

Nº de Expte.: /19
Procedimiento: INFORME
Interesado:
Ref.:

ANTECEDENTES:

Primero.- El Sr. Alcalde del Ayuntamiento de, solicita informe jurídico en relación a las alegaciones presentadas a la Ordenanza Reguladora de Caminos Rurales, aprobado provisionalmente por el Pleno municipal en fecha 22 de mayo de 2019. Dichas alegaciones fueron presentadas durante el periodo de información pública, por un Concejal del Ayuntamiento que había votado a favor en el acuerdo de aprobación provisional.

Teniendo en cuenta los datos facilitados por el Ayuntamiento y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.1b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, y el Reglamento de Asesoramiento y Asistencia a Municipios.

En base a estos antecedentes se emite el siguiente **INFORME:**

LA LEGISLACIÓN APLICABLE

- ✓ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- ✓ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- ✓ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).
- ✓ Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).
- ✓ Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos (RGV).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- La LRBRL regula en su artículo 49 el procedimiento al que ha de ajustarse la aprobación de las Ordenanzas Locales, contemplando en su apartado b), como necesarios, los trámites de información pública y audiencia a interesados, a fin de que puedan presentarse reclamaciones y sugerencias en relación al texto provisionalmente aprobado, debiendo tales reclamaciones y sugerencias ser resueltas antes de la aprobación definitiva. De otro lado, la LPAC contempla en el artículo 133, entre otros, el trámite de información pública.

No se prevé, en relación a dicho trámite regulado en la LRBRL, la posibilidad de que los concejales puedan presentar alegaciones o reclamaciones al acuerdo provisionalmente adoptado, e incluso puede parecer que existiría cierta contradicción en su utilización, toda vez que tienen otros cauces en el propio procedimiento, a través de su intervención en los órganos colegiados, en este caso el Pleno, para poner de manifiesto cuantas sugerencias consideren oportunas, lo que ha llevado a un sector de la doctrina a considerar que los concejales no están legitimados para la presentación de reclamaciones en dicho trámite de información pública.

Por otra parte, el artículo 63.1.b) LRBRL reconoce a los corporativos el derecho a impugnar los actos y acuerdos que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, siempre que hubiesen votado en contra de los mismos, impidiendo así que puedan recurrir aquellos acuerdos en los que hubieran votado a favor, así como también aquellos en los que se hubieran abstenido o estuvieran ausentes en la sesión en que se aprobaron.

Igualmente, el artículo 20. a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, establece que no pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública, los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente, lo que nos lleva al artículo 63.1.b) LRBRL, y por tanto a la necesidad de que se hubiese votado en contra del acuerdo, para contar con la necesaria legitimación para la interposición del recurso contencioso-administrativo.

No obstante, el trámite de alegaciones durante el periodo de información pública no tiene carácter impugnatorio, sino de participación y colaboración en la elaboración de las Ordenanzas locales, tanto así que el acuerdo, provisionalmente adoptado, puede ser

modificado en fase de aprobación definitiva, a la vista de las alegaciones y reclamaciones en su caso presentadas.

Por ello, otra parte de la doctrina considera que el hecho de que un concejal haya votado a favor en fase de aprobación provisional de una Ordenanza Local, no puede considerarse impedimento para la formulación y admisión de sugerencias o reclamaciones, ya que, hasta su aprobación definitiva, pueden seguir presentándose propuestas, sugerencias y alternativas a través de los cauces de participación que la normativa contempla.

Por todo lo expuesto, entendemos que, el escrito presentado por el Concejal que votó a favor de la aprobación provisional, ha de ser admitido y resueltas las alegaciones que en el mismo se formulan.

Segunda.- En cuanto a las alegaciones presentadas, se hace referencia en el encabezamiento de la parte expositiva a que el contenido de la Ordenanza cuya aprobación se promueve, "puede resultar gravemente perjudicial para sus intereses", señalando a continuación que "recurre parte de su contenido que entiende contrario a derecho y se detalla en los siguientes apartados", citando a continuación los artículos 4, 10 y 21. Los artículos 4 y 10 se citan para poner de manifiesto que los caminos rurales municipales tienen como finalidad dar servicio a las fincas ganaderas, y Nos centraremos por tanto en el análisis de las alegaciones presentadas respecto de dichos artículos.

Tercera.- El artículo 4, rubricado "categoría de los caminos rurales" establece una clasificación de los mismos, centrándose la alegación en el apartado b), el cual literalmente establece:

"Caminos rurales municipales para el tránsito rodado de la red complementaria, son los que dan acceso a fincas agrícolas, ganaderas, forestales o de otra naturaleza, situadas en suelo no urbanizable, para acceso y servicio de las mismas. Su anchura debe posibilitar el paso de la maquinaria necesaria para las labores agrícolas, ganaderas, forestales de las fincas o montes comunicados por dichas vías".

En relación con ello el alegante señala que "la Ordenanza indica perfecta y claramente que los caminos rurales están para dar acceso y servicio a fincas ganaderas (nuestro caso)".

Vemos que el artículo 4 viene a establecer una clasificación de los caminos rurales, diferenciando cuatro categorías, siendo una de ellas los "caminos naturales municipales para el tránsito rodado de la red complementaria" y a tal efecto los identifica señalando que son "los que dan acceso a fincas agrícolas, ganaderas, forestales o de otra naturaleza, situadas en suelo no urbanizable", indica cual es su finalidad, esto es el "acceso y servicio a las mismas", y prevé que su anchura debe posibilitar el paso de la maquinaria necesaria para las labores propias de las fincas a las que dan acceso.

En cuanto al artículo 10, rubricado "Uso y utilización", prevé que *"los usos de los caminos rurales vienen derivados de la definición que de los mismos se recoge en el artículo 2 de esta Ordenanza, facilitando las comunicaciones rurales y sirviendo al Municipio para los servicios propios de la agricultura y ganadería"*.

Por tanto, efectivamente, la finalidad de los caminos rurales y más en concreto de los "caminos naturales municipales para el tránsito rodado de la red complementaria" es dar acceso y servicio, entre otras, a fincas ganaderas, sin que la aprobación de la Ordenanza interfiera en dicha finalidad.

Cuarta.- En cuanto al artículo 21, rubricado "Circulación de vehículos pesados", consta de cinco apartados, y se incluye en el Capítulo III, dedicado a regular el "Régimen de Protección de los caminos rurales del municipio", estableciendo, en concreto, limitaciones especiales al uso de los caminos cuando se utilicen para la circulación de vehículos pesados. En tal sentido el texto de la Ordenanza que se tramita prevé en su artículos 21:

1.- Como regla general no se podrá circular por los caminos de titularidad municipal sin previa autorización los vehículos cuyo peso máximo permitido sea superior a 15.000 Kg. La velocidad máxima permitida por todos los caminos rurales será de 30 kilómetros por hora.

2.- Para poder circular por los caminos rurales de este municipio con vehículos de peso superior al señalado en el apartado anterior será necesaria la correspondiente

autorización del Ayuntamiento de, con el abono de las tasas correspondientes.

3.- Para la obtención de dicha autorización se deberá presentar la correspondiente solicitud en el Registro General del Ayuntamiento, indicando de forma detallada la causa de los desplazamientos, los caminos o tramos por los que se pretende circular, días, número de viajes a realizar y detalle de los vehículos con la indicación del peso y matrícula de los mismos.

4.- No requerirán autorización municipal y quedarán eximidos del pago de la tasa correspondiente los vehículos de la Administración del Estado, vehículos de la Comunidad Autónoma de la JCYL, vehículos de la Diputación provincial de Burgos, vehículos de carácter público y de emergencias y de las fuerzas de seguridad del Estado.

5.- Los eventuales daños a la estructura e instalaciones de los caminos serán reparados por los causantes de los mismos y subsidiariamente por el Ayuntamiento con cargo a aquellos.

Las alegaciones presentadas se refieren al contenido de este artículo 21 de la Ordenanza. Así, en la parte expositiva de las alegaciones se prevé respecto de este artículo 21, que establece una limitación arbitraria de de 15.000 Kg que no obedece a ningún estudio técnico. Asimismo, se señala que en la actualidad, la totalidad de la maquinaria agrícola y ganadera incumple esta limitación al ser su peso máximo muy superior a esta cifra. Se señala también que la aprobación de este artículo va en contra de los artículos 4 y 10 de la misma Ordenanza, y que limitan o prohíben el libre paso de maquinaria a las explotaciones agrícolas o ganaderas, algo que va en contra de los fines de dichos caminos.

En el mismo sentido, en el apartado de conclusiones, señala el alegante que medidas como las expuestas atacan gravísimamente a los ganaderos ya impiden el normal desarrollo de su actividad y perjudican enormemente a la fijación de población en el entorno rural y que los agricultores y ganaderos de la zona están en su pleno derecho de acceder a sus fincas a través de los caminos existentes para ese fin, con la maquinaria que tienen en propiedad, dimensionada no por su capricho, sino por obligaciones de mercado.

En relación a dicha alegación es preciso señalar en primer lugar que los caminos rurales son bienes de dominio y uso público municipales, tal como se desprende del artículo 3 del RBEL, teniendo el municipio la obligación de ejercer las potestades administrativas y acciones legales necesarias para su defensa, tal como proclaman los artículos 9.2 RBEL y 28 de la LPAP.

De otro lado el artículo 86 LPAP prevé que *"el uso común de los bienes de dominio público podrá realizarse libremente, sin más limitaciones que las derivadas de su naturaleza, lo establecido en los actos de afectación o adscripción y en las disposiciones que sean de aplicación".*

Es correcto por tanto que los Ayuntamientos, a falta de otra regulación legal específica, procedan, a través de las correspondientes ordenanzas, a la regulación del uso de los caminos rurales en aras a su conservación y defensa. Precisamente, siendo esta la finalidad de esta regulación no puede estimarse que suponga un ataque a la actividad ganadera, ni que impida el desarrollo de su actividad o perjudique la fijación de población en el entorno rural, como tampoco que valla en contra de los artículos 4 y 10 de la Ordenanza.

Distingue la Ordenanza, en lo que aquí nos interesa, entre:

- "uso propio", previsto en el artículo 11 y permitido con carácter general, aunque sometido a las limitaciones establecidas en el resto del articulado, en el que se contempla el desplazamiento por los caminos rurales de vehículos y maquinaria agrícola y el tránsito pecuario, indicando expresamente que "se permite, en consecuencia, el uso de los caminos para toda actividad agrícola, ganadera, forestal, o de ocio radicada en el término municipal, con las limitaciones establecidas en el resto del articulado de esta Ordenanza"
- "usos especiales", aquellos usos en los que concurran circunstancias de peligrosidad o intensidad de uso, que requieren autorización, que será otorgada previo depósito de fianza.
- y "usos excepcionales", referidos a los vehículos no agrícolas que se citan (transportes de áridos y otros usos no habituales como vehículos oruga, cadenas, de arrastre, etc), que deberán asimismo ser autorizados, y a los que se podrá exigir depósito de fianza o aval bancario.

El artículo 21 vendría por tanto a concretar circunstancias que harían que el uso de los caminos deje de ser común y general, pasando a ser un uso especial y por tanto, requerido de autorización municipal previa, como es, que el peso máximo del vehículo sea superior a 15.000 kg.

En este sentido hemos de tener en cuenta la regulación que respecto de dichos usos establece el RBEL, de donde destacamos, el artículo 75 RBEL el cual señala que, "en la utilización de los bienes de dominio público se considerará uso común, el correspondiente por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados, y se estimará general, cuando no concurren circunstancias singulares y especial, si concurrieran circunstancias de este carácter por la peligrosidad, intensidad del uso o cualquiera otra semejante. De otro lado, el artículo 76 RBEL prevé que "el uso común general de los bienes de dominio público se ejercerá libremente, con arreglo a la naturaleza de los mismos, a los actos de afectación y apertura al uso público y a las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones generales y el artículo 77 RBEL prevé en su apartado primero que "el uso común especial normal de los bienes de dominio público se sujetará a licencia, ajustada a la naturaleza del dominio, a los actos de su afectación y apertura al uso público y a los preceptos de carácter general".

Resulta por tanto ajustado a derecho que el Ayuntamiento concrete, en atención a las circunstancias que la Ordenanza señala, los usos comunes especiales, y los someta a autorización previa.

Sería conveniente no obstante que se hiciese referencia clara a estos conceptos de uso común general y uso común especial, señalando por ejemplo que el uso común general de los caminos rurales se ejercerá libremente con arreglo a la naturaleza de los mismos, no pudiendo exceder la velocidad de 30 Km / hora, y considerándose uso común especial el tránsito de vehículos cuyo peso máximo permitido sea superior a 15.000 kg, por implicar estos un mayor deterioro de los caminos rurales.

La diferente consideración de los usos, y las consecuencias a ello asociadas, se entiende por tanto justificada en la conservación de los caminos rurales, implicando dicha conservación que se establezcan limitaciones y restricciones respecto de aquellos usos que exceden del común general de los mismos, implicando el uso común especial un mayor deterioro de los caminos, lo que conlleva a su vez una mayor y más costosa

actividad de conservación, y justifica su sometimiento a autorización y la imposición de cargas, como puede ser la presentación de aval, y reparación en su caso.

En este mismo sentido cabe citar por analogía la Ley de Carreteras de Castilla y León, la cual en su artículo 31 prevé que toda utilización excepcional y temporal que comporte un deterioro excesivo de una carretera conllevará la obligación de su reparación por parte del responsable, correspondiendo a la administración titular de la carretera otorgar la debida autorización, así como determinar el alcance de la reparación, previa audiencia del interesado.

Quinta.- En cuanto a la consideración de vehículos pesados, la Ordenanza ha tomado como referencia aquellos cuyo peso máximo permitido sea superior a 15.000 kg. El alegante ya hemos señalado que considera que la fijación de este tramo es arbitraria, al no estar amparado en estudios técnicos. También hemos señalado que no consideramos necesario un estudio técnico, aunque debemos señalar que sí resulta necesaria una adecuada motivación.

A tales efectos consideramos oportuno indicar que la expresión "vehículos pesados", no aparece definida ni en el Reglamento General de Circulación, ni en la Ley sobre Tráfico Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. La legislación de transporte si recoge la distinción entre vehículos ligeros y pesados, y así el Reglamento de la ley de Ordenación de los Transportes Terrestres considera pesados a los vehículos automóviles especialmente acondicionados para el transporte de mercancías cuyo peso máximo autorizado sea superior a 6 toneladas y cuya capacidad de carga exceda de 3,5 toneladas (artículo 47).

Por otro lado, el Reglamento General de Vehículos, en su anexo IX, regula las masas y dimensiones máximas de los vehículos y sus cargas, estableciendo en su apartado 1.6, que la "Masa Máxima Autorizada" (MMA) es la masa máxima para la utilización de un vehículo con carga en circulación por las vías públicas, y en su artículo 13.1 que "En ningún caso, la longitud, anchura y altura de los vehículos y su carga excederá de la señalada en las normas reguladoras de los vehículos o para la vía por la que circulen".

Consideramos que sería conveniente hacer referencia a Masa Máxima Autorizada, por equiparación a peso máximo permitido y en relación a la alegación entendemos que

es necesario motivar, la determinación del peso máximo a partir del cual se considerará un uso común especial.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El escrito presentado por el Concejal que votó a favor de la aprobación provisional, ha de ser admitido y resueltas las alegaciones que en el mismo se formulan.

SEGUNDA.- Los Ayuntamientos, a falta de otra regulación legal específica, pueden a través de las correspondientes ordenanzas, regular el uso de los caminos rurales, en aras a su conservación y defensa.

TERCERA.- Se recomienda hacer referencia clara a los conceptos de uso común general y uso común especial, señalando por ejemplo que el uso común general de los caminos rurales se ejercerá libremente con arreglo a la naturaleza de los mismos, no pudiendo exceder la velocidad y peso máximo que se establezca, a partir de los cuales se considerará un uso común general.

CUARTA.- Se recomienda motivar adecuadamente el peso máximo permitido, o masa máxima autorizada, a partir del cual se considerará el uso de los caminos rurales uso común especial.

La emisión del presente informe no sustituirá el informe del Secretario-Interventor titular del Ayuntamiento, que deberá emitir en los supuestos previstos en los artículos 54.1 a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRLRRL), art. 173 del ROF y art. 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Es cuanto se asesora, haciendo constar que lo expresado en este Informe no posee carácter vinculante, no es preceptivo y está sometido a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

LA TÉCNICO DE ADMINISTRACIÓN GENERAL,
SECCION DE ASESORAMIENTO A MUNICIPIOS