

**ASUNTO:** *“Sobre realización de obras por un particular en un camino público para la ejecución de extensión de acometida a la red de saneamiento”.*

**2386/22**

FDR

\*\*\*\*\*

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición de la Sr/a. Alcalde/sa-  
Presidente/a del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, se emite el presente

## INFORME

### 1. ANTECEDENTES

Según los datos aportados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- El Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, dirige escrito que se recibe con fecha \_//\_, (NAR \_\_\_\_\_), mediante el que solicita “... *informe jurídico sobre ejecución de obras sin licencia en camino público.*”
- Junto con el formulario de solicitud de asistencia se acompaña la siguiente documentación:
  - Escrito de \_\_\_\_\_ de \_//\_, mediante el que solicita “Enganche de acometidas de aguas sucias”, en camino de \_\_\_\_\_, polígono \_\_, parcela \_\_.
  - Informe de \_//\_, emitido por el Técnico Municipal en relación con escrito, con registro de entrada en este Ayuntamiento nº \_\_\_\_\_, en el que solicitaba enganche de agua sucia para la vivienda existente en parcela \_\_ del polígono \_\_, de \_\_\_\_\_ (Badajoz).

- Informe de \_/\_/\_, emitido por el Técnico Municipal en relación con escrito, con registro de entrada en este Ayuntamiento nº \_\_\_\_\_, en el que solicitaba enganche de agua sucia para la vivienda existente en parcela \_\_ del polígono \_\_, de \_\_\_\_\_ (Badajoz).
- Acuerdo de la Junta de Gobierno de \_/\_/\_\_\_ (notificado con fecha \_/\_/\_\_\_), mediante el que se contesta a la petición de \_\_\_\_\_ en los siguientes términos:

*“PRIMERO. Comunicar a \_\_\_\_\_ que desde este Ayuntamiento no existe impedimento en la concesión del enganche de saneamiento solicitado, disponiendo la red de capacidad suficiente para nuevos enganches.*

*No obstante, le indicamos que en la actualidad dicha red de saneamiento no es propiedad de nuestro Ayuntamiento, por lo que deberá realizar su solicitud antes los respectivos propietarios.*

*Por otro lado, le indicamos que una vez disponga de la pertinente autorización de los propietarios , previamente a realizar el enganche de saneamiento a la red deberá solicitar la siguiente documentación:*

- Permiso de Confederación Hidrográfica del Guadiana.
- Informe de afección.”

- Escrito de \_/\_/\_\_\_ presentado por \_\_\_\_\_, mediante el que insta:

*“SOLICITO a la vista de que esta parte ha tenido conocimiento de que la red de alcantarillado no puede ser privada, ya que la cesión de la servidumbre para su construcción es nula de pleno derecho, teniendo por tanto que goza del carácter de pública, por medio del presente escrito venimos a solicitar el enganche a la red de alcantarillado de ese Ayuntamiento.*

*OTRO SÍ DIGO: Que en virtud de lo establecido en el artículo 105.b de la Constitución Española, hago uso de mi derecho a la información pública, solicitando por medio del presente escrito que se me ponga de manifiesto el expediente de contratación de esa Corporación por el que se llevó a efecto la cesión de la servidumbre sobre terrenos*

---

*municipales para la construcción de una red de saneamiento privada.”*

- Acuerdo de la Junta de Gobierno de \_/\_/\_ (notificado según se acredita con la firma de \_\_\_\_\_, aunque no consta fecha de entrega, se realiza notificación electrónica con fecha \_/\_/\_ – NOARE \_\_\_\_\_), mediante el que se contesta a la petición, formulada por \_\_\_\_\_, con fecha \_/\_/\_, en los siguientes términos:

*“PRIMERO. Ratificar el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha \_/\_/\_, notificado con fecha \_/\_/\_.*

*SEGUNDO. Con respecto a su solicitud de copia del “expediente de contratación por la que se llevó a efecto la cesión de servidumbre”, comunicar que la autorización realizada no excluye ni limita el uso del camino por parte de otros, por lo que no se realizó expediente de contratación, todo en consonancia con el artículo 77 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.”*

- Escrito de \_/\_/\_ (no consta anotación o referencia alguna en cuanto a su fecha de presentación), dirigido al Ayuntamiento por \_\_\_\_\_, mediante el que interpone recurso de reposición contra el acuerdo de \_/\_/\_, mediante el que:

*“SOLICITA*

*Que teniendo por presentado este escrito, lo admita y tenga por interpuesto RECURSO DE REPOSICIÓN frente al acuerdo de Junta de Gobierno Local recaído en el expediente \_\_\_\_\_ de fecha \_/\_/\_, por la que se deniega mi solicitud de enganche a la red de saneamiento para una vivienda de mi propiedad sita en la parcela \_ del polígono \_\_, al considerarla particular; acordando, previa la tramitación que corresponda, la nulidad de la misma en los extremos referidos en este recurso, y, con estimación íntegra de lo expuesto en el cuerpo de este escrito, se sirva acordar la autorización de enganche solicitada al no poderse considerar la red de saneamiento particular.*

*OTROSÍ DIGO, que interesa al derecho de esta parte la apertura del período probatorio en el presente recurso, para que, previa*

*declaración de pertinencia, se acuerde la práctica de la prueba consistente en:*

*En que se una al presente procedimiento los siguientes documentos*

- 1. Solicitudes para la ejecución de la obra de la red de saneamiento en terreno municipal sito en la parcela \_ del polígono \_.*
- 2. Informe que pueda haber en el expediente de la solicitud anterior.*
- 3. Resolución por la que se le autoriza la ejecución de la red de saneamiento en terreno municipal.*

*SOLICITO QUE, de conformidad con el OTROSÍ, se reciba el recurso a prueba.”*

## **2. LEGISLACIÓN APLICABLE**

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA)
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU).
- Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura (LAEX).
- Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura (LPAEX).
- Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (LOTUS).
- Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (RDPH).
- Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, aprobado por el DECRETO 143/2021, de 21 de diciembre (RG-LOTUS).

### 3. FONDO DEL ASUNTO

1º. A la vista de la petición que realiza el Ayuntamiento, “informe jurídico sobre ejecución de obras sin licencia en camino público”, se suscitan dos situaciones que se corresponden con otros tantos ordenamientos jurídicos claramente diferenciadas. De un lado, con un enfoque de naturaleza patrimonial, la utilización de una camino más allá del uso general careciendo de la preceptiva autorización. También, desde una perspectiva urbanística, nos encontramos con la ejecución de una obra, sin el correspondiente título habilitante, licencia o comunicación previa.

2º. El apartado b) del artículo 173.1 de la LAEX dispone que “1. La titularidad de los caminos se establece en función de la clasificación de los mismos, recayendo sobre las Administraciones Públicas que se indican a continuación:

.../...

- b) *Red secundaria de caminos rurales: serán de titularidad de los Ayuntamientos por cuyo término municipal discurran.*
- c) *Red de caminos forestales: serán de titularidad de la entidad propietaria del monte público por el que transcurran.*

La clasificación a la que se refiere el precepto transcrito se determina en el artículo anterior, el 172: “Se establecen las siguientes categorías de caminos rurales públicos, de acuerdo con la definición prevista en el artículo 170 de la presente ley:

.../...

- b) *Red secundaria de caminos rurales: Caminos rurales aptos para tránsito rodado que den acceso y servicio a fincas agrícolas, ganaderas, forestales o de otra naturaleza situadas en el suelo no urbanizable, siempre y cuando ocupen terrenos del término municipal. Su anchura debe posibilitar el paso de la maquinaria necesaria para las labores agrícolas, ganaderas o forestales de las fincas o montes comunicados por dichas vías.  
Forman parte también de la red secundaria, los caminos de herradura, veredas y sendas, definidos como caminos públicos no aptos para el tránsito rodado.*
- c) *Red de caminos forestales: Caminos y pistas forestales de los montes propios de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.”*

---

Y el artículo 174 señala las competencias sobre los caminos públicos en los siguientes términos: *“Las normas de general aplicación, planificación, construcción, modificación, conservación, explotación, protección y defensa corresponderán a las Administraciones Públicas titulares de los caminos.”*

El régimen de uso de los caminos se regula en los artículos 192 y siguientes de la LAEX, disponiendo el apartado 1 del citado artículo 192 que *“1. Por su condición de bienes de dominio público, los caminos rurales son de libre tránsito y como tales deben ser utilizados conforme a criterios de buen uso y, en especial, los de obligatoriedad de no abandonar su trazado para invadir propiedades colindantes; cerrar las cancelas que pudieran existir para el control del ganado; respetar la fauna, la flora, y las propiedades colindantes; evitar la contaminación acústica; no arrojar escombros o basuras; no encender fuego ni arrojar colillas encendidas, así como, en general, evitar cualquier conducta contraria al ordenamiento jurídico vigente.”* No se trata por tanto de un uso cualquiera, sino que tiene naturaleza general de manera que estamos ante un derecho corresponde a todos, que comprende la circulación y tránsito de personal, animales y vehículos, tal y como destaca el artículo 195.1. Su protección se garantiza por la Administración titular del mismo para lo que cuenta, conforme al artículo 193.1, con facultades *“... para aprobar las normas y dictar los actos que sean necesarios para ordenar y regular el uso adecuado de los caminos dentro del ámbito de sus competencias.”*, exigiendo para ello el apartado 2 que su aprobación se lleve a cabo por el órgano competente y con el quorum que resulte preceptivo.

Se completa el régimen jurídico de utilización de los caminos públicos en los artículos 194, 195 y 196, que regulan, por ese mismo orden, limitaciones al uso, prohibiciones y otros usos y aprovechamientos. Corresponde destacar el párrafo tercero del apartado 1 del artículo 195 que atribuye a la Administración titular facultades “... para prohibir, por razones de seguridad, las conducciones de agua, gas o electricidad en la estructura del camino, así como el tránsito de vehículos en la zona de servidumbre.” Asimismo el artículo 196.2 limita *“La realización de otros usos o aprovechamientos en el dominio público viario sólo será posible siempre que resulten por su naturaleza de necesaria ubicación en el mismo, sean compatibles con la circulación o tránsito y no limiten su seguridad y comodidad.”* Por si hubiera alguna duda al respecto, el apartado 3 del mismo precepto prevé expresamente que:

---

*“Los usos y aprovechamientos previstos en el apartado anterior sólo podrán efectuarse previa autorización expresa de la Administración titular de la vía.*

*Las autorizaciones o concesiones que se otorguen para dichos usos o aprovechamientos, sus elementos funcionales y demás bienes del dominio público viario, se sujetarán a las condiciones que la Administración titular discrecionalmente señale para la defensa y correcto funcionamiento de dichos bienes, cuyos aspectos generales se regulan en la siguiente Subsección.”, condiciones que, en cuanto a accesos, instalaciones subterráneas y aéreas y señalización, se determinan en los preceptos siguiente, artículos 197, 198 y 199 de la LAEX.*

Para hacer efectivo el cumplimiento de toda la regulación sobre los caminos público de la LAEX, resulta de aplicación el régimen sancionador que prevé la propia norma en el Título IX (artículos 314 a 323), que establecen las normas comunes en materia sancionadora; y artículos 336 a 339, que regula particularmente las infracciones y sanciones en materia de caminos públicos. A la vista del régimen señalado, se considera que los hechos “ejecución de una red de saneamiento a lo largo del camino”, es encuadrable en la infracción grave tipificada en el apartado e) del artículo 337 *“Realizar en la zona o bienes pertenecientes al dominio público viario, sin autorización, cualquier actividad, trabajo u obra, siempre que no pueda ser calificada como infracción muy grave en virtud de lo establecido en el artículo siguiente.”*, infracción que, conforme al artículo 339 es sancionable con multa de 751 a 3.000 euros, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 323, respecto a la reparación del daño causado:

*“1. En la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador se impondrá al responsable, cuando proceda, la obligación de reparar el daño causado, siendo obligado a adoptar las medidas precisas para reponer la realidad alterada al estado anterior a la producción de la infracción o adecuar la misma a las condiciones en que la actuación pudiera legalizarse.*

*2. Los plazos para reparar el daño causado se establecerán, para cada caso concreto, en las resoluciones de los procedimientos tramitados, en función de sus propias características, con apercibimiento de que, en caso de no llevarse a puro y debido efecto, la Administración autonómica procederá a reparar ella misma el daño, por cuenta y a costa del responsable, quien además se hará cargo de cuantos daños y perjuicios se hubieran fijado en la resolución final del expediente, o se fijen, en su caso, en la fase de ejecución.*

*En caso de que subsistan daños y perjuicios irreparables, se exigirá al responsable la indemnización que proceda.*

3. Si la reparación del daño no fuese posible en la forma prevista en el apartado anterior, se establecerán las multas coercitivas que procedan.

Las multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, serán exigibles por la vía de apremio. En el caso de pluralidad de obligados serán responsables del pago de las multas todos ellos con carácter solidario. Tales multas serán independientes y compatibles con las multas que procedan como sanción por la infracción cometida.

4. En el ámbito específico de las sanciones impuestas en materia de vías pecuarias, si la restauración o restitución de la vía pecuaria no fuese posible en el lugar afectado por la infracción, la misma deberá practicarse mediante la oportuna modificación de trazado o permuta, en la forma prevista en la presente ley, resultando por cuenta del infractor cuantos gastos ocasione el procedimiento.”

En la tramitación del procedimiento sancionador que, como puede verse, es imprescindible para hacer efectiva la reparación del daño causado, se seguirán las reglas previstas en los citados artículos 314 a 323, con especial atención al régimen de prescripción de las infracciones establecido en el apartado 1 del artículo 317: *“Las infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años, las graves a los dos años, y las leves al año.”*

3º. Por lo que respecta a la cuestión urbanística, el 146 de la LOTUS, tras enumerar los diversos supuestos de actos sometidos a licencia municipal de obras de edificación, construcción e instalación, establece que *“2. Están también sujetos a licencia los actos de construcción, edificación e instalación que realicen los particulares en terrenos de dominio público, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que otorgue el ente titular del dominio público.”*

El procedimiento general de otorgamiento de licencia se regula en el artículo 147, cuyo apartado 2 dispone que *“2. El procedimiento se iniciará a instancia de la persona interesada, a cuya solicitud deberá acompañarse:*

- a) *Memoria descriptiva de la actuación sujeta a licencia o de los proyectos técnicos correspondientes.*
- b) *Las autorizaciones concurrentes exigidas por la legislación en cada caso aplicable, así como de las concesiones correspondientes cuando el acto pretendido suponga la ocupación o utilización de dominio público del que sea titular Administración distinta.”*



En relación con ello, conviene precisar que el técnico municipal ha emitido dos informes, de \_/\_/\_ y \_/\_/\_, en los que suscita diversas cuestiones:

1. La ejecución de la obra, que discurrirá por un camino público. Sobre ello ya se ha informado en el en el apartado 2º.
2. Afección al cauce de un arroyo, por lo que deberá recabar la correspondiente autorización de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, conforme al artículo 9.4 del RDPH.
3. Actuaciones en terrenos de la RED NATURA 2000, lo que implica el sometimiento del proyecto a evaluación de impacto ambiental conforme a los artículos 73 y siguientes de la LPAEX.
4. Titularidad particular de la red disponible para llevar a cabo de la extensión del servicio.

De manera que para tramitar el expediente, debe aportar el interesado la siguiente documentación:

1. Solicitud.
2. Memoria descriptiva o proyecto de las obras.
3. Autorización de CHG, informe de impacto ambiental del proyecto y la autorización del titular de la red. En cuanto a la autorización municipal con respecto a la afección del camino, que como se ha visto es preceptiva conforme al artículo 193.3 de la LAEX, ya constará en el propio Ayuntamiento, por lo que no es preciso su aportación en aplicación del artículo 53.1.d) de la LPACAP.

El caso es que el interesado ni ha solicitado ni, por supuesto, ha obtenido la preceptiva licencia municipal, pero la obra está ejecutada. Para esta situación el artículo 171 de la LOTUS establece: “Cualquier actuación u omisión que vaya en contra de lo establecido en la legislación urbanística y en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, dará lugar de manera irrenunciable e inexcusable a la adopción por la Administración competente de las medidas que procedan de entre las que se indican a continuación: .../...

2. Restauración de la legalidad urbanística mediante la legalización del acto o uso ejecutado o en curso de ejecución, o bien, mediante la reposición a su estado originario de la realidad física alterada cuando la actuación no resulte legalizable o cuando no se haya solicitado en plazo la legalización de lo ilegalmente ejecutado.

.../...

4. Imposición de sanciones a las personas responsables por la comisión de una infracción urbanística, previa la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubiere lugar.

5. Cuando resultare procedente, traslado de las actuaciones al órgano judicial competente, a los efectos previstos en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, o cuando la infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta."

Puesto que cabe considerar que la obra es legalizable, en cuanto que el técnico municipal, en el informe técnico de \_//\_/, señala que "... por lo que considero que desde el punto de vista urbanístico se podría acceder a lo solicitado, sin que ello dé derecho a realizar edificación y actuaciones distintas de las ya existentes." Pues bien, para llevar a cabo la medida de restauración de la legalidad urbanística alterada, procede que por el Ayuntamiento lleve a cabo la actuación prevista en el artículo 174 de la LOTUS: "Si se hubiese llevado a cabo una parcelación o concluido una obra o uso del suelo o de subsuelo sin licencia, comunicación previa u orden de ejecución, o contraviniendo sus condiciones, el Ayuntamiento, dentro del plazo de seis años a contar desde su ejecución o total terminación de las obras, y previa la tramitación del oportuno expediente, adoptará alguno de los acuerdos siguientes:

- a) Si la obra o uso fuera conforme con el planeamiento, se requerirá a la persona interesada para que en el plazo de dos meses solicite la preceptiva licencia o comunicación previa, con advertencia de demolición o reconstrucción a su costa si así no lo hiciera.
- b) Si la obra o uso fuera disconforme con el planeamiento, se decretará su demolición o reconstrucción, según proceda, a costa de la persona interesada."

El plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística, se regula en el artículo 179, cuyo apartado 2 prevé que "La Administración competente adoptará alguno de los acuerdos previstos en los números anteriores sin sujeción a plazo alguno en el caso de parcelaciones que se realicen en suelo rústico y ante actos de construcción, edificación o uso del suelo que se realizaren:

.../...

- b) En terrenos declarados espacio natural protegido, y en los pertenecientes a la Red Natura 2000.
- c) En dominio público o en sus zonas de servidumbre y afección o policía."

---

En otro orden, el precepto siguiente, artículo 175, prevé la compatibilidad de dicha actuación con la imposición de sanciones: *“Lo dispuesto en los artículos anteriores se entenderá sin perjuicio de la imposición de las sanciones que procedan y de las facultades que correspondan a las autoridades competentes, en virtud del régimen específico de autorización o concesión a que estén sometidos determinados actos de edificación y uso del suelo.”*

El régimen sancionador se regula en los artículos 182 y siguientes, y conforme al mismo serán sancionadas las personas responsables determinadas en el artículo 185.2. Se considera que el acto llevado a cabo, “ejecución de una red de saneamiento a lo largo del camino”, es encuadrable en la infracción grave tipificada en el apartado e) del artículo 183.3 de la LOTUS: *“g) La ejecución de actos de edificación o uso del suelo o del subsuelo sin licencia o incumpliendo sus condiciones, siempre que no esté tipificada como infracción muy grave.”* La sanción que corresponde para las infracciones graves es multa de 3.001 euros hasta 50.000 euros, según prevé el artículo 186.1.b), que se graduará conforme a las reglas del apartado 2 del mismo precepto. El régimen de prescripción se determina en el artículo 184, cuyos apartados 1 y 2 establecen, que se iniciará un plazo de prescripción para las infracciones urbanísticas graves de cinco años desde que las obras estuvieran totalmente terminadas.

5º. Por lo que respecta al recurso de reposición presentado por \_\_\_\_\_ con fecha \_\_/\_\_/\_\_, cabe señalar que se regula en los artículos 123 y 124 de la LPACAP, procediendo su admisión a trámite al haberse presentado dentro del plazo establecido, disponiendo el Ayuntamiento para su resolución y notificación de un mes, es decir hasta el \_\_/\_\_/\_\_ que por ser festivo se traslada al día siguiente, \_\_/\_\_/\_\_, todo ello conforme a las reglas de cómputo de plazos establecidas en el artículo 30 de la norma citada. Caso de no contestar el recurso en el referido plazo, tal y como prevé el párrafo tercero del artículo 24.1 de la LPACAP, el silencio tendrá efecto desestimatorio, lo que no impedirá al Ayuntamiento su posterior resolución, sin vinculación alguna al sentido del silencio, conforme a lo señalado en el apartado 3.b) del mismo precepto, por lo que podrá estimarlo o desestimarlos según considere procedente.

6º. En vista de cuanto antecede se elevan al Ayuntamiento las siguientes

#### **4. CONCLUSIONES**

1. Para la ejecución por un particular de la red de saneamiento a lo largo de un camino público resulta preceptiva autorización municipal, conforme a lo establecido en los artículos 192 y siguientes de la LAEX.
2. Además, resulta preceptiva la solicitud y obtención de la correspondiente licencia municipal de obras de edificación, construcción e instalación, conforme al artículo 146.2 de la LOTUS.
3. En uno y otro caso el incumplimiento acarreará el consiguiente procedimiento sancionador y la adopción por parte de la Administración de las medidas para reponer la realidad alterada al estado anterior a la producción de la infracción o adecuar la misma a las condiciones en que la actuación pudiera legalizarse.
4. Procede admitir a trámite el recurso de reposición interpuesto por \_\_\_\_\_, disponiendo el Ayuntamiento de plazo para resolver y notificar lo que proceda hasta el \_/\_/\_.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz, 2022