



**Los derechos de acceso y de tránsito crean y protegen caminos públicos**

# Las servidumbres y los caminos públicos

**Hilario Villalvilla**

*Las servidumbres crean caminos públicos para transitar por, y hacia, las riberas de ríos y costas; tránsito por terrenos privados del itinerario a Santiago; acceso a abrevaderos y pastos; etc. Al mismo tiempo, algunas servidumbres protegen los bienes y servicios que nos brindan los ecosistemas aledaños a estas e, incluso, se crean servidumbres que protegen a los caminos de dominio público.*

Las servidumbres se regulan en el Código Civil español, que coexiste con las ordenaciones propias de las CC AA que poseen Derecho Foral propio: Catalunya, Galiza, Euskadi, Navarra, Aragón, Illes Balears y Extremadura.

Los Derechos Forales se reconocen en el art. 149.1.8º y en la Disposición Adicional de la Constitución de 1978, lo que ha posibilitado que las CC AA con Derecho Civil propio hayan elaborado leyes, aunque su actividad en esta materia ha sido escasa, excepto Catalunya que está construyendo el Derecho Civil propio más moderno y avanzado.

Los amigos de caminos y servidumbres públicas que vivamos en las CC AA que poseen Derecho Civil propio, debemos conocer si este regula las servidumbres que crean o protegen caminos públicos, ahora o en el futuro.

**Hilario Villalvilla, Ecologistas en Acción.**  
Una versión más amplia de este artículo puede consultarse en <http://ecologistasenaccion.org/article7231.html>

## ¿Qué son las servidumbres?

“La servidumbre es un gravamen impuesto sobre un inmueble (finca o edificio) en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño. El inmueble a cuyo favor está constituida la servidumbre se llama “predio dominante”; el que la sufre “predio sirviente” (art. 530 Código Civil). Las servidumbres se crean sobre un inmueble en provecho de una o más personas, o de una comunidad, a quienes no pertenezca la finca gravada (art. 531 Código Civil). Estas son las servidumbres que crean o protegen caminos públicos.

Las servidumbres son un “Derecho Real limitado” que restringe los derechos del titular del bien (predio sirviente) sobre el que recae el gravamen. El dueño del predio sirviente tiene que tolerar en su propiedad actos de un tercero (paso de personas en las servidumbres que operan como caminos públicos), y el no poder realizar determinadas actuaciones en las servidumbres de protección de ríos, costas o del Camino a Santiago.

Para finalizar dos temas clave: para

constituir servidumbres los predios sirvientes tienen que ser privados; y, no puede constituirse servidumbre en beneficio de particulares o del uso público sobre el dominio público.

## Las Servidumbres Administrativas instrumentan caminos públicos

Estas se crean si se dan dos condiciones: la *utilidad*, ya que las servidumbres: i) implican un recorte en los derechos dominicales del dueño del predio sirviente; ii) y son imprescriptibles, por lo que deben ser objeto de interpretación restrictiva; y la *necesidad pública* de una Administración de crear o proteger caminos públicos, si existen leyes que lo permitan (Aguas, Costas, Caminos a Santiago, etc.).

Si la constitución de una Servidumbre Administrativa implica la inutilización de la práctica totalidad del predio sirviente, esta situación no limita su establecimiento, lógicamente con la indemnización debida. Prima el interés del uso y/o servicio público. Dado el carácter demanial de las *Servidumbres Administrativas* la adquisición del gravamen supone, además, la afectación implícita al uso o servicio público determinante de la declaración de utilidad pública de la servidumbre así obtenida (arts.15 b, 24.2 y 66.2 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas).

El art. 5 de la ley anterior contempla la existencia de Servidumbres Administrativas y de otros derechos reales limitados de carácter demanial, al reconocer como objeto posible del dominio público no sólo a los *bienes* sino también a los *derechos*, lo que implica un reforzamiento de la protección de las Servidumbres Administrativas que protegen o crean caminos públicos.

Esta Ley nos ofrece varias utilidades:

- ▶ incluir las servidumbres en el inventario e inscripción registral; garantiza su indisponibilidad e inembargabilidad; así como el régimen de protección de la policía y la autotutela demanial a los derechos limitados que integran el dominio público (servidumbres);
- ▶ reconoce en sus arts. 6e, 41 y siguientes, el ejercicio de las potestades de defensa demanial en relación no sólo a los bienes (caminos), sino a los derechos demaniales (servidumbres);
- ▶ las Servidumbres Administrativas forman parte del dominio público y protegen a este y a sus bienes y servicios ambientales;
- ▶ deja clara la diferencia entre “Servidumbres Administrativas” y “Servidumbres Legales de Utilidad Privada”;
- ▶ y, por último, la caracterización de las

“Servidumbres Administrativas” como derechos reales demaniales las distingue de las servidumbres de naturaleza civil que pueden constituirse a favor o sobre bienes patrimoniales (privados) de la Administración, pues estas segundas no se constituyen por una causa de utilidad pública definida en la Ley, de modo que no se afecta al uso o servicio público (Rebolledo Varela, Ángel Luis et al., 2007, *Tratado de Servidumbres*. Thomson-Aranzadi. Madrid).

En el caso de los dominios públicos hidráulico y marítimo-terrestre el predio dominante es el cuerpo de agua y parte del continente, aunque en otros dominios públicos no es esencial la idea de predio dominante, ya que ni siquiera existe este, estableciéndose la restricción que supone la servidumbre en beneficio de la comunidad que hace uso de la misma. Esta clase de Servidumbres Administrativas no generan derecho a indemnización, salvo que se ocasionen daños por ocupaciones temporales. Las Servidumbres Administrativas de carácter predial sí generan derecho a indemnización: la de acceso al mar (art. 28 Ley de Costas) y la de paso que prevé el art. 48.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

### La protección de las Servidumbres Administrativas que crean caminos públicos: la tutela demanial

Las Servidumbres Administrativas, al vincularse a un fin público, se benefician del régimen de protección de los bienes que integran el dominio público: i) inmatriculación en el Registro de la Propiedad; ii) investigación y deslinde que permitan determinar la titularidad y el estado posesorio; autotutela posesoria orientada a conservar la integridad del demanio, incluyendo la recuperación de oficio de la



posesión usurpada y el desahucio administrativo; la persecución de oficio y sanción administrativa de los actos de despojo, así como la potestad de exigir la reposición de la realidad física alterada y el resarcimiento de daños; y la ejecución forzosa de estas decisiones.

El Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que la recuperación de oficio de estas situaciones reales, frente a ocupaciones indebidas por parte del propietario del predio sirviente, o de terceros, puede ejercerse por la Administración en cualquier tiempo por el mismo procedimiento de *interdictum proprio* que permite el reintegro posesorio de los bienes demaniales.

### Servidumbres Administrativas que protegen el dominio público y crean caminos públicos

La primera es la servidumbre de paso asociada al Dominio Público Hidráulico, regulada en el art. 553 del Código Civil (3 m de anchura) y con mayor precisión en el RDL 9/2008, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986), y se encuentra asociada al dominio público hidráulico (5 m contados a partir del cauce de la masa de agua –art. 6.a–. Priman los 5 m establecidos en este RDL frente a los 3 m del art. 553 del Código Civil). Esta servidumbre instrumenta un camino para el paso público peatonal (art. 6.2. RDL 1/2001) y regula las actuaciones que pudiesen impedir o dificultar el tránsito.

La segunda se regula en el art. 48.2 del RDL 1/2001, en donde se establece que “2. Con arreglo a las mismas normas, los organismos de cuenca podrán imponer las servidumbres de saca de agua y abrevadero, de estribo de presa y de parada o partidor, así como la de paso, cuando se trate de garantizar el acceso o facilitar el mismo a zona de dominio público de cauces, para usos determi-

nados, incluyendo los deportivos y recreativos, y, en general, cuantas servidumbres están previstas en el Código Civil”.

La tercera se regula en la Ley de Costas, que instituye la servidumbre de tránsito (6-20 m de ancho, a partir del Dominio Público Marítimo-Terrestre) y de acceso al mar (rodados cada 500 m y peatonales cada 200 m).

### Servidumbres de paso sobre terrenos privados que permiten la existencia de itinerarios públicos

Con el paso del tiempo algún camino que sirve de itinerario a rutas como la de Santiago se ha demanializado. De hecho, la Ley gallega 3/1996, de “protección de los Caminos de Santiago”, deja claro que estos “constituyen bienes de dominio público de carácter cultural” (art. 4), establece expresamente que sobre los tramos del camino que estén aún en manos privadas “se constituye una servidumbre pública para el paso del camino sobre propiedad privada de una anchura de 3 m” (art. 2.2), en tanto no se recuperen y adquieran naturaleza demanial. Además, el art. 6.1 protege el entorno del Camino a Santiago (art. 11), limitando los impactos (construcciones, talas de arbolado, etc.) y creando zonas laterales de protección del camino (3 m en ambas márgenes, salvo en las carreteras).

Por último, destacar la Ley 3/2000 del Camí de Cavalls (Menorca) que se declara sujeto a una “servidumbre pública de tránsito y, en consecuencia, es libre, público, de acceso y utilización gratuitos” (art. 2).

### Servidumbres de paso y servicio público, pero no de uso público

La normativa de protección de espacios naturales ha creado la “servidumbre de acceso a las señales indicadoras de su perímetro”, que permite sólo el paso de los servicios públicos que las conservan, no el paso del público (art. 28 Ley gallega 9/2001, de espacios naturales protegidos). También la ubicación y conservación de señales geodésicas y geofísicas instituye servidumbres de paso para los servicios

SETMANARI DE COMUNICACIÓ

# DIRECTA



## Periodisme per al canvi social

A CASA TEVA CADA SETMANA PER 75€ L'ANY

www.setmanaridirecta.info

de establecimiento y mantenimiento de estas (Ley 11/1975 y RD 2421/1978, Reglamento).


### Servidumbres de protección de caminos públicos

Las servidumbres también protegen caminos públicos, caso de la norma Foral 6/1995, de 13/02 del Territorio Histórico de Araba, en la que se establecen servidumbres de protección de los caminos rurales: dos franjas de terreno a ambos lados de 1,5 m de anchura, en donde se regulan obras, ocupaciones permanentes, cerramientos, distancias de los cultivos a las servidumbres, etc. Ese ancho se amplía a 10 m en el Territorio Histórico de Guipuzkoa (Decreto Foral Normativo 1/2006. Texto Refundido de la Norma Foral de Carreteras y Caminos).

En Navarra la Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, dispone en su art. 112.2 para los caminos públicos e Itinerarios de Interés no sujetos al régimen de protección de la Ley Foral de Defensa de las Carreteras de 1986, el establecimiento de una zona de servidumbre de 3 m, medidos desde el borde exterior de dichos caminos. En esta zona se regulan los movimientos de tierra y se prohíben las construcciones, salvo las infraestructuras, que requieren autorización. El mismo régimen de protección, e idéntica zona de servidumbre, da la citada Ley a las vías pecuarias, regidas por la Ley Foral 19/1997.

### Vías pecuarias y servidumbre de paso para ganados, una duda a solventar

Un tema que conviene clarificar es el de la servidumbre de paso para ganados, regulada en el art. 570 del Código Civil: "Las servidumbres existentes de paso para ganados, conocidas con los nombres de cañada, cordel, vereda o cualquiera otro, y las de abrevadero, descansadero y majada, se regirán por las ordenanzas y reglamentos del ramo, y, en su defecto, por el uso y costumbre del lugar. Sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos, la cañada no podrá exceder en todo caso de la anchura de 75 m, el cordel de 37 m 50 cm, y la vereda de 20 m".

Hay que recordar que la doctrina ha dejado claro que las vías pecuarias no son servidumbres de paso, sino bienes de dominio público de titularidad de las CC AA que se rigen por la Ley de Vías Pecuarias y sus desarrollos autonómicos. La demanialidad de las vías pecuarias también se puso de manifiesto hace algo más de 50 años en la sentencia del Tribunal Supremo 18/04/1956, Sala 3ª (RJ 1956,2233). 



1



2

1. Los diferentes Caminos de Santiago están sometidos a servidumbres.
2. Los accesos a abrevaderos suelen tener servidumbres.
3. Las señales geodésicas y geofísicas tienen servidumbres de paso para su ubicación y mantenimiento posterior. FOTO: AUTOR.



3