjetivo	Común	Común (característico)	
		General	
		Especial	
	Privativo	Normales	
		Anormales	Estacionamientos
			Ocupaciones

Tipos de usos en los caminos de dominio y uso público

Los juristas agrupan los usos que se pueden desarrollar en este tipo de caminos en dos criterios: el *objetivo* y el *subjetivo*. El *criterio objetivo* hace referencia al “modo de utilización de los caminos”, mientras que el *criterio subjetivo* hace referencia a “quién puede usar el camino”.

En el criterio objetivo se distinguen a su vez dos tipos de usos: *normales* y *anormales*. Los *usos normales* son aquellos a los que se destina de forma prioritaria los caminos de dominio y uso público (usos característicos): paso de ganado, comunicaciones agrarias, servicios de vigilancia, paseo, senderismo, cicloturismo, cabalgada, etc. Los *usos anormales* son aquellos que no tienen nada que ver con la función del camino, incluso los desnaturalizan, son secundarios: tendidos eléctricos y telefónicos, gasoductos y oleoductos, tuberías de abastecimiento de agua potable o de evacuación de aguas residuales, etc.

Por su parte, en el criterio subjetivo se distinguen a su vez dos tipos de usos: *uso común* y *uso privativo*, y dentro del primero de ellos, el común, distinguimos tres subtipos *común general característico*, *común general no característico* y *común especial*. Desgranemos con detenimiento cada uno de ellos para conocer su alcance.

Uso común general

En los caminos de dominio y uso público que no son vías pecuarias el *uso común general característico*, el destino principal del bien, se encuentra relacionado con el acceso a núcleos de población dispersos, a otras localidades, a la red de carreteras, a fincas y explotaciones agrarias, así como con el tránsito de ganado. Mientras, el *uso común general no característico* (uso subordinado al característico) se encuentra relacionado con el tránsito de vehículos de vigilancia, paseo, senderismo, cicloturismo, cabalgada, etc.

En el caso de las vías pecuarias el *uso común general característico* es el movimiento de ganado (trashumante, trasterminante y local), el aprovechamiento de frutos y productos espontáneos de las vías pecuarias por parte del ganado, abrevar, pernoctar y utilizar reposaderos y descansaderos. Los *usos comunes generales no característicos* son los compatibles y complementarios que establece la Ley 3/95, de 23 de marzo de vías pecuarias y sus desarrollos autonómicos.

El *uso común general, característico y no característico*, es el que pueden desarrollar por igual todos los ciudadanos, encontrándose sometidos a los principios de libertad, igualdad y gratuidad, con la única cortapisa de que el uso desarrollado por unas personas no impida el de otras. Este uso no está sujeto al pago de tasas por parte del usuario del camino, ya que impediría el ejercicio de los derechos recogidos en los artículos 19 (libre circulación) y 45 (disfrute del medio ambiente) de la Constitución (no se contempla cobro de tasas, ni en las Leyes de Tasas y Precios Públicos de las CC AA ni en la Ley de Haciendas Locales). El mantenimiento de este tipo de caminos se efectúa vía presupuestos de cada Administración titular y a través de ayudas de las Administraciones superiores hacia las de menor rango.

El establecimiento del “uso común general característico o destino principal del bien” y del “uso común general no característico o subordinado” por parte de las Administraciones titulares de los caminos de dominio y uso público es fundamental, ya que permite determinar con precisión los usos que implican mayor intensidad y peligrosidad (*uso común especial y privativo*), y su correspondiente régimen de prohibiciones y autorizaciones. Esta estratégica tarea garantiza que los usos que pretendan realizar los ciudadanos no den lugar a imprecisiones en las autorizaciones y a contradicciones de la jurisprudencia dictada en la materia. El establecimiento del *uso común general* deberá hacerse por la vía del acto singular, del instrumento de planeamiento o de las ordenanzas municipales de caminos.

Uso común especial

Prestemos atención al *uso común especial*, ya que determinados factores de este uso –entre los que se encuentra la intensidad de uso ejercido y/o la peligrosidad del mismo para la conservación de los caminos y el medio ambiente– hacen necesario establecer un régimen de control y someterlo a autorización.

Para ilustrar el *uso común especial* pongamos el ejemplo de la circulación motorizada. En principio la vemos como un *uso común general* en el caso de las comunicaciones agrarias, el tránsito de maquinaria agrícola y la circulación de vehículos de vigilancia. Sin embargo todos sabemos que existen tipologías de vehículos motorizados (4x4, motos todo terreno, quads) que penetran por los caminos, y por el medio natural, causando importantes impactos, con mayor intensidad cuando van formando caravanas o desarrollando competiciones. Por otra parte, y por lo que respecta al tránsito de maquinaria y vehículos agrícolas, superados determinados tonelajes el camino público se resiente, por lo que es necesario ejercer un control sobre ellos.

Esta situación de presión sobre el camino (incremento de los daños sobre el firme) y sobre su entorno natural (ruidos, polución, daños a vegetación y cursos fluviales, riesgo de incendio, molestias a la fauna), hace que las Administraciones titulares (para proteger el bien y el medio ambiente), consideren a éstos como *usos especiales* y, por tanto, se encuentran sometidos al control de la Administración Local (vía planeamiento urbanístico u ordenanzas), Estatal o Autonómica (normas de control de circulación motorizada en el medio natural, incendios forestales, protección de espacios naturales y especies, vías pecuarias, etc.).

Uso privativo

Este tipo de uso se entiende como la ocupación de un sector del camino de dominio y uso público de forma que limita o excluye el uso de ese sector al resto de sus usuarios. Este uso entra en colisión con el *uso común general*. Pensemos, por ejemplo, en un puesto de melones en una vía pecuaria, junto a una carretera, el cual ocupa un sector del camino y lo sustrae al uso del conjunto de ciudadanos.

El *uso privativo* se estructura en dos tipos *normal* y *anormal*, y dentro del segundo hay que distinguir los *estacionamientos* y las *ocupaciones*. En el caso de los *estacionamientos* no se produce modificación del dominio público, tan sólo colocamos determinadas cosas sobre el camino (instalaciones desmontables u obras no permanentes), mientras que en el caso de las *ocupaciones* se produce cierta transformación del dominio público (instalaciones u obras permanentes): líneas eléctricas y telefónicas; tuberías de agua y productos energéticos que van enterradas bajo el camino; anclajes de carteles publicitarios, etc.

Ambos usos, el *común especial* y el *privativo*, se encuentran sometidos a autorización o concesión por parte de las Administraciones titulares de los caminos de dominio y uso público, y se gravan con tasas (estatales, autonómicas o locales) con dos claros objetivos: obtener recursos económicos para afrontar el mayor desgaste que sufre el camino y establecer garantías (fianzas) para hacer frente a daños sobre el camino, sus elementos complementarios o el medio ambiente.

¿Dónde vienen regulados los usos de los caminos?

En el caso específico de las vías pecuarias tenemos que acudir a la Ley 3/95, de 23 de marzo y sus desarrollos autonómicos. Una de las leyes de vías pecuarias que organiza con mayor

claridad los tipos de uso es la madrileña, por lo que se ha sintetizado en cuadro adjunto el articulado relativo a éstos.

Por su parte, en los caminos del Estado los usos vienen regulados en el artículo 85 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, afectando la tipología de usos (común general, especial y privativo) establecida en ella a los caminos de dominio y uso público de todas las Administraciones Públicas. Para el caso de los caminos de dominio y uso público de las CC AA y Entes Locales hay que tener en cuenta que puede existir una norma autonómica de caminos de dominio público (Extremadura –Ley 12/2001, de 15 de noviembre–), en donde se establece el régimen de usos, pero no es la situación más generalizada. Puede darse el caso que se elabore una norma específica para un camino público (Ley 13/2000, de 21 de diciembre, del Camí de Cavalls de Menorca), o puede ocurrir que los Ayuntamientos hayan establecido el régimen de usos de los caminos de dominio público de su competencia a través de la vía del acto singular, el planeamiento urbanístico u ordenanzas municipales de caminos

Por último no olvidemos que existen normas sectoriales que limitan determinados usos en los caminos de dominio y uso público de cualquier titular: incendios, especies protegidas, circulación motorizada en el medio natural, Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de Uso y Gestión de los Espacios Naturales Protegidos, etc.

Defender los caminos públicos

- Mediante nuestra participación en la tramitación de las normas que los regulan, en sus potenciales desarrollos y reformas, evitando que sean un *coladero* de actividades agresivas;
- presionando a los gestores que los tutelan para que elaboren la norma más adecuada para establecer y regular los usos;
- determinar los usos en base a las nuevas necesidades del mundo rural, las modalidades de uso del medio natural, así como de protección del medio ambiente. En este sentido es necesario limitar los *usos comunes y comunes generales* vinculados al tráfico rodado, considerando a éstos como *especiales* cuando superen determinado tonelaje y velocidad, y limitando el uso motorizado de caminos para fines ociosos (caza, motos, quads, 4x4, etc.), tanto para preservar el camino como para evitar impactos en el medio ambiente del entorno;
- acudiendo a los procesos de información pública de ocupaciones y autorizaciones para frenar posibles usos dañinos (uso deportivo motorizado);
- formular denuncias por usos ilegales; y
- exigir a las Administraciones competentes que establezcan entre las fuerzas de seguridad locales, autonómicas y estatales, mecanismos de coordinación para vigilar indisciplinas en el uso de los caminos.

USOS ESTABLECIDOS EN LA LEY 8/98, DE 15 DE JUNIO, DE VÍAS PECUARIAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID (Título II, del uso y aprovechamiento de las vías pecuarias. Capítulos I al V. Arts. 29 al 43)					
USO COMÚN	GENERAL	PRIORITARIO (Libre, gratuito y prioritario a cualquier otro)	Trashumancia, trasterminancia y otros movimientos de ganado	Aprovechamiento de frutos y productos espontáneos por el ganado. Abrevar, pernoctar y utilizar reposaderos y descansaderos. No podrá autorizarse ninguna actuación de las previstas en el presente título, en tramos de vías pecuarias que no posean un paso practicable = o > a 12 m de ancho	
		COMPATIBLE	Circulación de personas a pie y de los animales que tengan bajo su control		
			Plantaciones lineales, cortavientos u ornamentales, sin impedir paso de ganados		
			Circulación de tractores, remolques, sembradoras, cosechadoras y maquinaria agrícola de cualquier género para el servicio de explotaciones agrarias contiguas o próximas a la vía pecuaria. Camiones motorizados de uso agrícola exclusivo que el Reglamento equipare a maquinaria agrícola	El Reglamento establecerá límites de tonelaje y otros aspectos necesarios para preservar la vía pecuaria	
			Excepcionalmente, tránsito de vehículos motorizados al servicio de establecimientos hoteleros, deportivos, culturales y educativos contiguos o próximos a las vías, cuando no sea posible acceso a los mismos de otro modo	Los vehículos deberán desplazarse por rodadas existentes	
			Tránsito de vehículos que sirva para el acceso de sus habitantes a casas, granjas y explotaciones de todo género que estén aisladas en el medio rural	Quedan excluidas de esta autorización las vías pecuarias en el momento de transitar el ganado y durante la celebración de actividades de interés ecológico o cultural	
			Vehículos motorizados del personal que desempeñe funciones de policía, inspección, vigilancia y gestión de las vías pecuarias cuyas características impedirán la producción de daños		
		COMPLEMENTARIO	Paseo, senderismo, cabalgada, cicloturismo, esquí de fondo y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados	El uso recreativo, cultural, deportivo y educativo, cuando se trate de actos masivos, competiciones y ocupación por instalaciones desmontables temporales, requieren autorización previa (se cobra tasa). Deben respetar tránsito ganadero.	
			Recogida libre de frutos espontáneos de forma compatible con tránsito ganadero	Se pueden establecer restricciones por: riesgo de incendio, especies protegidas, etc.	
		ESPECIAL	No se permiten vehículos motorizados, salvo lo establecido en artículos 31 y 33. El uso de vehículos motorizados requiere autorización. Hay que satisfacer tasa. Quedan excluidas de la autorización las vías pecuarias de interés ecológico y cultural		
Ocupaciones temporales por obras públicas	Se autorizan por razones de interés público ocupaciones temporales y, excepcionalmente, particulares				
Otras ocupaciones temporales: servicios públicos con conducciones, tuberías, cables o líneas	No pueden interrumpir uso común general prioritario, compatibles y complementarios. Se somete a trámite de información pública y de los Ayuntamientos. Se satisface tasa y garantías en caso de ser necesaria reposición por daños				
USO PRIVATIVO	Instalaciones desmontables	Mediante concesión administrativa y ocupación temporal. Sólo se permiten subterráneas. No pueden impedir tránsito ganadero y usos comunes generales compatibles y complementarios. Se somete a información pública y a los Ayuntamientos. Se satisface tasa			
	Aprovechamiento de edificios e instalaciones demaniales pertenecientes a las vías pecuarias	Las solicitan los afectados por art. 33 (competiciones,...) y Ayuntamientos. Se da concesión administrativa			
	Aprovechamiento de frutos y productos no utilizados por el ganado. Viveros, reforestación y aprovechamiento forestal. Se requiere autorización	La tasa que se paga se satisface por el concesionario, en todo o en parte, restaurando a su costa los inmuebles cedidos			
GARANTÍAS	Los vehículos motorizados no podrán exceder los 20 km de velocidad				

USOS ESTABLECIDOS EN LA LEY 8/98, DE 15 DE JUNIO, DE VÍAS PECUARIAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID (Título II, del uso y aprovechamiento de las vías pecuarias. Capítulos I al V. Arts. 29 al 43)	
DISPOSICIONES COMUNES A TODO EL TÍTULO	Se prohíben en las vías pecuarias las siguientes actividades: caza (en todas sus formas); publicidad, a fin de evitar la contaminación visual del paisaje (única excepción: los paneles de información o interpretación, carteles y signos que establezcan las Administraciones públicas en cumplimiento de sus funciones o los que informen de los servicios y establecimientos autorizados, que se ajustarán a las condiciones que reglamentariamente se establezcan); extracción de rocas, áridos y gravas; vertidos de cualquier clase; asfaltado o cualquier procedimiento semejante que desvirtúe su naturaleza; tránsito en vehículos todo terreno, motocicletas y cualquier otro vehículo motorizado, fuera de los casos previstos en artículos 31, 33 y 26; ocupaciones o instalaciones de cualquier tipo, no autorizadas en aplicación de esta Ley; cualquier otra constitutiva de infracción penal o administrativa

Bibliografía recomendada

- PONCE SOLÉ, JULI (2003): *Régimen jurídico de los caminos y derecho del acceso al medio natural*. Marcial Pons, Barcelona, 251 p.
- SIBINA TOMÁS, DOMÉNECH (2003): “Las ordenanzas de conservación y policía de los caminos municipales de uso público” en *Cuadernos de Derecho Local* nº 2. Fundación Democracia y Gobierno Local. p. 181-195.
- VILLALVILLA ASENJO, HILARIO (2000): *Manual para la defensa de los caminos tradicionales*. Ediciones Talasa. Madrid, 192 p.
- SÁNCHEZ GASCÓN, ALONSO (2000): *Ley de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid*. Manuales de Medio Ambiente. Exlibris Ediciones, SL. 159 p.