

1-INTRODUCCIÓN

Las Corporaciones Locales tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos, en atención a la vis atractiva que tendría el fin de interés público. El expediente de investigación no es sino una prerrogativa de la Administración respecto de bienes cuya titularidad municipal no consta con certeza y constituye, por tanto, un conjunto de actuaciones encaminadas a esclarecer en la esfera interna de la Administración la eventual titularidad pública de los citados terrenos a efectos de, si finalmente fueran éstos de tal titularidad, constituir presupuesto previo para el ejercicio de las subsiguientes actuaciones administrativas.

Asimismo, las entidades locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición, así como las Corporaciones Locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, de acuerdo con lo previsto en la legislación hipotecaria.

El inventario de caminos públicos es un registro administrativo que identifica y describe los caminos de uso público de titularidad municipal.

El hecho de disponer de un inventario de caminos públicos es relevante en diferentes ámbitos: gestión y mejora de la movilidad local; protección y defensa del dominio público: conservación y promoción del patrimonio cultural; y potenciación de alternativas de desarrollo local en el ámbito del ocio y del turismo.

El inventario informa al Ayuntamiento sobre la extensión y las características de la red de caminos municipales. De esta manera, el inventario proporciona una seguridad jurídica al Ayuntamiento, los vecinos y los propietarios del término municipal, al delimitar claramente un marco recíproco de derechos y obligaciones.

Esto facilita el despliegue y el ejercicio de las competencias, potestades y obligaciones legales que tiene el municipio en el ámbito de la gestión de los caminos y la ordenación de la movilidad rural (como el mantenimiento, la mejora y la señalización de caminos, la policía de caminos rurales, la concesión de licencias, etc.).

Por otra parte, las transformaciones aceleradas que experimenta el medio rural, y entre éstas la despoblación y el olvido de la tradición, con la desaparición del conocimiento de los caminos que antaño usaban nuestros abuelos, hace más necesario disponer de un registro oficial de los caminos que comprende el dominio público municipal.

2-MARCO LEGAL:

El dominio público se caracteriza por la existencia de una titularidad a favor de cualquier Entidad de Derecho Público, - por supuesto, cualquiera de las Administraciones Públicas de ámbito territorial, Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, Municipios -, sobre determinados bienes, ya sean inmuebles, muebles e incluso incorporales al servicio de los fines propios de la función pública y administrativa, por lo que concurre en ellos la nota de inenajenabilidad - son "extra commercium" - (artículo 132.1 de la Constitución) y conllevan la asignación de determinadas potestades de las que derivan facultades privilegiadas reconocidas para potenciar su tutela y protección.

Así: "Los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno, según establece el artículo 80.1 Ley 7/1.985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Y están sujetos a la acción de oficio por la Administración a efectos de deslinde y recuperación posesoria en cualquier momento. (artículo 82 de dicha norma). En cuanto a la potestad de investigación aparece atribuida con carácter general, junto a otras, en el artículo 4.1-d) de la misma norma.

El estudio de los distintos Cuerpos legales y de los intérpretes en la materia permite referirnos a las siguientes clases de bienes de dominio público: por su naturaleza, cuyas características indican esa condición y proclaman en todo caso una afectación tácita (categoría constitucional - artículo 132.1 de la Constitución. - y referencia a leyes especiales, de mayor interés en el ámbito estatal o autonómico en su caso); de uso público por afectación; y por su destino a un servicio público. Especial atención merece la consideración demanial de los bienes de uso público por afectación.

El artículo 343 del Código Civil establece que «los bienes de las provincias y de los pueblos se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales», en tanto que el art. 344 concreta que «son bienes de dominio público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las playas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias. Todos los demás bienes que unos y otras posean, son patrimoniales y se regirán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales».

El artículo 79 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, el que en su apartado 1.º señala que el patrimonio de éstas está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan; y es en su apartado 2.º en donde precisa, en consonancia con el art. 343 CC: «Los bienes de las Entidades locales son de dominio público o patrimoniales», añadiendo en el apartado 3.º que «son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público», así como que «tienen la consideración de comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos».

Los artículos 74 y siguientes del texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por RDLeg. 781/1986, de 18 de abril, reiteran esta distinción. En concreto, el art. 74 distingue entre los bienes de uso público local («los caminos y carreteras..., y demás obras

públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local») y bienes de servicio público.

Y más en concreto, dentro de la legislación específica de bienes en materia local, el art. 2 del RD 1372/1986, de 13 de junio, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, recoge esta clasificación (bienes de dominio público, que serán de uso o servicio público, y bienes patrimoniales) precisando en su art. 3.1 que son bienes de uso público local «los caminos, plazas, calles, paseos..., y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local», mientras que el art. 4 define los bienes de servicio público.

Para catalogar un camino como “público” no basta, pues, con que estemos ante una franja de terreno por donde se transite o que constituya una zona de paso de los vecinos, sino que es necesario que haya sido costeadado, o adquirido de cualquier otra forma por la Administración, que esté destinado, bien al uso público, es decir, que sea habitualmente utilizado o aprovechado por cualquier ciudadano, bien a un servicio público, y, finalmente, que la propia Administración, en este caso la Entidad local, asuma la conservación y ordenación de policía del camino en cuestión.

El carácter público o privado de un camino está íntimamente ligado a la naturaleza del suelo por el que discurre; si éste es privado, estaremos ante una servidumbre, o una serventía; si es público, la titularidad corresponderá a la Administración.

La serventía en Galicia se regula en el Capítulo VII, denominado como "De las serventías", del Título VI, de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia,

El Art. 76 ,Ley 2/2006, de 14 de junio, define la serventía como el paso o camino privado de titularidad común y sin asignación de cuotas, cualquiera que sea lo que cada uno de los usuarios o causantes hubiera cedido para su constitución, que se encuentra establecido sobre la propiedad no

exclusiva de los colindantes y que tienen derecho a usar, disfrutar y poseer en común a efectos de paso y servicio de los predios. En este sentido, el Art. 77 ,Ley 2/2006, de 14 de junio, precisa que si algún titular de los colindantes acreditara la adquisición exclusiva de la parte del paso o camino que discurre sobre su propiedad, quien alegue la existencia de serventía habrá de probar su constitución, que podrá ser declarada frente al que se opone al paso, en beneficio de la comunidad, sin necesidad de intervención de los demás cotitulares, quienes se aprovecharán de las resoluciones favorables sin que los perjudiquen las adversas.

Por su parte, el Art. 78 ,Ley 2/2006, de 14 de junio enumera una serie de casos en los cuales se presume la existencia de serventía:

- Si las fincas forman o formaron parte del agro, agra o vilar, y se prueba el uso continuo.
- Cuando el paso o camino fue establecido en la partición de herencia o división de cosa común como servicio para todas o alguna de las fincas resultantes.
- Si el camino aparece referido como colindante en los títulos de las fincas que se sirven por él.
- Cuando el paso o camino es usado por los colindantes para acceder a sus fincas situadas sin otra salida a camino público.

Es decir, el que nos encontremos ante una vía destinada al simple paso no implica que el bien ante el que nos encontremos sea un bien cuya titularidad jurídica corresponda a la entidad local; para poder afirmar esto, será preciso:

— **Que nos encontremos ante una vía por la que se produce tránsito,** y es que si éste no existe ya se está afectando a la esencia propia del camino: a su finalidad.

— **Que su origen esté relacionado con su titular, en este caso con la entidad local,** bien sea porque fue la que llevó a cabo la creación de ese camino, inexistente con anterioridad a la actuación de la

Administración, bien porque a pesar de su carácter previo se ha producido un cambio en su titularidad a través de cualquier negocio jurídico.

— **Que esté destinado a un uso público, que exista un aprovechamiento general,** en el sentido de que sea habitualmente utilizado o aprovechado por cualquier ciudadano, pero teniendo presente que el mero uso general no implica que la titularidad del camino sea pública.

— **Que la propia entidad local se encargue de la conservación y policía del camino.**

— **Que el camino sea independiente de las fincas que con él lindan,** dado que si forma parte de las mismas, estaremos ante una servidumbre.

Cuando se trata de caminos rurales, el título de adquisición del bien es habitualmente la posesión de la cosa desde tiempo inmemorial o, lo que es lo mismo, la dedicación del camino al uso público desde tiempo inmemorial.

El estudio histórico-geográfico de los caminos demuestra que, efectivamente, los caminos públicos tradicionales (caminos reales, vías pecuarias, etc.) lo son como a consecuencia de un proceso histórico de naturaleza inmemorial, ya que la red de caminos rurales de uso público se origina en tiempos remotos.

En muchas ocasiones, el municipio no ha adquirido la propiedad de los caminos de una forma convencional (compra, expropiación, cesión, etc.) sino que es el propietario sin saber muy bien cómo, ya que la propiedad municipal de los caminos suele emanar de situaciones de hecho (la dedicación al uso público) que el tiempo tiende a consolidar por la vía de la prescripción inmemorial y que enlazan con el saber y la costumbre local.

Por tanto, será necesario acreditar dos parámetros:

- La dedicación al uso público.
- El carácter inmemorial de dicha dedicación.

Siguiendo los criterios referidos, se procedió a realizar una labor de investigación para determinar la titularidad de los viales públicos existentes en el Concello de Begonte (Lugo).

3-METODOLOGÍA DE TRABAJO:

3.1-Descarga y elaboración de cartografía:

El trabajo se inició descargando los datos catastrales del ayuntamiento de Begonte de febrero del año 2018, así como las ortofotos más actuales (2017), las ortofotos del año 2007 que fueron capturadas en otoño e invierno con la ventaja de que se puede observar mucho mejor la traza de los caminos, las ortofotos del vuelo americano del año 56 y los planos topográficos 1:25.000 (Minutas Cartográficas del año 1945 también denominados catastrones, ANEXO I) y el mapa topográfico nacional 1:50.000 (1945, ANEXO II). Tanto el vuelo americano como los planos topográficos antiguos, nos permiten conocer la permanencia del camino en el tiempo.

Una vez descargado el catastro se procedió a seleccionar las parcelas catastrales que son dominio público (numeradas de 9000 a 9099). Sobre estas parcelas se crearón los ejes de los caminos. A continuación los ejes se relacionarón con las referencias catastrales de las parcelas.

3.2- Estudio de titularidad

Para localizar las carreteras pertenecientes a otras administraciones se empleó en primer lugar el shape de Redes de Transporte del Instituto Geográfico Nacional (IGN), en el que aparecen los ejes de las carreteras, así como el titular de las mismas (ANEXO III).

Para completar esta información se buscó información en las diferentes páginas webs de las instituciones.

En el caso de las carreteras pertenecientes a la diputación de Lugo existe además en la página web un catálogo de carreteras por ayuntamiento (ANEXO IV).

En el caso de las carreteras pertenecientes a La Xunta de Galicia también existe un catalogo de la Red autonómica de Carreteras (ANEXO V).

Con respecto a las carreteras pertenecientes a Fomento existe igualmente un inventario de su red estatal (ANEXO VI).

Una vez filtradas las carreteras y pistas pertenecientes a otras administraciones, se procedio a analizar el resto de vías.

En primer lugar se visitaron insitu, todos los caminos, anotar el ancho, el estado, el material del firme y comprobar que la traza es correcta.

A continuación, los caminos sin salida que son de accesos a parcelas y los caminos no históricos de los Montes Vecinales, también se descartarán como caminos públicos.

Posteriormente en las reuniones, realizadas en las parroquias, con el apoyo de catastro histórico y de las Minutas Cartográfica del año 1943, se prosiguió con la clasificación de los caminos.

3.3- Publicación de datos

En esta última fase se publicará un epígrafe de todos los caminos (ANEXO VII) inventariados así como sus respectivos planos por parroquias (ANEXO VIII). En la copia digital de este mismo documento se adjunta un plano individualizado de cada camino (ANEXO IX).

Los datos que se presentan en las columnas de dicho epígrafe son los siguientes:

Número de orden: Se trata de un número de orden que se ha dado a cada camino en el inventario.

Código del camino: Se trata de un código dado a cada camino en función de la parroquia a la que pertenece y al número de orden (para los caminos que cruzan varias parroquias se añade el prefijo B. En la siguiente tabla

se muestran los códigos que el INE (Instituto Nacional de Estadística) asigna a cada parroquia.

NÚMERO	PARROQUIA
1	Baamonde (Santiago)
2	Baldomar (San Xoán)
3	Begonte (San Pedro)
4	Bóveda (Santalla)
5	Carral (San Martiño)
6	O Castro (Santa María)
7	San Fiz de Cerdeiras (San Fiz)
8	Damil (San Salvador)
9	Donalbai (San Cristovo)
10	Felmil (Santiago)
11	Gaibor (San Xiao)
12	Illán (Santiago)
13	San Martiño de Pacios (San Martiño)
14	San Vicente de Pena (San Vicente)
15	Santalla de Pena (Santalla)
16	Saavedra (Santa María)
17	Trobo (Santa María)
18	Uriz (Santo Estevo)
19	Virís (Santa Helena)
B	Interparroquiales

Material: Se indica el tipo de material del que está compuesto el firme del camino.

Estado: Se indica el estado en el que se encuentra el camino.

Ancho: Se indica la ancho del camino en metros.

Longitud: Se indica la longitud del camino en metros.

Superficie: Se indica la superficie del camino en metros cuadrados.

Coordenadas: Se indican las XY del punto inicial y final de cada camino.

Parroquia: Se indica la parroquia/s por la que transcurre el camino.

Referencia Catastral: Se obtiene de la cartografía catastral de Rústica descargada de la sede electrónica de catastro.

Los caminos que no tienen la consideración de públicos, por ser privados, serventías o de montes vecinales en mano común se nombran con el prefijo S. Estos caminos en los planos se representan con línea discontinua. Estos caminos se representan en la cartografía solo a modo informativo sin haber sido objeto de estudio.

CÓDIGO	TIPO
1 hasta 19 y B	Consideración de públicos
S	Caminos no públicos (Serventías, Montes Vecinales,...etc.)

En el caso de las vías urbanas, dentro de los límites urbanos de catastro, tampoco han sido objeto de estudio.