

Juli Ponce Solé  
Josep Aldomà Buixadé

## **Camins rurals**

**Règim jurídic  
i intervenció municipal**

6



Q O T

# Camins rurals

Règim jurídic  
i intervenció municipal

Juli Ponce Solé  
Josep Aldomà Buixadé

---

# Camins rurals

## Règim jurídic i intervenció municipal



**Diputació  
Barcelona**  
xarxa de municipis

Àrea de Cooperació  
**Oficina Tècnica  
de Prevenció Municipal  
d'Incendis Forestals**

© d'aquesta edició: Diputació de Barcelona  
© del text: Juli Ponce i Josep Aldomà  
Febrer de 2003

Producció: Institut d'Edicions  
de la Diputació de Barcelona  
Disseny de la coberta: Gándara Asociados, SA  
Impressió: Sagràfic, SL  
Dipòsit legal: B-5912-2003

# Índex

Introducció .....	9
Objecte del treball	
Els camins rurals: definició de camí i distinció d'altres figures	
Primera part .....	15
Tipologia de camins rurals en funció de la seva titularitat i destinació.	
Elements definidors de cada tipus, normativa reguladora i característiques més rellevants	
1. Tipologia de camins rurals	
2. Règim jurídic aplicable als camins municipals	
Segona part .....	29
La recuperació de camins públics o d'ús públic	
3. Recuperació d'ofici de la possessió de camins de domini públic, de l'ús públic de camins privats i de la possessió de camins patrimonials i de drets patrimonials de pas sobre camins privats	
4. Plantejament de conflictes sobre la propietat pública o privada dels camins rurals	
Tercera part .....	57
Intervenció pública en camins privats	
5. Introducció	
6. Ordenances i plans reguladors dels camins rurals privats	
7. Llicències i camins privats	
8. Imposició de deures als propietaris de camins rurals mitjançant ordres de l'Administració	
9. Prestacions personals	
10. Coacció directa	
11. Sancions	
12. Drets de pas a favor de béns immobles patrimonials o del conjunt de ciutadans en camins privats	
13. Expropiació forçosa de camins privats	
14. Camins rurals privats	

Quarta part .....	87
Facultats dels titulars de camins privats i de camins públics per al seu tancament i per imposar «peatges» als usuaris	
15. Camins rurals que formin part del patrimoni dels ens locals	
16. Introducció	
Cinquena part .....	97
Particularitats a partir de la legislació sectorial	
17. Els camins ramaders	
Sisena part .....	107
Responsabilitat pels danys soferts per tercers amb motiu de la circulació per camins públics	
18. La jurisdicció contenciosa administrativa com a única jurisdicció competent per a conèixer de totes les accions de responsabilitat contra les administracions públiques. Les novetats normatives al respecte	
19. Pressupostos i requisits de la responsabilitat patrimonial de l'administració en relació amb els camins	
Setena part .....	117
Esquemes procedimentals	
20. Procediment per a la recuperació d'ofici de la possessió de camins de domini públic local	
21. Procediment per a la recuperació d'ofici de la possessió de camins patrimonials de les entitats locals	
22. Suspensió d'obres il·legals en camins públics o privats que s'estan realitzant sense llicència o ordre d'execució	
23. Suspensió d'obres il·legals en camins públics o privats quan s'estan realitzant sense ajustar-se a la llicència o ordre d'execució prèvies	
24. Suspensió d'obres en camins públics o privats quan s'estan realitzant a l'empara de llicència o ordre d'execució il·legal	
Vuitena part .....	133
Glossari de termes i abreviatures emprades	

# Introducció

## Objecte del treball

L'objecte del treball que iniciem consisteix en l'exposició del règim jurídic aplicable als diferents tipus de camins rurals i de les intervencions que els ajuntaments poden dur a terme en aquests camins, ja formin part del patrimoni municipal o no.

En coherència amb aquest objectiu, el treball que se'ns planteja se centra en les facultats i drets dels municipis sobre els camins rurals, principalment, els que són de la seva titularitat; però també ens referirem a les intervencions que els municipis poden dur a terme sobre els camins de titularitat privada o, excepcionalment, de la titularitat d'altres administracions públiques. Així doncs, és evident l'enfocament eminentment jurídic que requereix aquest estudi.

D'entrada, cal tenir present una consideració de caràcter general. Es tracta de que tots els béns públics estan destinats (finalitat genèrica) al compliment de fins d'interès general i vinculats a aquests fins. Alhora, cada categoria de béns públics està destinada a una finalitat o destí específic. A més, i com a conseqüència de la titularitat pública, l'ordenament jurídic ha optat per una normativa sobre adquisició, ús i gestió, conservació i protecció, etc., diferent de la que s'estableix pel patrimoni dels particulars: aquest es regeix pel dret civil; el patrimoni públic pel dret administratiu.

D'altra banda, les intervencions administratives sobre camins rurals de titularitat privada estarien justificades perquè hi ha algun tipus d'interès públic que incideix sobre ells i que requereix ser protegit. Tot i la proclamació del dret a la propietat privada de l'art. 33 de la Constitució, el mateix precepte justifica la intervenció pública quan afirma que la funció social de la propietat delimita el contingut d'aquest dret, d'acord amb les lleis; i, també, a partir de l'art. 128.1 del mateix text, que proclama la subordinació a l'interès general de tota la riquesa del país en les seves diverses formes, sigui quina sigui la titularitat.

Segons els preceptes constitucionals citats, les intervencions que afectin el contingut del dret de propietat i limitin, d'alguna manera, els drets o facultats dels particulars propietaris, hauran d'estar previstes en una norma amb rang de Llei (STC 37/1987, de 26 de març); en aquest àmbit, doncs, no hi cap el reglament independent.

Atès, però, que la reserva de Llei no està proclamada en termes absoluts, podria ser diferent quan es limitin drets de tercers usuaris sense un dret expressament reconegut, en què la intervenció administrativa podria preveure's reglamentàriament sempre que tingui una justificació

raonablement emparada en el corresponent esquema legal del nostre ordenament. Seria el cas, per exemple, de la normativa catalana reguladora de la circulació de vehicles a motor per camins rurals, públics o privats.

D'altra banda cal tenir present que, algunes categories de béns públics (costes, forests, aigües, etc.) tenen un règim jurídic propi o específic. També les carreteres, però no els camins rurals; en relació amb aquests, solament s'ha regulat legalment alguns usos o activitats en la mesura que poden afectar el medi natural o el gaudi d'aquest medi pels ciutadans (circulació de vehicles a motor, utilització per a mesures de prevenció d'incendis, etc.). Però, a més, el fet de que un camí estigui situat totalment o parcial dins del domini públic especial que hem citat (costes, forests, etc.) o dins d'un espai natural d'especial protecció, comportarà l'aplicació de les normes especials que s'estableixin en aquestes legislacions sectorials.

D'acord amb tot això, el règim jurídic aplicable generalment als camins públics serà el general dels béns de domini públic –atès que la destinació més freqüent és l'ús públic–, o, excepcionalment, el dels béns patrimonials. Quan sigui d'aplicació una normativa sectorial per a determinat tipus de béns, el règim general serà d'aplicació subsidiària.

Una altra qüestió que es planteja en relació amb els camins de domini públic i que voldríem deixar definida en aquesta introducció, és la de si la propietat del camí ha de ser en tot cas pública, o bé, si seria admissible que sobre un camí de propietat privada existeixi un dret real d'ús públic o general. En aquest cas, atesa l'afecció a l'ús general, el camí també s'hauria de considerar de domini públic.

Aquesta qüestió no està solucionada encara avui. Sense pretendre donar-hi una solució definitiva –cosa que tampoc entra dins l'objecte d'aquest treball–, voldríem deixar clarament exposades les alternatives possibles tant des d'un punt de vista teòric-jurídic com des d'un punt de vista pràctic.

Començant per l'òptica teòrica, està clar en els nostres textos legals que el patrimoni públic i, més concretament, el que constitueix el domini públic, està integrat per béns en sentit estricte –coses de naturalesa diversa, entre les que estarien els camins rurals– i per drets reals sobre béns de particulars. Segons això, no hi hauria d'haver cap inconvenient legal en admetre que un camí de propietat privada pot formar part del domini públic municipal, en virtut de l'existència d'un dret real de pas de caràcter general –d'ús públic–. Aquesta interpretació a partir de la literalitat dels textos normatius reguladors del domini públic, seria concordant amb la doctrina jurisprudencial de les sales del contenciós administratiu que defensen la recuperació d'ofici de la possessió pública dels camins de domini públic i remetent a la jurisdicció civil la discussió sobre la propietat; d'aquesta manera es dissocia entre propietat privada i possessió pública. Aquesta possessió pública consistiria en l'ús públic o general del camí rural.

Però amb rigor tècnic-jurídic hem d'admetre que la remissió a l'ordre civil de les qüestions sobre la propietat també podrien portar a la conseqüència contrària: que reconeguda la propietat privada del camí en l'ordre civil s'anul·laria la naturalesa demanial presumida inicialment en l'ordre contenciós administratiu i desapareixeria la possessió pública.

La doctrina administrativista no ha aprofundit en aquesta problemàtica, sinó que s'ha limitat a discutir si el domini públic és reconduïble a una forma de propietat especial –centrant el debat en la titularitat–, o si està constituït per un conjunt de potestats públiques diverses atribuïdes per l'ordenament jurídic; sense que els defensors de la primera posició neguin l'existència de les potestats administratives, ni que els defensors de la segona neguin la titularitat pública.



En l'actualitat, la doctrina s'està decantant progressivament a favor de la segona tesi; aquesta, des del nostre punt de vista, és compatible amb admetre la dissociació entre la propietat privada d'un camí i la possessió pública del mateix.

Si ens situem en el terreny pràctic, ens sorgeix la pregunta de quins efectes tindria pels particulars propietaris d'un camí rural el fet de que hagin d'admetre un ús públic i general i, en conseqüència, que el camí pugui formar part del domini públic. És evident que això comportaria, pels particulars, quedar pràcticament privats de totes les seves facultats dominicals, creant-se una situació anòmala. Malgrat tot, creiem que aquest supòsit seria perfectament factible a la pràctica, si bé amb caràcter realment excepcional. Una qüestió diferent és que si l'ús públic no tingués caràcter immemorial, sinó que es volgués crear vers el futur, caldria acudir a l'adquisició de la propietat pública a través de les fórmules previstes en el Codi civil o dels mecanismes previstos en la Llei d'expropiació forçosa.

En aquest treball parlarem de titularitat pública d'un camí, per referir-nos tant a la titularitat dominical o propietat com a la titularitat d'altres drets reals sobre camins de propietat o domini privat.

## Els camins rurals: definició de camí i distinció d'altres figures

Segons el diccionari general de la llengua catalana, camí és «l'espai a recórrer per a anar d'un indret a un altre» o la «tira de terreny més o menys ampla que va d'un indret a un altra disposada expressament per a transitar-hi». Aquestes definicions són similars a les que fa el Real Diccionario de la Lengua Española, segons el qual, camí és la «tierra hollada por donde se transita habitualmente» o la «vía que se construye para transitar». Veiem que es tracta de definicions àmplies, on l'element comú el constitueix la seva destinació a ser un element d'unió entre dos o més indrets per a poder-hi transitar, igual com les carreteres o qualsevol altra via de comunicació. Com anirem veient, és en aquesta coincidència material o substantiva que rau la dificultat per a poder distingir entre les nocions de camí i carretera. Pel mateix motiu, aquestes definicions terminològiques són insuficients per a formular un concepte de camí des d'una òptica estrictament jurídica.

Actualment, no trobem una definició positiva de camí o camí rural, de caràcter general, ni en la legislació estatal ni en la catalana. A diferència d'altres comunitats autònomes, com la Llei 9/1990 (modificada per la Llei 7/2002, de 27 de maig), de Castella-la Manxa, de carreteres i camins, art. 1.3, que defineix els camins com «las vías de dominio y uso público destinadas al servicio de explotaciones o instalaciones y no destinadas fundamentalmente al tráfico general de vehículos automóviles». O la Llei valenciana 6/1991, de 27 de març, de carreteres, art. 4.d, que es refereix als camins de domini públic de la comunitat autònoma com «aquellas vías de titularidad pública que no tengan la consideración de carretera pero que sean susceptibles de tránsito rodado», no essent aptes per aquest trànsit, aquelles que «no se ajusten a las características de diseño y construcción exigidas por la normativa correspondiente» (art. 5). O, més recentment, la Llei de la Comunitat Autònoma d'Extremadura 12/2001, de 15 novembre, que regula els camins públics, segons la qual «son caminos públicos las vías de comunicación terrestre de dominio y uso público, destinadas básicamente al servicio de explotaciones e instalaciones agrarias y que, por no reunir las características técnicas y requisitos para el tráfico general de vehículos automóviles, no puedan clasificarse como carreteras» (art. 2).

Fixem-nos en les diferències substancials entre la definició de camí de les diferents lleis autonòmiques. La redacció del precepte de la Llei castellano-manxega sembla reservar el concepte de camí a vies de domini públic i d'ús públic; per contra, la Llei valenciana i l'extremenya es refereixen exclusivament als camins de domini públic, amb la qual cosa sembla que admeten l'existència de camins de domini privat a més dels de domini públic. També cal destacar que la castellano-manxega considera que els camins no són vies destinades fonamentalment al trànsit de vehicles de motor, mentre que l'extremenya afirma que no reuneixen les característiques tècniques que els farien aptes pel trànsit rodat. La valenciana, per la seva banda, considera, de forma més adequada a la realitat actual, que han de ser susceptibles de trànsit rodat, dintre del qual, clarament, s'inclouen els automòbils.

Pel que fa a la definició de carretera, la Llei catalana 7/1993, de 30 de setembre, de carreteres, seguint les pautes de la Llei estatal 25/1988, de 29 de juliol, de carreteres i camins, es limita a definir les carreteres i a excloure els camins de la seva regulació. Amb la qual cosa, la definició de camí o camí rural –en les diferents tipologies existents–, s'haurà de fer de forma negativa o residual: són aquelles vies de comunicació per on circulen vehicles, persones o animals i no tenen la condició de carreteres.

Les carreteres es defineixen, tant en la legislació estatal (art. 2) com en la catalana (art. 2.1), per la conjunció de dos requisits:

- Que siguin vies de domini i ús públics.
- Que estiguin projectades i construïdes fonamentalment per a la circulació de vehicles automòbils; cosa que es tradueix, bàsicament, en què estiguin asfaltades, doncs altres requeriments com l'amplada o la disponibilitat de voreres o cunetes, etc., són més relatius.

Pel que fa a la condició de béns de domini públic, aquesta també és predicable d'una part important de camins i es reconeix en la legislació de règim local com a freqüent i habitual. Cosa diferent és que, a diferència de les carreteres, hi ha camins que, essent de titularitat pública, tenen caràcter patrimonial i no demanial, o camins que són de titularitat privada i estan al servei exclusiu de finques o propietats particulars.

De la mateixa manera, també hauríem de considerar que el segon requeriment –que estiguin projectades i construïdes fonamentalment per a la circulació de vehicles automòbils–, tampoc és exclusiu de les carreteres; en ocasions –i cada dia és més habitual–, trobem camins asfaltats o sense asfaltar que comuniquen poblacions i/o explotacions agropecuàries pels quals circulen quasi exclusivament vehicles automòbils. Per tant, aquests dos requisits emprats per a definir una carretera, són imprecisos i incorrectes, perquè es poden predicar d'altres vies de comunicació no integrades dins la definició, com són un nombre important de camins.

D'altra banda, dins la definició de camí hem d'admetre que s'hi inclouen vies de comunicació que no estan destinades a facilitar la circulació de vehicles automòbils. En ocasions, per les pròpies característiques físiques (com l'amplada reduïda i limitada al pas d'una persona o cavalleria o com l'existència de desnivells, esglaons o accidents del terreny insalvables pels automòbils). Aquests camins també podran ser de domini públic o privat; i el fet de no ser aptes per a la circulació de vehicles automòbils simplement comportarà que la problemàtica que plantegen a les entitats locals pugui ser diferent: la circulació de motos tot terreny, o l'intent d'apropiació de part de propietaris de finques colindants, el seu tancament al pas de vianants o excursionistes, etc.

La legislació estatal de carreteres declara inaplicable els preceptes de la Llei als camins o, al menys, a determinats tipus de camins. De forma similar, la Llei catalana 7/1993, estableix en l'art. 2.2:

«Queden exclosos de l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei:

- »– Les pistes forestals i els camins forestals.
- »– Els camins de servei o d'accés, de titularitat pública o privada, construïts com elements auxiliars de les activitats específiques dels seus titulars. L'apertura d'aquests camins a l'ús públic es pot acordar per raons d'interès general, de conformitat amb la normativa específica aplicable, i s'aplicaran les normes d'ús i seguretat pròpies de les carreteres i, en el seu cas, a efectes d'indemnització, la Llei d'expropiació forçosa.
- »– Les noves vies que siguin executades pels ajuntaments d'acord amb el planejament vigent.»

Però hem de reconèixer l'existència de camins que no són forestals, ni de servei o accés, ni noves vies municipals (noves vies tant podrien ser camins rurals com vies urbanes). Aquests, ni estarien inclosos dins l'àmbit de la Llei de carreteres ni exclosos expressament. Algun autor, com PÉMAN GAVIN, manifesta que se'ls hi podria aplicar supletòriament la legislació de carreteres. Cosa que veiem problemàtica en alguns aspectes, com les distàncies per a les zones d'afectació o que les finques colindants no tinguin accés directe a les noves carreteres.

També volem destacar que les carreteres són en tot cas de domini públic, segons estableix l'art. 7.1 de la Llei catalana: «Les carreteres objecte de la present Llei són de domini públic, corresponent als seus titulars dur a terme la seva execució, gestió i explotació». Cosa que les diferencia dels camins rurals, que poden ser de domini públic, patrimonials o de propietat de particulars.

D'altra banda, l'art. 4.1.c) proclama l'existència d'una xarxa local de carreteres: és la que serveix de suport al tràfic intermunicipal, integrada pel conjunt de vies que faciliten l'accés als municipis i nuclis de població i activitat no situats sobre les xarxes bàsica i comarcal, i comprèn totes les carreteres que no figuren en la xarxa bàsica ni en la comarcal. Sembla que els titulars d'aquesta xarxa també ho poden ser les entitats locals; concretament, els consells comarcals o els municipis; per contra, no ho serien les diputacions perquè les xarxes provincials han passat a ser de titularitat de la Generalitat en virtut de la DT 1a d'aquesta llei, encara que mantinguin la gestió mentre no s'efectuï el traspàs de recursos. Ni tampoc l'Estat, perquè les de la seva titularitat estan excloses de la Llei (art. 1).

Pel que fa als consells comarcals, sembla fora de dubte la possibilitat que siguin titulars d'alguna nova carretera, perquè, en el cas de les provincials, quan passin a la Generalitat, aquesta pot delegar la gestió en els consells comarcals de les que formen part de la xarxa local, i no esmenta els municipis (DT 2a). En la pràctica, actualment existeixen carreteres que són de titularitat municipal, tot i que –en molts casos– tenen un ús i finalitat clarament comarcals. Algunes lleis autonòmiques sobre carreteres es refereixen expressament a les locals; en són exemple la d'Astúries (Llei 13/1986), Castella-Lleó (Llei 2/1990), Balears (Llei 5/1990), Castella-la Manxa (Llei 9/1990) i Comunitat Valenciana (Llei 6/1991).

En tot cas, «correspon al Pla de carreteres de Catalunya definir la xarxa bàsica i la comarcal i establir les condicions per a definir la xarxa local, així com establir el règim general de les vies pertanyents a totes les xarxes».

Des del nostre punt de vista, no és un factor decisiu per a la consideració com a camí, el fet de que hi puguin circular automòbils o no (solament vehicles com carruatges o bicicletes o bé persones a peu o animals). Però que cada vegada és més habitual trobar vehicles automòbils (4x4, *quads*, motos tot terreny, etc.) circulant per tot tipus de camins –àdhuc per senders o corriols que abans solament podien transitar persones a peu o amb animals– és freqüent coincidir amb trànsit de motos preparades. Això queda palès no solament en la realitat, sinó també per les mesures legals que s’han hagut d’adoptar per a ordenar o limitar la circulació de vehicles a motor pels camins rurals.

Creiem que per l’objecte del nostre treball, ens hem de referir a un concepte de camí en sentit ampli, com a **vial apte per al pas de vianants, bicicletes o vehicles a motor, ja siguin de dues o de quatre rodes.**

Tanmateix, el que és important per l’objecte del nostre estudi és la titularitat pública o privada dels camins (concepte eminentment jurídic) i la destinació del camí a uns usos determinats: al servei o ús general de tota la població per comunicar punts oberts al públic en general, i de lliure accés o al servei dels particulars que usen el camí per accedir a les seves finques.

Com a tancament d’aquest apartat, voldríem posar de manifest el caràcter dinàmic de la definició de camí, fet que es manifesta en exemples com els següents:

- Alguns camins (siguin els que uneixen poblacions, vies pecuàries, camins forestals, etc.) es transformen materialment en carreteres, encara que mantinguin formalment la condició de camí.
- Els camins ramaders estan soffrint un lent procés de desaparició amb la quasi extinció de la transhumància i es transformen, en el millor dels casos, en camins rurals o forestals; en altres, en carreteres o trams de vies urbanes.
- Actualment, els vehicles automòbils envaeixen no solament carreteres, sinó també els camins.
- Vies d’interès local (provincial o de diversos municipis), han passat a ser d’interès autonòmic.
- Destrucció o desaparició total o parcial de camins rurals que en el passat havien estat importants.
- Molts municipis s’interessen perquè alguns camins rurals que tradicionalment han format part del seu domini públic passin a ser carreteres de titularitat provincial o autonòmica, amb l’objectiu d’alliberar-se dels costos de millora del ferm i de conservació i reparació.
- Obertura de nous vials, principalment en terrenys forestals, que ocasionalment poden consolidar-se.
- Assumpció pels municipis de la titularitat de camins de particulars que uneixen habitatges aïllats o petits nuclis de població amb el nucli urbà.

## **PRIMERA PART**

### **Tipologia de camins rurals en funció de la seva titularitat i destinació. Elements definidors de cada tipus, normativa reguladora i característiques més rellevants**

#### **1. Tipologia de camins rurals 17**

1.1 Tipus de camins per les seves característiques físiques i per la funció desenvolupada 17

1.2 Tipus de camins segons estiguin situats en un espai físic amb un règim jurídic especial o estiguin destinats a un fi concret, exclusiu o preferent 18

1.3 Tipus de camins segons la seva titularitat 18

#### **2. Règim jurídic aplicable als camins municipals 21**

2.1 Camins de domini públic local 22

2.1.1 Règim jurídic 22

2.1.2 Elements definidors dels camins del domini públic local 22

2.1.3 Característiques més significatives 23

2.2 Camins de caràcter patrimonial 26

2.3 Camins comunals 27

# 1. Tipologia de camins rurals

Per la finalitat del treball, ens interessa distingir els que tenen un règim jurídic diferenciat. Aquest règim jurídic depèn, avui dia, de criteris diversos com són la titularitat pública o privada, la seva destinació a l'ús o al servei públic, les característiques físiques o la funció primordial que presten, la seva ubicació en espais forestals o espais naturals protegits, o la catalogació com a camí ramader.

## 1.1 Tipus de camins per les seves característiques físiques i per la funció desenvolupada

Tradicionalment, al llarg de les diferents èpoques, s'han utilitzat denominacions diverses per als diferents tipus de camins, segons les seves característiques físiques i la funció o servei que presten; en ocasions, la terminologia emprada era característica de les diferents comarques o territoris de Catalunya.

D'acord amb el concepte ampli de camí que hem adoptat, per a la classificació dels camins, segons les seves característiques físiques i destinació a uns usos determinats, utilitzarem les definicions que dóna el Decret català 166/1998, de 8 de juliol, que desenvolupa la Llei 9/1995, de 27 de juliol, sobre accés motoritzat al medi natural.

Segons l'art. 2, als efectes d'aquest Decret s'entén per:

- **Camins forestals**, les vies de terra o pavimentades de circulació permanent que serveixen per a la gestió, la vigilància i la defensa de les forests, amb una amplada mitjana de plataforma de 4 metres, que formen la xarxa forestal bàsica.
- **Pistes forestals**, les vies de terra o pavimentades connectades amb les anteriors i de característiques similars, construïdes primordialment per al transport dels aprofitaments forestals, amb una amplada mitjana de plataforma de 3 metres, que formen la xarxa forestal secundària.
- **Pistes de desembosc**, les vies de terra i de circulació temporal exclusivament construïdes per al transport d'aprofitaments forestals, amb una amplada mitjana de plataforma de 2,5 metres.
- **Camins rurals**, les vies pavimentades o de terra de circulació permanent construïdes per a la millora de les infraestructures agrícoles, ramaderes i forestals, d'unió entre infraestructures agrícoles, ramaderes i forestals, d'unió entre localitats o d'accés a cases o nuclis de població situats en zones rurals.

- **Camins ramaders**, els camins seguits tradicionalment pel bestiar transhumant en els seus desplaçaments periòdics per a l'aprofitament de les pastures naturals.
- **Camins de bast**, els antics camins aptes per al pas d'animals de càrrega i no aptes actualment per a la circulació de vehicles de quatre rodes.
- **Corriols i senders**, vials únicament aptes per al pas de vianants.

Aquesta classificació no recull altres tipus de camins que històricament havien tingut importància pràctica, com els «camins rals» o els «camins de sacraments», etc., que avui podem considerar sense cap inconvenient inclosos dins de les categories citades pel Decret 166/1998. En cada cas s'inclouen en aquella categoria que, d'acord amb les seves característiques físiques i destinació actual, sigui la més adient. Així, per exemple, hi pot haver algun camí ral o part del mateix que sigui un camí rural; també és habitual que els antics camins de sacraments siguin avui senzills corriols o senders per on poden transitar-hi persones o bicicletes.

Aquesta classificació, a més, no té pròpiament efectes jurídics de caràcter general, llevat de les normes de dret consuetudinari que s'aplicaven o s'apliquen encara en algunes zones del territori. El règim jurídic que s'aplica a cadascuna d'aquestes categories serà el general segons la seva titularitat. Tret d'aquelles que tenen un règim jurídic especial, com és el cas dels camins ramaders o dels que tenen la condició de terrenys forestals. En aquests casos s'aplica la normativa específica i, supletòriament, la del domini públic. Per aquest motiu, i amb l'objectiu de tenir un text més ordenat i clarament diferenciat, seran objecte d'un tractament en un capítol separat.

## 1.2 Tipus de camins segons estiguin situats en un espai físic amb un règim jurídic especial o estiguin destinats a un fi concret, exclusiu o preferent

- **Camins protegits o amb règim especial**, els que estan situats en un espai amb tractament jurídic diferenciat, com són els forestals, els espais naturals protegits o les zones afectades per la Llei de costes. Així, per exemple, segons la Llei catalana 6/1988, de 30 de març, d'ordenació dels terrenys forestals de Catalunya, art. 2.2: «Tanmateix es consideraran terrenys forestals... les pistes i camins forestals»; fet que comportarà l'aplicació de la normativa sectorial o especial amb caràcter preferent sobre el règim jurídic general o ordinari, en aquells aspectes regulats en la primera.
- **Camins ramaders**, els camins seguits tradicionalment pel bestiar transhumant en els seus desplaçaments, que disposen d'una legislació específica. Aquesta legislació sectorial s'aplicarà preferentment a l'aplicable en general als camins.
- **Camins ordinaris**, els que no formen part d'un espai natural amb un règim de protecció complementari o no estan destinats a un ús amb tractament jurídic diferenciat.

## 1.3 Tipus de camins segons la seva titularitat

El Codi civil (art. 338-345), tradicionalment, ha classificat els béns segons «les persones a qui pertanyen» en:

- **Béns de domini públic** (art. 339): d'ús públic, de servei públic i destinats al foment de la riquesa nacional.
- **Béns de propietat privada**, de l'Estat o dels particulars (art. 340 i 345).
- **Béns del Patrimoni Reial** (art. 342).

El tercer grup eren béns exclusius de l'àmbit estatal; en l'àmbit provincial i municipal, el Codi civil no preveu l'existència –cosa lògica– de béns del Patrimoni Reial.

Aquesta classificació està desfasada i és incompleta pel que fa als béns de titularitat pública. A partir de la implantació del règim administratiu com a règim jurídic aplicable amb caràcter general a l'activitat de l'Administració pública, també s'ha introduït un règim diferenciat per a regular tot allò relatiu als patrimonis públics, és a dir, al patrimoni de l'Administració, i s'ha superat la classificació establerta en el Codi civil.

Així, en l'àmbit local,<sup>1</sup> segons l'art. 1.1 del Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament del Patrimoni dels ens locals de Catalunya, «el patrimoni dels ens locals és constituït per tots els béns i els drets que els pertanyen, sigui quina sigui la seva naturalesa i el títol d'adquisició».

Aquest precepte va en consonància amb l'art. 79.1 de la LRBRL (que afegeix les accions, cosa que no ve al cas en tractar dels camins) i l'art. 183 de la LMRLC. El que ens interessa remarcar, és que el patrimoni està constituït pels béns que els pertanyen i, també, pels drets que pertanyen a les entitats locals sobre béns que no els pertanyen, és a dir, que pertanyen a tercers però sobre els quals aquestes entitats tenen algun dret. Aquest punt es concretarà legalment en tractar del domini públic en l'art. 185.5 de la LMRLC i l'art. 3 del RPC, i es pot fer extensiu en els mateixos termes als béns patrimonials dels ens locals.

A partir d'aquesta distinció, podríem fer una classificació dels camins rurals segons el criteri de la titularitat, d'acord amb l'esquema següent:

- **Camins integrats en el patrimoni públic municipal** (deixarem de banda l'estatal i l'autonòmic)
  - a) **De domini públic o demaniais**, per estar afectats a un ús públic o a un servei públic.
    - De propietat municipal.
    - De propietat de particulars, però que estan afectats a l'ús (o servei?) públic (diferència entre teoria i pràctica).
  - b) **Patrimonials o propis de l'entitat local**, que són utilitzats per l'Administració de forma similar a com es fa en l'àmbit privat.
    - De propietat municipal.
    - De propietat de particulars, però sobre els que el municipi ostenta un dret real (per exemple, una servitud de pas).
  - c) **Comunals**: tenen la consideració de domini públic.

---

1. L'art. 132 de la Constitució es refereix expressament a les diferents classes de béns públics: de domini públic, comunals, del Patrimoni de l'Estat i del Patrimoni Nacional. Aquesta classificació és completa pel que fa als béns públics de l'Estat, però no es refereix al béns patrimonials de les comunitats autònomes –previstos en els Estatuts d'Autonomia– i de les entitats locals –regulats en la LRBRL.



- **Camins de propietat privada**
  - a) D'ús privat exclusivament o que poden estar gravats per un dret real de titularitat pública de caràcter patrimonial (no demanial).
  - b) Afectats a l'ús públic (formen part del domini públic viari).
- **Camins que pertanyen a un patrimoni públic diferent al municipal:** provincials o autonòmics

Cal fer esment de la consideració que, en relació als camins provincials d'ús públic a que es refereix l'art. 344 del Codi civil, haurien estat substituïts per les carreteres provincials i, com a tals, haurien passat recentment a la competència de la Generalitat; de manera que no podem parlar de camins rurals de domini públic per estar destinats a l'ús públic que siguin de titularitat de les diputacions o altres entitats locals diferents als municipis. En canvi, sí es pot admetre que qualsevol entitat local pugui tenir camins de domini públic afectats a un servei públic (provincial, comarcal) o camins de caràcter patrimonial al servei d'explotacions agrícoles o forestals o instal·lacions de naturalesa patrimonial.

## 2. Règim jurídic aplicable als camins municipals

El règim jurídic pel que es regeixen els camins municipals estarà en funció del tipus de camí. Per tant, s'han de combinar els dos criteris de classificació que tenen efectes jurídics segons hem vist abans.

En primer lloc, hem de tenir present que el criteri de la titularitat és el més general i afecta qual-sevol tipus de camí. La primera classificació en base a aquest criteri ens porta a diferenciar la titularitat pública dels camins o de drets reals sobre aquests, de la titularitat privada.

Segons l'art. 19.1 i 3 del RPELC, els béns que integren el patrimoni dels ens locals es regeixen per la Llei reguladora de les bases del règim local, per la Llei municipal i de règim local de Catalunya, per aquest Reglament i per les ordenances pròpies de cada entitat, en el marc de la legislació bàsica estatal reguladora dels béns de les administracions públiques. Supletòriament, són d'aplicació la legislació estatal no bàsica en matèria de règim local i béns públics i les altres normes dels ordenaments jurídics, administratiu i privat. Com veurem, l'aplicació supletòria del dret privat serà més intensa sobre una part dels béns públics –la categoria dels patrimonials–, i menys sobre els integrants del domini públic.

Pel que fa als camins de titularitat privada, els serà d'aplicació el règim de dret privat –legislació foral, en el seu cas, i Codi civil–, sense perjudici de les excepcions de dret públic que els sigui d'aplicació, fonamentades en la funció social de la propietat privada proclamada constitucionalment. De la mateixa manera, s'aplicarà el dret civil als drets reals de titularitat pública sobre camins privats no afectats al domini públic.

En segon lloc, els altres dos criteris suposen la pertinença d'alguns camins rurals a categories especials per estar inclosos en determinats espais naturals –camins forestals o que discorren per espais naturals d'especial protecció– o per estar destinats a una finalitat específica –camins ramaders–; en aquests casos, s'aplicarà la legislació especial relativa a cada tipus o categoria especial de camins, segons estableixi la legislació sectorial relativa a cada un d'ells, que normalment es tradueix en uns nivells superiors de protecció; i, en contraposició, en una limitació de les facultats d'ús o aprofitament dels titulars dels diversos drets que hi puguin confluïr. Aquesta legislació sectorial es refereix solament a aspectes parcials, per la qual cosa, en tot allò que no hi està previst, s'aplicarà el règim general dels béns públics.

Així doncs, als camins de titularitat pública se'ls aplica un règim de dret públic o administratiu, amb un conjunt de potestats administratives i normes protectores exorbitants, al servei dels fins d'interès general que té atribuïts constitucionalment l'Administració pública. Aquestes normes exorbitants no afecten de la mateixa manera o amb igual intensitat a tots els béns públics; la pro-

tecció és superior en el cas dels de domini públic respecte als patrimonials, diferència que té la seva justificació en la utilització diversa a que estan recíprocament destinats.

Tot seguit, veurem els aspectes generals del règim jurídic de cada un d'aquests tipus de camins públics.

## 2.1 Camins de domini públic local

### 2.1.1 Règim jurídic

Els camins rurals que formen part del domini públic viari de les entitats locals estan definits en la normativa sobre el règim local. Concretament, l'art. 185 de la LMRLC estableix:

- «1. Són béns de domini públic els afectes a l'ús públic o als serveis públics dels ens locals i els que la Llei els declari amb aquest caràcter. Tenen també aquesta consideració els béns comunals.
- »2. S'entén que són afectes a l'ús públic aquells béns destinats a ésser directament utilitzats pels particulars.
- »3. S'entén que són afectes al servei públic aquells béns que, per llur naturalesa o per les disposicions particulars d'organització, s'adeqüin essencialment o exclusivament al fi particular del servei.
- ».../...
- »5. Igualment són subjectes al règim de domini públic els drets reals que corresponen a les entitats locals sobre béns que pertanyen a altres persones, quan aquests drets es constitueixen per a utilitat d'algun dels béns indicats pels apartats anteriors o per a la consecució de fins d'interès públic equivalents al que serveixen els dits béns.»

Per tant, la condició de demanial ve determinada per l'afectació a un ús o servei públic, o bé per una declaració formal expressa efectuada per Llei. Aquest darrer supòsit es refereix a les anomenades propietats especials o als béns integrants del domini públic natural, en què el caràcter de domini públic ve determinat per una Llei sectorial.

Pel que fa als camins rurals, observem que l'art. 3.1 del RD 1372/1986, de 13 de juny, que aprova el Reglament de béns de les entitats locals, inclou expressament els camins públics entre els béns de domini públic i ús públic de titularitat local. Sembla que en el cas dels camins sempre sigui inherent l'ús públic i, en conseqüència, la condició d'integrants del domini públic, amb la qual cosa no existirien els camins públics de caràcter patrimonial. Això no es pot interpretar en aquest sentit, ja que en la pràctica hi ha molts camins que tenen la condició de patrimonials, tot i que aquesta categoria tingui una rellevància menor al no estar destinats a l'ús general.

### 2.1.2 Elements definidors dels camins del domini públic local

**La característica essencial que defineix els camins de domini públic és la d'estar destinats a l'ús públic i, excepcionalment, al servei públic.** Aquest ús públic és el comú i general. Quan la finalitat és diferent no té aquella condició; en aquest sentit, la jurisprudència s'ha pronunciat sobre els camins amb fins militars de la guerra civil, que no van passar a integrar el domini públic i, una vegada acabada la guerra, van poder ser recuperats pels titulars privats.

Excepcionalment, es pot tractar d'un camí adscrit a un servei públic, com podria ser el camí d'accés a un càmping municipal, a una instal·lació cultural o mediambiental, etc. En aquest cas es podria restringir l'ús del camí als usuaris del servei.

D'altra banda, el fet que un camí rural sigui de domini públic no implica que l'Ajuntament sigui necessàriament i en tot cas el propietari del camí. S'ha de separar propietat i domini públic. Aquesta és una qüestió que la jurisprudència ha tingut clar, ja que ha separat les qüestions sobre el domini públic –que comporten exercici d'activitats i de potestats administratives i els conflictes plantejats són competència de la jurisdicció contenciosa administrativa–, de les de propietat o titularitat dominical dels terrenys sobre els que està ubicat el camí –que són d'ordre civil i s'han de resoldre per la jurisdicció ordinària. Un camí és de domini públic no pel fet de ser propietat d'una Administració pública, sinó per les facultats i potestats que té l'Administració sobre aquest, amb independència de qui ostenta la propietat (titularitat dominical).

Com afirma el Tribunal Constitucional en la sentència 227/1988, de 29 de desembre, FJ 14:

«supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en este tráfico *iure privato*. El bien de dominio público es así ante todo *res extra commercium*...»

La mateixa sentència reconeix que la finalitat típica és l'ús públic, però que també poden perseguir altres fins.

### 2.1.3 Característiques més significatives

- **Afectació o incorporació al domini públic**

- a) Per Llei de forma genèrica

És el cas dels béns que la doctrina classifica com de domini públic natural (aigües, costes, etc.). Aquesta afectació es produeix de forma expressa, quan una Llei incorpora amb caràcter general tots els béns d'un gènere o espècie determinada dins del domini públic. El titular d'aquest domini públic natural sempre és l'Estat, sense perjudici de les facultats que altres administracions puguin ostentar; en tot cas, el domini públic local no serà sobre béns que pertanyen a aquest domini natural. Aquest no és el cas dels camins rurals, que no formen part del domini públic per Llei ni amb caràcter general, atès que n'hi ha de patrimonials i de titularitat privada.

- b) De forma singular i individualitzada<sup>2</sup>

És el cas dels camins rurals, que formen part del que la doctrina anomena domini públic artificial, en contraposició al natural.

- **Expressa**: mitjançant expedient administratiu d'afectació. Aquest expedient d'afectació es podria tramitar en el cas dels camins rurals, cosa que seria positiva als efectes de seguretat jurídica. A la pràctica, aquesta via no se segueix habitualment; els camins són

---

2. En aquest sentit, SÁNCHEZ MORÓN, M., a l'obra col·lectiva *Los bienes públicos*. Tecnos, Madrid, 1997.

de domini públic o no –des de temps immemorial, en moltes ocasions–, sense que s’hagi produït cap acord administratiu d’afectació. D’aquí la problemàtica i conflictes freqüents que s’originen per aclarir aquesta qüestió.

Segons l’art. 20 del RPELC, en l’expedient administratiu:

- s’ha d’acreditar l’oportunitat i la legalitat de l’afectació;
- s’ha de sotmetre a informació pública durant un termini de 15 dies i notificar-ho als interessats coneguts perquè puguin presentar al·legacions en el mateix termini, i
- s’ha d’aprovar per acord del ple adoptat per majoria simple.

- **Tàcita o implícita:** execució d’un pla d’ordenació urbana o projecte d’obres (art. 81 LRBRL) o en virtut d’expropiació (art. 188 LMRLC i art. 21.1 RPELC).

Això pot afectar a camins existents o nous camins; així, el camí privat subjecte a unes servituds de pas en favor de determinades finques, quan s’aprova un projecte d’obres per instal·lar uns serveis municipals de deixalleria, etc., en una de les finques a favor de la qual estava la servitud, passaria a ser de domini públic i, en bona lògica, hauria de ser l’Administració qui es fes càrrec de la conservació i reparació a partir d’aquest moment; ja que, segons l’art. 209 LMRLC, la titularitat dels béns comporta l’obligació de conservar-los i millorar-los. Una qüestió diferent seria si els propietaris afectats tindrien dret a ser expropiats amb la corresponent indemnització.

També entrarien en aquest apartat els camins previstos –existents o de nova construcció– en un pla general d’urbanisme o en un pla especial de protecció i/o conservació del sòl no urbanitzable o un pla especial específic sobre camins rurals del municipi. Sobre la utilitat d’aquesta figura per alguns municipis i el procediment de planificació segons la legislació del sòl aplicable ens detindrem en un altre capítol.

Pel que fa als béns que s’adquireixen per expropiació forçosa s’entendran afectats a l’ús o al servei determinant de la declaració d’utilitat pública o d’interès social (art. 21.2 RPELC).

El fet que es consideri implícita l’afectació al domini públic d’un camí rural establert en un pla o projecte d’obres o que s’hagi expropiat, no impedeix que posteriorment es produeixi una declaració expressa i la posterior inscripció en els registres corresponents, als efectes d’una major seguretat jurídica.

- **Presumpta:** usucapió per destí d’un bé patrimonial a l’ús o servei públic durant 25 anys (art. 81 LRBRL); també, segons l’art. 188.1.2.c LMRLC, de forma similar a l’art. 8.4.c del RBEL, per usucapió, d’acord amb el dret civil, es podria adquirir el domini o altres drets reals d’un camí privat destinat a un ús o servei públic o comunal. Cal tenir present que les entitats locals poden adquirir béns i drets per qualsevol forma admesa en dret (art. 190.4 LMRLC).

- **Alteració de la qualificació jurídica (art. 81 LRBRL)**

Pot produir-se per dues vies:

a) Mitjançant expedient

b) Per adscripció d’un bé patrimonial per més de 25 anys a un ús o servei públic

- **Potestats i prerrogatives**

- Els camins de domini públic són inalienables, inembargables i imprescriptibles, i no estan subjectes a cap tribut.
- Les entitats locals en poden recuperar d'ofici la seva possessió.
- Es pot efectuar el partionament d'acord amb la legislació de patrimoni de l'Estat o, en el seu cas, la de monts.

- **Inscripció dels camins de domini públic**

No existeix cap previsió legal sobre l'existència de registre o inventari de camins rurals. Hem d'acudir als previstos amb caràcter general per a les Administracions públiques o, en particular, per a les entitats locals.

- a) **Inventari general de béns municipals (art. 206 LMRLC)**

«1. Els ens locals han de conservar un inventari de llurs béns, el qual ha de comprendre els béns de domini públic i els patrimonials, els drets i els valors mobiliaris.»

- b) **Registre de la propietat**

Amb caràcter general s'admetia l'accés al Registre dels béns patrimonials així com de determinades concessions administratives (mines, ferrocarrils, obres destinades al servei públic), però hi havia discrepàncies doctrinals sobre la inscripció dels béns i drets integrants del domini públic.<sup>3</sup>

Més recentment, la modificació del Reglament hipotecari ha posat fi a les discussions doctrinals en establir la possibilitat de que els béns de domini públic, amb caràcter general, es poden inscriure en el Registre de la propietat.

Segons l'art. 207 de la LMRLC:

- «1. Els ens locals han d'inscriure en el Registre de la propietat llurs béns immobles i drets reals.
- »2. Són exempts d'inscripció els béns de domini públic d'ús general.»

Per tant, hauríem d'entendre que els camins rurals de domini públic d'ús general es poden inscriure, però la seva inscripció no és obligatòria, sinó potestativa. La resta de camins rurals s'haurien d'inscriure.

Malgrat no s'inscrigui un camí de domini públic, quan «un camí patrimonial és qualificat com de domini públic, la prohibició de disposar o alienar que comporta aquesta qualificació s'ha de fer constar al Registre de la propietat mitjançant una nota marginal» (art. 26.2 RPELC).

- **Utilització del domini públic**

- a) **Ús dels béns de servei públic (art. 201 LMRLC):** segons ROAS i, supletòriament, per les normes que regulen el patrimoni.

---

3. Alguns autors admeten la inscripció amb excepció dels béns que integren l'anomenat domini públic natural i el domini viari (BERMEJO VERA, GALLARDO CASTILLO). La jurisprudència, en general, es mostrava contrària a la inscripció del domini públic.

## b) Utilització dels béns de domini públic (art. 202 LMRLC):

### – *Per la pròpia Administració*

- Utilització administrativa de dependències, instal·lacions, etc.
- Reserva demanial per llei: mines, aigües, etc.

### – *Pels particulars*

- Usos comuns (art. 56 RPELC)

General: el que pot exercir lliurement qualsevol ciutadà sense que es requereixi una qualificació específica, utilitzant el bé d'acord amb la seva naturalesa, els actes d'afectació i les disposicions generals i normes de policia que reglamentin el seu ús.

Especial: és aquell en què concorren circumstàncies singulars de perillositat, intensitat d'ús o d'altres similars. Es pot subjectar a:

- Usos privatis

Concessió administrativa.

Ocupació temporal a precari.

## • Desafectació del domini públic

**Els béns de domini públic són imprescriptibles. La seva desafectació de l'ús o servei públic solament pot ser expressa**, a través d'un acord de desafectació, segons estableix l'art. 189 LMRLC:

- «–Es pot procedir a la desafectació de béns de domini públic i dels comunals si, durant el període de 25 anys, no s'han utilitzat en el sentit de llur afectació pública.
- »–En aquest cas, cal que així es constati per acord del ple adoptat per majoria simple, sense que s'hagi de tramitar l'expedient previ a què es refereix l'art. 188.1.
- »–El que estableix aquest article no és aplicable quan la utilització dels béns s'ha fet en un sentit inherent a una altra modalitat del domini públic.»

La resolució de l'expedient de desafectació s'ha d'aprovar pel ple, per majoria absoluta del nombre legal dels seus membres (art. 20.2 RPELC).

## 2.2 Camins de caràcter patrimonial

La LRBRL no conté cap definició sobre que són o quins són els béns públics patrimonials. La seva definició, doctrinalment i segons la Ley de Patrimonio del Estado, es farà amb caràcter residual o definició negativa: **són béns patrimonials els béns de propietat de l'Estat que no tinguin el caràcter de béns de domini públic.**

De la mateixa manera es manifesta la legislació catalana, segons la qual tenen la consideració de béns patrimonials els que són propietat de l'ens local i no estan destinats directament a l'ús públic o a l'exercici de cap servei públic de competència local, o a l'aprofitament pel comú dels veïns (art. 187 LMRLC i 8.1 RPELC).

Pel que fa al règim jurídic dels camins patrimonials, aquests es regeixen per la seva legislació específica i, si aquesta mancava, per les normes del dret privat (art. 80.1 LRBRL i art. 187 LMRLC).

Així doncs, i atesa la manca de normativa bàsica que reguli aquesta matèria, caldrà estar atent a les disposicions de la legislació catalana concretada en la LMRLC i en el RPC. En aquestes normes s'estableix un règim jurídic general pels béns patrimonials. La titularitat pública d'aquests camins fa que els sigui d'aplicació les normes exorbitants que afavoreixen la posició de l'Administració pública en relació a la seva protecció i, també, sobre adquisició i alienació, gravamen o cessió, utilització, gestió i conservació d'aquest tipus de camins rurals.

Però les normes administratives que regulen amb caràcter general els béns patrimonials no abracen tot el seu règim jurídic; per aquest motiu, les normes autonòmiques citades preveuen que s'els aplicarà subsidiàriament un règim de dret privat, és a dir, la legislació civil.

## 2.3 Camins comunals

Tenen la consideració de béns comunals aquells l'aprofitament dels quals correspon al comú dels veïns (art. 79.3 de la LRBRL). Fixem-nos que, inicialment, l'art. 79.2 de la LRBRL estableix que els béns de les entitats locals són de domini públic o patrimonials, sense referir-se a cap altra categoria de béns. D'acord amb això, els béns comunals sembla que no constitueixen una tercera categoria amb entitat pròpia, sinó que haurien d'estar inclosos en una de les dues categories bàsiques, com una subclasse; concretament, dins de la categoria dels béns de domini públic. Per tant, des d'un punt de vista legal, semblaria més correcte que la LRBRL s'hagués referit a que els béns comunals tenen la consideració de béns de domini públic.

Aquesta definició de la LRBRL es concreta i perfila millor a l'art. 6 RPELC, segons el qual «són béns comunals els que pertanyen als municipis i les entitats municipals descentralitzades, però que tenen unes facultats sobre aquests que són compartides, de manera que correspon al comú dels veïns l'aprofitament, com dret real administratiu de gaudi, i als ens locals la seva Administració i conservació».

D'acord amb la conceptualització d'aquests béns, hem de reconèixer la dificultat real de l'existència d'un camí que sigui d'aprofitament pel comú dels veïns d'un municipi com a tipus diferenciat de l'ús públic o utilització general; entre ús restringit a tots els veïns del municipi en exclusivitat i ús públic o general. A més, l'aprofitament del camí comunal no ofereix al comú dels veïns una rendibilitat econòmica al marge de la que ofereix l'aprofitament dels terrenys comunals productius dels que en constitueixen l'estructura viària. Expressat d'una altra manera, direm que els camins comunals no tenen entitat pròpia separada dels terrenys comunals dels que formen part.

Per altra banda, als camins comunals els seria aplicable el règim jurídic dels béns de domini públic, sense perjudici de les normes específiques que regulen llur aprofitament (art. 186 LMRLC). D'això es desprèn que la seva particularitat –pel que fa al règim jurídic–, es refereix al seu aprofitament. Aquest aprofitament dels comunals es fa ordinàriament en règim d'explotació comuna o col·lectiva i, quan aquest sistema no és possible, s'ha de regir pel costum, les ordenances locals i, en defecte d'aquestes, s'ha d'adjudicar per lots entre els veïns; excepcionalment, es podran cedir en arrendament o cedir en ús (art. 204 LMRLC). D'aquí es dedueix que el règim jurídic específic dels béns comunals –allò relatiu al seu aprofitament–, perd sentit quan ens referim als camins comunals perquè, com hem dit en el paràgraf anterior, no té cap sentit el seu aprofitament separat dels terrenys comunals productius: no tenen un «aprofitament» pròpiament



dit. Els camins tenen la consideració legal de comunals perquè estan situats en terrenys comunals als que serveixen d'estructura viària.

Com a conseqüència resulta que, als efectes del nostre estudi, allò que és important és que el règim dels camins comunals és el mateix règim dels camins de domini públic.

En tot cas, cal tenir present que, per la seva consideració de béns de domini públic, la seva Administració i conservació (art. 6 RPELC), i mentre conserven el seu caràcter, són inalienables, inembargables i imprescriptibles, i no estan subjectes a cap tribut (art. 80.1 LRBRL i 7.1 RPELC).

## SEGONA PART

### La recuperació de camins públics o d'ús públic

3. **Recuperació d'ofici de la possessió de camins de domini públic, de l'ús públic de camins privats i de la possessió de camins patrimonials i de drets patrimonials de pas sobre camins privats** 31
  - 3.1 Introducció 31
  - 3.2 Terminologia emprada per referir-se a la recuperació d'ofici 32
  - 3.3 Breu referència història 32
  - 3.4 Naturalesa jurídica 33
  - 3.5 Requisits necessaris per a l'exercici de la potestat de recuperació d'ofici de la possessió de camins de domini públic, patrimonials i de l'ús públic de camins privats 34
    - 3.5.1 El procediment administratiu pel desenvolupament de la potestat: necessitat de la seva existència, tràmits (inici, instrucció, finalització). Especial consideració a la qüestió de la prova de la possessió pública del camí 34
    - 3.5.2 La notificació de l'acte definitiu que ordena la fi de la pertorbació o despulla 44
    - 3.5.3 El procediment d'execució forçosa de l'ordre 45
  - 3.6 Recursos possibles contra l'exercici de l'interdicte propi 45
4. **Plantejament de conflictes sobre la propietat pública o privada dels camins rurals** 47
  - 4.1 Mitjans extrajudicials de resolució de controvèrsies sobre la propietat d'un camí rural 47
  - 4.2 Mitjans judicials de resolució de controvèrsies sobre la propietat d'un camí rural 49

### 3. Recuperació d'ofici de la possessió de camins de domini públic, de l'ús públic de camins privats i de la possessió de camins patrimonials i de drets patrimonials de pas sobre camins privats

#### 3.1 Introducció

En aquest apartat tractem conjuntament la qüestió de la recuperació d'ofici tant de la possessió dels camins de domini públic com de la possessió de l'ús públic de camins privats, com de la possessió de camins patrimonials i de drets patrimonials de pas sobre camins privats. El que es dirà tot seguit és igualment aplicable a tots els casos, malgrat que ara precisem alguns aspectes referits a la recuperació d'ofici de l'ús públic de camins privats i a la dels camins patrimonials i dels drets patrimonials de pas sobre camins privats.

Pel que fa a l'ús públic de camins privats aquest es pot produir en virtut de l'establiment d'un dret de pas, és a dir, un dret que grava un immoble de titularitat privada en benefici de l'interès general, permetent el pas del conjunt dels ciutadans per un camí que travessi la finca privada. Aquesta possibilitat, a la que ja es va fer esment en el primer apartat d'aquest estudi, serà tractada amb cura més endavant (vegeu l'apartat 7), però es pot avançar ara que es troba recollida a l'article 185.5 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, LLMRLC) que estableix que:

«Igualment són subjectes al règim de domini públic els drets reals que corresponen a les entitats locals sobre béns que pertanyen a altres persones, quan aquests drets es constitueixen per a utilitat d'algun dels béns indicats pels apartats anteriors o per a la consecució de fins d'interès públic equivalents als que serveixen els dits béns.»

Vegeu en idèntic sentit l'art. 3.3 del Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de Patrimoni dels Ens Locals (en endavant, RPEL).

Quan existeixi un ús públic d'un camí situat en una finca privada, en virtut de l'establiment d'un dret de pas, la possessió d'aquest dret és defensable mitjançant la recuperació d'ofici, al que tot seguit farem referència. S'ha de tenir en compte que els articles 430 i 437 del Codi civil (en endavant, CC) contempnen amb naturalitat la possibilitat de posseir «la tenencia de una cosa» o «el disfrute de un derecho». En conseqüència, no hi ha cap problema en entendre aplicable la recuperació d'ofici per la defensa de la possessió de l'ús públic de un camí de titularitat privada subjecte a un dret de pas per la comunitat.

En segon lloc, abans d'iniciar l'exposició de la figura de la recuperació d'ofici, s'ha de tenir present que el que tot seguit es dirà és aplicable a la defensa de la possessió dels camins patrimonials i dels drets patrimonials de pas que es puguin tenir sobre camins privats. Només hi ha, però, un matís a retenir, com s'exposarà en el seu moment: la possibilitat d'utilitzar el

mecanisme de la recuperació d'ofici en aquests casos està limitada temporalment. Aquest límit és d'un any «a comptar de l'endemà de la data en què s'ha produït l'ocupació» (art. 211.3 LLMRLC). En el seu moment veurem amb més cura aquesta limitació que ara tot just apuntem.

Fetes aquestes breus observacions introductòries, passem a analitzar la recuperació d'ofici de camins (siguin de domini públic, patrimonials o es tracti de l'ús públic de camins privats o de drets de pas patrimonials sobre camins privats, d'acord amb el que hem exposat).

L'anàlisi efectuada es basa en l'estudi de la normativa reguladora d'aquesta institució, així com de la jurisprudència que l'ha interpretada. Respecte a la normativa, es tenen en compte els art. 4.1 d) i 82 a) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LBRL), 70 i 71 del Reial decret 1372/1986, de 13 de juny, de béns de les entitats locals, 211.2 LLMRLC i 147 a 151 RPEL. Quant a la jurisprudència, d'importància cabdal, atesa la parquedat de la regulació normativa esmentada, l'anàlisi inclou una recerca sistemàtica de sentències del Tribunal Suprem, sala civil i contenciosa, dels Tribunals Superiors de Justícia de les Comunitats Autònomes, sales de lo contencios, i de les Audiències Provincials, sales civils i penals, durant les dècades dels anys vuitanta i noranta.

Tenint en compte aquesta normativa i jurisprudència, passem a ocupar-nos de diversos aspectes referits a la recuperació d'ofici.

### 3.2 Terminologia emprada per referir-se a la recuperació d'ofici

La recuperació de béns i drets de titularitat pública per la mateixa Administració és anomenada per la jurisprudència:

- Interdicte propi (per exemple, STS de 5 de juliol de 1991, art. 5792)
- Quasi interdicte (per exemple, STS de 8 de febrer de 1991, art. 783)
- *Interdictum proprium* (des del Dictamen del Consell d'Estat de 14 de desembre de 1949. En aquest sentit, STS de 12 de febrer de 1986, art. 1435) o inclusivament,
- Interdicte impropri (així, STS de 22 d'abril de 1988, art. 3193).

### 3.3 Breu referència històrica

La possibilitat que l'Administració local recuperi els seus béns usurpats ja es preveia a l'art. 74 de la Llei d'ajuntaments de 1845 i en els articles 72 i 73 de la Llei municipal de 1877. Aquests preceptes la limitaven, però, a les usurpacions recents i de fàcil comprovació. En concret, aquesta potestat s'adreçava a la conservació de la possessió i afectava només a les usurpacions inferiors a un any i un dia. Conseqüentment, s'establí la prohibició d'interdictes en front dels acords públics de recuperació adoptats dins del límit anual a partir de la despulla (Reial decret de 4 de desembre de 1884).

Aquesta potestat anirà ampliant el seu àmbit d'aplicació temporal, en primer lloc com a conseqüència de la legislació forestal. Els monts catalogats per les normes reguladores de les vies pecuàries com béns de domini públic varen estar sotmesos a la prescripció de trenta anys.

D'aquest element, la jurisprudència va extraure que en tant aquesta prescripció no es consumés, l'Administració podia exercir la seva potestat de recuperació d'ofici d'aquestes vies (STS de 8 de juliol de 1955).

Finalment, el desenvolupament del concepte de domini públic, amb la seva nota extracomercialitat, va conduir a l'elaboració de la idea d'absència de límit temporal pel que fa a la recuperació dels béns de domini públic, conclusió que es va recollir a l'art. 55 del Reglament de Béns de les Corporacions Locals de 1955, quedant el límit anual només pels béns patrimonials.

### 3.4 Naturalesa jurídica

La sentència del Tribunal Suprem de 2 de juny de 1986 assenyala que «la potestad de autotutela que el ordenamiento jurídico concede a la Administración, constituye el denominado *interdictum proprium* y va dirigida a la recuperación y restablecimiento de la situación posesoria anterior alterada por el particular; atiende a la protección y defensa de la Administración por sí misma, es decir, sin necesidad de pedir la actuación jurisdiccional de los Tribunales en razón del interés público, cuya tutela le incumbe».

La STS de 4 de gener de 1991 parla d'una «verdadera acción interdictal». Des d'aquesta perspectiva, la seva finalitat seria la garantia de la pau jurídica, al igual que succeeix en el cas del interdicte civil de retenir i recobrar la possessió (article 1651 CC), del que seria un reflex en l'àmbit dels béns públics (la jurisprudència puntualitza, però, que no és possible utilitzar un interdicte civil per a defensar béns de domini públic: sentència de 2 de novembre de 1995, sala civil de l'Audiència Provincial d'Astúries).

Ara bé, l'article 4.1 d) LBRL es refereix a la recuperació d'ofici com a una autèntica potestat administrativa. En conseqüència, més enllà de les seves similituds amb l'interdicte civil, ens trobem davant d'una potestat, és a dir, davant d'un poder jurídic atorgat per l'ordenament a l'Administració a fi i efecte de servir als interessos generals (art. 103.1 Constitució). En aquest sentit, la doctrina administrativista ha destacat que l'interdicte propi és una manifestació de l'autotutela administrativa.

Com a potestat administrativa, es tracta d'una potestat regulada, no discrecional (STS de 13 d'abril de 1981, art. 1839, STS de 6 de juny de 1990, art. 4813). El RPEL assenyala que l'exercici d'accions per part dels ens locals, per exemple l'interdicte propi, és «obligatori»; el control de la qual correspon als tribunals contenciós-administratius (art. 9.4 i 24 Llei orgànica 6/1985, del poder judicial, en endavant LOPJ, art. 1 Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, en endavant LJCA), tant pel que fa al seu exercici com respecte a la inactivitat administrativa.

En l'exercici d'aquesta potestat, l'Administració actuant no pot ocupar-se d'aspectes lligats a la propietat del bé, sinó tan sols de qüestions referides a la possessió que es tracta de recuperar. Les reclamacions referides a la titularitat dominical hauran d'exercir-se per via civil (així, STS de 8 de febrer de 1991, art. 783, STS de 9 de maig de 1997, art. 4397), de conformat amb les accions previstes a l'ordenament, a les quals ens referirem en l'apartat següent (vegeu B.2).

## 3.5 Requisits necessaris per a l'exercici de la potestat de recuperació d'ofici de la possessió de camins de domini públic, patrimonials i de l'ús públic de camins privats

### 3.5.1 El procediment administratiu pel desenvolupament de la potestat: necessitat de la seva existència, tràmits (inici, instrucció, finalització). Especial consideració a la qüestió de la prova de la possessió pública del camí

Atès que l'interdicte propi és una potestat administrativa, com acabem de precisar, és clar que el desenvolupament de la mateixa s'haurà de produir mitjançant un **procediment administratiu** (art. 105 de la Constitució i art. 53.1 de la Llei 30/1992, en endavant LRJPAC).

Aquest procediment administratiu ha de ser, precisament, l'establert a tal efecte per l'ordenament. La normativa que regula l'interdicte propi formalitza un concret procediment administratiu, el qual, en tot cas, s'ha d'ajustar a la regulació del procediment administratiu comú establerta a la LRJPAC. No és possible seguir qualsevol procediment administratiu per dur a terme la recuperació d'ofici de camins (vegeu la STS d'11 de juliol de 1995, art. 5618, que nega que la recuperació d'ofici sigui admissible per altres procediments que no siguin els previstos a tal efecte per les normes).

Si no se segueix un procediment administratiu, o se segueix un de diferent o existeixen greus deficiències en la tramitació, es poden produir serioses conseqüències jurídiques. Així, en primer lloc, la decisió final, l'ordre de finalitzar la pertorbació o despulla de la possessió pública, esdevindrà nul·la de ple dret (art. 62.1 e LRJPAC. Vegeu la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 11 d'octubre de 1994, declarant nul·la la recuperació d'ofici d'un camí per part de l'Ajuntament de Montmany-Figaró per omissió del procediment administratiu). La manca de procediment administratiu per a recuperar d'ofici un camí provoca que la presumpció de legalitat de la decisió presa desapareixi (en aquest sentit STS de 21 de maig de 1986, art. 3270, que, al constatar que l'interdicte propi s'exercita «sin más elemento de juicio que la denuncia de una vecina» decideix la nul·litat, declarant que la manca de procediment comporta «el deber de desposeer a los acuerdos que nos ocupan de la presunción de legalidad»).

A més, per excepció a la regla general, seran possibles interdictes civils contra l'actuació administrativa (art. 101 LRJPAC, 211.4 LLMRLC, 149 RPEL. Vegeu en aquest sentit, per exemple, la sentència de 9 de desembre de 1993 de l'Audiència Provincial d'Astúries). Una tercera reacció possible contra l'activitat administrativa seria la possibilitat d'encetar un plet davant la jurisdicció contenciosa administrativa contra la via de fet que es produiria (art. 30 i 136 LJCA, amb possibilitat de demanar mesures cautelars abans d'interposar el recurs. La Llei estableix una presumpció a favor de la concessió judicial de les mesures cautelars demanades pel particular). Finalment, l'actuació administrativa de recuperació d'ofici d'un camí al marge del procediment legalment previst podria provocar l'existència de responsabilitats penals, per comissió del delictes de **prevaricació** (vegeu en aquest sentit la sentència de l'Audiència provincial de Segòvia de 30 d'octubre de 1996, que en el cas concret no aprecia l'existència del delictes, atès que va existir audiència dels interessats i notificació de la resolució).

Existeix un cas, però, en el que serà possible prescindir del procediment administratiu sense que això afecti a la legalitat de l'actuació de recuperació d'ofici. Ens referim al supòsit d'exercici de la **coacció directa**, esmentada a l'article 21.1 m) LBRL, segons la redacció donada per la Llei 11/1999, de 21 d'abril. Aquest precepte, que comporta una alteració de competències en la presa de la decisió com veurem, habilita a l'alcalde a prendre les mesures «necesarias y ade-

cuadas» en cas de «catástrofe o infortunios públicos y grave riesgo de los mismos», sota la seva responsabilitat, havent de donar compte immediata al Ple. Entre aquestes mesures podria trobar-se la recuperació de la possessió pública d'un camí. Són destacables, però, les precaucions amb les que s'embolcalla aquesta possibilitat, amb l'ús de diversos conceptes jurídics indeterminats que hauran de ser determinats cas per cas, entenem que amb una interpretació restrictiva, així com la referència a la necessitat i adequació de les mesures, que reconduïxen l'ús de la coacció a les coordenades del principi de proporcionalitat (art. 84.2 LBRL i art. 2.3 i 3.2 del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, en endavant ROAS, aprovat pel Decret 179/1995, de 13 de juny).

Fora d'aquest supòsit, sempre serà necessari instruir un procediment abans de recuperar d'ofici la possessió pública sobre un camí. En qualsevol cas, però, és possible que, un cop iniciat aquest procediment, l'òrgan competent per resoldre'l, el Ple en el nostre cas, com veurem, adopti les mesures provisionals que consideri oportunes a fi d'assegurar l'eficàcia de la recuperació d'ofici, si hi ha elements de judici suficients per a fer-ho, sempre, però, que no es causin perjudicis de difícil o impossible reparació als interessats ni es violin drets emparats per les lleis (art. 72 LRJPAC segons redacció donada per la Llei 4/1999, de 13 de gener). La possibilitat oberta ara per la Llei 4/1999, de 13 de gener, d'adoptar mesures provisionals **abans** de l'inici del procediment administratiu, no tindrà, en principi, efectes en el nostre cas, car aquesta norma exigeix que una norma amb rang de Llei ho prevegi expressament, cosa que no succeeix en el cas de la recuperació d'ofici.

Pel que fa als **tràmits** necessaris en el desenvolupament del procediment, hem de fer referència als mateixos en connexió a les distintes fases procedimentals: **inici, instrucció i acabament**.

## • Inici

S'han de tenir en compte els art. 68 i 69 LRJPAC, 68 LBRL, 46 i 71.1 RBCL, 211 i 213 LLMRLC i 167, 168 i 169 RPEL. De conformitat amb aquestes normes, el procediment per a la recuperació d'ofici de camins pot iniciar-se d'ofici o a sol·licitud d'interessats.

### a) Inici d'ofici

A iniciativa del propi ens local o a iniciativa de qualsevol altra Administració.

- Inici d'ofici a iniciativa del propi ens local:

Recordem que es tracta d'un deure legal, atès que estem davant d'una potestat regulada. Entenem que l'inici es podrà acordar tant pel Ple, que és l'òrgan competent, en principi, per prendre la resolució final, com per l'alcalde o president de la Diputació. En aquest últim cas no hi trobem una atribució explícita en la legislació local, però la possibilitat d'iniciar el procediment de recuperació d'ofici es desprèn implícitament de la configuració d'aquests òrgans, que dirigeixen l'Administració i impulsen els serveis municipals, essent titulars de la competència residual general (vegeu art. 21.1 *a, d, s* per l'alcalde i 34.1.*a, d, o* pel president de la Diputació).

- Inici d'ofici a iniciativa de qualsevol altra Administració:

Aquesta iniciativa d'una altra Administració haurà de ser raonada (art. 69.1 LRJPAC). Ens trobem, en definitiva, davant d'una expressió dels deures interadministratius d'informació mútua i col·laboració (art. 4 LRJPAC i 55 LBRL).

## b) Inici per denúncia

A sol·licitud de la persona interessada i per requeriment.

- Inici de la persona interessada:

Art. 68 i seg. LRJPAC. La doctrina entén que ens trobaríem davant d'autèntics interessats (art. 31 LRJPAC), quan es tracti d'usuaris del bé (COBO OLVERA, T. *Régimen Jurídico de los Bienes de las Entidades Locales*. Bayer Hnos. SA, Barcelona, 1992, p. 257 i 258, i CHACÓN ORTEGA, L., *Bienes, Derechos y acciones de las Entidades Locales*. Bayer Hnos. SA, Barcelona, 1987, p. 373).

- Inici per requeriment:

De conformitat amb l'art. 68.2, 3 i 4 LBRL, els articles 167, 168 i 169 RPEL assenyalen que «qualsevol veí que es trobi en ple ús dels seus drets civils i polítics pot requerir a l'ens interessat l'exercici de les accions i recursos» en defensa dels seus béns i drets. Aquest requeriment «ha de ser comunicat als qui hi poden resultar afectats», suspenent-se el termini per exercir aquestes accions durant 30 dies hàbils (art. 167.3 RPEL). Complerts aquests requisits, qualsevol veí amb els condicionants vistos pot exercir l'acció subrogatòria, estant obligat l'ens local a «facilitar-li els elements de prova necessaris i que sol·liciti per escrit al president de la corporació» (art. 168 RPEL). En cas de que prosperi l'acció, «l'actor té dret al reembossament de les costes processals per l'ens local i a la indemnització pels danys i perjudicis que se li han causat» (art. 167.5 RPEL). L'art. 169 RPEL especifica que el veí «no pot demanar a l'òrgan judicial davant el qual exerceix l'acció una condemna per a l'ens local» que s'hagi negat a exercir-la, precepte de més que dubtosa legalitat, atesos els termes dels articles 29, 71 i 108 LJCA, que preveuen explícitament la possibilitat d'exercir pretensions de condemna i de sentències condemnatòries de l'Administració.

La iniciació del procediment administratiu d'exercici de la potestat de recuperació d'ofici del camí ha de ser notificada als interessats, amb els requisits legals establerts (art. 42.4, segon paràgraf, LRJPAC).

Un cop iniciat el procediment, recordem que serà possible l'adopció de mesures cautelars, possibilitat ja esmentada. Per altra banda, s'ha de recordar que la prèvia concessió d'autorització administrativa al particular no impedeix que, *a posteriori*, s'exerceixi l'interdicte propi (en aquest sentit, per exemple, STS de 17 de gener de 1996 art. 281, en la que s'accepta l'exercici de l'interdicte propi per a recuperar un camí, malgrat que prèviament s'havia concedit una llicència d'obres de reforma d'un mur. El TS declara que la llicència ni declara la propietat del camí ni obstaculitza l'exercici de l'*interdictum proprium*). Tampoc no impedeix l'ús de l'interdicte propi l'omissió del deure de conservació per part del ens local (STS de 23 de gener de 1996, art. 417).

### • Instrucció

Un cop existeixi l'acord local d'inici del procediment per a la recuperació d'ofici d'un camí, s'hauran de dur a terme «los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución» (art. 78.1 LRJPAC). Actes d'instrucció que hauran de tenir el seu reflex documental a l'expedient administratiu (vegeu 54.2 LRJPAC, aplicable, malgrat la seva dicció literal, a tot tipus de procediment), «antecedente y fundamento» de l'acord definitiu (art. 164 Real Decreto 2568/1986, de



28 de novembre). Expedient que, en cas de litigi davant la jurisdicció contenciosa, haurà de ser enviat a l'òrgan judicial «completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga» (art. 48.4 LJCA).

La fase d'instrucció d'un procediment per a la recuperació d'ofici de la possessió d'un camí de domini públic, d'un camí patrimonial o de l'ús públic d'un camí privat, s'haurà de sotmetre als principis procedimentals constitucionals i als reflectits a la LRJPAC. Així, hauran de regir els principis d'**oficialitat** (necessitat de que l'Administració actuï de forma inquisitiva, impulsant el procediment i prenent la iniciativa: art. 74, 78 LRJPAC), contradictori (necessitat de que els particulars tinguin oportunitat de fer valer els seus interessos, participant i coneixent les dades fàctiques i jurídiques i podent exposar els seus arguments: art. 79, 80.3, 85.3 LRJPAC), **economia processal** (evitació de tràmits inútils: art. 73, 75.1 LRJPAC), **imparcialitat** (l'actuació instructora ha de ser objectiva –art. 103.1 Constitució– i no discriminatòria en el tractament dels interessats en el procediment: art. 28, 29, 85.3 LRJPAC), **transparència** (publicitat en el desenvolupament del procediment, amb coneixement de la tramitació: art. 35 a, 84 LRJPAC), *in dubio pro actione* (absència de formalismes innecessaris que dificultin la continuació del procediment: art. 71 LRJPAC) i **gratuitat**.

D'igual manera, s'hauran de fer efectius els drets recollits a l'art. 35 LRJPAC.

Tenint present en tot moment aquest marc jurídic previ, els tràmits preceptius establerts per la normativa aplicable són els següents:

#### a) La prova de la possessió pública del camí

Ens trobem davant de la qüestió que, sens dubte, presenta majors problemes d'ordre pràctic en la recuperació d'ofici de camins. Dos aspectes diferents han de ser tractats aquí: el què ha de ser provat i com s'ha de provar.

##### ✓ Què ha de ser provat?

De conformitat amb l'art. 148 RPEL, s'ha d'acreditar durant el procediment administratiu «el fet de trobar-se en possessió administrativa» del camí, així com «haver estat pertorbat en l'esmentada possessió o despullat d'aquesta». Com assenyala, per totes, la STS de 3 d'abril de 1998 (art. 2786), en referència concreta a una senda, l'exercici de la potestat de recuperació ha de partir de la prova de l'existència d'un ús públic, qüestió diferent a la de la propietat, de competència exclusiva de la jurisdicció civil.

Ara bé, malgrat aquesta declaració jurisprudencial clara i contundent, el cert és que, de vegades, algunes sentències del TS resolen en relació a la legalitat de l'exercici d'aquesta potestat sense considerar el fet de la possessió, sinó parant esment en la dada de la propietat. Així, en aquest sentit, podem citar les STS d'1 de juny de 1988 (art. 4520), contrària a l'Ajuntament demandat en virtut de la titularitat privada, o de 19 de febrer de 1992 (art. 2775), favorable a l'Ajuntament en raó de la titularitat pública del camí, amb independència de la qüestió de la seva possessió.

Pel que fa al fet de la **possessió**, la jurisprudència ha declarat que els camins rurals de caràcter rudimentari originats pel trànsit espontani i reiterat dels veïns no poden ser exclosos de la protecció possessòria municipal (STS de 30 de juny de 1986, art. 4908, de 3 de febrer de 1984, art. 1019 o de 9 de juliol de 1984 art. 4086). També ha matisat que el fet que un camí serveixi només a una part dels veïns d'un terme municipal no exclou la seva possessió pública (STS de 4 de juliol de 1989, art. 5576).

Respecte a la **pertorbació o despulla**, aquesta pot ser provocada tant per un privat com per una altra Administració (vegeu la STS de 20 de març de 1986). Ha d'existir completa identitat entre el que era posseït per l'ens local i el que ha estat despul·lat.

✓ Com s'ha de provar?

Tots els aspectes esmentats poden ser provats per qualsevol mitjà de prova admissible en Dret. En aquest punt, hem de tenir present l'art. 80.1 LRJPAC, en referència específica al procediment administratiu pel desenvolupament de potestats administratives. És de la major importància que en l'expedient administratiu quedi acreditada suficientment («por cualquier medio de prueba admisible en Derecho», com diu aquest precepte) la possessió pública del camí, car aquest és un fet determinant, un element reglat de la potestat de recuperació d'ofici. Per tant, en l'expedient administratiu hem de trobar els «fundamentos de la resolución que se adopte» (art. 54.2 LRJPAC). Aquesta fonamentació correcta de la decisió, a banda d'ésser una obligació legal, evitarà problemes posteriors en cas d'un hipotètic control judicial de l'activitat administrativa.

En referència precisament a aquest control judicial i a la prova de la possessió, vegeu els articles 1216 a 1252 CC, 578 a 666 Llei d'enjudiciament civil i 60 i seg. de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. És a dir, com diu l'art. 1252 CC, en cas d'impugnació de la decisió administrativa, la possessió pública del camí es podrà provar en el judici davant de l'òrgan contenciós administratiu, «por instrumentos, por confesión, por inspección personal del juez, por peritos, por testigos y por presunciones».

L'instructor haurà d'acordar l'apertura d'un període de prova no inferior a deu dies ni superior a trenta (aquest es pot entendre que és un cas en que la natura del procediment ho exigeix, art. 80.2 LRJPAC), i només podrà rebutjar les proves proposades pels interessats quan «sean manifiestamente improcedentes o innecesarias», mitjançant resolució motivada, el que constituirà un acte tràmit susceptible de recurs independent (art. 107.1 LRJPAC i 25.1 LJCA). Respecte a les proves admeses, vegeu l'art. 81 LRJPAC (necessitat de notificar a l'interessat el lloc data i hora de realització de les proves, podent aquest nomenar tècnics que l'assisteixin i comparèixer amb advocat, si ho desitja: art. 85.2 LRJPAC).

Ara bé, si la pertorbació o despulla no és recent, llavors farà falta, específicament, **prova documental** (aquesta no serà imprescindible si la pertorbació o despulla és recent, STS de 25 de gener de 1996, art. 565). Així ho assenyala l'art. 71.2 RBCL i diverses sentències del TS, que a més precisen que, a més temps transcorregut des de la pertorbació o despulla, més esforç probatori serà necessari: STS de 8 de maig de 1986 (art. 3056), 14 d'abril de 1982 (art. 2411), i 22 de desembre de 1987 (art. 9695) (basant-se en l'art. 55 del Reglament de béns de 1955).

Partint d'aquestes indicacions generals, la jurisprudència creada en la resolució de les impugnacions d'exercicis d'aquesta potestat, òbviament, fa front a una casuística molt diversa i es modula en conseqüència, a vegades depenent de les circumstàncies polítiques o socials existents en un municipi determinat. Així podem trobar des de sentències que exigeixen una prova «plena i acabada» fins a d'altres que afebleixen aquesta exigència, acceptant, fins i tot, que existeix una presumpció iuris tantum de possessió pública d'un camí que serveix de comunicació entre àrees, habitades o no, dins d'un terme municipal o amb altres de municipis limítrofs (STS de 11 de febrer de 1997, art. 1091).

Tenint en compte aquesta diversitat derivada de la inevitable casuística i de l'obligació administrativa de provar de la manera més convincent possible la possessió del camí, poden oferir-se les següents línies orientadores derivades de la jurisprudència existent:

### La importància dels documents públics. Les certificacions del cadastre, de l'inventari de béns i del Registre de la propietat

- **El cadastre:** encara que per sí mateix el cadastre no defineix la situació jurídica de les finques inscrites (per això la no inscripció no impedeix l'exercici de l'interdicte propi, STS de 11 de febrer de 1997, art. 1091), la inscripció és un principi de prova que ofereix una presumpció iuris tantum.
- **L'inventari de béns:** malgrat que aquest no té naturalesa constitutiva (STS de 27 de març de 1995, art. 2325), pel que l'absència d'inscripció del camí no impedeix l'exercici de l'interdicte propi (STS de 8 de febrer de 1991, art. 783, i de 23 de gener de 1996, art. 417), ens trobem davant d'un principi de prova (art. 1216 CC).
- **El registre de la propietat:** la inscripció registral té l'avantatge de proporcionar una presumpció de possessió, derivada dels art. 35 i 38 de la Llei Hipotecària. Segons el primer, «a los efectos de la prescripción adquisitiva en favor del titular inscrito... se presumirá que aquél ha poseído pública, pacífica, ininterrumpidamente y de buena fe durante el tiempo de la vigencia del asiento y de los de sus antecesores de quienes traiga causa». D'acord amb el segon, «a todos los efectos legales... se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales, tiene la posesión de los mismos».

Una polèmica doctrinal ha girat entorn de la possibilitat d'inscriure béns de domini públic al Registre de la propietat. Mentre una part de la doctrina ho ha negat, considerant que aquesta inscripció estava prohibida, en funció del art. 5 del Reglament hipotecari (que deia que quedaven exclosos d'inmatriculació els béns de domini públic estatals o locals: vegeu en aquest sentit, per exemple, la sentència de l'Audiència Provincial de Ciudad Real de 24 de gener de 1994), altres autors (PAREJO GAMIR, R. *Protección registral y dominio público*. Madrid, 1975, MORILLO-VELARDE, J.I., *Dominio Público*. Trivium, 1992, pàg. 152) consideren que els béns de domini públic poden ser inscrits al Registre de la propietat.

Aquesta polèmica, originada per la redacció de l'art. 5 del Reglament hipotecari com hem dit, pot aclarir-se definitivament ara, gràcies a la modificació d'aquest precepte que ha provocat el Reial decret 1867/1998, de 4 de setembre (BOE núm. 233 de 29 de setembre de 1998). D'acord amb aquesta modificació, l'article causant de la polèmica ha quedat ara redactat de la següent manera:

«Los bienes de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial.»

Sembla, doncs, que els dubtes queden resolts i que s'ha d'entendre possible la inscripció en el Registre de la propietat de tots els béns i drets de domini públic, inclosos els camins públics o les servituds de pas que es puguin establir sobre camins privats.

La inscripció dóna lloc, com s'ha dit, a una presumpció de possessió del camí (vegeu la STS de 26 de juliol de 1991, art. 6383, en la que s'adjunten certificats del Registre de la propietat per a provar la possessió del camí), que pot facilitar molt la sempre difícil

prova d'aquest extrem. Presumpció, però, que és iuris tantum, per tant, destructible per prova en contrari (així, vegeu la STS de 29 de desembre de 1987, art. 9851, en la que s'accepta la possessió pública d'un camí malgrat la inscripció en el Registre de la propietat a favor d'un particular).

### **Altres mitjans de prova**

Com ja s'ha dit, és possible aportar qualsevol mitjà de prova per acreditar la possessió pública del camí que es pretén recuperar d'ofici. Així, per exemple, en la STS de 19 de febrer de 1992 (art. 2775), l'ajuntament aporta un informe de la Comissió municipal de policia urbana i rural que fa esment de plets civils referits a qüestions de llinars entre dos veïns. És destacable, doncs, la possibilitat d'aportar referències extretes de plets civils per a la prova de la possessió pública d'un camí.

Una altra manera d'intentar provar aquesta possessió és l'aportació de testimonis. La prova testifical, però, és declarada insuficient davant la manca de prova documental a les STS de 22 de novembre de 1985 (art. 478), 22 de febrer de 1991 (art. 1532) i 20 de juliol de 1992 (art. 6513).

Finalment, és destacable la STS de 25 d'abril de 1994 (art. 4130), que rebutja com a prova l'al·legació de l'existència d'una servitud de pas adquirida per prescripció, ja que el tribunal entén que aquest extrem és una qüestió a decidir per la jurisdicció civil, que no fa prova de la possessió pública.

### **b) Audiència dels interessats**

S'han de tenir presents aquí els articles 105 de la Constitució, 84 LRJPAC i 148 RPEL. Aquest últim exigeix l'audiència dels interessats (s'ha de tenir en compte al respecte l'art. 31 LRJPAC; així, s'han de considerar interessats els veïns que presentin el requeriment previst a l'art. 68.2 LBRL i a l'art. 167 RPEL, així com els veïns usuaris dels béns que hagin posat en coneixement de l'ens local la despulla), podent citar-los mitjançant edictes publicats al Butlletí Oficial de la Província si es desconeix el seu domicili.

Ara bé, s'ha de tenir en compte que, abans d'aquest tràmit d'audiència, els interessats tenen el dret de conèixer, en qualsevol moment, l'estat de tramitació del procediment, d'obtenir còpies de documents existents a l'expedient (art. 35 a LRJPAC), de presentar al·legacions i d'aportar documents o altres elements de judici (art. 35 e LRJPAC) que l'Administració té el deure d'acceptar i tenir en compte (art. 79.1 LRJPAC).

De conformitat amb l'art. 84 LRJPAC, serà necessari efectuar aquest tràmit d'audiència, excepte manifestació expressa dels interessats de la seva voluntat de no efectuar al·legacions ni aportar documents, o quan «no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado».

El termini per a la realització d'aquesta audiència serà no inferior a deu dies ni superior a quinze, comptant-se el termini a partir de la publicació de l'edecte en el cas, ja esmentat, que no sigui possible la notificació a l'interessat per desconeixement del seu domicili.

En el cas que, havent d'obrir aquest tràmit, l'ens local no doni audiència als interessats, es pot produir la nul·litat de ple dret de l'acord de recuperació del camí (art. 62.1 e LRJPAC). En general, sobre l'equiparació de la manca d'audiència amb la manca de procediment, vegeu,

per exemple, STS de 3 d'octubre de 1989, art. 7218. Sobre l'interdicte propi en la recuperació de la possessió de camins, STS de 19 de gener de 1985, art. 453). A més, l'absència d'audiència és un vici essencial del procediment, pel que es pot considerar que la recuperació d'ofici que es produeixi seria una via de fet, el que donaria lloc a les reaccions jurídiques ja conegudes davant la jurisdicció contenciosa (art. 30 LJCA) o civil (interdictes, art. 1651 i seg. LEC). Fins i tot, seria possible entendre l'existència de responsabilitat penal, encara que la jurisprudència ja apuntada és mostra poc disposada a apreciar el delicte de prevaricació per defectes procedimentals.

En qualsevol cas, la manca d'audiència no constitueix una vulneració de cap dret fonamental. No juga aquí l'art. 24.1 CE, pel que el dret a la tutela judicial efectiva del particular no es veu afectat. Així ho sosté la jurisprudència del Tribunal Constitucional (que només aprecia el joc d'aquest dret en el cas dels procediments administratius sancionadors, vegeu la STC 42/1989, de 16 de febrer) i, per exemple, la STS de 8 de febrer de 1990 (art. 1003), en referència concreta a l'exercici d'un interdicte propi sense respectar el tràmit d'audiència.

### c) Dictamen previ del secretari

Un cop s'ha instruït l'expedient, amb l'apertura del tràmit d'audiència comentat, l'art. 170 RPEL estableix que:

«En qualsevol cas, els acords o les resolucions de l'ens local per a l'exercici d'acions necessàries per a la defensa dels béns i els drets han d'adoptar-se amb el dictamen previ del secretari d'habilitació nacional o, si s'escau, de l'assessoria jurídica i, mancant ambdós, d'un lletrat».

Es tracta d'un informe preceptiu però no vinculant (art. 83.1 LRJPAC), al que li és d'aplicació les previsions del art. 83 LRJPAC. En aquest sentit, entenem que aquest dictamen és, a més de preceptiu, determinant per a la resolució del procediment, pel que s'haurà d'aturar el termini dels tràmits successius (art. 83.3 LRJPAC), ja que, en cas contrari, l'acord final podria esdevenir invàlid.

Entenem que la finalitat d'aquest dictamen és il·lustrar sobre la legalitat de l'exercici de l'interdicte propi, tenint en compte les concretes circumstàncies del cas. D'aquí que, en realitat, funcioni de fet com una proposta de resolució pel Ple. Proposta que, en conseqüència, haurà de fer una anàlisi pormenoritzada de les circumstàncies del cas, tenint en compte tot el material obrant a l'expedient (vegeu, per exemple, respecte a les alegacions dels interessats l'art. 79.1 *in fine* LRJPAC).

S'ha de tenir en compte que la STS de 7 de juny de 1990 (art. 5196), recaiguda en relació a un cas en el que era aplicable l'art. 54.3 del Real Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, que té un contingut idèntic a l'esmentat art. 170 RPEL, ha assenyalat que l'informe és essencial, car «sólo a la vista de él puede, el órgano competente, decidir fundadamente sobre si la interposición del recurso es (o no) aconsejable, dados los supuestos de hecho, y los preceptos de Derecho aplicables al caso concreto de que se trate», el que provoca que l'acord municipal «carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin».

### • Acabament

El procediment administratiu que desenvolupa la potestat de recuperació d'ofici de la possessió pública de camins pot acabar de forma normal o anormal.

## a) Acabament normal

Aquí ens hem de referir a l'acabament mitjançant resolució i mitjançant terminació convencional.

- **Resolució.** La qüestió del termini en el cas dels béns patrimonials.

L'acord que ordeni la fi de la pertorbació o de la despulla haurà de provenir de l'òrgan competent. L'òrgan competent per prendre l'acord serà el Ple de l'ajuntament o de la Diputació (art. 22.2 *j*, 33.2 *i* LBRL, 50.2 *i* LLMRL, 167.2 RPEL). Excepcionalment, l'alcalde podrà adoptar la decisió, sense necessitat de seguir un procediment administratiu, quan es donin els requisits necessaris per a l'exercici de la coacció directa (art. 21.1 *m* LBRL). També existirà una alteració competencial quan concorri urgència en la recuperació d'ofici del camí, supòsit en el que l'alcalde o el president de la Diputació seran competents per acordar l'interdicte propi (art. 21.1 *k* i 34.1 *i* LBRL, donant compte al Ple en la primera sessió a celebrar per a la seva ratificació, 51.1 *j*, 87.3, 213 LLMRLC i 167.2 RPEL). En aquests casos, òbviament, el concepte clau és el de urgència, concepte jurídic indeterminat que haurà de ser apreciat cas per cas i, que en cas d'existir recurs judicial, serà objecte d'interpretació restrictiva, com posa de relleu la STS de 2 de juliol de 1991 (art. 5973).

Si l'alcalde o el president de la Diputació acorden la recuperació d'ofici fora de l'àmbit de les seves competències, es produirà un supòsit de nul·litat de l'acte administratiu definitiu (art. 62.1 *b* LRJPAC. Vegeu, des d'una perspectiva general, la STS de 18 d'octubre de 1982, art. 6389, *i*, en referència concreta a una recuperació d'ofici de camí, la STS de 12 de juliol de 1982, art. 5393).

Les reaccions jurídiques contra l'interdicte propi en cas d'absència de competència seran les mateixes que ja es van exposar al referir-nos a la manca de procediment administratiu, tant davant la jurisdicció contenciosa administrativa (nul·litat de l'acord, impugnació de la via de fet), com davant la civil (interdictes) i penal.

El que és possible es que el Ple delegui la seva competència. Així ho accepta expressament la STS de 7 de juliol de 1999 (art. 5925), referida a la decisió d'ordenar la retirada d'una porta de tancament d'un camí amb la conseqüent recuperació d'ofici. Aquesta decisió va ser adoptada per la Comissió de Govern de l'Ajuntament de Sant Hilari Sacalm (Girona). Malgrat les al·legacions del particular recurrent sobre la incompetència de la Comissió per prendre aquesta decisió, el Tribunal Suprem assenyala que la Comissió va actuar per delegació, que es trobava vigent pels temes relatius a recuperació possessòria, establint que «sin que contra lo que parece mantener el recurrente sea indispensable que esa delegación se haga específicamente para cada supuesto concreto».

L'acord haurà d'ajustar-se al que disposa l'art. 89 LRJPAC. Si un veí ha fet ús de la via ja esmentada prevista als art. 68 LBRL i 167 *i* seg. RPEL, transcorreguts trenta dies des del requeriment, podrà anar a la via contenciosa per tal d'aconseguir que l'ens local exerceixi l'interdicte propi, com ja s'ha dit.

S'ha d'insistir aquí en un aspecte ja destacat a l'inici d'aquest apartat. A diferència de la possessió dels béns o drets de domini públic, **la dels béns o drets patrimonials només pot ser recuperada d'ofici dins del primer any des de la pertorbació o la despulla** (art. 82 *a*) LBRL, 70 RBCL, 211.3 LLMRLC, 147.2 RPEL). L'art. 147.2 RPEL precisa que l'any es comptarà:

«de l'endemà de la data en què s'ha produït la usurpació, i és suficient durant aquest termini haver notificat l'acord resolutori, que contindrà l'ordre al pertorbador o usurpador perquè cessi en la seva actuació, cominant-lo que deixi a la lliure disposició de l'ens el bé ocupat. Passat aquest període, només ho poden fer acudint davant la jurisdicció ordinària».

L'any s'haurà de comptar de data a data (art. 48.2 LRJPAC: si el mes de venciment no hi ha dia equivalent al del inici del còmput, llavors el termini acaba l'últim dia del mes. Si l'últim dia del termini no és hàbil, llavors el termini s'estén fins el primer dia hàbil posterior (vegeu la STS de 20 de novembre de 1985, art. 6308, que denega la possibilitat de fer servir l'interdicte propi per extemporaneïtat en el seu exercici).

No sembla, en una primera aproximació, que aquesta decisió hagi de ser motivada, car l'art. 54.1 a) LRJPAC demana motivació només pels actes que limitin drets subjectius o interessos **legítims**, mentre que en el cas de l'usurpador, per ser-ho, no hi ha legitimitat. Ara bé, tenint en compte que l'usurpador pot tenir un dret que justifiqui la seva possessió (per exemple, el de propietat, no discutit en aquest procediment administratiu) i, en general, el marc constitucional, principalment el principi d'interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 Constitució), semblaria escaient que l'acord fos motivat a fi i efecte d'informar a l'usurpador i de facilitar el control judicial de la decisió (sobre aquestes funcions de la motivació, vegeu, per exemple, la STS de 18 d'abril de 1990, art. 3600).

- **Terminació convencional**

S'ha de rebutjar la possibilitat que l'ens local realitzi «acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado» (art. 88 LRJPAC). Encara que, superant la discussió doctrinal al respecte, s'entengués directament aplicable aquest precepte als procediments per l'exercici de l'interdicte propi, un procediment de recuperació d'ofici de la possessió d'un camí no pot acabar amb un acord, per la senzilla raó que la potestat per exercir l'*interdictum proprium* és, com ja sabem, regulada i d'obligatori exercici. En conseqüència, ens trobem davant d'una matèria «no susceptible de transacción» (art. 88 LRJPAC). Si ha existit pertorbació o despulla de la possessió pública d'un camí, l'ens local ha de dictar una ordre de cessació d'aquestes alteracions de l'ús públic.

- **Silenci administratiu**

Finalment, no és descartable la producció d'un acte administratiu presumpte quan el procediment s'hagi iniciat a sol·licitud de persona interessada, com es pot considerar un veï usuari del bé, per exemple. El silenci, a manca de regulació específica, s'haurà d'entendre positiu, és a dir, que es podria arribar a entendre que existirà un acte administratiu presumpte ordenant la fi de la despulla (art. 43 LRJPAC).

## **b) Acabament anormal**

És el cas de la finalització del procediment per **desistiment** de l'interessat. Aquesta possibilitat existeix en la recuperació d'ofici de la possessió de camins públics quan s'utilitzen les vies, ja exposades, de la denúncia o requeriment. Ara bé aquest desistiment no farà finalitzar el procediment, ja que l'Administració ha de seguir el procediment, al tractar-se d'una qüestió d'interès general (art. 91.3 LRJPAC).

Pel que fa a la **renúncia**, el procediment no pot acabar així, atès que aquí no hi ha drets renunciables, ni tan sols en el cas de l'inici a sol·licitud de persona interessada. La recupe-

ració d'ofici de la possessió pública de camins és una potestat regulada administrativa, d'exercici obligatori, com ens consta.

Malgrat l'obligació administrativa de resoldre el procediment (art. 42 LRJPAC), existeixen dues excepcions a aquesta regla general. La primera és quan hi ha una impossibilitat de continuar-lo per causes sobrevingudes, el que s'haurà de resoldre de forma motivada (art. 87.2 LRJPAC). La segona, subsumible en el primer de fet, és quan hi ha una pèrdua sobrevinguda de l'objecte del procediment, en el nostre cas del camí (art. 42.1 LRJPAC modificat per la Llei 4/1999, de 13 de gener), cosa que pot succeir per circumstàncies naturals, per exemple (terratrèmols, riudes...). En aquests casos, haurà d'existir una declaració de la circumstància que concorri a cada cas, amb indicació dels fets produïts i de les normes aplicables.

Finalment, es pot entendre que ens podem trobar davant d'un procediment susceptible de caducar. No és el cas, però, quan el procediment s'inicia a instància de persona interessada, ja que aquí entenem que jugaria la prohibició de caducitat de l'art. 92.4 LRJPAC, atès que la recuperació d'ofici de la possessió pública d'un camí afecta l'interès general.

Quant als casos en que la **recuperació d'ofici comenci d'ofici**, podria entendre's aplicable l'art. 44.2 LRJPAC (en la versió de la Llei 4/1999, de 13 de gener). Segons aquest precepte, els procediments d'exercici de la potestat sancionadora o, en general, d'intervenció, susceptibles de causar efectes desfavorables o de gravamen pel particular, s'entendran caducats si transcorre el termini màxim per a resoldre (excepte en el cas que la paralització sigui per culpa de l'interessat, en que solament s'interromprà el termini per resoldre el procediment).

Atès que la normativa de règim local no estableix un termini per la resolució del procediment de recuperació d'ofici, una interpretació sistemàtica d'aquest art. 44.2 amb l'art. 42.3 a LRJPAC (de conformitat amb la modificació operada per la Llei 4/1999, de 13 de gener) fixa el termini per aquest tipus de procediment en tres mesos, a comptar des de la data de l'acord d'inici. **Passats aquests tres mesos sense resolució expressa, el procediment s'ha d'entendre caducat**, i aquest s'haurà de finalitzar amb un resolució que declararà aquesta caducitat i ordenarà l'arxiu de les actuacions, notificant-li als interessats (art. 42.1, 44.2 i 92 LRJPAC). Això, però, no ha d'impedir l'inici d'un nou procediment, excepte en el cas que es tracti de la recuperació d'ofici de béns o drets patrimonials i hagi passat un any des de la despulla o pertorbació, cas en el que no serà possible iniciar-lo, atès que ja no hi ha possibilitat de fer ús de l'interdicte propi.

### 3.5.2 La notificació de l'acte definitiu que ordena la fi de la pertorbació o despulla

Excepte en els casos analitzats d'acabament anormal, el procediment pel desenvolupament de la potestat de recuperació d'ofici de la possessió pública de camins finalitzarà amb un acord que ordenarà la cessació de la pertorbació o despulla de la possessió. Aquest acte administratiu definitiu haurà de ser notificat als interessats, d'acord amb la regulació continguda als art. 58 i seg. LRJPAC. Recordar en aquest moment que aquesta notificació, en el cas dels camins patrimonials, s'haurà de produir dins de l'any a comptar des de l'endemà de la data de la usurpació (art. 147.2 RPEL).



### 3.5.3 El procediment d'execució forçosa de l'ordre

L'ens local, fent ús del privilegi d'executorietat, pot arribar a executar per si mateix l'ordre de cessació de l'ocupació del camí. Aquesta possibilitat la trobem als art. 95 LRJPAC, 71.3 RBCL i 150 RPEL. Ara bé, l'exercici d'aquest privilegi requereix tot un seguit de requisits jurídics.

En primer lloc, fa falta que existeixi un acte previ eficaç (l'acord que ordena la cessació de la pertorbació, correctament notificat. Si no existeix aquest acte, es podrà produir un delictes de coaccions (vegeu al respecte la sentència de la Audiència Provincial de Badajoz, de 29 d'abril de 1996, que condemna diversos alcaldes per un delictes de coaccions i per una falta de danys per trencar una cadena que tancava un camí), que l'execució forçosa es limita a dur a la pràctica davant de la resistència de l'usurpador (art. 93 i 94 LRJPAC). En segon lloc, l'ens local haurà d'efectuar una advertència prèvia a l'execució forçosa (art. 95 LRJPAC).

Existint aquests requisits, llavors l'ens local pot executar forçosament l'ordre, recuperant per si mateix la possessió pública del camí. En aquest cas, el medi adequat serà l'execució subsidiària (art. 98 LRJPAC). Les despeses generades per l'execució forçosa podran ser exigides mitjançant el constreyniment sobre el patrimoni (art. 97 LJCA), podent girar una liquidació provisional, a reserva de la definitiva, abans de l'execució subsidiària.

No seran possibles interdictes civils contra la recuperació del camí, excepte quan no es respecti la competència i el procediment legalment establerts (art. 149 RPEL).

En tot cas, l'activitat d'execució forçosa es regirà pel principi de proporcionalitat (art. 96 LRJPAC), el que inclou el termini ofert pel requeriment previ (així, la STS de 4 de novembre de 1975 considera que el termini donat per l'advertència prèvia, només quatre hores des de la notificació, converteix la demolició en il·legal per desproporcionada).

Finalment, fer notar que en el cas que l'usurpador no obeeixi l'ordre i l'ens local no executi forçosament l'acte, l'art. 29.2 LJCA estableix que «cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes des de tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78», assenyalant l'art. 71.1 c) LJCA que la sentència «si la medida consistiera en la emisión de un acto o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria» podrà «establecer plazo para que se cumpla el fallo» que, en cas d'incompliment, podria donar lloc a l'execució forçosa de la sentència per les vies previstes a l'art. 108 LJCA.

### 3.6 Recursos possibles contra l'exercici de l'interdicte propi

Com se sap, la notificació haurà d'indicar aquests recursos (art. 58.2 LRJPAC). Pel que fa als recursos per via administrativa, hem de tenir present el recurs potestatiu de reposició, ara regulat a l'art. 116 i seg. LRJPAC, així com l'extraordinari de revisió (art. 118 i seg. LRJPAC). Per la via judicial, només recordar ara que la jurisdicció contenciosa és la competent per a conèixer els vicis comesos en el desenvolupament de la potestat administrativa que ens ocupa (art. 1 LJCA). Podran, però, utilitzar-se els interdictes civils quan l'ens local actuï fora de la seva competència o fora del procediment legalment fixat, el que ja ha estat objecte de la nostra anàlisi. Finalment, cal no oblidar la possibilitat de sorgiment de responsabilitats penals, a las que hem anat fent referència durant l'exposició.

## 4. Plantejament de conflictes sobre la propietat pública o privada dels camins rurals

Com hem assenyalat repetidament, la recuperació d'ofici de la possessió pública de camins no pot ocupar-se ni decidir res en relació a la propietat del camí rural. Les controvèrsies sobre aquesta propietat han de solucionar-se per vies diferents a les de l'interdicte propi.

Aquestes vies poden ser classificades en dos grans blocs. En primer lloc, ens trobem amb mitjans extrajudicials de resolució de conflictes, com ara els acords transaccionals a que es pugui arribar. En segon lloc, trobem els mitjans judicials de solució de conflictes sobre la propietat d'un camí, com ara la transacció judicial o l'exercici d'accions judicials davant la jurisdicció civil.

### 4.1 Mitjans extrajudicials de resolució de controvèrsies sobre la propietat d'un camí rural

En ocasions pot ser interessant per l'ens local intentar evitar l'inici d'un plet judicial sobre la propietat d'un camí o posar fi a un plet ja iniciat amb aquest propòsit. Això succeirà, per exemple, quan sigui molt difícil per l'ens local poder acreditar el títol que justifica la titularitat dominical, fet no infreqüent en l'àmbit que ara ens ocupa. En aquests casos, pot ser més interessant obtenir un acord amb el particular que reivindica la titularitat del camí, de tal manera que, amb una o altra fórmula, depenent del cas (conformitat del privat sobre la propietat pública a canvi de determinades concessions per part de l'ens titular, acceptació de la propietat privada del camí però amb constitució d'un dret de pas pel conjunt dels veïns, etc.), es trobi un acord satisfactori per ambdues parts, sempre, evidentment, amb l'objectiu del servei racional, objectiu, coordinat, eficaç, eficient i econòmic als interessos generals (art. 9.3, 31.2 i 103.1 CE).

Aquests acords a què es puguin arribar per tal d'evitar litigis o posar fi a plets ja iniciats són reconduïbles a la figura de la **transacció** que és definida a l'art. 1809 CC com:

«un contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen término al que había comenzado».

En l'àmbit de les relacions juridicoadministratives, el Consell d'Estat ha afirmat que «la tradicional regulació jurídico-administrativa de la transacció no afecta a su contenido –que está regulado en el Código civil–, sino que se circunscribe a los requisitos para su válida celebración» (Dictamen 46031, d'1 de març de 1984). Així mateix, aquest òrgan ha aclarit que, perquè es pugui produir una transacció, són necessàries tres condicions: una relació jurídica incerta, litigiosa o susceptible de crear un litigi, que es puguin realitzar concessions recíproques entre les parts

i que amb això se substitueixi el conflicte per una relació certa, en el sentit de no ser susceptible de sotmetre's a discussió (Dictàmens 51.528, de 3 de novembre i 51.529 de 7 de juliol, ambdós de 1988).

En la jurisprudència és destacable, per exemple, la STS de 13 de juny de 1986 (art. 4726), per la que el TS accepta com a perfectament vàlid un acord pel que un Ajuntament adquiria terrenys per a construir una via accés a la població, pactant a canvi una reversió de terrenys sobrants al particular cedent.

Aquests acords transaccionals podrien trobar ara una altra cobertura legal a l'art. 88 LRJPAC, referit, com ja sabem, a l'acabament convencional del procediment administratiu, que preveu la possibilitat que «las Administraciones públicas podrán celebrar acuerdos, pactos convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado», podent ser previs a la finalització d'un procediment administratiu, vinculants o no, o finalitzadors del mateix. En cap cas «no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos».

Si aquests acords transaccionals per evitar litigis relatius a la propietat d'un camí rural comporten el compromís, per part de l'Administració actuant, de modificar el planejament urbanístic, ens mourem dins de l'òrbita dels **convenis urbanístics** (vegeu ara els art. 8 i 98 de la Llei 2/2002, de 14 de març). Convenis que vincularan a l'ens contractant, en el sentit que en el cas de no efectuar la modificació pactada, per apreciar una evolució de les necessitats de l'interès general des de l'acord, haurà d'indemnitzar el particular signant (vegeu, per exemple, STS de 29 d'abril de 1989, art. 3305).

L'òrgan competent per a celebrar aquests acords en referència als camins rurals serà el Ple de l'ens local, que ho haurà de fer «per majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació» (art. 214 LLMRLC i 172 RPEL). Entenem que aquesta decisió haurà de comptar amb «el dictamen previ del secretari d'habilitació nacional o, si s'escau, de l'assessoria jurídica i, mancant ambdós, d'un lletrat» (art. 170 RPEL, art. 54 1 b) del Text refós en matèria de règim local, Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril).

En tot cas, aquests acords per evitar litigis hauran de perseguir els interessos generals, a fi i efecte d'aconseguir el seu millor servei possible, de conformitat amb els principis de bona Administració (vegeu l'art. 4 de la Llei 13/1995, de 18 de maig, de contractes de les Administracions Públiques, que ha estat modificada per la Llei 53/1999, de 28 de desembre, però sense afectar aquest precepte concret). Els límits d'aquests acords vénen donats per l'existència de potestats regulades, que no són susceptibles de transacció (recordar l'art. 88 LRJPAC). Les prestacions promeses per l'ens local hauran d'estar relacionades, doncs, amb l'exercici de potestats discrecionals, sense oblidar mai que, com assenyala la STS de 15 de març de 1997 (art. 1677) en relació amb la potestat de planejament, però amb aplicació a qualsevol potestat, «cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a los que el Ayuntamiento llegue con los administrados, la potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena Administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible».

Per altra banda, s'ha de tenir en compte que, de vegades, l'ús de la **mediació** pot ajudar a aconseguir acords transaccionals entre els privats i l'ens locals. La mediació constitueix un mecanisme de resolució de conflictes, en el que la figura del **mediador** és fonamental per tal d'apropar

postures i avançar en la recerca d'una solució consensual que serveixi als interessos generals i aparegui satisfactòria per als interessos del particular que discuteix la titularitat pública d'un camí rural. En aquest sentit, el síndic de greuges, com veurem en l'apartat següent, ha tingut l'oportunitat de desenvolupar les seves habilitats mediadores en diversos conflictes, entre els que es troben supòsits de determinació de la propietat pública o privada de camins.

Com s'ha dit unes línies més enrera, aquests acords transaccionals poden produir-se abans de l'inici d'un litigi, precisament amb l'objecte de finalitzar-lo, o bé un cop ja endegat un plet sobre la propietat d'un camí, amb l'objectiu de posar-hi fi. En aquest segon cas, l'acord al que s'arriba –atès que ara ens movem en l'àmbit de la transacció extrajudicial– es produirà fora de les sales de justícia i només tindran un efecte indirecte en el plet iniciat, en el sentit que l'acord signat conduirà a la finalització del litigi mitjançant figures com el desistiment, l'aplanament, la renúncia o la caducitat.

## 4.2 Mitjans judicials de resolució de controvèrsies sobre la propietat d'un camí rural

El mitjans judicials per aquest fi poden ser de dues menes: la **transacció judicial** o l'**exercici d'accions civils**.

### • La transacció judicial

Hi hagi o no un plet iniciat, és possible que l'ens local (que ho ha de decidir, insistim, per acord del ple adoptat per majoria absoluta) i el privat, que han arribat a un acord transaccional dels descrits en l'anterior apartat, vulguin donar-li força judicial. Això és possible tant quan l'acord transaccional cerca evitar un conflicte judicial (art. 460.4 LEC), com quan es decideix transigir per finalitzar un plet ja iniciat, en compareixença ulterior al tràmit al període d'al·legacions en el procediment de menor quantia (art. 692.3 LEC), i es pot transigir en qualsevol moment d'un procés judicial, posant-ho en coneixement del jutge o tribunal que entén del cas i aportant la solució als autes, per tal que l'òrgan judicial finalitzi el procés. Aquest acord podrà ser exigit per la via d'execució de sentència.

Com estableix l'art. 1816 CC:

«La transacción tiene para las partes la autoridad de cosa juzgada, **pero no procederá la vía de apremio sino tratándose del cumplimiento de la transacción judicial.**»

Un exemple de transacció judicial per a la determinació de la titularitat d'un camí (en aquest cas d'un acord aconseguit al marge del procés judicial, obert, però, al que es vol dotar de valor de cosa jutjada portant-lo davant del jutge) és descrit en el llibre segon de l'Informe al Parlament de 1990 del Síndic de Greuges. Pel seu interès, farem un petit resum dels fets del cas i transcriurem els termes del conveni signat entre l'ens local i el privat.

La senyora A.C. va presentar una queixa davant del Síndic de Greuges per l'actuació de l'Ajuntament de Ruplà en el conflicte plantejat en relació a la titularitat del domini d'uns camins que transcorrien per la seva propietat.

El camí litigiós discorria per davant de la finca de la senyora A.C. i va ser utilitzat durant un temps pel senyor M., amb autorització de la propietat, qui va autoritzar, fins i tot, el pas de camions per efectuar unes obres, amb la qual cosa es facilitava notablement la feina dels constructors.

Acabades les obres, l'Ajuntament de Rupjà començà obres per eixamplar i asfaltar el camí. La senyora A.C. es va oposar, el que va iniciar un reguitzell de plets sobre la possessió i la propietat del camí.

L'any 1988, gràcies a la mediació del Síndic de Greuges, les parts que ja estaven enfrontades als tribunals van decidir posar fi als conflictes judicials mitjançant un conveni que varen signar. Per l'interès que pugui tenir com a model de resolució de conflictes sobre la propietat de camins el reproduïm a continuació:

«I. Que, com a conseqüència d'una queixa formulada per la senyora A.C. davant el Síndic de Greuges de Catalunya, aquesta institució va oferir a les parts la seva mediació en el conflicte plantejat.

II. Que el motiu de la queixa de la senyora A.C. va ser la inexecució per l'Ajuntament de Rupjà de dues resolucions judicials fermes, dictades en sengles plets possessoris instats per la senyora A.C. contra determinades actuacions municipals en relació amb uns camins que travessen la seva finca.

III. Que, posteriorment, el motiu inicial de queixa ha esdevingut una conflicte sobre la titularitat d'aquells camins, que l'Ajuntament de Rupjà reclama com a públics i la senyora A.C. defensa com a privats.

IV. Que l'Ajuntament de Rupjà va interposar una demanda judicial perquè sigui declarat el caràcter públic dels repetits camins, la qual es tramita amb el número d'actuacions... en el Jutjat de la Primera Instància núm. 1 de la Bisbal. Actualment, aquest procediment es troba suspès per acord de les parts, amb l'objecte d'intentar una avinença en el marc de la mediació oferta pel Síndic de Greuges.

#### ACORDEN

Primer: La senyora A.C. s'obliga a constituir, en els termes que més endavant es diran, una servitud de pas voluntària i gratuïta sobre la seva finca del municipi, denominada X, a favor del municipi de Rupjà i dels veïns, a perpetuïtat.

El pas que se cedeix seguirà el traçat que es grafia en color vermell en el plànol que s'adjunta a cadascun dels exemplars d'aquest document. L'amplada del pas tindrà un màxim de 4 metres.

El cost econòmic que comportin les obres d'obertura i adequació del pas, així com les despeses de constitució de la servitud, anirà exclusivament a càrrec de l'Ajuntament de Rupjà.

Segon: L'Ajuntament de Rupjà, en virtut de l'acord anterior, reconeix el caràcter de domini d'ús privat dels camins dels Morts i de la Talaia en aquells trams que discorren per l'interior de la finca. L'Ajuntament de Rupjà, representat pel seu alcalde, manifesta que l'interès públic del municipi queda plenament salvaguardat amb la constitució de la servitud a que s'ha obligat la senyora A.C.

Tercer: Ambdues parts s'obliguen a formalitzar davant del jutge de la Bisbal els presents acords, mitjançant la compareixença prevista en els art. 691 i 692 de la Llei d'enjudiciament civil, amb la voluntat de dotar-los dels efectes de la cosa jutjada, obligant-se així mateix a subscriure tota mena de documents públics o privats que siguin necessaris per donar plena efectivi-

tat a allò que acorden i a apartar-se de la prossecució del plet del qual s'ha fet esment en l'exponent IV.

Quart: La senyora A.C. manifesta la seva renúncia a exigir de l'ajuntament cap mena de compensació en concepte de danys i perjudicis com a conseqüència dels plets possessoris als quals s'ha fet referència en l'exponent II, llevat de les costes processals meritedes en aquests plets, que van a càrrec de l'Ajuntament de Rupià.

El senyor alcalde manifesta el seu reconeixement a la senyora A.C.

Cinquè: Com sigui que, per part de terceres persones, ha estat interposat davant del Jutjat de Primera Instància núm. 2 de la Bisbal un judici declaratiu de menor quantia contra la senyora A.C. i les seves germanes, interessant que sigui declarat l'ús públic dels camins dels Morts i de la Talaia i subsidiàriament l'existència d'una servitud de pas sobre aquests camins, totes dues parts acorden vincular els presents acords al resultat que pugui obtenir-se d'aquest procediment judicial, de manera que els presents acords no resultessin contradictoris amb la sentència que en el seu dia es dicti.»

## • Accions judicials civils

Si no és adequat o possible transaccionar per evitar plets, llavors l'ens local té l'obligació d'exercir accions judicials per tal de defensar la titularitat dominical sobre els seus camins, siguin de domini públic o patrimonials. La competència recau, com ja sabem, en el ple de la corporació, llevat de les accions urgents, que seran exercides pel president, el qual n'ha de donar compte al ple en la primera sessió que realitzi (art. 50.2 *l*, 51.1 *j*, 213 LLMRLC, 167.2 RPEL). Serà necessari el dictamen previ del secretari, de l'assessoria jurídica o d'un lletrat (art. 170 RPEL). La representació i defensa en el judici dels ens locals correspon als lletrats dels seus serveis jurídics, llevat que designin un advocat col·legiat (art. 171 RPEL). Correspondrà a l'alcalde o president de la Diputació atorgar poders al procurador (art. 21.1 *b* i 34.1 *b* LBRL).

Hem de recordar aquí la possibilitat, ja apuntada al parlar de l'interdicte propi, que qualsevol veí que es trobi en ple ús dels seus drets civils i polítics pot requerir a l'ens interessat l'exercici de les accions judicials per defensar la propietat de camins de titularitat pública (art. 68.2 LBRL, art. 167.2 RPEL). Com ja sabem, aquest requeriment, que ha de ser comunicat als qui hi poden resultar afectats, paralitza el termini per exercir aquestes accions durant trenta dies, passats els quals els veïns poden subrogar-se exercint les accions sol·licitades en nom i interès de la corporació (art. 167, apartats 3 i 4 RPEL. La sentència de l'Audiència provincial de Sevilla de 8 de febrer de 1993, sala civil, recorda que abans de poder exercitar cap acció judicial és necessari haver complert els requisits previs exigits per l'ordenament). Si l'acció exercida prospera, l'actor té dret al reembossament de les costes processals per l'ens local i a la indemnització pel danys i perjudicis que puguin haver-li causat (art. 137.5 RPEL). L'ens local està obligat a facilitar-li els elements de prova necessaris si l'actor ho sol·licita per escrit (art. 168 RPEL).

La jurisdicció competent per a conèixer les reclamacions sobre la propietat dels camins rurals serà sempre la jurisdicció civil (art. 9 i 22 LOPJ, 51 LEC, 3 LJCA. Vegeu les STS 12 de juliol de 1982, art. 4228 i 21 d'abril de 1989, art. 3215, per totes).

Partint d'aquestes premisses generals, les accions judicials que poden utilitzar-se per defensar la propietat pública d'un camí són penals o civils. Les primeres no seran objecte aquí de la nostra atenció. És suficient tenir present que de tot delictes o falta neix una acció penal pel càs-

tig del culpable. En aquest sentit, s'han de considerar els tipus inclosos en el Codi Penal de 1995 que poden tenir aplicació en relació a la qüestió que estem tractant.

Pel que fa a les accions civils, que centraran la nostra explicació, el CC assenyala al seu art. 348.2 que:

«El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla.»

Partint d'aquest precepte, trobem les següents: l'**acció declarativa**, l'**acció reivindicatòria**, l'**acció negatòria**, l'**acció publiciana**, l'**interdicte d'obra ruïnosa** i l'**interdicte d'obra nova**.

Pel que fa als interdictes d'obra ruïnosa (1676 LEC) o d'obra nova (1663 LEC), entenem que, quan el titular del domini del camí és un ens local, no tenen gran utilitat aquestes accions, donades les competències urbanístiques de les que es disposa (art. 25.2 d LBRL). Efectivament, en virtut de la legislació urbanística vigent, es pot declarar administrativament la ruïna d'una construcció que posi en perill un camí de titularitat pública (art. 190 de la Llei 2/2002, de 14 de març, en endavant, LLS). D'igual manera, en cas d'una construcció sense llicència, contra llicència o amb llicència invàlida que afectin a un camí de titularitat pública, es pot restaurar la legalitat vulnerada, revisar la llicència invàlida i, en el seu cas, sancionar a l'infractor (art. 254 i seg. LLS). En comparació amb aquestes competències urbanístiques, els esmentats interdictes no presenten gaire utilitat. Això fa que no els hi donem un tractament independent a diferència de la resta d'accions que passem a comentar.

#### – Acció declarativa

L'acció declarativa és la que pot utilitzar qualsevol propietari que, tenint o no la cosa, no reclama la seva possessió sinó que es dirigeix contra la persona que nega o discuteix el seu domini, demanant judicialment que es declari la seva titularitat dominical amb eficàcia *erga omnes*.

La qüestió crucial en l'exercici d'aquesta acció és la prova del just títol de domini i la determinació o identificació del camí. La càrrega de la prova del domini correspon al demandant, per referència a l'acte d'adquisició. S'ha de demostrar que el demandant, efectivament, va adquirir la propietat abans de la demanda. Fet això, es presumeix la continuació del domini en qui ha demostrat que el va adquirir.

En aquest sentit, s'ha de tenir en compte la importància de la presumpció de propietat derivada de la inmatriculació al Registre de la propietat. L'art. 38.1 de la Llei Hipotecària estableix que «a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a un titular en la forma determinada por el asiento respectivo». En aquest sentit, per exemple, vegeu la STS de 5 de desembre de 1994 (art. 9404), en la que l'acció declarativa exercida per un particular davant d'un ens local triomfa en base a l'existència d'una inscripció registral. Hem d'insistir, llavors, en la importància de la inscripció registral com a mitjà d'acreditar la possessió (a efectes de l'exercici de l'interdicte propi, com vàrem veure) i la propietat (a efectes d'exercici de l'acció declarativa) pública dels camins. Inscripció que, amb la nova redacció de l'art. 5 del Reglament hipotecari, s'ha d'entendre perfectament possible ara.

Igualment poden constituir presumpcions de domini les inscripcions en el inventari de béns o el cadastre. Es tracta, però, de presumpcions *iuris tantum*, com l'anterior, que poden ser destruïdes amb prova en contra. D'igual manera, la inexistència d'inscripció en el Registre

de la propietat, en l'inventari o en el cadastre no impedeix que l'ens local pugui provar per altres mitjans el seu domini sobre el camí (així, en la sentència de l'Audiència provincial de Ciudad Real, de 24 de gener de 1994, no prospera una acció declarativa contra un ajuntament, malgrat l'absència d'inscripció en el Registre de la propietat o en el cadastre. L'ajuntament demandat, malgrat que no ho havia de fer, prova la seva titularitat mitjançant plans i una prova pericial).

S'ha de tenir en compte, però, que moltes vegades serà difícil per l'ens local poder acreditar la seva propietat (vegeu, per exemple, la sentència de l'Audiència provincial d'Àvila de 5 de juny de 1995, en la que no prospera una acció declarativa sobre un camí endegada per un ajuntament davant la manca de prova de la seva titularitat. No existia títol escrit –per exemple inscripció a l'inventari de béns–, pel que el judici es decideix en virtut d'una prova pericial sobre el camí, que porta a la desestimació de la demanda). En altres casos la prova de la titularitat pública es veu facilitada per certes determinacions normatives. Així, l'art. 210.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de juny, que té caràcter bàsic, estableix que:

«Las vías rurales que se encuentran comprendidas en la superficie objeto de expropiación se entenderán de propiedad municipal salvo prueba en contrario.»

En altres ocasions, el planejament urbanístic (del que ens ocuparem en el proper epígraf) pot ser la prova de la titularitat pública dels camins (vegeu la STS de 12 de març de 1997, art. 1671, que es basa en el pla d'urbanisme per concloure la titularitat pública). La cessió obligatòria dels camins els converteix en béns de domini públic (vegeu l'art. 21.2 c RPEL). La STS de 7 de novembre de 1994, art. 8378, es refereix a la controvèrsia sobre el caràcter públic dels vials d'una urbanització, davant de la manca de cessió i recepció per l'ajuntament. La sentència assenyalava que atès que el PGOU ha inclòs el vial en la seva xarxa viària, la cessió s'ha produït ex lege, en virtut de la normativa urbanística. La manca de cessió i acceptació afecta a la qüestió del manteniment i conservació dels vials, no a la seva indubtable titularitat pública.

## – Acció reivindicatòria

La jurisprudència la defineix com aquella acció que disposa el propietari no posseïdor enfront del posseïdor no propietari per a obtenir la restitució de la cosa. Es tracta d'una acció real –que es pot exercir contra qualsevol que pertorbi o lesioni el domini de la cosa pel propietari– recuperatòria, ja que la seva finalitat és obtenir la restitució de l'esmentada possessió jurídica, i de condemna, ja que es sol·licita una condemna en la sentència –a diferència de l'acció declarativa vista–, per tal que el demandat restitueixi la cosa.

A l'igual que en el cas de la declarativa, el demandant ha de provar el seu dret de propietat i s'ha d'identificar el camí que es reivindica i la persona o persones que el tenen en la seva possessió. En aquest sentit, per exemple, vegeu la STS de 10 de juny de 1993, art. 5265, en la que es desestima una acció reivindicatòria interposada per un ajuntament en defensa d'un camí que s'afirma que és de titularitat pública. La sentència desestima la demanda, atès que no s'acredita per l'ens local la propietat del camí, mentre el particular demandat justifica el seu títol que, a més, té inscrit al Registre de la propietat.

En cas de prosperar, aquesta acció dóna dret al lliurament a l'actor de la cosa reivindicada, en el nostre cas el camí rural objecte del litigi. El termini de prescripció de la mateixa a Catalunya s'ha d'entendre que és de trenta anys (art. 344 de la Compilació, coincident amb l'art. 1962 CC), comptant des que l'acció reivindicatòria va poder exercir-se.



En qualsevol cas, en principi aquesta acció no tindrà massa utilitat en el cas dels camins amb possessió pública acreditable, car la possibilitat d'utilitzar l'interdicte propi per a recuperar aquesta possessió no té termini. L'alternativa de fer servir la recuperació d'ofici ha de ser, en principi, més còmoda per l'ens local, que no es veu obligat a justificar la seva propietat com sí succeeix, en canvi, en l'ús de l'acció reivindicatòria. Ara bé, quan hi hagi un títol clar i en canvi una possessió de difícil prova o, en el cas dels camins patrimonials, quan hagi passat més d'un any de la usurpació, l'acció reivindicatòria pot ser una via interessant per a recuperar la possessió de camins de titularitat pública.

### – Acció negatòria

El Preàmbul de la Llei 13/1990, de 9 de juliol, que la regula, assenyalava que «permet al propietari de fer cessar les pertorbacions il·legítimes del seu dret que no siguin objecte de l'acció reivindicatòria...». L'art. 1.1 d'aquesta Llei estableix que «el propietari d'un immoble tindrà acció per fer cessar les **pertorbacions il·legítimes del seu dret que no consisteixin en la privació o el reteniment indeguts de la possessió**. Igualment en té per a exigir l'abstenció de pertorbacions futures i previsibles d'aquest mateix gènere». Això fa que, lògicament, l'acció negatòria tingui un abast diferent al de l'acció reivindicatòria.

El titular del domini pot exercir aquesta acció amb l'objecte de protegir la llibertat del domini dels immobles i el restabliment de la cosa a l'estat anterior a la pertorbació il·legítima jurídica o material, sempre que hi hagi un perjudici de l'interès del propietari en la seva propietat (art. 1.2 a i 2.1 de la Llei). Així, aquesta acció té sentit no només per obtenir la declaració de l'absència de gravàmens (per exemple, un dret real de servitud que algú s'atribueix indegudament), sinó també a evitar inmissions (art. 3.1).

El propietari ha de provar el seu dret de propietat sobre el camí, que es presumeix lliure, a menys que el pertorbador provi el contrari. No ha de provar la il·legitimitat de la pertorbació (art. 2.3 de la Llei).

En cas de prosperar l'acció negatòria, l'actor té dret a fer cessar les pertorbacions il·legítimes i a exigir l'abstenció de pertorbacions futures i previsibles del mateix gènere, així com la indemnització corresponent per danys i perjudicis (art. 2.2 de la Llei).

L'acció negatòria prescriu als cinc anys des que el propietari tingui coneixement de la pertorbació (art. 2.5 de la Llei).

Aquesta acció, doncs, té sentit en el cas de camins de titularitat pública, tant de domini públic com patrimonials, i inclou un camp d'acció no cobert ni per l'interdicte propi (que es refereix, com ens consta ja, a qüestions possessòries), ni per l'acció declarativa ni per l'acció reivindicatòria.

### – Acció publiciana

Pot el posseïdor despullat, prescrita ja l'acció interdictal, recuperar, com a tal posseïdor, la seva tenència? Pot un ens local propietari d'un camí patrimonial recuperar la seva possessió, com a posseïdor, després de passat l'any a comptar des de la usurpació?

Com vàrem veure, la resposta respecte a l'ús de l'interdicte propi és negativa, de conformitat amb els art. 82 a LBRL, 70 RBCL, 211.3 LLMRLC i 147.2 RPEL. Idèntica ha de ser la resposta respecte als interdictes civils (art. 460.4, 1968.1 CC, 1651 i 1652 LEC).

Ara bé, doctrina i jurisprudència sostenen la possibilitat que un posseïdor per llarg temps, en concepte de propietari i també de bona fe, tingui un dret a seguir tenint, que no es defèn solament amb els interdictes ni s'extingeix per la manca de contacte físic (propi o d'un mediador) durant més d'un any. Històricament, a Roma el pretor concedia una acció, denominada publiciana, al posseïdor amb bona fe i justa causa de possessió que no havia completat el termini de prescripció, fingint-se llavors que el termini havia transcorregut.

Actualment, alguns autors (per exemple, LACRUZ BERDEJO, J.L.; LUNA SERRANO, A.; MENDOZA OLIVÁN, V., *Elementos de Derecho Civil, III*, vol. I, 2a part. Bosch, Barcelona, 1988, p. 114 i seg.) i certa jurisprudència (STS de 7 d'octubre de 1982, ponent BELTRÁN DE HEREDIA Y CASTAÑO) admeten aquesta acció, que podria tenir interès per a recuperar la possessió d'aquells camins patrimonials que han estat usurpats fa més d'un any evitant, així, haver d'acudir a l'ús d'altres accions que exigeixen la justificació, de vegades difícil, de la propietat (en cas d'adquisició, per exemple, per prescripció).

## **TERCERA PART**

### **Intervenció pública en camins privats**

- 5. Introducció 59
- 6. Ordenances i plans reguladors dels camins rurals privats 61
  - 6.1 Ordenances reguladores dels camins privats. Els bans 61
  - 6.2 Els plans administratius i els camins privats. El planejament urbanístic 62
- 7. Llicències i camins privats 65
- 8. Imposició de deures als propietaris de camins rurals mitjançant ordres de l'Administració 69
- 9. Prestacions personals 71
- 10. Coacció directa 73
- 11. Sancions 75
- 12. Drets de pas a favor de béns immobles patrimonials o del conjunt de ciutadans en camins privats 77
- 13. Expropiació forçosa de camins privats 85

## 5. Introducció

En primer lloc, la intervenció administrativa sobre els camins rurals de propietat privada, deixant de banda ara, doncs, els camins de domini públic i patrimonials, es pot plasmar en l'elaboració de normes jurídiques, ordenances, bans o plans que regulin el dret de propietat privada sobre aquests camins (art. 4.1 *a i c* LBRL, 8.1 *a i c* LLMRLC). En segon lloc, l'Administració pot intervenir en l'esfera dels propietaris privats dels camins rurals mitjançant les tècniques clàssiques de l'activitat de policia o de limitació: bans, submissió a prèvia llicència i altres actes de control preventiu, ordres individuals constitutives de mandat per a l'execució d'un acte o la prohibició del mateix (art. 84 LBRL, 220 LLMRLC, 55 ROAS), o subjecció a prestacions personals (art. 31.3 Constitució, 118 i seg. Llei 39/1988, de 28 de desembre, d'Hisendes Locals), així com fer ús de la coacció directa en els casos en que això sigui necessari (art. 102 ROAS). En tercer lloc, l'Administració pot fer ús, en el seu cas, de la potestat sancionadora per castigar infraccions comeses pel propietari del camí rural. Finalment, l'Administració pot ostentar drets de pas en benefici de la comunitat en camins de propietat privada o bé pot, en última instància, decidir expropiar el camí privat, de conformitat amb la legislació d'expropiació forçosa.

Passem a continuació a desenvolupar cada una de les tècniques esmentades.

## 6. Ordenances i plans reguladors dels camins rurals privats

### 6.1 Ordenances reguladores dels camins privats. Els bans

La potestat normativa del ens locals, consubstancial a la seva autonomia constitucionalment reconeguda (art. 137 Constitució), prevista a la legislació de règim local (art. 4.1 a LBRL, 8.1 a LLMRLC), s'ha de desenvolupar en els àmbits competencials ostentats pels mateixos. Pel que fa als municipis, partint de l'art. 2.1 LBRL (dret a intervenir en els assumptes que els afectin directament en el seu cercle d'interessos), l'art. 26 LBRL, pel que ens interessa ara, atorga competències per a la prestació dels serveis de recollida de residus, neteja viària i accés als nuclis de població a tots els municipis. Quan aquests tinguin una població superior a 20.000 habitants ostenten, a més, competències en matèria de protecció civil i prevenció i extinció d'incendis. Per altra banda, i d'acord amb el que disposin les lleis estatals i autonòmiques sectorials, l'art. 25.2 atorga competències en matèria de seguretat en llocs públics (a), protecció civil i prevenció i extinció d'incendis (c), ordenació urbanística i conservació de camins i vies rurals (d) o protecció de la salubritat pública (h), recollida i tractament de residus (l) i ocupació del temps lliure i turisme (m).

Aquest marc competencial justifica la potencial regulació administrativa en camins privats per al servei dels interessos generals. Ara bé, aquesta regulació incidirà sobre un dret constitucional, el dret de propietat privada, en aquest cas sobre els camins, és a dir sobre el sòl. Això fa que tota regulació dels camins privats s'enfronti a la reserva de Llei que la Constitució estableix respecte al dret de propietat (art. 33 i 53.1 Constitució).

L'existència d'aquesta reserva de Llei impediria, llavors, l'existència d'ordenances sense cobertura legal que omplís aquest mandat constitucional, és a dir independents. Ha d'existir una llei prèvia que enquadri l'exercici de la potestat normativa local, el producte de la qual en cap cas pot «contenir preceptes contraris a les lleis i a altres disposicions generals» (art. 221.1 LLMRLC).

Descartada l'existència d'ordenances desvinculades d'una llei prèvia que cobreixi la reserva de Llei del dret de propietat, hem d'interrogar-nos sobre quines normes poden atorgar aquesta cobertura. En aquest sentit, pot destacar-se la legislació **urbanística**, la legislació de **protecció forestal**, o la legislació de **protecció civil**. Totes aquestes normes, al cobrir la reserva constitucional esmentada, obren la possibilitat a que ordenances locals puguin regular l'ús de camins privats per assolir determinades finalitats d'interès general.

Pel que fa a la **legislació urbanística**, la regulació dels camins privats pot articular-se mitjançant ordenances urbanístiques. Aquestes poden ser de dos tipus, com ja va posar en relleu fa molts anys GARCIA DE ENTERRIA («Dictamen sobre legalidad de ordenanzas municipales», RAP núm. 50,

1966, p. 309 i seg.): ordenances vinculades a una concreta directiva de planejament urbanístic o ordenances generals referides a la «policia de l'ús del sòl», desvinculades dels plans i amb un contingut normatiu abstracte.

Deixant les primeres (les vinculades amb un pla urbanístic) pel següent epígraf, hem d'assenyalar que les segones (les generals desvinculades del planejament) troben cobertura a la Llei 2/2002, de 14 de març, que conté la legislació urbanística catalana. L'art. 67 estableix que les normes i ordenances sobre ús del sòl i edificació es tramitaran com els plans, mentre que l'art. 296 qualifica com a pública l'acció per a exigir el compliment de les normes i ordenances, diferenciant-les en ambdós casos de les normes urbanístiques incloses als plans.

En conseqüència, l'activitat urbanística recollida als primers articles del Decret Legislatiu citat (vegeu art. 2 b, 3.4 f, 3.5) es pot desenvolupar mitjançant aquestes ordenances desvinculades del planejament, que troben així cobertura legal a la legislació urbanística que omple, com succeeix en el cas dels plans, la reserva de Llei que la Constitució estableix pel dret de propietat. Per tant, és possible elaborar ordenances referides als camins privats per tal de regular l'ús que se'n faci dels mateixos a fi i efecte de preservar els interessos generals i fer-los compatibles amb el dret de propietat.

La **Llei catalana 6/1988, de 30 de març, d'ordenació dels terrenys forestals de Catalunya**, modificada pel Decret Legislatiu 10/1994, de 26 de juliol, a fi d'adequar-la a la LRJPAC, també actua com a cobertura legal per la possibilitat d'aprovar ordenances referides als camins privats. Així, l'art. 40.4 remet a les entitats locals perquè puguin establir **normes addicionals de prevenció d'incendis** pels terrenys forestals del terme municipal que es tracti, el que pot comportar la regulació de la neteja i conservació dels camins privats, per exemple.

Per la seva banda, la **Llei catalana de 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil**, estableix en el seu article 47 que els municipis són les entitats bàsiques de la protecció civil a Catalunya i que disposen de capacitat general d'actuació en aquesta matèria, exercint totes les funcions precises sense contravenir, en cap cas, aquesta llei. L'art. 48.2 b esmenta, explícitament, l'elaboració de disposicions. Per la seva banda, l'art. 10.3 atorga la competència a l'alcalde per declarar la situació d'emergència i per adoptar les mesures previstes a la llei, entre les que es troba, per exemple, la restricció de accés a zones de perill o operació (art. 9 c). L'alcalde prendrà aquestes decisions d'acord amb el que diu l'art. 51.1 k LLMRLC, supòsit de coacció directa. La manera de vehicular aquestes decisions serà mitjançant bans (art. 21.1 e LBRL), que es configuren com un mitjà d'intervenció en l'activitat privada, en aquest cas dels propietaris de camins, segons assenyala l'art. 84 LBRL, mentre duri la situació d'emergència.

## 6.2 Els plans administratius i els camins privats. El planejament urbanístic

La potestat de planificació que afecti a camins privats (art. 4.1 c LBRL) s'ha d'exercir, òbviament, en el cercle de competències atorgades per l'ordenament jurídic i amb respecte a la reserva de Llei establerta pels art. 33 i 53.1 de la Constitució. Valen aquí totes les consideracions fetes al respecte en l'epígraf anterior a propòsit del reglament.

**Fora de l'àmbit urbanístic**, diverses lleis preveuen la possibilitat de plans que regulin el dret de propietat privada sobre camins. La Llei 6/1988 esmentada, d'ordenació dels terrenys forestals de Catalunya, preveu l'elaboració de diversos plans autonòmics per a la regulació forestal (art. 6 i seg.). El Pla general de desenvolupament forestal continuarà, entre d'altres elements, la regulació

de l'ús social i recreatiu dels terrenys forestals (art. 7.2 d). Pel que fa a l'àmbit local, l'art. 40 obliga a que les entitats situades en zones d'alt risc d'incendis forestals disposin d'un pla de prevenció d'incendis forestals pel seu àmbit territorial, que haurà d'enviar-se al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca per la seva aprovació, que es produirà per silenci positiu als tres mesos (art. 40.1, segons la modificació operada pel Decret legislatiu 10/1994, de 26 de juliol).

Per la seva banda, la Llei catalana de protecció civil estableix un sistema de plans (art. 15 i seg.) per fer front a les situacions de greu risc col·lectiu, catàstrofes i calamitats públiques. Al costat del Pla de protecció civil de Catalunya i dels plans especials, que han de ser aprovats pel Govern (art. 16 i 18), els municipis han d'elaborar plans territorials i plans específics (art. 17 i 18.5), que poden referir-se a camins privats, malgrat que l'art. 20 sobre el contingut dels plans no ho explíciti, ja que continguts tan amplis com el recollit a la lletra c) (actuacions previstes per fer front als riscos existents) possibiliten aquesta delimitació del dret de propietat.

A la seva vegada, la legislació d'espais naturals preveu la possibilitat de plans reguladors dels recursos naturals (art. 4, 5 i 6 de la Llei estatal 4/1989, de 27 de març, de conservació d'espais naturals, de caràcter bàsic, que ha estat confirmat per la STC 102/1995, de 26 de juny). La Llei catalana 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals protegits, preveu l'existència de diverses classes de planificació que, com és conegut, poden afectar als camins privats en el seu cas (per exemple, art. 5 o art. 15 i seg., referits, respectivament, als plans especials i al pla d'espais naturals).

**En l'àmbit urbanístic**, els plans d'urbanisme, com és conegut, delimiten el dret de propietat sobre el sòl per remissió de la legislació urbanística que és la que cobreix la reserva de Llei establerta a la Constitució (per totes, Sentència del Tribunal Suprem de 28 de novembre de 1990, art. 9307).

S'ha de tenir en compte, en primer lloc, que el planejament municipal ha de respectar en tot cas les directrius establertes pel planejament supramunicipal que ordeni el territori. La Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, desenvolupada pel Decret 397/1984, de 17 de desembre, estableix un sistema triple de plans d'ordenació del territori: el Pla territorial general, els Plans territorials parcials i els Plans territorials sectorials. El Pla territorial general va ser aprovat per Llei 1/1995, de 16 de març, i el seu interès, als nostres efectes, és reduït degut a la seva abstracció i generalitat. La futura aprovació de plans territorials parcials podria comportar la regulació de camins situats en terres d'ús agrícola o forestal «d'especial interès que cal conservar o ampliar» per les seves característiques (art. 13.1 c de la Llei). Finalment, no és descartable l'aprovació d'un pla territorial sectorial que afectés a camins rurals (art. 17 de la Llei). Recordem que poden existir també plans directors urbanístics, situats entre el planejament d'ordenació del territori i l'urbanístic, vinculants pels ens locals i que podrien incidir en la regulació de camins de propietat privada (art. 56 de la Llei 2/2002, de 14 de març).

Centrant-nos ja en el planejament urbanístic municipal, s'ha d'advertir que l'encaix natural dels camins rurals de propietat privada es troba en el sòl que es classifiqui com a no urbanitzable, que és aquell que inclou terrenys (art. 9 de la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions, de caràcter bàsic):

«1º Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

»2º Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano.»

En conseqüència, el planejament general, al classificar un sòl com a no urbanitzable, pot establir regulacions protectores del mateix que afectin, en el seu cas, a camins de propietat privada (pels plans d'ordenació urbanística municipal, vegeu els art. 56 i seg. de la Llei 2/2002, de 14 de març).

Juntament amb aquest planejament general, o en absència del mateix, la regulació de camins privats es pot fer mitjançant plans especials. En el primer cas, de desenvolupament mitjançant plans especials, l'art. 67 de la Llei 2/2002, de 14 de març, permet la redacció de plans especials amb una fórmula molt oberta, que inclou explícitament (però no únicament, ja que es tracta d'un *numerus apertus* de supòsits), per exemple, la protecció del paisatge i de les vies de comunicació o la conservació de determinats àmbits del medi rural (en idèntic sentit, art. 76.1 i 2 del Reglament de planejament).

Quant als plans especials del segon tipus, és a dir «autònoms» al mancar planejament general, aquests són acceptats per la legislació urbanística (art. 76.3 i 78 i seg. Reglament de planejament) i per la jurisprudència (vegeu la STS de 17 de desembre de 1985, art. 660 de 1986), sempre que els mateixos no comportin una alteració de la classificació del sòl (art. 76.6 del Reglament de planejament. Recordar que en absència de planejament, el sòl que no sigui urbà, de conformitat amb els criteris de l'art. 8 de la Llei estatal 6/1998, serà no urbanitzable, segons assenyala l'art. 11 d'aquesta mateixa norma, essent tots dos preceptes bàsics). Mitjançant aquests plans especials autònoms, entenem que es podria delimitar el contingut del dret de propietat sobre els camins rurals si això fos necessari per assolir una finalitat d'interès general, com ara millorar el medi rural prohibint usos perjudicials del sòl.

En qualsevol cas, el planejament urbanístic no és un instrument apte per a recuperar la titularitat d'un camí públic. Com assenyala la STS de 23 de setembre de 1998 (art. 6737), el planejament urbanístic pot respectar els camins o vies públiques existents, però també fer-los desaparèixer o substituir-los per altres, atès que tot això entra dins de les facultats de disseny per al futur que forma part essencial de la potestat de planejament. Ara bé, el que excediria d'aquesta potestat és utilitzar-la per a resoldre problemes de titularitats dominicals o de presumptes usurpacions de béns de titularitat pública o privada. Pel que ja existeixen, com sabem, procediments específics. Per tot això, l'esmentada sentència diu que:

«(...) si la valla existe (aunque supuestamente colocada por un tercero usurpando un camino público), la documentación del Plan debe reflejarla, y no será conforme a Derecho que el Ayuntamiento aprovechara la tramitación y aprobación del Plan para resolver implícita o expresamente el problema de la titularidad del camino, porque la potestad de planeamiento no ha sido concedida por las normas para ese fin, sino para ordenar urbanísticamente la ciudad.»

Finalment cal aclarir que, com ja es va apuntar anteriorment, entre la documentació del planejament urbanístic esmentat es trobaran les Normes urbanístiques, ordenances connectades directament al disseny territorial previst al conjunt del Pla, que no s'han de confondre amb les ordenances desvinculades dels plans, abans esmentades (per exemple, pel Pla d'ordenació urbanística municipal, vegeu l'art. 59.1.c de Llei 2/2002, de 14 de març, que esmenta les Normes urbanístiques com a part de la documentació d'aquest tipus de pla).



## 7. Llicències i camins privats

Com se sap, la intervenció administrativa sobre drets privats pot incidir en les condicions de l'exercici d'aquests drets, amb la finalitat de coordinar-los amb els drets i interessos d'altres subjectes o amb els interessos generals. Això és perfectament aplicable al dret de propietat privada sobre els camins, que pot ser limitat per l'Administració en aquells casos en què una llei, que cobreixi la reserva constitucional, així ho prevegi. Diversa normativa estableix supòsits de limitació aplicables al dret de propietat sobre camins.

Així, a la normativa en vigor trobem un supòsit de limitació del dret de propietat sobre camins consistent en permetre el seu lliure exercici, però amb reserva d'excepció prohibitiva imposada en casos concrets per l'Administració. L'art. 10 de la Llei catalana 9/1995, de 27 de juliol, de regulació d'accés motoritzat al medi natural, desenvolupada pel Decret 166/1998, de 8 de juliol, assenyala la possibilitat dels propietaris de prohibir i limitar la circulació motoritzada pels seus camins i pistes forestals, però estableix la necessitat de notificar aquestes decisions al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca. Aquest pot imposar condicionants específics per a protegir els valors naturals o per a garantir la prestació de serveis de naturalesa pública, amb audiència dels propietaris.

Per la seva banda, la Llei 6/1988, de 30 de març, d'ordenació dels terrenys forestals de Catalunya, sotmet a comunicació prèvia l'aprofitament de fustes, llenyes i escorces en terrenys forestals de propietat privada que disposin de projectes d'ordenació o plans tècnics, instruments previstos a la pròpia Llei i, en cas de causes de força major, accidents o incendis forestals, quan es tracti d'aprofitaments en terrenys forestals temporals (art. 50).

Un segon supòsit de limitació de l'ús dels camins és la subjecció a llicència de certes activitats a desenvolupar en els mateixos camins. De conformitat amb l'art. 84 LBRL i el 220 LMRLC, l'art. 71 ROAS assenyala que «els ens locals poden exigir als ciutadans i a les administracions públiques l'obtenció d'una autorització o llicència prèvia a l'exercici de l'activitat en els casos previstos per la Llei i per les normes que la despleguin». El compliment del principi de legalitat (art. 9.3 de la Constitució) i, més específicament, de la reserva de Llei constitucional comporta la recerca de normes amb rang de Llei que estableixin explícitament la possibilitat de prohibir relativament determinats usos dels camins, reservant la possibilitat a l'Administració d'excepcionar aquesta prohibició mitjançant la concessió d'una autorització o llicència.

**Fora de l'àmbit urbanístic**, l'esmentada Llei 9/1995, de 27 de juliol, subjecta determinades activitats a realitzar en els camins privats a llicència. Així, pel que fa a la circulació motoritzada en grup (art. 15 i seg.), quan es vulguin realitzar activitats organitzades de circulació motoritzada en grup (és a dir, aquella circulació promoguda sense finalitat competitiva per una entitat o un

particular responsables de la mateixa), s'haurà de demanar autorització a l'ajuntament corresponent (si l'activitat afecta un sol municipi), o als consells comarcals, si afecta a dos o més municipis (prèvia delegació dels ajuntaments afectats) o comarques, amb notificació en tot cas al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (si el recorregut de l'activitat passa per espais naturals de protecció especial, llavors l'aprovació correspondrà a l'òrgan gestor de l'espai). Aquesta autorització pot ser suspesa provisionalment per circumstàncies meteorològiques, incendis o altres supòsits justificats per a la preservació del medi. La suspensió pot arribar a ser definitiva (el que equival, de fet, a una revocació) si l'activitat suposa alteracions en el medi natural de reparació impossible o difícil (art. 17).

Pel que fa a la realització de competicions esportives amb vehicles motoritzats, la mateixa Llei també la subjecta a autorització prèvia, que haurà de ser atorgada pel Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, amb la conformitat expressa dels ajuntaments afectats i dels propietaris dels terrenys per on transcorri la prova, podent-se també suspendre temporalment o definitivament les proves esportives ja autoritzades per causa justificada (art. 24 i 25).

Per la seva banda, la Llei 6/1998, de 30 de març, de protecció dels terrenys forestals de Catalunya, sotmet a llicència tota una sèrie d'activitats d'aprofitament forestal (art. 50 i seg.) que, en determinats casos, poden tenir incidència en l'ús de camins privats.

**L'àmbit urbanístic** és, sens dubte, el que possibilita un major control de les activitats dels propietaris sobre els seus camins. L'art. 179 de la Llei 2/2002, de 14 de març, subjecta a llicència els actes d'ús del sòl, establint un llistat exemplificatiu (entre el que trobem els moviments de terra o la col·locació de rètols de propaganda visibles des de la via pública, per exemple) i remetent als plans d'urbanisme la concreció de les activitats sotmeses a llicència (vegeu els art. 1 i seg. del Reglament de disciplina urbanística). Més en concret, l'apartat k sotmet a llicència «l'obertura, la pavimentació i la modificació del camins rurals».

En conseqüència, tot moviment de terres, tot ús artificial del sòl que comporti l'ampliació, adequació o modificació de camins ja existents, així com l'obertura de nous camins o qualsevol altra alteració urbanística, estarà sotmès a llicència urbanística. En aquest sentit, vegeu la sentència del Tribunal Suprem, de 28 de gener de 1983 (art. 370), que, acceptant els fonaments de la sentència apel·lada, estableix que l'apertura de nous camins, per exemple, comporta l'obligació de demanar llicència, car «hay que tener en cuenta como premisa fundamental que la transformación urbanística del suelo y aún el uso del mismo en determinadas condiciones jurídicas, que señala la Ley, es facultad indeclinable de los órganos urbanísticos que el ordenamiento jurídico determina, sin cuya anuencia o autorización –porque así lo ordena la Ley y porque se protegen intereses públicos de orden superior a los privados–, no es posible realizar determinados actos que implican unas transformaciones del suelo o simplemente configuran su uso en una forma determinada».

La sotmissió d'aquestes activitats referides a camins privats a llicències ens duu a analitzar dues qüestions connexes: les conseqüències de l'incompliment de l'obligació i la possible protecció del domini públic mitjançant les llicències urbanístiques.

Pel que fa al primer punt, és suficient aquí recordar que l'Administració disposa d'instruments per tal de protegir la legalitat urbanística, tant quan el propietari del camí no sol·licita la preceptiva llicència, com quan actua en contra o a l'empara de llicències en sí mateixes il·legals. L'Administració ha de restaurar la legalitat vulnerada, suspent les obres si encara no han finalitzat, tornant si cal les terres al seu estat original i revisant d'ofici o declarant lesives, en el seu cas, les llicències il·legals que hagin emparat l'ús urbanístic en curs de realització o realitzat. Són

d'aplicació a aquests casos els art. 191 i seg. de la Llei 2/2002, de 14 de març, així com l'art. 255 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de juliol, que és d'aplicació plena i ha sobreviscut als devastadors efectes sobre aquesta norma de la sentència del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de març. A més, s'haurà d'interpretar aquestes normes de conformitat amb la nova redacció donada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, a la LRJPAC, en els seus articles dedicats a la revisió d'ofici (art. 102 i seg.).

Quant a la segona qüestió, s'ha de destacar que la tècnica autoritzatòria es va configurar ja en el segle passat com una tècnica de policia per a la protecció dels camins veïnals, com ha estudiat PAREJA i LOZANO (*Régimen del suelo no urbanizable*. Marcial Pons, Madrid, 1990, p. 25 i seg.). Malgrat l'existència d'alguna sentència que nega la possibilitat de denegar la concessió d'una llicència urbanística per tal de protegir camins de propietat municipal (vegeu la STS de 16 de desembre de 1986, art. 1145 de 1987, a propòsit de la denegació d'una llicència per a la construcció d'un mur de tancament), el cert és que sembla incoherent la possibilitat d'haver d'autoritzar activitats que suposin una despulla o pertorbació de camins de domini públic o patrimonials o de drets de pas públic si després s'haurà de fer servir l'interdicte propi per solucionar el problema prèviament creat.

Aquest argument ha estat recollit, per exemple, en la STS de 25 de setembre de 1981 i fonamenta nombrosa jurisprudència que accepta la possibilitat de denegar llicències urbanístiques amb el fonament que l'activitat pretesa (per exemple, tancament d'una finca privada) comporta la pertorbació de l'ús de camins de domini públic (per exemple, STS 25 de febrer de 1991, art. 1385, que inclusivament considera aquesta possibilitat una manifestació de la potestat de recuperació d'ofici). En l'actualitat, l'art. 73.1 del ROAS expressament preveu aquesta possibilitat, assenyalant que:

**«Les autoritzacions o llicències s'entenen atorgades, salvat el dret de propietat i sens perjudici de tercer, i no serà necessari acreditar la titularitat davant de l'Administració per sol·licitar-les, tret que l'atorgament pugui afectar la protecció i garantia dels béns de titularitat pública.»**

Això significa que es podrà denegar la llicència urbanística quan consti la titularitat del camí per part d'un tercer de forma clara i inequívoca (STS de 17 de desembre de 1996, art. 9520). A més, el sol·licitant haurà d'acreditar la seva titularitat sobre el camí afectat per l'activitat urbanística que pretén realitzar, i l'ajuntament podrà denegar l'autorització si li consta la titularitat pública «patente y notoriamente», o al menys «con indicios serios y fundados» o bé existeixen dubtes raonables de la titularitat privada (STS de 5 d'abril de 1993, art. 2601, 30 d'abril de 1997, art. 2800).

Aquesta possibilitat, però, s'haurà de conjugar amb la virtualitat del principi de proporcionalitat en relació a les llicències urbanístiques. Aquest principi (vegeu els articles 2.3, que imposa l'actuació pública menys onerosa possible pels ciutadans, i 3.2 ROAS) exigeix, segons la coneguda jurisprudència del Tribunal Suprem, per exemple, que es concedeixin llicències urbanístiques condicionades en lloc de denegar-les o que s'hagin de concedir llicències provisionals si aquestes no afecten a l'execució dels plans. Doncs bé, en el cas que ens ocupa, el principi de proporcionalitat ha de comportar que es concedeixi la llicència urbanística sol·licitada, sempre que l'activitat privada es pugui fer compatible amb la protecció del camí de domini públic o patrimonial o del dret de pas públic existent.

En aquest sentit, per exemple, és interessant tenir en compte la STS de 17 de maig de 1993 (art. 3487), que considera que l'existència d'un camí de domini públic no ha d'impedir la conces-

sió de la llicència sol·licitada per a tancar una finca privada, sempre que aquesta llicència es condicioni a la instal·lació de portes pel propietari que continuïn permeten l'ús públic del camí, raonament que porta al tribunal a anul·lar la denegació de la llicència i a reconèixer el dret del recurrent a obtenir la llicència condicionada de la manera indicada.

## 8. Imposició de deures als propietaris de camins rurals mitjançant ordres de l'Administració

L'Administració pot imposar deures als propietaris dels camins rurals mitjançant el seu poder reglamentari, com ja hem tingut ocasió d'exposar. A més, es podran imposar deures per via de decisions administratives concretes, és a dir, mitjançant **ordres**.

L'ordre, com a acte administratiu constitutiu de deures positius o negatius, concreta en un cas particular un deure ja previst a l'ordenament, que fins al moment no havia estat exigint. Un exemple de deure legal que pot donar lloc a l'emissió d'ordres administratives adreçades als propietaris de camins rurals és l'art. 8.4 de la Llei 9/1995, de 27 de juliol, de regulació d'accés motoritzat al medi natural, que permet la prohibició pel Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca i pels ajuntaments de la circulació motoritzada en el medi natural en cas de risc elevat d'incendi forestal o degut a tasques d'extinció. També pot ser una font d'ordres administratives l'art. 26 de la mateixa llei, que estableix el deure de retirar el material de senyalització i protecció de les competicions esportives amb vehicles motoritzats.

També la Llei 6/1988, de 30 de març de 1988, d'ordenació dels terrenys forestals de Catalunya, estableix deures que podran ser imposats mitjançant ordres administratives. Així, la declaració de zona d'actuació urgent d'una àrea forestal comporta obligacions pels propietaris, definides en la mateixa declaració, que en cas d'incompliment donaran lloc a ordres (art. 42 i seg.). Vegeu també els articles 62 i 63 referits al deure de mantenir els terrenys forestals en bones condicions quan s'extraguin productes forestals i es transportin.

Finalment, l'art. 19 de la Llei estatal 6/1998, sobre règim del sòl i valoracions (precepte bàsic) i l'art. 189 de la Llei 2/2002, de 14 de març, estableixen el deure dels propietaris de terrenys, inclosos òbviament camins, de mantenir-los en les condicions legals d'ús, conservació i rehabilitació, deure que podrà ser exigint per l'Administració, que ordenarà l'execució de les obres necessàries a tal fi.

Quan l'emissió de l'ordre provingui d'un ens local, serà d'aplicació el que es preveu en els art. 98 i seg. ROAS. En aquest sentit, i en relació amb el control mitjançant llicències urbanístiques, l'art. 100 ROAS assenyala que «el compliment de les ordres individuals d'execució no pot condicionar-se a l'obtenció de la llicència prèvia, respecte de les obres o activitats que constitueixen el seu objecte, llevat que aquestes requereixin un projecte tècnic, llavors aquest s'ha de presentar per ser tramitat de forma reglamentària». En principi, per tant, l'emissió de l'ordre eximirà de la sol·licitud de la llicència (vegeu en aquest sentit, entre altres, la STS de 5 d'octubre de 1987, art. 8299). Ara bé, en els casos en què l'activitat ordenada en el camí hagués suposat la necessitat de projecte tècnic, si aquesta activitat hagués estat sol·licitada pel propietari mitjançant llicència (vegeu l'art. 75.2 ROAS), sembla ser que el propietari haurà d'aportar aquest projecte tècnic i

s'haurà de sol·licitar la llicència igualment. Aquesta interpretació es fonamenta en la redacció del precepte comentat i en el seu títol «Llicència eventualment necessària» (vegeu, però, CERRILLO MARTÍNEZ, A., «Les ordres individuals de manament», a FONT, T., *Dret local*. Marcial Pons-UB-UAB, Barcelona, 1997, p. 250, qui no creu necessari demanar la llicència segons la seva interpretació d'aquest article). La qüestió té transcendència perquè, com és sabut, les ordres no estan sotmeses a l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres, mentre que sí ho estan les actuacions sotmeses a llicència (art. 101 i seg. Llei d'Hisendes Locals de 28 de desembre de 1988).

## 9. Prestacions personals

Els propietaris de camins rurals poden ser obligats a realitzar determinades prestacions personals de conformitat amb el que es preveu a l'ordenament jurídic. En aquest sentit hem de recordar els art. 118 i seg. de la Llei d'Hisendes Locals de 28 de desembre de 1988, en referència a ajuntaments amb població de Dret no superiors a cinc mil habitants, pel que fa a la realització d'obres de la competència municipal o que hagin estat transferides o cedides per altres entitats públiques.

La recent sentència del TC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 32, ha considerat la possible inconstitucionalitat d'aquests preceptes de la Llei d'hisendes locals. L'esmentada sentència ha considerat que les prestacions personals i patrimonials previstes en aquesta Llei connecten amb l'art. 31.3 de la Constitució i s'adeqüen a la mateixa. La sentència, però, assenyala que, pel que fa a la possibilitat legal de redimir en metàl·lic la prestació personal (art. 119.3 Llei d'hisendes locals), s'ha d'interpretar en el sentit d'aquesta redacció:

«[...] corresponde no unilateralmente al propio interesado sino a la correspondiente Autoridad municipal, previa petición de aquél y previa justificación de la concurrencia de la causa que pudiera fundamentar la aplicación del precepto [...].

»A su vez, ello supone también la admisión de que la regulación legal precisa de un desarrollo reglamentario de parte de los correspondientes municipios, desarrollo que habrá de comprender diversos extremos; así, entre otros, las causas que puedan justificar la sustitución de la prestación personal por la prestación pecuniaria.»

Per altra banda, l'art. 10 de la Llei catalana 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil, permet que l'autoritat competent de protecció civil pugui ordenar a les persones la prestació de serveis destinats a fer front a l'emergència, de forma proporcionada a la situació creada i a les possibilitats de cadascú, essent una prestació obligatòria i no indemnitzable.

## 10. Coacció directa

En aquest apartat s'ha d'apuntar simplement la possibilitat que té l'Administració de fer ús de la coacció directa, en supòsits d'urgència, sobre els propietaris dels camins rurals a fi de que facin o no facin quelcom. En l'àmbit local, la competència, com ja ens consta, correspon a l'alcalde (art. 21.1 *m* LBRL, 51.1 *k* LMRLC), qui pot fer ús de la coacció directa, en el seu cas mitjançant ordres verbals (art. 99.3 ROAS), només el temps necessari per fer front a la situació d'urgència o de necessitat extraordinària, sempre amb respecte del principi de proporcionalitat i donant compte al Ple de forma immediata (art. 102 ROAS. Vegeu en l'àmbit de la protecció civil els art. 8 i seg. de la Llei catalana 4/1997, de 20 de maig).



## 11. Sancions

L'Administració podrà sancionar als propietaris de camins quan aquests cometin alguna infracció tipificada com a tal en l'ordenament jurídic, seguint els principis recollits a l'art. 25.1 de la Constitució i a la LRJPAC (art. 127 i seg.) i el procediment normativament establert (vegeu, en l'àmbit estatal i autonòmic, el Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost, i el Decret 278/1993, de 9 de novembre, i en l'àmbit local, els art. 110 i seg. ROAS, que configuren les normes esmentades com a supletòries de les ordenances locals).

**En l'àmbit urbanístic**, les conductes dels propietaris de camins que vulnerin el que s'estableixi en les ordenances urbanístiques desvinculades del planejament i en les normes urbanístiques que formin part dels plans, seran susceptibles de la corresponent sanció administrativa, de conformitat amb els art. 203 i seg. de la Llei 2/2002, de 14 de març, i els art. 51 i seg. del Reglament de disciplina urbanística. Òbviament aquestes sancions són independents de les mesures de restauració de la legalitat urbanística vulnerada, ja esmentades (art. 51.1.1 del Reglament de disciplina urbanística).

**Fora de l'àmbit urbanístic**, les possibles infraccions dels propietaris de camins rurals i les sancions corresponents es troben tipificades en la legislació que ha estat objecte de constant comentari (art. 72 i seg. de la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil, art. 73 i seg. de la Llei 6/1998, de 30 de març, d'ordenació dels terrenys forestals de Catalunya, art. 27 i seg. de la Llei 9/1995, de 27 de juliol, de regulació d'accés motoritzat al medi natural o art. 37 i seg. de la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals).

Entenem que aquest conjunt de normes atorguen cobertura legal suficient, fora de l'àmbit urbanístic, per tal que les ordenances locals que regulin la prevenció d'incendis o estableixin disposicions en matèria de protecció civil, amb afectació de camins privats, possibilitat ja analitzada amb anterioritat, puguin, a la seva vegada, tipificar infraccions i establir sancions, sense, com diu l'art. 110.1 ROAS, «constituir-ne de noves, ni alterar la naturalesa o els límits de les que regulin la legislació sectorial», tot respectant l'art. 221 LLMRLC i d'acord amb el que estableix l'art. 129.3 LRJPAC, que permet «introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente», ajudant a «la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes». Això permet evitar la polèmica doctrinal i jurisprudencial existent al voltant de l'abast del principi de legalitat respecte a la tipificació d'infracció i sancions per part de les ordenances locals **sense suport legal**, que no tindria aquí, pel que s'ha dit, raó d'ésser (RODRÍGUEZ PONTÓN, F., «La potestat sancionadora en el Reglament d'obres, activitats i serveis», a FONT LLOVET, T., *Dret Local*. Marcial Pons-UB-UAB, Barcelona, 1997, p. 354).

## 12. Drets de pas a favor de béns immobles patrimonials o del conjunt de ciutadans en camins privats

La possibilitat de l'existència de drets de pas a favor d'un bé immoble patrimonial o del conjunt dels ciutadans connecta amb el polèmic i deficientment estudiat tema de les servituds administratives. Efectivament, ens trobem amb una qüestió difícil, poc tractada per la jurisprudència i la doctrina, el que fa que sorgeixin dubtes respecte el mateix concepte de servitud administrativa i la seva confusió amb el de limitació administrativa i expropiació forçosa. Tanmateix, l'estudi de les servituds administratives s'acostuma a fer en relació a les servituds legals, amb oblit de les voluntàries. A aquests buits doctrinals i legals ja hem fet esment a l'inici d'aquest estudi i, per tant, ens remetem al que allà es va exposar.

Tenint en compte tots aquests problemes, les línies que ara s'inicien se centren en l'estudi dels drets de pas sobre camins privats, distingint, a efectes de claredat expositiva, entre els drets de pas a favor d'un bé immoble patrimonial i els drets de pas a favor del conjunt dels ciutadans, sorgits o bé a conseqüència d'acords entre el propietari privat i l'Administració o bé com a resultat de l'existència de servituds legals expressament establertes a l'ordenament jurídic. Per altra banda, es distingeix entre l'existència de drets de pas a favor de l'Administració o dels ciutadans sobre terrenys de propietat privada i l'expropiació forçosa de parts de terrenys per tal d'aconseguir l'establiment de camins de domini públic, qüestió abordada en l'apartat següent.

- **Possibilitat d'establir servituds de pas a favor d'immobles que són béns patrimonials. Altres servituds que puguin afectar camins privats**

Partint del concepte de servitud establert a l'art. 6 de la Llei catalana 22/2001, de 31 de desembre («dret real limitat que grava parcialment una finca [...] en benefici d'una altre»), no es veu cap inconvenient perquè l'Administració titular d'un bé immoble patrimonial constitueixi servituds de pas a favor del seu immoble (predi dominant), gravant així l'immoble titular del privat (predi servent).

Aquesta constitució pot ser **voluntària**, és a dir establerta per la voluntat dels propietaris (l'Administració titular del predi dominant i el particular titular del predi servent) o bé pot ser imposada per llei, supòsit en el que ens trobem davant d'una **servitud legal**.

Pel que fa a les **servituds voluntàries de pas**, i pel que fa concretament als ens locals, l'art. 28 RPEL, en connexió amb l'art. 190.1 LMRLC, assenyala que «els ens locals tenen capacitat jurídica plena per adquirir, posseir, administrar i disposar tota classe de béns i drets», adquisició que si és a títol oneros s'haurà d'ajustar al que diu l'art. 30 del mateix reglament, que estableix la necessitat d'ajustar-se a les normes sobre contractació, excepte en els casos en què les peculiaritats del dret real, en el nostre cas les necessitats del servei a satisfer, les limitacions

del mercat immobiliari o la concurrència d'urgència, facin precisa l'adquisició directa, amb els requisits de procediment i competència fixats en aquest precepte. Òbviament, també es podrà adquirir la servitud de pas per acte inter vivos a títol gratuït (vegeu l'art. 31 RPEL) o per acte mortis causa (vegeu llavors l'art. 32 RPEL). El contingut concret de la servitud específica dependrà, evidentment, del títol constitutiu de la servitud.

La servitud de pas també podia adquirir-se per **prescripció** (art. 34 RPEL), d'acord amb els art. 6 i 11 de la Llei 13/1990. Sota la vigència d'aquesta regulació era necessari que es donés el termini de trenta anys de possessió pública, pacífica e ininterrompuda, en concepte de titular del dret de servitud (respecte al còmput dels trenta anys en el cas de possessions iniciades abans de 1990, tenint en compte l'art. 343 de la Compilació, vegeu la sentència de l'Audiència Provincial de Lleida d'11 de novembre de 1998).

La legislació catalana no exclouia, doncs, la possibilitat d'usucapió de cap tipus de servitud (PUIG FERRIOL, L. i ROCA I TRIES, E., *Institucions del Dret Civil de Catalunya*, vol. I. Tirant lo Blanch, València, p. 324), pel que s'havia d'entendre que inclusivament les servituds de pas, malgrat ser discontinües, eren usucapibles a Catalunya, separant-se la legislació catalana en aquest punt, seguint el dret romà de la darrera època, del Codi civil, que només accepta la usucapió de servituds contínues i, per tant, no de les de pas (així, per exemple, STS de 5 de març de 1993, art. 2007, «...como dice la jurisprudencia, sólo es posible adquirir la servidumbre de paso, como discontinua que es, por medio de título, sea contractual, o reconocimiento del dueño sirviente o bien del prevenido en el art. 541 del Código civil o por medio de sentencia judicial, pero nunca por prescripción adquisitiva por prohibirlo los art. 537 y 539 de dicho cuerpo legal salvo que se trate de la posesión inmemorial comenzada antes de la promulgación del Código civil [SS. 7-1-1920 que invoca la Ley 15, Título 31 de la Partida 3.<sup>a</sup> y la Disposición Transitoria primera de aquel Texto sustantivo y SS. 3-7-1961 (RJ 1961\2877); 14-6-1977 (RJ 1977\2881); 6-12-1985 (RJ 1985\6324); 21-10-1987 (RJ 1987\7306) y 15-2-1989 (RJ 1989\966)]»).

El termini de prescripció es comptava des de l'inici del pas pel camí privat.

Una **important modificació legislativa** ha vingut, però, a variar totalment aquest règim jurídic. La Llei 22/2001, de 31 de desembre, de regulació dels drets de superfície, de servitud i d'adquisició voluntària o preferent disposa ara en el seu art. 7.4 que «cap servitud no es pot adquirir per usucapió». Canvi legislatiu que és plenament conscient, com assenyala el preàmbul d'aquesta llei, al destacar que «com a novetat, cap servitud no es podrà adquirir per usucapió. Resta eliminada, doncs, la usucapió com a mecanisme d'adquisició de les servituds».

En segon lloc, la servitud de pas pot ser **forçosa**. Així està previst als art. 12 i seg. de la Llei 22/2001. L'Administració, com a propietària d'un bé immoble patrimonial, pot exigir als seus veïns una sortida a un camí públic, si ho necessita per a la deguda utilització de la finca, acordant prèviament la indemnització per el valor de la part afectada de la finca servent i la reparació dels perjudicis que el pas pugui ocasionar.

La Llei 22/2001 també regula les servituds forçoses d'accés a una xarxa general de sanejament o subministradora d'aigua, energia, comunicacions, serveis de noves tecnologies o altres serveis i d'aqüeducte (que permeten al titular del predi dominant conduir aigua a través del predi servent) (art. 13 i 14).

Finalment, la defensa del dret real de pas en què consisteix la servitud, que tindrà la consideració de bé patrimonial (art. 8 RPEL), podrà ser objecte de defensa mitjançant l'**interdicte pro-**

**pi o l'acció confesòria.** El primer servirà, com ja ens consta, per a defensar la possessió d'aquest dret real (vegeu els art. 430 i 437 CC, acceptant la possessió tant de coses com de drets). S'ha de tenir en compte, llavors, tot el que vàrem dir en el seu moment, tenint present, en tot cas, el límit temporal d'un any per la utilització en aquest cas de la recuperació d'ofici (art. 147.2 RPEL). Pel que fa a l'acció confesòria, aquesta es troba recollida a l'art. 18 de la Llei 22/2001. Aquesta acció és, a la vegada, declarativa i de restitució, i la pot utilitzar el titular del predi dominant, en aquest cas l'Administració. Aquesta haurà de provar l'existència de la servitud i la lesió (o l'amenaça de lesió) causada a aquest dret. Els efectes de l'acció, en cas de prosperar, seran el manteniment de la servitud de pas (aspecte declaratiu) i la restitució en l'exercici de la mateixa (aspecte restitutori). Aquesta acció prescriu als trenta anys comptats des de l'acte obstatiu.

- **Possibilitat d'establir drets de pas a favor dels ciutadans sobre terrenys de propietat privada**

El supòsit que es tracta en aquest apartat és diferent a l'anterior. Ara no ens ocupem del cas en què l'Administració és titular d'un predi dominant que és un bé immoble patrimonial, sinó que fem referència al supòsit en que es constitueix un dret de pas sobre una finca propietat d'un privat, sense que existeixi predi dominant que sigui un bé patrimonial, a fi i efecte que el conjunt de ciutadans puguin utilitzar aquest camí que travessa la propietat privada.

Aquest dret de pas en favor de la comunitat es pot constituir per acord entre l'Administració i el privat titular del predi, o bé pot derivar-se de l'existència d'una **servitud legal**. En els dos casos, els drets de pas que es constitueixin es poden trobar amb la inexistència d'un predi dominant (malgrat que a vegades es pugui considerar com a tal el riu o el mar, per exemple, en contemplació dels quals s'estableix legalment el dret de pas), que és la característica que es predica dels drets reals anomenats servituds pel Codi civil i la legislació catalana. Impedeix això que es pugui parlar llavors de servituds en referència als drets de pas que analitzarem aquí?

Malgrat que la qüestió és difícil i presenta nombroses incerteses, no veiem inconvenient en parlar de servituds, tant quan la constitució és voluntària, per acord entre l'Administració i el propietari, com quan ve imposada legalment. En el primer cas, cal recordar l'existència, com a categoria general, de les **servituds personals**. Com assenyala l'art. 531 CC, «también pueden constituirse servidumbre en provecho de una o más personas, o de una comunidad, a quienes no pertenezca la finca gravada». Aquestes servituds, no necessitades de l'existència d'un predi dominant, es regeixen pel seu títol constitutiu i per l'aplicació de les previsions del Codi civil per les predials, en la mesura que això és possible.

Pel que fa als drets de pas imposats per la legislació, hem de tenir present que el Codi civil preveu l'existència de «servidumbres impuestas por la Ley» que tenen per objecte «la utilidad pública», que es regiran «por las leyes y reglamentos especiales que las determinan y, en su defecto, por las disposiciones del presente título» (art. 549 i 550 CC). La legislació sectorial, com veurem, utilitza expressament el mot *servitud* per qualificar els drets de pas que s'imposen als privats sobre els seus terrenys en benefici del conjunt dels ciutadans.

Abans de desenvolupar aquestes dues possibilitats apuntades –**servituds personals voluntàries i servituds legals administratives**–, hem d'advertir que partim de la base de diferenciar els conceptes de limitació i delimitació i el de servitud. Aquesta opció, no sempre seguida doctrinalment, es basa en la distinció entre el que suposa una intervenció en la propietat privada,

emparada en l'exercici de l'activitat de policia, i el que és «un poder jurídic especial de la Administración sobre un inmueble privado no total, sino parcial, y en beneficio de una empresa pública»; la servitud «restringe, no tanto el contenido del derecho de propiedad, cuanto su exclusividad, por lo que las facultades de la propiedad vienen a quedar divididas entre el propietario y el titular de la servidumbre», pel que la servitud «implica, por tanto, la sujeción parcial del bien privado a un uso por parte de la colectividad», seguint en aquest punt a GARRIDO FALLA, qui sí que fa aquesta diferenciació de conceptes (*Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II. Tecnos, Madrid, 10a ed. 1992, p. 208).

Finalment, cal fer notar que aquests drets reals de pas en favor del conjunt dels ciutadans estan subjectes al règim jurídic del domini públic, de conformitat amb el ja esmentat art. 185.5 LMRLC i l'art. 3.3 RPEL. Aquestes normes assenyalen que:

**«Igualment són subjectes al règim de domini públic els drets reals que corresponen a les entitats locals sobre béns que pertanyen a altres persones, quan aquests drets es constitueixen per a utilitat d'algun dels béns indicats en els apartats anterior o per a la consecució de fins d'interès públic equivalents als que serveixen els dits béns.»**

Això implica que els hi serà d'aplicació a aquests drets reals de pas la possibilitat d'utilització de l'interdicte propi per a defensar la seva possessió. Ens remetem al que vàrem exposar en el seu moment. D'igual manera, es podria entendre que és exercitable l'acció confesòria abans esmentada. Aquesta acció, però, només tindrà sentit per lograr la **declaració** de la titularitat pública del dret real de pas, ja que la reivindicació del mateix té una via més fàcil en el ja esmentat interdicte propi.

#### **a) Drets de pas sobre un terreny privat constituïts de forma voluntària per tal de permetre el pas del conjunt dels ciutadans per la finca privada**

Aquests drets de pas –que pel que hem exposat poden ser considerats servituds personals voluntàries en favor de la comunitat– es poden constituir mitjançant un acte *inter vivos o mortis causa*, a títol oneros o gratuït, o poden ser usucapits per l'Administració.

Si la servitud sorgeix com a conseqüència d'un contracte entre l'Administració i el propietari privat de la finca, llavors entenem que es tractarà d'un contracte administratiu innominat, atípic o, en paraules de la Llei especial (art. 5.2 *b* Llei de contractes de les administracions públiques, aprovada per Reial decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny), atès que aquest contracte cerca «satisfacer de forma directa o immediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla», com és garantir el pas del conjunt dels ciutadans quan això sigui necessari. El règim jurídic d'aquests contractes vindrà determinat «por sus propias normas con carácter preferente» (art. 7.1 Llei de contractes), establint l'art. 8 de la mateixa Llei que el plec de clàusules administratives haurà de contenir el caràcter especial d'aquests contractes d'establiment de servituds de pas, les prerrogatives de que gaudeixi l'Administració contractant o la competència de l'ordre jurisdiccional contenciosa administrativa per resoldre els conflictes que puguin sorgir.

Pel que fa a la usucapió, que ja hem dit no és possible a Catalunya, l'art. 21.2. *a* RPEL assenyalava que s'entén produïda l'afectació de béns a un ús o servei públic o comunal sense necessitat d'acte formal en el cas que l'ens local adquireixi per usucapió, d'acord amb el Dret civil català, el domini d'un bé que hagués estat destinat a un ús o servei públic o comunal. La Llei 22/2001 estableix que les servituds no es poden adquirir per usucapió. Això vol

dir que el pas continuat de veïns per un camí situat en una finca privada no pot portar a que, passats trenta anys, un dret real de pas, una servitud en definitiva, passi a formar part del domini públic. Aquest supòsit d'existència dels anomenats «camins públics» queda així tallat a partir de la Llei 22/2001, que nega la possibilitat que neixi per prescripció un «dret real de pas públic» sobre terrenys de titularitat privada.

Aquesta possibilitat, negada molts anys enrera per algun autor (vegeu PELLA i FORGAS, J., *Tratado de las relaciones y servidumbres entre fincas*. Bosch, Barcelona, 2a. edició, p. 110 i 111, així com p. 173 i seg., amb cita de dues sentències en casos defensats per l'autor a finals del segle XIX, afectant als municipis catalans de Capellades i la Bisbal), no és ja possible, a la vista de la legislació citada, actualment en vigor. Amb la vigència dels articles corresponents de la Llei 13/1990, derogats ara per la Llei 22/2001, la sentència de l'Audiència Provincial de Lleida d'11 de novembre de 1998 ho acceptà amb naturalitat. Ara, però, un ajuntament no pot adquirir per prescripció un dret de pas sobre un terreny de propietat privada, malgrat es compleixin tots els requisits ja esmentats, especialment el de possessió en concepte de titular, que no es pot confondre amb mers actes de tolerància del propietari del terreny per on passa el camí (aspecte que és el que es pot presentar de forma problemàtica a la pràctica, com assenyala GUILARTE GUTIÉRREZ, V., *La constitución voluntaria de servidumbres en el Derecho español*. Montecorvo, Madrid, p. 296 i seg., en les que assenyala els criteris de la freqüència d'ús o el detriment de la propietat del privat com a susceptibles d'orientar en els casos específics en que es plantegi aquesta qüestió).

## **b) Servituds legals administratives de pas**

Com ja s'ha apuntat, es tracta de drets de pas imposats forçosament per la legislació vigent en terrenys de propietat privada. Malgrat que podrien arribar, en alguns casos, a ser confosos amb expropiacions, entenem que aquestes servituds legals es diferencien conceptualment. En aquests casos, no hi ha privació singular d'un dret en puritat, sinó imposició legal d'un dret de pas en favor del conjunt de ciutadans, inclòs el propietari del terreny afectat, qui està obligat a suportar aquest pas de la comunitat a través de la seva finca, la qual continua sent de la seva propietat. Cosa diferent és que s'hagi d'indemnitzar, en el seu cas per l'Administració, els possibles danys i perjudicis causats per aquest pas al propietari. Com es veu, malgrat que les conseqüències pràctiques siguin semblants, des d'un punt de vista teòric les dues figures són diferents.

Sense ànim d'exhaustivitat, podem destacar les següents servituds legals administratives de pas:

- La Llei d'aigües (el Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, preveu en el capítol I del títol IV («De la utilización del dominio público hidráulico») una sèrie de «servidumbres administrativas». Entre elles, l'art. 48.2 habilita als organismes de conca per imposar les servituds de pas «cuando se trate de garantizar el acceso o facilitar el mismo a zona de dominio público de los cauces, para usos determinados, incluyendo los deportivos y recreativos». L'expedient de constitució de la servitud «deberá reducir, en lo posible, el gravamen que la misma implique sobre el predio sirviente», expressió clara del principi de proporcionalitat que ha de guiar l'actuació administrativa (art. 48.3). El beneficiari d'una servitud haurà d'indemnitzar els danys i perjudicis (art. 48.5), el que s'haurà de fer, en cas de no existir acord sobre l'import, de conformitat amb la Llei d'expropiació forçosa, segons assenyala l'art. 38 del reglament de desenvolupament de la Llei d'aigües.

- Els art. 27 i 28 de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, preveuen les servituds de trànsit i accés al mar. La primera recaurà sobre una franja de sis metres, comptats terra endins des del límit interior de la ribera del mar. Aquesta zona ha de deixar-se permanentment lliure pel pas públic vianant i pels vehicles de salvament i vigilància, excepte en espais especialment protegits. Aquesta servitud pot ser ampliada fins a vint metres d'amplada en llocs de trànsit difícil o perillós. Pel que fa a l'accés al mar, l'art. 28 deixa en mans de la planificació territorial i urbanística la previsió de suficients accessos al mar fora del domini públic maritimoterrestre.
- Una altra servitud administrativa legal de pas que es pot imposar és la prevista a la legislació urbanística per a l'execució del planejament. Aquesta servitud presenta singular interès, ja que connecta amb el paper, ja esmentat, de la planificació urbanística com a mitjà de regulació dels camins privats. La seva regulació es trobava als articles 98 i 102 del Decret Legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, 211 (precepte bàsic) del Decret Legislatiu estatal 1/1992, de 26 de juny, ara derogats per la Llei 2/2002, de 14 de març i per la jurisprudència del TC, respectivament. Ara s'ha de tenir en compte l'art. 33 (d'aplicació plena) de la Llei estatal 6/1998, de 13 d'abril, de règim del sòl i valoracions.

D'aquesta normativa es desprenien les regles següents:

L'aprovació d'un pla d'urbanisme habilitava per expropiar i per la imposició de servituds, entre elles les de pas, en el seu cas. Quan per a l'execució d'aquest pla no fes falta utilitzar la potestat expropiatòria i fos suficient la constitució d'alguna servitud, de qualsevol tipus, sobre propietat privada, llavors, a falta de conveni amb el propietari (el que convertiria a la servitud en voluntària), l'Administració podia imposar aquesta servitud.

Ens trobàvem, doncs, amb una clara expressió del principi de proporcionalitat, car aquest precepte tractava d'aconseguir les finalitats d'interès general amb el mínim destorb possible per a la propietat privada. Per això, de fet, la possibilitat oberta per aquest article 102 del Decret Legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, s'havia d'entendre, en principi i amb les matisacions que a continuació es faran, com una obligació per a l'Administració.

Els requisits legals per a la imposició d'aquestes servituds eren:

- Autorització de la Comissió d'urbanisme de Catalunya.
- Un límit en l'import de la indemnització: la que s'hagi d'abonar per la servitud no podia ser superior a la meitat de la que s'hauria d'haver pagat si hagués fet ús de la potestat expropiatòria. Ens trobàvem amb una clara expressió del principi d'eficiència en l'actuació administrativa (art. 31.2 de la Constitució). La menor restricció possible de la propietat privada cedia davant de l'eficient ús dels cabdals públics, pel que la Llei fixava un límit en el 50% del preu de l'expropiació.
- Seguiment del procediment de la Llei d'expropiació forçosa.
- L'acte de constitució de la servitud era inscribible en el Registre de la propietat.

Aquesta regulació no es troba ara a la Llei 2/2002, de 14 de març, que es limita a assenyalar l'aprovació de diferents instruments urbanístics **legítima la imposició de servituds** i que «l'expropiació ha d'abastar totes les superfícies i les instal·lacions necessàries per a garantir el ple valor, el rendiment i la funcionalitat dels béns que en són objecte», però, òbviament, no res més que això. Davant la manca de regulació actual sobre com imposar les possibles servituds, s'obre l'interrogant de la **possible aplicació supletòria** de l'art. 68 de la Llei del sòl

de 1976, suposant que s'accepti l'existència d'una llacuna en la norma catalana, que recull aquesta tradicional figura jurídica (aplicació supletòria de la Llei estatal de 1976 que el preàmbul del Decret 166/2002, d'11 de juny, accepta de forma genèrica en assenyalar que «continuarà sent aplicable per raó de la clàusula constitucional de supletorietat, sens perjudici de la legislació bàsica vigent»).



## 13. Expropiació forçosa de camins privats

Finalment, l'últim esglaió de la intervenció administrativa sobre els camins privats, la més agressiva, consisteix en l'expropiació, és a dir en la privació singular de la propietat privada sobre el camí (vegeu art. 1 LEF).

No creiem necessari reproduir les generalitats de l'institut expropiatori, per altra banda ben conegudes. Cal recordar simplement que, com és sabut, en l'àmbit urbanístic, l'aprovació dels plans comporta la declaració d'utilitat pública de les obres i la necessitat d'ocupació dels terrenys (art. 33 Llei estatal 6/1998, de 13 d'abril, d'aplicació plena). Per altra banda, de conformitat amb l'art. 210.2 Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, d'aplicació bàsica i subsistent després de la STC de 20 de març de 1997, «las vías rurales que se encuentren comprendidas en la superficie objeto de expropiación se entenderán de propiedad municipal, salvo prueba en contrario».

Una qüestió que cal tenir present és que l'expropiació d'una part d'una finca privada, per tal d'establir un camí obert al pas de tothom, pot comportar, en determinats casos, que la conservació pel privat de la resta de la finca no expropiada esdevingui antieconòmica. En aquests casos, s'ha de tenir en compte la regulació de la LEF (art. 23 i 46) i la jurisprudència existent al respecte (per totes, STS de 4 de desembre de 1993, art. 1005). L'Administració no està obligada a expropiar la totalitat de la finca, pot decidir discrecionalment; però si decideix no fer-ho, llavors esdevé obligada a indemnitzar els danys i perjudicis causats per resultar la conservació de la resta de la finca, que queda en mans privades, antieconòmica.

Per altra banda, la constitució forçosa del pas de línies elèctriques constitueix una expropiació forçosa de part del domini, del dret de superfície, que pot situar-se en els camins privats, al transcórrer per damunt dels mateixos i que es regula per la normativa específica existent al respecte.

Els terrenys i drets expropiats passaran a ser béns de domini públic (art. 21.1 *a*, 21.2 *b* i 37 RPEL).

## QUARTA PART

### Facultats dels titulars de camins privats i de camins públics per al seu tancament i per imposar «peatges» als usuaris

14. Camins rurals privats 89

15. Camins rurals que formin part del patrimoni dels ens locals 93

15.1 Els camins de domini públic 93

15.2 Camins rurals patrimonials 95

## 14. Camins rurals privats

En aquest cas, el punt de partida ha de ser el dret de propietat privada. Com se sap, l'art. 33 de la Constitució espanyola assenyala que:

- «1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
- »2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.»

Per la seva banda, l'art. 348 del Codi civil estableix el següent:

- «La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.»

Tenint en compte aquests preceptes, sembla clara la possibilitat d'un propietari de tancar un camí seu, impedit el pas de tercers, o bé només permeten l'accés i trànsit d'aquells que paguin una **contraprestació** a canvi.

Pel que fa al **tancament**, essent aquest, com avançàvem, possible en principi, s'han de tenir en compte les regulacions que puguin ésser d'aplicació i que, seguint en aquest punt la típica distinció doctrinal, limitin o delimitin el dret de propietat sobre el camí. Ens hem de remetre aquí al que ja hem exposat anteriorment.

Només cal recordar en aquest sentit l'important paper que pot tenir l'ordenació urbanística i la necessitat de sol·licitud de llicència per actes que impliquin un ús del sòl, de conformitat amb la Llei 2/2002, ja esmentada.

En relació a l'autorització d'actuacions relatives a camins privats, hem d'insistir sobre la possibilitat que té l'ajuntament de protegir els camins públics mitjançant l'activitat autoritzatòria, fins i tot denegant l'autorització al particular quan existeixin dubtes raonables sobre la titularitat privada del camí (art. 73.1 del repetidament esmentat Reglament català d'obres, activitats i serveis dels ens locals, així com, per exemple, la sentència del Tribunal Suprem de 30 d'abril de 1997, art. 2800). Tanmateix, quan es concedeixi l'autorització, la jurisprudència accepta la imposició de la necessària *conditio iuris* per a garantir la protecció d'un camí de domini públic que pogués arribar a veure's afectat pel tancament pretès del camí privat (vegeu, per exemple, la ja esmentada sentència del Tribunal Suprem de 17 de maig de 1993, art. 3487, o la de 10 de desembre de 1987, art. 9473).

D'altra banda, malgrat que un propietari pugui tancar un camí seu, sempre queda en mans de l'ens local obligar a l'obertura del camí i a permetre el trànsit pel mateix en situacions de neces-

sitat. Així, tornem a fer esment aquí de les previsions que conté, per exemple, la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil (vegeu l'art. 9), que permetrien obligar a obrir un camí privat, prèviament tancat, si calgués en una situació de risc públic, catàstrofe o calamitat pública. En qualsevol cas, s'ha de tenir present l'art. 21, lletra m, de la Llei de bases de règim local de 1985, que permet a l'alcalde adoptar totes les mesures necessàries en cas de necessitat («catàstrofe, infortunios públicos o grave riesgo de los mismos...»), donant compte immediat al Ple. Naturalment, la interpretació d'aquest precepte haurà de ser restrictiva, essent vigent en tot cas el principi de proporcionalitat en relació a aquesta possible obertura forçosa de camins privats prèviament tancats.

En aquest sentit, en l'àmbit específic de Catalunya, hem de tenir en compte l'art. 102 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, el qual assenyala el següent:

«102.1 En els casos d'urgència o de necessitat extraordinàries, degudament acreditades, l'Administració pot acordar d'immediat l'activitat coactiva, tant per imposar una conducta com per impedir-la. En tot cas, la mesura ha de ser proporcionada als fins previstos i ha de respectar la dignitat de la persona.

»102.2 En aquests supòsits, l'eficàcia de la mesura ha d'acabar de manera automàtica quan desapareguin les causes que la van justificar.»

Ara bé, a banda de la delimitació o limitació que les normes jurídiques vigents facin del dret de propietat sobre un camí, hem de tenir presents els que podríem anomenar límits intrínsecs d'aquest dret de propietat.

Així, d'una banda, hem de tenir present que de conformitat amb l'art. 7.1 del Codi civil:

«Los derechos deben ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.»

D'altra banda, l'art. 7.2 del mateix Codi civil es refereix a l'abús dels drets:

«La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice, sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales y administrativas que impidan la persistencia en el abuso».

Aquest article del Codi civil sembla configurar l'atribució d'una potestat administrativa per posar fi a un possible abús d'un dret per un privat, inclòs, és clar, l'abús del dret de propietat sobre un camí privat (en contra, però, des d'una perspectiva pròpia del Dret civil, com LACRUZ BERDEJO, J.A., LUNA SERRANO, A. y RIVERO HERNÁNDEZ, F., *Parte General del Derecho Civil*, vol. 3. Bosch, Barcelona, 1984, p. 128, nota 9, que consideren excessivament inespecífica aquesta atribució com per a constituir una autèntica habilitació específica per actuar). En qualsevol cas, com els autors esmentats reconeixen, aquest precepte pot tenir utilitat en **connexió amb l'exercici d'altres potestats administratives**, com ara l'autoritzatòria. Efectivament, si un privat demana una autorització administrativa, pel que a nosaltres ens interessa en relació al tancament d'un camí privat, i es constata per l'ajuntament que aquesta activitat, per les concretes circumstàncies del cas, comporta un abús del dret de propietat privada, la denegació de l'autorització podria venir fonamentada en aquest fet, que hauria de venir explicat (no merament enunciat, sinó raonadament exposat) en la necessària motivació de l'acte administratiu denegatori (art. 54.1 Llei 30/1992, de 26 de novembre).

Pel que fa, en segon lloc, a la possibilitat del propietari privat d'exigir un «peatge» pel pas pel seu camí prèviament tancat, s'ha de dir que és una possibilitat existent que s'hauria de vehicular mitjançant les tècniques pròpies del Dret privat. Així, específicament, s'haurien de tenir en compte les previsions del Codi civil en matèria de contractes (art. 1254 i seg.). En conseqüència, aquest «peatge» jurídicament no seria sinó la contraprestació econòmica que pactarien les parts (el propietari i els interessats en utilitzar el camí) en relació amb el permís del propietari per a passar pel seu camí tancat.

Atesa la naturalesa de relació jurídica i privada que tindria aquest contracte i la manca d'implicació de cap Administració pública, no ens estenem en aquesta possibilitat, tot passant a comentar la possibilitat de tancar i exigir un «peatge» en el cas dels camins de titularitat pública.

# 15. Camins rurals que formin part del patrimoni dels ens locals

## 15.1 Els camins de domini públic

Pel que fa als camins que tinguin la consideració de béns de domini públic, l'enfocament de les qüestions sobre tancament i cobrament de «peatges» ha de venir des de la perspectiva dels **usos del domini públic** i dels **tributs propis dels municipis**.

Pel que fa al **tancament de camins de domini públic**, el punt de partida ha de ser la constatació normativa de que l'ús habitual dels camins rurals de domini públic serà l'**ús comú general normal**, segons les categories típiques que històricament han estat recollides per la legislació de domini públic a Espanya i que, pel que fa als béns de domini públic dels ens locals a Catalunya, trobem a l'art. 202 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya i a l'art. 56.1 del Reglament de patrimoni dels ens locals. Aquest últim precepte assenyala que:

«L'ús comú general és el que pot exercir lliurement qualsevol ciutadà sense que es requereixi una qualificació específica, utilitzant el bé d'acord amb la seva naturalesa, els actes d'afectació i les disposicions generals i les normes de policia que reglamentin el seu ús.»

En conseqüència, en principi, els camins de dret públic estan subjectes als principis de llibertat, gratuïtat i igualtat que regeixen l'ús comú general normal. Això significa que aquells actes administratius que apartessin a un camí del seu ús públic serien il·legals i que la prohibició individualitzada d'ús a un ciutadà seria, en principi, una vulneració del seu dret a gaudir del domini públic en condicions d'igualtat. El mateix passaria amb l'intent de cobrament d'una quantitat per a utilitzar normalment un camí de domini públic, que aniria en contra del seu ús gratuït. És possible, per tant, sostenir l'existència d'un autèntic dret subjectiu a utilitzar els camins de domini públic, dret que habilitaria a qualsevol ciutadà a oposar-se a una restricció indeguda de l'ús d'un camí (des d'una perspectiva general, vegeu SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «Los bienes públicos en general», a SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.), *Los bienes públicos (régimen jurídico)*. Tecnos, Madrid, 1997, p. 55 i seg.).

Ara bé, òbviament poden existir situacions extremes en les que sigui necessari tancar un camí públic per evitar perjudicis a l'interès general (en relació al domini públic maritimoterrestre, vegeu l'art. 41 de la Llei de costes i l'art. 84.2 del seu Reglament, que clarament ho especifica). En aquest punt, per exemple, la Llei catalana de protecció civil (Llei 4/1997, de 20 de maig), abans esmentada, preveu que, en cas de necessitat, es pugui restringir l'accés a zones de perill o zones d'operació, el que pot justificar excepcionar l'ús lliure d'un camí i fonamentar el seu tancament (art. 9 lletra c).

Entenem que aquest tancament no donaria lloc, en principi, per si mateix, a l'existència de cap dret a ésser indemnitzat per part d'un ciutadà, potencial usuari del camí, per veure's privat de l'ús del camí (explícitament neguen l'existència d'aquest dret en cas de tancament del domini públic a l'ús públic per motius de riscos a la salut o a la seguretat dels usuaris els articles esmentats de la Llei de costes i del seu Reglament).

Quant a la **possibilitat de cobrar «peatges»** per l'ús de camins de domini públic, hem de connectar la teoria dels usos del domini públic amb els **tipus de tributs municipals propis**. És cert que, com hem vist, l'ús comú general dels camins de domini públic és gratuït. Ara bé, els camins de domini públic poden ésser sotmesos a altres tipus d'usos que poden justificar el cobrament de contraprestacions econòmiques pels ens locals titulars. Com destaca MORILLO-VELARDE (*Dominio Público*. Trivium, Granada, 1992, p. 139):

«El uso común especial y el uso privativo pueden ser sometidos al pago de una prestación pecuniaria que tiene la consideración de canon, tasa o precio público. (...). Lo que conviene tener claro desde la óptica jurídico-administrativa es que no estamos ante una actividad encaminada directamente a obtener ingresos, pero, a la vez, es indudable que hay algunas personas que se benefician de unos bienes de titularidad pública más que el resto. La singularización de su posición respecto de los bienes demaniales justifica una compensación desde su patrimonio a los correspondientes patrimonios colectivos.»

Concretant aquestes idees generals inicials, diversos preceptes normatius són d'interès en aquest punt. L'art. 202.1 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya esmenta les tradicionals categories dels usos comú especial i privatiu.

El primer ús es dona quan, segons aquesta norma, «hi concorren circumstàncies singulars de perillositat, d'intensitat d'ús o d'altres semblants» (vegeu també l'art. 56 del Reglament de patrimoni dels ens locals). Es tracta, com se sap, d'un ús que, si bé no impedeix la utilització del domini públic per altres interessats, sí que pot significar una afectació negativa d'aquesta utilització per tercers. Naturalment, com és notat per la doctrina i la jurisprudència, saber quan s'està davant d'un ús comú general o quan davant d'un ús comú especial pot ésser difícil. Així, per exemple, el Tribunal Suprem ha assenyalat que «si el aparcamiento de vehículos en general integra un uso común general del dominio público, cuando concurren circunstancias singulares pasa a ser un uso especial y por tanto sujeto a licencia».

Un exemple d'**ús comú especial** poden ser **determinades modalitats de circulació motoritzada pels camins rurals**, circulació regulada ara amb caràcter general, com va ésser exposat per la Llei 9/1995, de 27 de juliol, i el seu reglament, el Decret 166/1998, de 8 de juliol.

A causa de les circumstàncies exposades, es preveu normativament que l'ús comú especial pugui ser sotmès a prèvia llicència (art. 202 de la Llei municipal), la qual ha de ser entesa «sens perjudici de tercers i essencialment revocable per raons d'interès públic i amb dret a indemnització, si s'escau» (art. 56.3 del Reglament de patrimoni dels ens locals).

Pel que fa al segon ús, el **privatiu**, és aquell que «és constituït per l'ocupació directa o immediata d'una porció del domini públic, de manera que limiti o exclogui la utilització per part dels altres interessats» (art. 57.1 del Reglament de patrimoni dels ens locals). Com se sap, si aquest ús privatiu no comporta la transformació o modificació resta subjecte a llicència, mentre que en el cas contrari és necessari obtenir una concessió administrativa (art. 202.4 Llei municipal, art. 57 i seg. Reglament de patrimoni).

Doncs bé, sobre aquest clàssic quadre de la utilització del domini públic incideix l'art. 41 i seg. de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals (en endavant, LHL), l'art. 58 del Reglament de patrimoni dels ens locals i diverses decisions del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem, així com d'algun Tribunal Superior de Justícia Autonòmic. Aquests elements ens han de permetre afrontar la qüestió plantejada en relació a la possibilitat de cobrar «peatges» per l'ús comú especial o per l'ús privatiu dels camins rurals de domini públic.

## 15.2 Camins rurals patrimonials

En primer lloc, hem de considerar aquells camins de titularitat pública que tinguin la consideració de béns patrimonials. Respecte a aquests, l'art. 203 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya assenyala que:

«1. Els béns patrimonials han d'ésser administrats d'acord amb els criteris de màxima rendibilitat, en les condicions usuals de la pràctica civil i mercantil.

»2. L'arrendament i qualsevol altra forma de cessió d'ús dels béns patrimonials s'ha de fer per mitjà de subhasta pública o, excepcionalment, per concurs.»

En connexió amb aquest precepte legal, els art. 72 i seg. del Reglament de patrimoni dels ens locals (Decret 336/1988, de 17 d'octubre) contenen diverses previsions d'interès pel nostre cas.

Així, l'art. 72, repetint en gran part l'esmentada Llei municipal i de règim local de Catalunya, especifica que l'Administració dels béns patrimonials es pot fer bé directament bé per mitjà de particulars. L'apartat tercer d'aquest article assenyala que:

«No obstant el que preveu l'apartat anterior (que parla de la subhasta pública i el concurs com a medis de cedir l'ús), els ens locals poden valorar motivacions de prestació de serveis socials, promoció i reinserció socials, activitats culturals i esportives, promoció urbanística, foment del turisme, ocupació del temps lliure o altres anàlogues, que facin prevaler una rendibilitat social per damunt de la rendibilitat econòmica.»

La cessió del bé patrimonial, decisió de competència del Ple (art. 73 del Reglament de patrimoni), ha de justificar l'oportunitat i la conveniència de la cessió de l'ús del bé, acreditant el caràcter patrimonial i la valoració tècnica.

L'art. 75, per la seva banda, es refereix a la possibilitat de cessió en precari de l'ús dels béns patrimonials a altres administracions o entitats públiques, o a particulars sense ànim de lucre, que els hagin de destinar a fins d'utilitat pública o d'interès social, sempre en benefici d'interessos locals.

Finalment, hem de destacar el que estableix l'art. 74 del Reglament que estem comentant:

«Els efectes de l'arrendament o qualsevol altra forma de cessió d'ús s'han de regir per les normes de dret privat que siguin d'aplicació, atesa la naturalesa del bé.»

Del conjunt de disposicions esmentades, es desprèn la possibilitat de disposar dels camins patrimonials com ho faria un propietari privat, el que inclouria la possibilitat de tancar-los, impedit l'accés de tercers. Ara bé, aquesta decisió, possible en principi com diem, malgrat que s'adopti actuant l'ens local en qualitat de titular del camí, ha de respectar en tot cas els principis generals que sempre orienten l'activitat de l'Administració. Entre ells, des d'una perspectiva



general, volem destacar els principis constitucionals d'interdicció de l'arbitrarietat i d'objectivitat (art. 9.3 i 103.1, respectivament), així com la necessitat de respectar, en tot cas, els drets fonamentals dels ciutadans.

El tancament pot anar acompanyat, si s'escau, de la possibilitat de permetre l'ús del camí patrimonial previ pagament. En aquest cas, tenint en compte l'esmentat art. 74 del Reglament de patrimoni, serien d'aplicació les reflexions efectuades relatives al tancament i exigència d'una contraprestació econòmica per part d'un privat propietari d'un camí, tot emfasitzant de nou la necessitat de respectar en tot cas els principis i drets constitucionals.

## CINQUENA PART

### Particularitats a partir de la legislació sectorial

16. Introducció 99

17. Els camins ramaders 101

## 16. Introducció

Diversa normativa sectorial específica afecta els camins rurals tant públics com privats. Alguna d'aquesta normativa ja ha estat esmentada a propòsit de la intervenció municipal en camins privats. D'altra és tractada en aquesta secció per primera vegada. En conseqüència, quan calgui, ens remetrem a d'altres parts del present estudi on ja s'hagi manejat la legislació de referència.

## 17. Els camins ramaders

A l'inici del present estudi ens vam referir als camins ramaders com a un supòsit específic de camí rural, una categoria especial dels mateixos, amb una normativa singular (vegeu *supra* el primer apartat d'aquesta publicació). Pertoca ara analitzar sumàriament aquesta normativa específica que regula els camins ramaders.

Abans de res, s'ha de tenir present que, de conformitat amb l'art. 149.1.123 de la Constitució, a l'Estat li correspon la legislació bàsica sobre les vies pecuàries. Ens trobem, doncs, davant d'una competència concurrent, en la que la legislació bàsica estatal podrà ser desenvolupada per les comunitats autònomes.

L'actual legislació bàsica estatal està constituïda per la Llei 3/1995, de 23 de març, de vies pecuàries, que ha derogat l'anterior Llei estatal 22/1974, de 27 de juny i el seu reglament, el Reial decret 2876/1978, de 3 de novembre. Aquesta Llei de 1995, segons la seva disposició final primera, és d'aplicació bàsica, en virtut de l'art. 149.1.23 de la Constitució, respecte als seus articles 1 a 7, art. 8 apartats 1 a 3 i 7, art. 10 a 17 i 19 a 25, més la disposició addicional primera, l'apartat 1 de la disposició addicional tercera, la disposició transitòria única i les disposicions finals primera i segona. A més, són normes d'aplicació plena a tot l'Estat, en virtut dels art. 149.1.6 i 8 de la Constitució, els apartats 4, 5 i 6 de l'art. 8 i la disposició addicional segona, que preveu l'aplicació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en relació a l'exercici de la potestat sancionadora previst en la Llei de vies pecuàries.

Diverses comunitats autònomes han promulgat normativa de desenvolupament de la Llei estatal esmentada. Són els casos d'Extremadura (Decret 143/1996, d'1 d'octubre), Navarra (Llei 19/1997, de 15 de desembre), Andalusia (Decret 155/1998, de 21 de juliol), La Rioja (Decret 3/1998, de 9 de gener) i Madrid (Llei 8/1998, de 15 de juny).

A Catalunya, malgrat que l'Estatut d'Autonomia preveu aquesta competència (art. 9.10), encara no ha estat promulgada una normativa específica de desenvolupament de la Llei estatal.

Seguint els trets fonamentals de la Llei estatal 3/1995, d'aplicació a Catalunya, podem destacar els següents punts:

- **Concepte**

Són vies pecuàries «las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurrendo tradicionalmente el tránsito ganadero» (art. 1.2). A Catalunya, tenim una altra definició continguda a l'art. 2.2 lletra e del Decret 166/1998, de 8 de juliol, de regulació de l'accés motoritzat al medi

natural, que desenvolupa la Llei catalana 9/1995, de 27 de juliol. Segons aquest precepte, són camins ramaders als efectes d'aplicació d'aquesta normativa:

«Els camins seguits tradicionalment pel bestiar transhumant en els seus desplaçaments periòdics per a l'aprofitament de les pastures naturals».

### • **Naturalesa jurídica**

Les vies pecuàries o camins ramaders, són «bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables» (art. 2 de la Llei estatal 3/1995). Per tant, correspon a les comunitats autònomes el dret i el deure d'investigació de la situació dels terrenys que se suposa que pertanyen al camins ramaders, la seva classificació, l'atermanament, la fitació, la desafectació i qualsevol altre acte relacionat amb les mateixes (art. 5), encara que caldrà un informe previ del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació quan els expedients d'afectació i expropiació, així com els negocis jurídics d'adquisició, afectin a camins ramaders integrats en la «Red Nacional de Vías Pecuarias» (art. 18.3). Aquesta «Red Nacional» es crea per l'art. 18.1, que la defineix com aquella xarxa integrada per:

«todas las cañadas y aquellas otras vías pecuarias que garanticen la continuidad de las mismas, siempre que su itinerario discorra entre dos o más Comunidades Autónomas y también las vías pecuarias que sirvan de enlace para los desplazamientos ganaderos de carácter interfronterizo»<sup>4</sup>.

Pel que fa a la creació, ampliació i restabliment, l'art. 6 de la Llei assenyala que corresponen a les comunitats autònomes en els seus respectius àmbits territorials.

En conseqüència, les decisions sobre les vies pecuàries o camins ramaders corresponen al nivell autonòmic, no al local. Vegeu en aquest sentit, la Sentència del Tribunal Suprem de 26 d'abril de 1999 (art. 4182), en la qual es declara la legalitat d'una classificació feta per la Comunitat Autònoma Valenciana i que havia estat discutida per l'Ajuntament de Mislata.

Això no vol dir, però, que els ens locals no tinguin capacitat per a adoptar decisions al voltant dels camins ramaders. De seguida tornarem sobre aquest punt quan ens referirem al planejament urbanístic.

### • **Dimensions**

L'art. 4 de la Llei assenyala que les «cañadas» són aquelles vies l'amplada de les quals no excedeix de setanta-cinc metres, els «cordeles» no tenen més de trenta-set metres i mig d'amplada i les «veredes» no excedeixen de vint metres d'amplada<sup>5</sup>. Mesures, per cert, que coincideixen amb el que estava ja previst a l'art. 570 del Codi civil. Així mateix, l'art. 4.3 remet a l'acte administratiu de classificació la determinació de la superfície dels «abrevaderos, descanseros, majadas y demás lugares asociados al tránsito ganadero», així com les «coladas».

---

4. També «podrán incorporarse a la Red Nacional, a petición de las Comunidades Autónomas, otras vías pecuarias que, discurrendo por sus territorios respectivos, estén comunicadas con dicha red» (art. 18.2).

5. La Llei estatal preveu que «dichas denominaciones son compatibles con otras de índole coexistente, tales como azagadores, cabañeras, caminos: ganaderos, carreradas, galianas, ramales, traviesas y otras que reciban en las demás lenguas españolas oficiales».

## • Usos

L'art. 1.3 de la Llei preveu que els camins ramaders puguin ser destinats a altres usos compatibles i complementaris, en termes conformes a la seva naturalesa i finalitats, sempre que es doni prioritat al trànsit ramader i altres usos rurals i inspirant-se en el desenvolupament sostenible i el respecte al medi ambient, al paisatge i al patrimoni natural i cultural.

Partint d'aquestes premisses, l'art. 16.1 s'ocupa dels usos compatibles, assenyalant que:

«1. Se considerarán compatibles con la actividad pecuaria los usos tradicionales que, siendo de carácter agrícola y no teniendo la naturaleza jurídica de la ocupación, puedan ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero.

»Las comunicaciones rurales y, en particular, el desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola, deberán respetar la prioridad del paso de los ganados, evitando el desvío de éstos o la interrupción prolongada de su marcha. Con carácter excepcional y para uso específico y concreto, las Comunidades Autónomas podrán autorizar la circulación de vehículos motorizados que no sean de carácter agrícola, quedando excluidas de dicha autorización las vías pecuarias en el momento de transitar el ganado y aquellas otras que revistan interés ecológico y cultural.

»2. Serán también compatibles las plantaciones lineales, cortavientos u ornamentales, cuando permitan el tránsito normal de los ganados.»

Pel que fa als usos complementaris, l'art. 17 estableix el següent:

«1. Se consideran usos complementarios de las vías pecuarias el paseo, la práctica del senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados siempre que respeten la prioridad del tránsito ganadero.

»2. Podrán establecerse sobre terrenos de vías pecuarias instalaciones desmontables que sean necesarias para el ejercicio de estas actividades conforme a lo establecido en el artículo 14. Para ello será preciso informe del ayuntamiento y autorización de la Comunidad Autónoma<sup>6</sup>.

»3. Cuando algunos usos en terrenos de vías pecuarias puedan suponer incompatibilidad con la protección de ecosistemas sensibles, masas forestales con alto riesgo de incendio, especies protegidas y prácticas deportivas tradicionales, las Administraciones competentes podrán establecer determinadas restricciones temporales a los usos complementarios.»

---

6. L'art. 14 de la Llei regula les ocupacions temporals. Aquest precepte assenyala que:

«Por razones de interés público y, excepcionalmente y de forma motivada, por razones de interés particular, se podrán autorizar ocupaciones de carácter temporal, siempre que tales ocupaciones no alteren el tránsito ganadero, ni impidan los demás usos compatibles o complementarios con aquél.

»En cualquier caso, dichas ocupaciones no podrán tener una duración superior a los diez años, sin perjuicio de su ulterior renovación. Serán sometidas a información pública por espacio de un mes y habrán de contar con el informe del ayuntamiento en cuyo término radiquen.»

Una interpretació sistemàtica dels art. 14 i 17.2 de la Llei provoca que s'hagi d'entendre que les instal·lacions desmuntables per a l'exercici de les activitats que comporten usos complementaris podran ser autoritzades per la comunitat autònoma, que haurà de constatar l'existència d'interès públic o privat, la manca d'afectació del trànsit de ramats o d'altres usos compatibles o complementaris, prèvia informació pública i informe no vinculant de l'ajuntament (art. 83 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre), per un període no superior a deu anys.

- **Desafectació**

L'art. 10 de la Llei estatal estableix que:

«Las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 5, apartado e, podrán desafectar del dominio público los terrenos de vías pecuarias que no sean adecuados para el tránsito de ganado ni sean susceptibles de los usos compatibles y complementarios a que se refiere el Título II de esta Ley.

»Los terrenos ya desafectados o que en lo sucesivo se desafecten tienen la condición de bienes patrimoniales de las Comunidades Autónomas y en su destino prevalecerá el interés público o social.»

- **Infraccions i sancions**

Es troben tipificades als art. 19 i seg. Destaquen com a infracció greu i molt greu la realització d'obres, definitives o temporals respectivament, en terrenys de camins ramaders (art. 21), el que pot comportar multes de fins a 25 milions de pessetes (150.253 euros) (art. 22). La competència sancionadora es troba en mans de les comunitats autònomes (art. 25).

En qualsevol cas, sense perjudici de les sancions o de la responsabilitat penal, l'infractor haurà de reparar el dany causat (art. 20). En aquest àmbit, és destacable la Sentència del Tribunal Suprem de 29 d'abril de 1999 (art. 1063), que s'ocupa d'unes obres municipals fetes en una «colada», que suposaven la reducció de la seva amplada. El Tribunal Suprem va condemnar l'Ajuntament de Salorino (Extremadura) a enderrocar el que s'havia construït i a reposar l'amplada originària del camí ramader.

- **Camins ramaders i planejament urbanístic**

És evident la relació que ha d'existir entre els camins ramaders i els plans municipals d'urbanisme.

Així, en primer lloc, el normal serà que el camí ramader es trobi inclòs en sòl de caràcter no urbanitzable (art. 9 de la Llei estatal 6/1998). Ara bé, s'ha de tenir en compte que, abans de la Llei estatal 3/1995, era possible que un camí ramader tingués una doble afectació, com a tal i com a viari automobilístic. Per això, alguns camins poden estar ja urbanitzats i inclosos en àrees dotades del serveis, pel que, en tal cas, formaran part del sòl urbà (art. 8 de la Llei estatal 6/1998).

Quan aquests camins ramaders encara són utilitzats com a tals, el planejament urbanístic els hauria de considerar com a sistema general de comunicacions (art. 25.1 b del Reglament de planejament). No serà possible considerar-los viari automobilístic, atès que aquest ús no està ja previst entre els usos compatibles o complementaris. Només excepcionalment, com ja sabem, la comunitat autònoma pot autoritzar la circulació de vehicles automòbils que no siguin de caràcter agrícola (art. 16).

Quan aquests camins ramaders ja no estiguin en ús, a banda de la possibilitat de desafectar-los ja prevista, el planejament urbanístic els podria considerar com elements del sistema general d'espais lliures. Aquesta solució semblaria venir indicada per l'Exposició de Motius de la Llei estatal 3/1995, i és avalada per diferents opinions doctrinals (vegeu PORTO REY, E., «La normativa estatal y autonómica sobre vías pecuarias y su incidencia en el planeamiento urbanístico», a PORTO REY, E. y FRANCO CASTELLANOS, C., *Urbanismo y vías pecuarias*. Montecorvo, Madrid, 2000, p. 36 i seg., així com les opinions allà recollides).

Pel que fa a la modificació del traçat d'un camí ramader mitjançant el planejament urbanístic municipal, vegeu l'art. 12 que es comenta a continuació.

### • Modificacions del traçat

La Llei estatal 3/1995 té tres preceptes específics relatius a aquest tema. L'art. 11 contempla unes previsions de caràcter general. L'art. 12 fa esment de les modificacions derivades de l'ordenació territorial i, finalment, l'art. 13 es refereix a les modificacions en raó d'obres públiques.

L'art. 11 estableix que:

«Por razones de interés público y, excepcionalmente y de forma motivada, por interés particular, previa desafectación, se podrá variar o desviar el trazado de una vía pecuaria, siempre que se asegure el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y de los trazados junto con la continuidad del tránsito ganadero y de los demás usos compatibles y complementarios con aquél.

»2. La modificación del trazado se someterá a consulta previa de las corporaciones locales, de las cámaras agrarias, de las organizaciones profesionales agrarias afectadas y de aquellas organizaciones o colectivos cuyo fin será la defensa del medio ambiente.»

Aquest canvi de traçat s'articularà jurídicament com a mutació demanial, expropiació o permuta, en funció de qui sigui el titular dels terrenys pels que haurà de transcórrer el nou camí ramader en substitució de l'antic.

No correspondrà a l'ajuntament respectiu, per tant, prendre la decisió final, encara que sí haurà de ser consultat. Sobre aquest punt, pot tenir-se en compte la Sentència del Tribunal Suprem de 10 de febrer de 1999 (art. 352), en la qual es nega que un ajuntament tingui competència per variar el traçat d'un camí ramader.

L'art. 12, com avançàvem, es dedica a les modificacions de traçat com a conseqüència d'una nova ordenació territorial que, naturalment, pot derivar-se del planejament urbanístic. Així:

«En las zonas objeto de cualquier forma de ordenación territorial, el nuevo trazado que, en su caso, haya de realizarse, deberá asegurar con carácter previo el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquél.»

Aquest precepte, doncs, vincula els ajuntaments respecte a les seves decisions urbanístiques, però, alhora, els permet de modificar el traçat de camins ramaders mitjançant el planejament.

Finalment, i pel cas de realització d'obres públiques, l'art. 13 estableix una sèrie de normes:

«1. Cuando se proyecte una obra pública sobre el terreno por el que discurra una vía pecuaria, la Administración actuante deberá asegurar que el trazado alternativo de la vía pecuaria garantice el mantenimiento de sus características y la continuidad del tránsito ganadero y de su itinerario, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquél.

»2. En los cruces de vías pecuarias con líneas férreas o carreteras, se deberán habilitar suficientes pasos al mismo o distinto nivel que garanticen el tránsito en condiciones de rapidez y comodidad para los ganados.»



## SISENA PART

### Responsabilitat pels danys soferts per tercers amb motiu de la circulació per camins públics

18. La jurisdicció contenciosa administrativa com a única jurisdicció competent per a conèixer totes les accions de responsabilitat contra les administracions públiques. Les novetats normatives al respecte *109*
  
19. Pressupostos i requisits de la responsabilitat patrimonial de l'Administració en relació amb els camins *111*
  - 19.1 La imputació dels danys derivats de l'ús d'un camí a les administracions públiques: pluralitat d'administracions implicades i responsabilitat en cas d'existència de contractista interposat *111*
  
  - 19.2 La concurrència de culpes en la causació del dany *115*

## 18. La jurisdicció contenciosa administrativa com a única jurisdicció competent per conèixer totes les accions de responsabilitat contra les administracions públiques. Les novetats normatives al respecte

La responsabilitat per danys a tercers, quan aquests circulin per camins de domini públic o per camins que siguin béns patrimonials de les Administracions públiques, serà declarada, en última instància, només pels òrgans judicials del contenciós administratiu, de conformitat amb l'actual redactat de diversos articles de la LRJPAC, LOPJ i LJCA.

Així, l'actual art. 144 de la Llei 30/1992, en la versió donada per la Llei 4/1999, assenyala que:

«Cuando las Administraciones actúen en **relaciones de derecho privado**, responderán directamente por los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, considerándose la actuación del mismo actos propios de la Administración bajo cuyo servicio se encuentre. La responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los arts. 139 y siguientes de esta ley.»

Per la seva banda, l'art. 9.4 LOPJ, modificat per la Llei orgànica 6/1998, de 13 de juliol, estableix que la jurisdicció contenciosa coneixerà:

«las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, **cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive**. Si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión ante este orden jurisdiccional».

Finalment, l'art. 2 e de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, deixa clar que és competent la jurisdicció contenciosa per a conèixer de les qüestions que es susciten en relació amb:

«La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social.»

Del conjunt de preceptes citats, sembla derivar-se una opció clara del legislador, en el sentit que les **administracions no poden ser demandades mai davant de l'ordre jurisdiccional civil per exigir el pagament de danys i perjudicis** (Luís MARTÍN-REBOLLO, comentari a l'art. 2 LJCA, REDA, núm. 100, 1998, p. 100 i seg., Jesús LEGUINA VILLA, «El ámbito de la jurisdicción», a LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*. Lex Nova, Valladolid, 1999, p. 58 i seg.).

Aquest nou marc normatiu, doncs, restableix la unitat de jurisdicció, apuntada a l'art. 3b) de l'anterior Llei de la jurisdicció contenciosa de 1956, unitat trencada per l'art. 41 de la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat de 1957 i la jurisprudència civil, que va estendre la seva com-

petència no només a l'Administració de l'Estat, sinó també a la resta d'Administracions públiques, quan aquestes actuaven sense exercitar *imperium*, és a dir sense fer ús de potestats administratives.

Aquesta jurisprudència també va tenir efectes, com no podia ser d'altra manera, a l'àmbit específic de la responsabilitat derivada de l'ús de camins. En aquest sentit, per exemple, poden consultar-se, com a representatives, les STS de 30 de maig de 1998 (art. 4112) i de 3 de març de 1998 (art. 926), les quals, a la seva vegada, citen una altra jurisprudència anterior. En els dos casos el Tribunal Suprem accepta conèixer la possible responsabilitat derivada de l'ús de camins de titularitat pública, atès que no hi havia exercici de potestats administratives, alegant-se entre d'altres raons «la *vis attractiva* y el valor matriz y residual del orden jurisdiccional civil, prevalente en supuestos de duda, la pertenencia de la culpa extracontractual al ámbito del Derecho privado, la interpretación restrictiva respecto al "funcionamiento de los servicios públicos", sea normal o anormal, cuando entra en juego la culpa extracontractual o aquiliana respecto de quienes actúan o dejan de actuar contraviniendo las exigencias del caso, [...] con la enorme trascendencia constitucional de proscribir el "peregrinaje de jurisdicciones" [...], en aras de evitar la indefensión, dilaciones, obtener economía procesal y, en definitiva, no restringir la tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos, por imperativo del art. 24 de la Constitución...» (STS de 30 de maig de 1998, art. 4112).

Totes dues sentències, però, accepten que, amb aprovació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, es posa de manifest «la intención del legislador de atribuir la competencia al orden jurisdiccional contencioso-administrativo», el «cambio de panorama competencial», si bé tenen en compte, en el cas concret, que les demandes presentades ho van ser amb anterioritat a aprovació de la llei, pel que «por razones de seguridad jurídica, conviene respetar los criterios competenciales precedentes para los asuntos iniciados antes del cambio legislativo aludido» (STS de 3 de març de 1998, art. 926).

Aquest canvi s'ha accentuat, com hem vist, amb les modificacions transcrits de la Llei 30/1992, LOPJ i LJCA, pel que, **sembla clar que a partir d'ara no serà possible demandar per danys i perjudicis a una Administració pública en via civil per qüestions connectades a camins**, es derivi la responsabilitat de la activitat o inactivitat administrativa en relació amb un camí que sigui bé de domini públic, amb un camí que sigui bé patrimonial o amb un dret d'ús sobre un camí privat. En tot cas, la reclamació haurà d'articular-se per la via dels art. 139 i seg. de la Llei 30/1992 i, en el seu cas, la demanda s'haurà de presentar davant de la jurisdicció contenciosa.

## 19. Pressupostos i requisits de la responsabilitat patrimonial de l'Administració en relació amb els camins

En conseqüència, perquè existeixi responsabilitat patrimonial d'una Administració en connexió amb un camí de titularitat pública (o de titularitat privada, però subjecte a un dret de pas de la pròpia Administració o del conjunt dels ciutadans) hauran de concórrer tots els pressupostos i requisits exigits pels art. 139 i seg. Llei 30/1992. Com ja és ben conegut, la lesió patida pel tercer haurà de ser antijurídica, efectiva, avaluable econòmicament, individualitzable en relació a una persona o grup de persones. Aquesta lesió haurà de ser causada pel funcionament normal o anormal dels serveis públics. És a dir, el dany ha de ser imputable a una Administració i ha d'existir una relació de causalitat directa, encara que no necessàriament exclusiva, entre la activitat o inactivitat administrativa en relació amb el camí i la lesió, sense que es produeixi un supòsit de força major.

Considerem que no té excessiu interès desenvolupar cada un dels elements aquí apuntats, per altra banda abundantment tractats per la doctrina i jurisprudència. Sí, però, pot tenir major sentit fer algunes consideracions específiques respecte a algun d'ells, en l'àmbit concret dels camins i d'acord amb la jurisprudència recaiguda al respecte.

Així, ens centrarem en l'anàlisi de la qüestió de la imputació –amb referències a la responsabilitat per inactivitat, a la possibilitat que existeixin diverses administracions públiques implicades en la causació del dany i al fet de l'existència d'un contractista interposat que realitzi obres al camí causants dels danys– i a la qüestió de la possible concurrència de culpes en la producció dels danys.

### 19.1 La imputació dels danys derivats de l'ús d'un camí a les administracions públiques: pluralitat d'administracions implicades i responsabilitat en cas d'existència de contractista interposat

El punt de partida el trobem en l'art. 25.2 d'LBRL el qual atribueix als municipis en tot cas, d'acord amb la legislació sectorial estatal i autonòmica, la competència de:

«...conservación de caminos y vías rurales».

Aquesta competència atribueix una habilitació d'actuació als municipis, però, alhora, els carrega amb una obligació d'actuar: poden i han de conservar els camins. Dins d'aquesta obligació estan inclosos els camins de titularitat pública, béns de domini públic o patrimonial; així, entenem, com els camins privats sobre els que recau un dret de pas a favor del conjunt dels ciutadans o de la

pròpia Administració. En aquest últim cas, el deure de conservació derivaria, en primer lloc, de la normativa en matèria de domini públic. Atès que els drets de pas són part integrant del domini públic (vegeu l'art. 3.3 del Reglament de patrimoni dels ens locals), llavors regeix respecte al seu suport físic l'obligació de conservació (art. 93 i seg. del mateix Reglament). Per altra banda, l'aplicació supletòria del règim jurídic previst al Codi civil i a la legislació catalana per a les servituds predials ens duria a la mateixa conclusió que és el titular del dret de pas qui ha de conservar el bé que utilitza.

Aquesta obligació de conservació comporta la necessitat de fer les obres de reparació i manteniment precises del ferm del camí, l'obligació de mantenir les condicions de circulació (retirant, per exemple, objectes caiguts al camí) i el deure de senyalitzar convenientment el camí, advertint de les zones on no es pot circular.

Per tant, una primera causa de danys pot ser l'incompliment d'aquestes obligacions, és a dir, que **una inactivitat administrativa**, una manca de conservació, neteja o senyalització del camí sigui la causa dels danys que puguin patir tercers que utilitzin el camí.

Pel que fa a la manca de manteniment del ferm, és coneguda la jurisprudència del Tribunal Suprem que condemna l'Administració de l'Estat per accidents ocorreguts en carreteres en mal estat de conservació (per exemple, vegeu la STS de 28 de gener de 1972, art. 351, que va iniciar aquesta via). Doncs bé, aquesta jurisprudència és plenament traslladable a l'àmbit dels camins. En relació a l'obligació de mantenir en condicions de circulació els camins, retirant en el seu cas els objectes caiguts (pedres, arbres, etc), és destacable la STS de 17 de març de 1998 (art. 1122), de la Sala del Civil, en la que es condemna la Xunta de Galícia i un ajuntament gallec a indemnitzar per la manca de diligència en la retirada d'un pi en un camí rural que unia dues parròquies, fet que va provocar ferides gravíssimes a una persona que circulava en motocicleta, en base en aquest cas a l'art. 1908.3 del Codi civil. El pi havia caigut a conseqüència d'unes obres defectuoses acceptades sense queixa per la Xunta i l'ajuntament i havia estat al mig del camí durant dues nits i mitja. Malgrat que aquesta sentència és de l'ordre civil, el que s'explica per les raons exposades anteriorment, mostra un supòsit que pot ser no infreqüent i que pot donar lloc a responsabilitat.

Pel que fa a la manca de senyalització, la STS de 30 de maig de 1998 (art. 4112), també de l'ordre civil, tracta d'un cas en què un avi i el seu nét varen morir ofegats al caure a un canal quan circulaven en bicicleta per un camí que el vorejava. Malgrat que la sentència reconeix la negligència dels privats, també posa en relleu la manca de senyalització adequada del camí, així com la manca de mesures de seguretat. En conseqüència, aprecia concurrència de culpes i condemna l'Administració (en aquest cas es tractava de la Confederació Hidrogràfica del Duero) a indemnitzar per les morts. En sentit contrari, la STS de 21 de març de 1995 (art. 1981) no aprecia existència de responsabilitat administrativa en un altre cas de mort per circulació per un camí al costat d'un canal, atès que en aquest cas el camí tenia una prohibició de circulació repetida i coneguda per veïns, el que demostra la negligència del mort i el trencament del nexa causal, a l'haver l'Administració complert el seu deure de senyalització.

Un segon motiu que provoqui l'existència de responsabilitat pot ser el contrari al que s'ha exposat fins ara, és a dir que un municipi realitzi obres de conservació, manteniment o millora d'un camí, en compliment del seu deure, i siguin, precisament, aquestes obres les causants de danys. És a dir, que una **activitat administrativa** en relació amb un camí causi la lesió. Aquest cas es produeix, per exemple, en la STS de 3 de març de 1998 (art. 1122), en la que una ampliació per un ajuntament d'un camí va produir danys en el sistema de rec per aspersió d'una finca privada,

motiu pel que s'accepta l'existència d'un supòsit de responsabilitat patrimonial de l'ens local. En igual sentit, la sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura d'11 de desembre de 1996, en la qual es condemna un ajuntament degut a les obres de reparació realitzades en un camí rural, amb cita expressa de l'art. 25.2 d'LBRL.

Un primer aspecte a considerar en aquest àmbit és que, malgrat que el camí sigui de titularitat municipal, poden col·laborar diverses administracions en la reparació i manteniment del mateix, mitjançant les formules de relació interadministrativa que ja són conegudes. En aquest cas, producció de danys per obres realitzades per diverses administracions públiques, la titularitat municipal del camí no serà l'única dada a considerar. Efectivament, l'art. 140 de la Llei 30/1992, que ha estat objecte de modificació per la Llei 4/1999, assenjala que:

«1. Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes administraciones públicas.

»2. En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación.»

Aquest precepte s'ha d'interpretar conjuntament amb l'art. 18 del Reial decret 429/1993, de 26 de març.

Un segon aspecte a tenir en compte respecte a la realització d'obres en camins que puguin produir danys és la possibilitat de que existeixi un contractista interposat, encarregat de desenvolupar les obres de manteniment i conservació.

La complexa qüestió de la responsabilitat en cas d'existència d'un contractista que realitzi obres en un camí s'ha d'enfocar tenint en compte l'actual marc regulador. D'una banda, s'han de considerar els art. 121.2 i 123 de la Llei d'expropiació forçosa. El primer assenjala que:

«En los servicios públicos concedidos correrá la indemnización a cargo del concesionario, salvo en el caso en que el daño tenga su origen en alguna cláusula impuesta por la Administración al concesionario y que sea de ineludible cumplimiento para éste.»

L'art. 123, per la seva banda, diu que:

«Cuando se trate de servicios concedidos, la reclamación se dirigirá a la Administración que otorgó la concesión, en la forma prevista en el párrafo 2 del artículo 122, la cual resolverá tanto sobre la procedencia de la indemnización como sobre quién deba pagarla, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 121. Esta resolución dejará abierta la vía contencioso-administrativa, que podrá utilizar el particular o el concesionario, en su caso.»

L'art. 1.3 del Reial decret 429/1993, de 26 de març, que recull el reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial, estableix que:

«Se seguirán los procedimientos previstos en los capítulos II y III de este Reglamento para determinar la responsabilidad de las Administraciones públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos, cuando sean conse-

cuencia de una orden directa e inmediata de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma, con arreglo a la legislación de contratos de las Administraciones públicas, sin perjuicio de las especialidades que, en su caso, dicha legislación establece. En todo caso se dará audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios.»

L'any 1995, la Llei de contractes de les administracions públiques es va ocupar d'aquesta qüestió en el seu art. 98:

«1. Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

»2. Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministros de fabricación.

»3. Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción civil.

»4. La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto.»

Per últim, hem de tenir en compte els ja citats art. 9.4 LOPJ i 2 e LJCA, que impedeixen ara que una Administració pública sigui demandada per danys i perjudicis davant de la jurisdicció civil i, a la vegada, possibiliten que la jurisdicció contenciosa pugui conèixer les pretensions del demandant referides a subjectes privats que han concorregut a la causació del dany.

Tenint present aquest quadre normatiu general, ens hem de preguntar què passa quan es causen danys a un tercer en un camí que està essent reparat per l'Administració mitjançant un contracte administratiu d'obres (vegeu l'art. 120 de la Llei de contractes de les administracions públiques de 1995 en relació al concepte de contracte d'obres).

El privat danyat té la possibilitat de requerir a l'Administració signant del contracte a fi i efecte que digui qui és el responsable, si l'Administració o el contractista (aquest requeriment, paralitzarà el termini de prescripció de l'acció civil). Judicialment, però, el tercer té la possibilitat d'adreçar-se a la jurisdicció civil i demandar allà el contractista, però ja no a l'Administració, en virtut de l'art. 2 e LJCA (en sentit coincident, Jesús LEGUINA VILLA, en la seva col·laboració ja citada al llibre *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, 1999, p. 69, i Luís MARTÍN REBOLLO, en el seu article també citat de la REDA núm. 100, 1998, p. 99). Per tant, a partir d'ara no haurien de ser possibles més sentències de l'ordre civil acceptant demandes contra l'Administració i el particular conjuntament, com fins ara passava. Un exemple de condemna de l'Administració i un privat a la via civil és la sentència de l'Audiència provincial de Huelva de 26 de setembre de 1997, en la que es condemna solidàriament a la Diputació provincial i a un privat pels danys causats per unes obres en un camí.

L'altra opció judicial que té el tercer que ha patit la lesió és anar a la jurisdicció contenciosa administrativa, discutint la resposta al seu requeriment, i demandar tant a l'Administració com al contractista. La sentència apreciarà si la responsabilitat és de l'Administració o del contractista o d'ambdós: és a dir, en virtut de l'actual art. 9.4 LOPJ, la jurisdicció contenciosa sembla que pot perfectament condemnar al contractista, malgrat que aquest sigui un privat. Com assenyala Jesús LEGUINA VILLA en el seu comentari, «no hay pues obstáculo dogmático alguno a que los órganos judiciales contencioso-administrativos, tan ordinarios como los civiles o los sociales, conozcan de pretensiones de indemnización frente a sujetos privados cuando éstos hayan participado, junto a algún ente público, en la producción de daños antijurídicos (p. 68)».

## 19.2 La concurrència de culpes en la causació del dany

Per últim, volem destacar que en la causació de danys al tercer poden concórrer no solament la pròpia Administració, sinó un altre privat o el propi lesionat. La jurisprudència exigeix que la relació de causalitat entre l'activitat o l'inactivitat administrativa i el dany sigui directa, encara que pot ser no exclusiva. En aquest cas de manca d'exclusivitat, la concurrència de culpes del lesionat o d'un altre privat pot provocar la reducció de l'import de la indemnització o, inclusivament, el trencament del nexa causal i, per tant, la inexistència d'obligació d'indemnitzar per part de l'Administració.

Aquesta triple possibilitat –que la concurrència de culpes del lesionat o un tercer no afecti a la responsabilitat de l'Administració, que la redueixi o que l'elimini– es concretarà en cada cas a la vista de les específiques circumstàncies, pel que és difícil establir cap criteri rígid (Alejandro NIETO, «La relación de causalidad en la responsabilidad administrativa: doctrina jurisprudencial». REDA, núm. 51, 1986, p. 427 i seg.).

Podem citar aquí, però, diverses sentències, a títol d'exemple, que parlen de casos d'alteració de la relació de causalitat en relació amb camins. Així, per exemple, la STS de 30 de maig de 1998 (art. 4112), assenyala que la culpa del lesionat produeix «una equitativa moderación en la cuantía del resarcimiento», tenint en compte la concurrència amb la inactivitat administrativa de senyalització d'un camí. En canvi, en la STS de 21 de març de 1995 (art. 1981), la culpa del mort que circulava per un camí provoca el trencament del nexa causal i l'inexistència de responsabilitat de l'Administració. En idèntic sentit, vegeu també la sentència de 23 de juny de 1998 del Tribunal Superior de Justícia de Navarra, en la que no s'accepta l'existència de responsabilitat administrativa en un cas de danys en els baixos d'un vehicle privat, atès que el propietari coneixia el risc de circular pel camí, cosa que va fer, sense tenir necessitat d'arribar a cap nucli urbà.



## SETENA PART

### Esquemes procedimentals

- 20. Procediment per a la recuperació d'ofici de la possessió de camins de domini públic local 119
  - Sense incoació d'expedient (amb caràcter potestatiu) 119
  - Amb incoació d'expedient 119
    - 20.1 Inici 119
    - 20.2 Instrucció 120
    - 20.3 Acabament 121
    - 20.4 Recursos administratius contra l'acord 122
  
- 21. Procediment per a la recuperació d'ofici de la possessió de camins patrimonials de les entitats locals 123
  - 21.1 Inici 123
  - 21.2 Instrucció 123
  - 21.3 Acabament 125
  - 21.4 Recursos administratius contra l'acord 125
  
- 22. Suspensió d'obres il·legals en camins públics o privats que es realitzen sense llicència o ordre d'execució 127
  - 22.1. Tramitació 127
  - 22.2. Recursos administratius contra l'acord 127
  
- 23. Suspensió d'obres il·legals en camins públics o privats quan es realitzen sense ajustar-se a la llicència o ordre d'execució prèvies 129
  
- 24. Suspensió d'obres en camins públics o privats quan es realitzen a l'empara de llicència o ordre d'execució il·legal 131

## 20. Procediment per a la recuperació d'ofici de la possessió de camins de domini públic local

### Sense incoació d'expedient (amb caràcter potestatiu)

- a) Requeriment de l'alcalde al causant de la pertorbació perquè restableixi el camí a la situació original.
- b) L'alcalde pot adoptar mesures excepcionals per assegurar l'ús comú general en cas de catàstrofe o infortunis o de risc greu que es produeixin.

### Amb incoació d'expedient

#### 20.1 Inici

Acord d'inici, d'ofici pel propi ens local o a instància de tercers (per denúncia i/o requeriment de veïns o interessats).

- **Termini**

Indefinit (en qualsevol moment).

- **Contingut**

- 1) Exposició de la pertorbació i de les bases legals de la seva improcedència.
- 2) Requeriment de cessar en la pertorbació i termini per a fer-ho.
- 3) Resolució d'inici del procediment de recuperació d'ofici.
- 4) Termini d'entre deu i quinze dies per a presentar al·legacions.
- 5) Es poden adoptar mesures cautelars per garantir l'ús comú general.

- **Notificació**

Notificar l'inici del procediment als interessats. Si es considera convenient donar-ne co-neixement general, es pot publicar en taulell d'anuncis i/o premsa.

- Òrgan competent

El Ple (es pot delegar) o, en cas d'urgència, l'alcalde/president.

Nota: en cas d'inici a instància de tercers, si l'entitat local no resol en el termini de tres mesos, o desestima el requeriment, l'interessat pot interposar recurs potestatiu de reposició i posterior contenciós administratiu.

## 20.2 Instrucció

### 20.2.1 Al·legacions dels afectats i dels ciutadans o entitats interessades

L'ens local ha de prendre en consideració, al redactar la proposta de resolució, totes les al·legacions presentades fins al tràmit d'audiència.

### 20.2.2 Prova

La càrrega de la prova correspon a l'ens local. Cal remarcar la importància de la prova perquè, en últim terme, s'hauria de provar la possessió pública durant el procés judicial en cas d'impugnació (**molt probable**) de l'acord administratiu de recuperació d'ofici.

#### ✓ Què s'ha de provar?

La possessió pública del camí o l'ús públic (per la generalitat dels ciutadans) i la usurpació o pertorbació de tercers (de vegades, els tribunals entren en qüestions de propietat, per la qual cosa cal aportar la documentació de què es disposi acreditant la propietat).

#### ✓ Com s'ha de provar?

Per qualsevol mitjà admissible en Dret. De la variada jurisprudència es poden deduir les següents directrius:

- 1) A més temps transcorregut des de l'inici de la pertorbació, és necessari més esforç probatori (si no és recent cal prova documental).
- 2) La prova documental és decisiva, especialment quan es tracta de documents públics: certificació del cadastre, de l'inventari de béns i del Registre de la propietat.
- 3) La prova testifical és avaluada cas per cas, en funció de les concretes circumstàncies i de la credibilitat que mereixin els declarants.
- 4) Es poden aportar sentències de plets civils o altres proves.

#### ✓ Quan s'ha de provar?

Durant tota la instrucció de l'expedient i, si cal, mitjançant un tràmit específic per un termini no inferior a deu dies ni superior a trenta. El tràmit de prova haurà de ser obert quan no siguin creïbles els fets al·legats pel particular.

#### ✓ Quines proves s'han de practicar?

Les proposades per l'interessat, llevat que es considerin manifestament improcedents o innecessàries (**això s'haurà de motivar**) i les que d'ofici es considerin necessàries per esclarir els fets.

### 20.2.3 Audiència dels interessats

No caldrà quan no es tinguin en compte en la resolució altres fets i al·legacions que les dels causants de la pertorbació.

- **Moment procedimental**

Abans de dictar la proposta de resolució.

- **Termini per consultar l'expedient i efectuar al·legacions**

No ha de ser inferior a deu dies ni superior a quinze.

### 20.2.4 Informe

Informe preceptiu i no vinculant del secretari de l'ajuntament, si s'escau de l'assessoria jurídica i, mancants ambdós, d'un lletrat. S'han de respondre motivadament totes les al·legacions.

### 20.2.5 Proposta de resolució

Vistes les al·legacions i en base a l'informe jurídic.

## 20.3 Acabament

### 20.3.1 Normal

Acord motivat posant fi a la pertorbació (no és possible l'acabament convencional).

- **Termini**

Tres mesos des que es va iniciar l'expedient.

- **Òrgan competent**

El Ple. Excepcionalment (coacció directa, urgència) ho pot fer l'alcalde. És possible la delegació de la competència.

- **Contingut**

- 1) Exposició de la il·legalitat de la pertorbació i indicació del procediment de recuperació d'ofici seguit.
- 2) Requeriment al causant per restituir el camí a la situació anterior i termini per a fer-ho.
- 3) Advertiment al causant que, transcorregut el termini, es procedirà a l'execució subsidiària.

### 20.3.2 Anormal

Possibilitat que el procediment caduqui si no es dicta resolució dins el termini de tres mesos des de l'inici, en el cas dels procediments iniciats d'ofici.

## 20.4 Recursos administratius contra l'acord

Es poden interposar el recurs potestatiu de reposició i el de revisió.

Ambdós recursos seran possibles tant contra l'activitat procedimental defectuosa (**si impedeix continuar el procediment, causa indefensió, provoca perjudicis irreparables a drets i interessos o decideix de forma directa o indirecta el fons de l'assumpte**) o contra la decisió final de recuperació d'ofici del camí.

# 21. Procediment per a la recuperació d'ofici de la possessió de camins patrimonials de les entitats locals

## 21.1 Inici

D'ofici pel propi ens local o per denúncia i/o requeriment d'un interessat.

- **Termini**

Limitat, dins del primer any a partir de la data d'inici de la pertorbació.

- **Notificació**

Notificar l'inici del procediment als interessats.

- **Òrgan competent**

El Ple (es pot delegar) o, en cas d'urgència, l'alcalde/president.

Nota: en cas de denúncia i/o requeriment, si l'entitat local no resol en el termini de tres mesos o desestima el requeriment, l'interessat pot interposar recurs potestatiu de reposició i posterior contenciós administratiu.

## 21.2 Instrucció

### 21.2.1 Al·legacions dels afectats i dels ciutadans o entitats interessades

L'ens local ha de prendre en consideració, en redactar la proposta de resolució, totes les al·legacions presentades fins al tràmit d'audiència.

### 21.2.2 Prova

La càrrega de la prova correspon a l'ens local. Cal remarcar la importància de la prova perquè, en darrer terme, s'hauria de provar la possessió pública durant el procés judicial, en cas d'impugnació (**molt probable**) de l'acord administratiu de recuperació d'ofici.

#### ✓ Què s'ha de provar?

La possessió pública del camí o l'ús públic (per la generalitat dels ciutadans) i la usurpació o pertorbació de tercers (de vegades, els tribunals entren en qüestions de propietat, per la qual cosa cal aportar la documentació de què es disposi acreditant la propietat).

#### ✓ Com s'ha de provar?

Per qualsevol mitjà admissible en Dret. De la variada jurisprudència es poden deduir les directrius següents:

- 1) A més temps transcorregut des de l'inici de la pertorbació, és necessari més esforç probatori (si no és recent cal prova documental).
- 2) La prova documental és decisiva, especialment quan es tracta de documents públics: certificació del cadastre, de l'inventari de béns i del Registre de la propietat.
- 3) La prova testifical és avaluada cas per cas, en funció de les concretes circumstàncies i de la credibilitat que mereixin els declarants.
- 4) Es poden aportar sentències de plets civils o altres proves.

#### ✓ Quan s'ha de provar?

Durant tota la instrucció de l'expedient i, si cal, mitjançant un tràmit específic per un termini no inferior a deu dies ni superior a trenta. El tràmit de prova haurà de ser obert quan no siguin creïbles els fets al·legats pel particular.

#### ✓ Quines proves s'han de practicar?

Les proposades per l'interessat, llevat que es considerin manifestament improcedents o innecessàries (això s'haurà de motivar) i les que d'ofici es considerin necessàries per esclarir els fets.

### 21.2.3 Audiència dels interessats

No caldrà quan no es tinguin en compte en la resolució altres fets i al·legacions que les dels causants de la pertorbació.

- **Moment procedimental**

Abans de dictar la proposta de resolució.

- **Termini per consultar l'expedient i efectuar al·legacions**

No ha de ser inferior a deu dies ni superior a quinze.

### 21.2.4 Informe

Informe preceptiu i no vinculant del secretari de l'ajuntament, si s'escau de l'assessoria jurídica i, mancants ambdós, d'un lletrat. S'han de respondre motivadament totes les al·legacions.

## 21.2.5 Proposta de resolució

Vistes les al·legacions i en base a l'informe jurídic.

## 21.3 Acabament

### 21.3.1 Normal

Acord motivat posant fi a la pertorbació (no és possible l'acabament convencional).

- **Termini**

Tres mesos des que es va iniciar l'expedient.

- **Òrgan competent**

El Ple. Excepcionalment (coacció directa, urgència) ho pot fer l'alcalde. És possible la delegació de la competència.

- **Contingut**

- 1) Exposició de la il·legalitat de la pertorbació i indicació del procediment de recuperació d'ofici seguit.
- 2) Requeriment al causant per restituir el camí a la situació anterior i termini per a fer-ho.
- 3) Advertiment al causant que transcorregut el termini es procedirà a l'execució subsidiària.

### 21.3.2 Anormal

Possibilitat que el procediment caduqui si no es dicta resolució dins el termini de tres mesos des de l'inici, en el cas dels procediments iniciats d'ofici.

## 21.4 Recursos administratius contra l'acord

Es poden interposar el recurs potestatiu de reposició i el de revisió.

Ambdós recursos seran possibles tant contra l'activitat procedimental defectuosa (si impedeix continuar el procediment, causa indefensió, provoca perjudicis irreparables a drets i interessos o decideix de forma directa o indirecta el fons de l'assumpte) o contra la decisió final de recuperació d'ofici del camí.



## 22. Suspensió d'obres il·legals en camins públics o privats que es realitzen sense llicència o ordre d'execució

### 22.1 Tramitació

- a) Decret de l'alcalde acordant la suspensió de les obres.
- b) Notificació a l'interessat, advertint-li que haurà de sol·licitar l'oportuna llicència en el termini de dos mesos.
- c) Passat aquest termini sense sol·licitar llicència, o bé sol·licitada, les obres no són legalitzables per ser contràries a les ordenances o al pla en vigor, per decret d'alcaldia s'acorda l'enderrocament donant un termini raonable; advertint que, de no fer-ho, l'ajuntament procedirà a l'enderroc a costa de l'interessat.

### 22.2 Recursos administratius contra l'acord

Es poden interposar el recurs potestatiu de reposició i el de revisió.

## 23. Suspensió d'obres il·legals en camins públics o privats quan es realitzen sense ajustar-se a la llicència o ordre d'execució prèvies

- a) Decret de l'alcalde acordant la suspensió de les obres (excepte quan es tracti d'una modificació per motius d'higiene, si la sol·licitud de modificació de projecte va acompanyada de la justificació i de la certificació corresponent de l'arquitecte director de les obres, així com d'un aval bancari equivalent al 3% del pressupost de les obres, sempre que no suposi aquesta modificació una vulneració de la normativa vigent sobre ús del sòl, altura, volum, situació de les edificacions i ocupació màxima permesa de les parcel·les, casos en els que en tot cas s'hauran de suspendre les obres il·legals).
- b) Notificació a l'interessat, concedint un termini de dos mesos, des de la notificació de la suspensió, per ajustar les obres a la llicència o ordre; advertint que, de no fer-ho, l'ajuntament procedirà a l'enderroc a costa de l'interessat.
- c) Transcorregut el termini sense realitzar-les, l'ajuntament acordarà dia i hora per a l'enderrocament.

## 24. Suspensió d'obres en camins públics o privats quan es realitzen a l'empara de llicència o ordre d'execució il·legal

Correspon aplicar aquest procediment quan la llicència o ordre d'execució, que formalment empara les obres, constitueixi manifestament una infracció urbanística greu; o quan la llicència o ordre són nul·les de ple dret, perquè han estat atorgades amb vulneració de la zonificació o usos urbanístics de les zones verdes o espais lliures previstos en l'ordenació urbanística vigent.

- a) Decret de l'alcalde suspenent els efectes jurídics i ordenant paraitzar immediatament les obres. Notificació a l'interessat.
- b) En un termini de tres dies, a comptar des que s'acordi la suspensió, es procedirà a traslladar directament aquest acord de suspensió, juntament amb l'acte suspès, a l'òrgan judicial competent (serà el jutjat del contenciós administratiu de la circumscripció en què radiqui el camí afectat, si el pressupost de les obres no excedeix de 250 milions de pessetes, o bé el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en cas contrari).
- c) Si l'òrgan judicial competent declara invàlida la llicència o l'ordre, es procedirà, quan s'escaigui, a l'enderrocament de les obres realitzades, a la incoació del corresponent procediment sancionador per comissió d'una infracció urbanística greu i a l'exigència de responsabilitat patrimonial, si s'escau.

## VUITENA PART

### Glossari de termes i abreviatures emprades

Vocabulari 135

Abreviatures 136

## Vocabulari\*

**Acció confessòria:** petició formulada als òrgans de l'Administració de Justícia pel propietari d'una finca o pel titular d'una servitud, de reconeixement i respecte del seu dret per part de qui el discuteix o pertorba.

**Atermenament:** marcar els límits o termes entre finques o terrenys.

**Bé comunal:** és el de titularitat d'un municipi o entitat local menor, l'aprofitament del qual correspon al conjunt dels veïns.

**Bé de domini públic:** és el de titularitat pública destinat a un ús o servei públic i que té un règim legal d'ús i protecció diferents als dels particulars.

**Bé patrimonial:** és el que l'Administració posseeix i utilitza amb el mateix règim legal que els particulars.

**Cessió a precari:** cessió de l'ús d'una cosa a una persona de forma gratuïta i pel temps que vulgui el titular.

**Coacció directa:** forma d'executar determinats actes administratius, forçant una persona a deixar de fer o suportar quelcom.

**Desafectació:** és el fet pel qual un bé deixa de pertànyer al domini públic.

**Dret de pas:** dret a passar per una finca o terreny en favor d'una o més persones o col·lectivitat diferents al propietari.

**Fitar:** posar fites per marcar els límits entre finques o terrenys.

**Imprescriptible:** és una qualitat dels béns de domini públic, consistent en què l'Administració titular no pot perdre els drets que té sobre ells pel transcurs del temps malgrat els estigui ocupant un altra persona.

**Inalienable:** és diu d'un bé que no es pot vendre, donar o cedir a una altra persona.

**Inembargable:** és diu d'un bé o dret que no pot ser embargat per fer front a un deute contret pel seu titular enfront d'una altra persona.

**Informe preceptiu:** és un informe de caràcter obligatori en la tramitació d'un expedient administratiu.

**Informe vinculant:** és aquell que l'Administració està obligada a seguir per a resoldre un expedient administratiu en els termes proposats en l'informe.

**Interdicte:** judici ràpid o sumaríssim sobre la possessió d'un bé, de la que discuteixen dues o més persones.

**Interdicte propi:** poder que té l'Administració pública de recuperar per sí mateixa la possessió dels seus béns o d'evitar que sigui pertorbada per altres persones.

**Possessió:** tenir i disposar materialment un bé.

**Potestat administrativa:** poder o facultat que les lleis atorguen a l'Administració pública per a dur a terme unes actuacions determinades.

---

\* Nota de l'editor: Aquest vocabulari no està redactat en termes estrictament legals, amb l'objecte de ser aclaridor per aquell qui no tingui formació jurídica.

**Predi dominant:** és la finca o immoble que té a favor seu una servitud.

**Procediment administratiu:** conjunt de passos o tràmits que s'han de seguir o complir per l'Administració pública per a resoldre un expedient.

**Propietat:** és el dret a usar i disposar d'un bé de la manera o amb les limitacions que imposen les lleis.

**Servitud:** és una càrrega o limitació que ha de suportar una finca o immoble en benefici d'una altra finca, persona o persones.

**Titularitat:** és el fet de pertànyer a una persona una cosa o un dret.

**Titularitat dominical:** és el fet de tenir la propietat d'una cosa o bé.

**Transacció:** acord o contracte entre dues parts per evitar un plet o acabar amb el que està obert.

## Abreviatures

CC	Codi civil
DT	Disposició transitòria
LJCA	Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciós administrativa
LMRLC	Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya
LOPJ	Llei Orgànica 6/1985, d'1 de juliol, llei orgànica del Poder Judicial
LRBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local
LRJPAC	Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions públiques i del procediment administratiu comú
ROAS	Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals de Catalunya
RPELC	Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el reglament de patrimoni dels ens locals
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem



S'entén com a camí rural aquell vial apte per al pas de vianants, bicicletes o vehicles a motor ja siguin de dues o de quatre rodes i que poden diferenciar-se per la seva titularitat pública o privada (concepte eminentment jurídic), i la destinació del camí a uns usos determinats: al servei o ús general de tota la població per comunicar punts oberts al públic en general i de lliure accés o al servei dels particulars que usen el camí per accedir a les seves propietats.

Aquesta obra consisteix en l'exposició del règim jurídic aplicable als diferents tipus de camins rurals i de les intervencions que els ajuntaments poden dur a terme en aquests camins, ja formin part del patrimoni municipal o no.

