

**Dictamen sobre la problemática económica financiera de la realización de actuaciones para la mejora de los caminos rurales en la provincia de Jaén.**

**Dictamen aprobado en sesión plenaria del Consejo Economico y Social de la Provincia de Jaén celebrado el día 25 de Mayo de 2001.**

**Ponente: D. Antonio Cortés Ortega.**

## Antecedentes

El día 9 de enero de 2001 se recibe escrito del Diputado Delegado de los Servicios Supramunicipales y Medio Ambiente de la Diputación Provincial de Jaén D. Felipe Hueso Vacas, cuyo contenido literal es el que sigue:

*Estimado Presidente: El Debate sobre el Estado de la Provincia, celebrado por el Pleno de esta Diputación Provincial a finales del pasado mes de noviembre, trajo consigo, entre otras, la aprobación unánime de una Propuesta de Resolución sobre Caminos Rurales, formulada por el Grupo Socialista, cuyo texto venga a adjuntarte. Como apreciarás, el dispositivo primero de la citada Resolución, viene a solicitar de ese Consejo de tu Presidencia, "la emisión de un dictamen específico que aborde la problemática de la financiación de las actuaciones en mejora, mantenimiento y conservación de los Caminos Rurales, y su repercusión en el desarrollo socioeconómico de la provincia de Jaén". Vengo, pues, a dar traslado de la solicitud plenaria, rogándote que emitas las instrucciones oportunas en orden a la emisión del citado dictamen."*

### ACUERDO PLENARIO:

*Los grupos P.S.O.E.-A, P.P. e I.U.L.V.-C.A. de la Diputación Provincial de Jaén, al amparo de lo establecido en el art. 97.3 y 91.4 del vigente Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, presenta para debate por el Pleno de esta Diputación y aprobación, si procede, la siguiente propuesta sobre:*

## CAMINOS RURALES

*En el curso de las últimas sesiones celebradas por los órganos colegiados de gobierno de los ocho Consorcios de Caminos Rurales de la provincia, la generalidad de los representantes en dichas Entidades, pertenecientes a los diversos grupos políticos, sin exclusión, han manifestado su extrema preocupación en relación a la manifiesta insuficiencia financiera de las Entidades Locales para responder a las necesidades actuales en materia de conservación y reparación de caminos rurales.*

*El artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local establece, entre otras disposiciones, que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en materia de conservación de caminos y vías rurales en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.*

*Para los municipios de la provincia de Jaén, el diseño competencial del 25.2, en relación a la atribución específica citada, supone la asunción de una costosísima carga que afecta a la gestión de bienes (los caminos rurales) que en muchos casos no son de titularidad municipal, pero que se encuentran, indudablemente, en el vértice de la actividad económica fundamental de la provincia.*

*Con la entrada en vigor de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, se diseña un sistema de financiación de las Entidades Locales con el que se trata de dotar a las mismas de autonomía para la gestión de sus intereses, y de garantizar el principio de suficiencia financiera.*

*A tal fin, y siguiendo el mandato del legislador constituyente, se pusieron a disposición de las Entidades Locales, entre otras, dos vías fundamentales e independientes de financiación, cuales son los tributos propios y la participación en tributos del Estado; recursos que debería de haber funcionado integradamente con el objetivo de proporcionar el volumen de recursos económicos necesario para asegurar la efectividad del principio de suficiencia financiera.*

*A pesar del muy considerable coste de las acciones a ejecutar por los Ayuntamientos en desarrollo de la competencia señalada (incidamos, nuevamente, en la magnitud, muy vasta en cuanto a longitud, y crucial, en cuanto a trascendencia económica, de la red de caminos del territorio de la provincia), éstos vienen destinando importantísimas consignaciones presupuestarias a la conservación y mejora de los caminos rurales, especialmente a los de mayor interés agrario.*

*A la hora de buscar financiación propia para dotar los créditos presupuestarios dispuestos para ejecutar las necesarias actuaciones, los Ayuntamientos se han encontrado con la dificultad añadida de articular la ordenación de la figura más adecuada, tributaria o patrimonial, para hacer recaer*

*el coste económico fundamental de las acciones a realizar, en aquellos a quienes más beneficia la realización de las obras públicas de mantenimiento y conservación de caminos.*

*No obstante, ante cualquiera de las alternativas que se han venido a adoptar al respecto, los Ayuntamientos han chocado con la práctica habitual de la interposición de recursos administrativos contra la aplicación de la figura tributaria o patrimonial elegida; práctica que, finalmente, ha devenido en una virtual imposibilidad de aplicar tasas, precios públicos o contribuciones especiales para cubrir, cuanto menos parcialmente, la financiación de las actuaciones. Solamente alguna opción puntual (la aplicación del tipo máximo de IBI rústica para ampliar dotaciones destinadas a financiar actuaciones en caminos rurales) se ha visto ajena a recursos administrativos, no siendo menos cierto que la escasa importancia económica que puede acarrear su adopción (los valores catastrales en rústica se encuentran absolutamente desfasados en relación a los valores reales o de mercado de las fincas, y la aplicación del tipo máximo de gravamen no llega a generar, lógicamente, recaudaciones importantes), la hace escasamente eficaz en las circunstancias actuales.*

*Por otra parte, los Ayuntamientos de la provincia y la Diputación Provincial han acometido, en los últimos años, una serie de actuaciones de contenido político, administrativo y de promoción, que pretenden configurar el marco más adecuado para garantizar el mayor número de acciones de conservación y mantenimiento de caminos rurales; en este sentido, es preciso recordar, entre otras, las siguientes:*

- Constitución de ocho Consorcios para la gestión supramunicipales de los Servicios de Conservación y Mantenimiento de Caminos Rurales.*
- Adquisición por la Diputación Provincial, en colaboración con la Junta de Andalucía, de Ocho Parques de Maquinaria para ser puestos a disposición de dicha gestión.*
- Puesta en marcha de Comisiones Locales de Agricultores, deliberativas respecto de las prioridades más acuciantes en cuanto a los caminos rurales sobre los que actuar.*
- Suscripciones de Convenio de Colaboración con las Asociaciones de Agricultores ASAJA y UPA para el seguimiento de las acciones de mantenimiento y reparación de la red provincial de caminos rurales.*
- Constitución de una sociedad mixta provincial para la prestación de los servicios citados.*

*Igualmente, la Junta de Andalucía viene colaborando presupuestariamente a la financiación de numerosas actuaciones en caminos de interés agrario, mediante la aplicación de subvenciones reguladas en la Orden de 19 de febrero de 1996, por la que se establecen medidas para la mejora de infraestructuras agrarias de Andalucía.*

*Dadas las anteriores consideraciones, se somete al Pleno de la Corporación la adopción, en su caso, de la siguiente PROPUESTA DE RESOLUCIÓN:*

*PRIMERO: Solicitar del Consejo Económico y Social de la Provincia de Jaén la emisión de un dictamen específico que aborde la problemática de la financiación de las actuaciones en mejora, mantenimiento y conservación de los Caminos Rurales, y su repercusión en el desarrollo socioeconómico de la provincia de Jaén.*

*SEGUNDO.- Instar a la Administración Central a que acometa, las necesarias modificaciones en los contenidos normativos del régimen tributario de las Entidades Locales, de forma que venga a garantizarse la efectividad de la financiación que las mismas necesitan para dar cobertura a su aportación a las actuaciones que resulten precisas en materia de mejora, conservación y mantenimiento de caminos rurales.*

*TERCERO: Solicitar a la Administración Central que emprenda, a la mayor brevedad posible, la revisión de los valores catastrales de los bienes de naturaleza rústica, de forma que tenga lugar la aproximación real de los mismos a los valores medios de mercado.*

*CUARTO.- Solicitar de la Junta de Andalucía el mantenimiento de la línea de financiación de actuaciones en materia de mejora y reparación de caminos rurales establecida en virtud de la Orden de 19 de febrero de 1996, por la que se articulan medidas para la mejora de las infraestructuras agrarias en Andalucía.*

El Sr. Presidente del Consejo Económico y Social da cuenta de dicho asunto a la Comisión Permanente celebrada el día 16 de enero de 2001.

Tras lo cual, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de los Estatutos del C.E.S. de la Provincia de Jaén, la Comisión Permanente acuerda, por unanimidad, realizar dicho dictamen. Igualmente, y por unanimidad, se encomienda a los Consejeros en representación de la U.G.T. la redacción del borrador de dictamen que, habrá de ser estudiado en la Comisión de Trabajo correspondiente y posterior elevación al Pleno del Consejo".

El día 23 de Marzo de los corrientes, se celebra sesión conjunta de las Comisiones de Trabajo de "Medio Ambiente, Cultura y Educación" y "Agricultura y Ganadería" y por el Sr. Cortés, de la U.G.T., se presenta propuesta de dictamen sobre "Problemática económico-financiera de la realización de actuaciones para la mejora de los caminos rurales de la Provincia de Jaén". Tras

deliberación sobre el particular, los señores asistentes adoptan el compromiso de informar a sus respectivas organizaciones antes del próximo Consejo Ordinario.

Celebrado sesión plenaria del Consejo Económico y Social el día 28 de Marzo de 2001, sobre el asunto en cuestión se acuerdo lo siguiente:

Dado que según han dado a conocer algunos miembros de las Comisiones de Trabajo donde ha sido presentado este informe, no ha habido tiempo suficiente para su estudio, igualmente, dado que existen algunas discrepancias sobre el contenido del mismo, el Sr. Presidente propone dejarlo sobre la mesa hasta una próxima sesión de Consejo. Asimismo propone se solicite a los servicios jurídicos de la Excm. Diputación Provincial un informe sobre el particular, y que el mismo sea incorporado al estudio que tengan que realizar las comisiones de trabajo de Agricultura, Medio Ambiente e Infraestructura.

Los señores consejeros tras algunas reflexiones sobre el informe aprueban por unanimidad la propuesta realizada por el Sr. Presidente. Quedando por tanto el asunto sobre la mesa.

El día 24 de Abril de 2001, previa citación al efecto se celebra Comisión conjunta de trabajo de "AGRICULTURA" y "MEDIO AMBIENTE, CULTURA Y EDUCACIÓN" E "INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA", en la que se realizó el estudio de la propuesta de dictamen sobre la financiación de las actuaciones relativas a conservación, mantenimiento, arreglo o adecuación de caminos rurales en la provincia de Jaén y del Informe de la Asesoría Jurídica de Diputación emitido sobre el particular, de conformidad con el acuerdo adoptado en el Consejo Plenario de fecha 28 de marzo de 2001.

Se acordó que existía un quórum, puesto que asistieron más del 50% de los miembros adscritos a cada Comisión; por lo que se procedió al debate, tras el cual tuvo lugar la votación en la que los asistentes expresaron las siguientes consideraciones:

- El representante de ASAJA propone que ante cualquier otra solución debe solicitarse la prórroga de Acuerdo que la Diputación Provincial ha venido realizando varios años con los principales Sindicatos Agrarios.
- Los representantes de CEJ, UPA, UDOE y UGT manifestaron que antes de proceder a la implantación de sistemas de contribuciones especiales por parte de los Ayuntamientos, debería procurarse obtenerse el Acuerdo Ayuntamiento-Agricultores; y solamente aplicar dichos sistemas en su defecto. Asimismo abogaron por la renovación del Acuerdo Diputación-Sindicatos.
- El representante de la Universidad reivindicó un tratamiento especial para caminos que discurren por zonas protegidas, vías pecuarias o similares; en los que habría que valorar tanto la necesidad, como el tipo de intervención de forma especial.

- Los representantes de la FAMP y de la Diputación manifestaron el acuerdo con el dictamen evacuado por UGT con las salvedades expresadas en el informe de los Servicios Jurídicos. Asimismo entienden necesario solicitar a la Diputación Provincial se realice un estudio sobre el censo real de los caminos rurales en nuestra provincia.

Por tanto, con las observaciones anteriores, quedó aprobada la propuesta de dictamen debatido. Acordando elevar la misma, con las salvedades derivadas del Informe Jurídico, a la Comisión Permanente.

El día 22 de mayo de 2001 se celebra sesión de la Comisión Permanente donde es tratado dicho asunto. A esta sesión, a la que han sido invitados a incorporarse los representantes de las Asociaciones Agrarias, ASAJA, UPA, UDOE, así como los Consejeros en representación de la Diputación Provincial y de la Universidad de Jaén, y la experto D<sup>a</sup>. Anunciación Carpio, acuerda por unanimidad la aprobación de dicha propuesta de dictamen al que se le incorpora el Informe de los Servicios Jurídicos de la Diputación Provincial y las conclusiones de la Comisión Conjunta de Trabajo de Agricultura, Medio Ambiente e Infraestructura y Vivienda que complementan la propuesta de dictamen original elaborada por los Consejeros en representación de la UGT. Igualmente se aprueba por unanimidad elevar la propuesta de dictamen junto con los documentos anexos expresados al próximo Consejo Plenario a celebrar el 25 de mayo de 2001.

Sometida dicha propuesta al Consejo Plenario Ccelebrado el día 25 de Mayo de 2.001, es aprobada por unanimidad de los señores asistentes.

A continuación se transcribe el dictamen del C.E.S. junto con el Informe Jurídico:

### **A) Valoración**

UNO

Los caminos rurales tienen la consideración de vías públicas, y son bienes de dominio público. Les afecta, sin duda, una cuestión de diversidad terminológica, y nos encontramos, así, que se habla de caminos rurales, caminos vecinales, caminos públicos, servidumbres de paso, .... En cualquier caso, podemos entender como Caminos Rurales aquéllos de titularidad y competencia municipal –ahora nos adentraremos en el análisis de esta circunstancia-, que facilitan la comunicación directa con pueblos limítrofes, con pequeños núcleos urbanos, con simples fincas, etc., y que sirven, fundamentalmente, a los fines propios de la agricultura y de la ganadería. Suelen ser, en su mayoría, de firme escasamente consolidado, o sin firme de ninguna clase, y de carácter rudimentario, en muchos casos.



En un alto porcentaje, proceden de los antiguos caminos vecinales, y se integran de los caminos de segundo orden a que hacía referencia el Real Decreto de 7 de abril de 1848, que además señalaba su anchura, única referencia legal en este aspecto.<sup>1</sup> Hoy, salvo alguna legislación autonómica, la anchura parece indefinida y los caminos suelen ser usurpados.

Sin embargo, los caminos rurales cuentan con una importancia excepcional en el desarrollo de una economía fundamentalmente agraria, basada, como la de la provincia de Jaén, en el monocultivo del olivar. De su existencia, correcto mantenimiento, mejora sustancial, etc, depende y dependerá, en gran medida, el rendimiento económico de muchas de las explotaciones.

## DOS

El sistema de reparto competencial establecido en la vigente Constitución Española no hace referencia expresa a la correspondiente a conservación y mantenimiento de caminos rurales, sentando las bases para lo que va a significar un confuso régimen de atribuciones y financiación de las actuaciones a desarrollar en dicha materia.

*Art. 148.1 “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:*

*...4. Las Obras Públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.*

*... 7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía”*

*Art. 149.3 “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre la materia que no se haya asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas”.*

Con vistas a próximas consideraciones, resulta indicado, sin duda, recordar la base constitucional del principio de suficiencia financiera de las Entidades Locales:

---

<sup>1</sup> El Real Decreto citado fijaba, para los caminos de segundo orden, una anchura de 18 pies, lo que supone un poco más de cinco metros. Para los de primer orden, la anchura debe ser la suficiente para que se cuden dos carros, si bien en los pasos difíciles cabía reducir la anchura uno

*Art. 142. “Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas, y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios, y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.”*

El Estatuto de Autonomía de Andalucía establece en su artículo 13.10 que *“La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva (en materia de ) ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios por vía fluvial o por cable”*.

La referencia a la competencia exclusiva en materia de caminos parece que refiere más concretamente a carreteras, vista la mínima regulación posterior desde la Comunidad Autónoma, y la inmediata aprobación de la Ley Básica del Régimen Local, que viene a incluir, entre las competencias obligatorias del Municipio, las propias de conservación y vías rurales:

*Art. 25. 2 Ley Reguladora de Bases del Régimen Local: “El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:*

*d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines; pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.*

## **TRES**

Como anteriormente apuntábamos, la red de caminos rurales de nuestra provincia constituye, sin duda alguna, el auténtico sistema circulatorio necesario para garantizar la efectividad de la producción oleícola, y agrícola en general, de nuestro ámbito provincial.

Resulta patente que el estado de los caminos influye directamente en el rendimiento productivo, coadyuvando, en su caso, a la mayor o menor eficacia de los sistemas de producción, en todas las fases del ciclo vital de las cosechas, especialmente de la oleícola.

Son ciertamente próximos en el tiempo los antecedentes existentes respecto del impulso de las Administraciones Públicas a la consecución de una gestión integral del mantenimiento, conservación y mejora de la red de caminos, entendiendo como tal aquélla que se desarrolle desde macrocriterios únicos y unificados en el entorno de la provincia.

Así, desde los inicios de la década de los 90, se viene desplegando una dinámica de actuación en materia de promoción y ejecución de obras de conservación y mejora de

caminos rurales , impulsada fundamentalmente desde la Diputación Provincial de Jaén, que se fundamentó en la adquisición y puesta en explotación de ocho equipos de maquinaria , que, junto a sus correspondientes grupos de trabajo, habrían de conformar una estructura estable que respondería, en la medida de sus posibilidades, a las demandas de actuación solicitadas por los diferentes Ayuntamientos.

La adquisición de la maquinaria, dirigida fundamentalmente hacia la realización de trabajos de conservación (apisonado, aportación de zahorra, compactación) de caminos rurales, más que a ejecución de obras de mayor trascendencia económica (asfaltados, por ejemplo), supuso ya un desembolso global superior a los quinientos millones de pesetas aportados desde la Junta de Andalucía y la Diputación Provincial de Jaén.

Para la gestión de las actuaciones que se solicitaran, y la propia de los equipos de trabajo (contratación de personal, gestión económica, etc), se conformaron ocho Consorcios que vinieron a vertebrar la provincia mediante la adscripción de prácticamente la totalidad de los ayuntamientos a las Entidades correspondientes a sus comarcas naturales. La Diputación Provincial, como Entidad promotora y conformadora de todas y cada una de las Entidades Supramunicipales constituidas, corrió y corre con los gastos de dirección, administración y Secretaría de las mismas.

Sin embargo, la efectividad del esquema desarrollado habría de pasar, en todo caso, por la existencia de financiación suficiente en los municipios para cubrir los costes propios de las obras a acometer; costes que, si bien optimizados gracias al sistema estructurado, serían siempre de un volumen muy importante con relación a las estructuralmente escasas posibilidades económicas municipales.

La búsqueda de un modelo de financiación bicéfalo (Administración-Agricultores) dio lugar, en el periodo mencionado, a la constitución en numerosos Ayuntamientos de Comisiones de Agricultores cuya dinámica de funcionamiento intentaba sustentarse en dos bases fundamentales:

- La financiación de las actuaciones habría de descansar, fundamentalmente, en las aportaciones de los agricultores, como colectivo especialmente beneficiado con la realización de las mismas.
- Los criterios de prioridad en la realización de las actuaciones de conservación, mantenimiento y mejora de los caminos rurales han de definirse o proponerse, igualmente, desde órganos en los que el Ayuntamiento integre, igualmente, a los agricultores.

El criterio descrito en primer lugar dio lugar, hacia 1993, a un proceso de proliferación de ordenanzas municipales reguladoras de precios públicos o tasas por conservación y arreglo de caminos rurales que, en un escaso periodo de tiempo, han ido siendo desechadas como motor financiador de las actuaciones en dichas vías públicas, dado el resultado de las sentencias dictadas en procedimientos abiertos ante recursos

administrativos formulados en diversos municipios contra liquidaciones emitidas en aplicación de dichas Ordenanzas.

Otras soluciones de financiación similares, si bien esta vez desde diferentes mecanismos tributarios, (contribuciones especiales), se han encontrado con que, la dificultad de su exacción, y la escasa capacidad de gestión de la gran mayoría de los ayuntamientos, impiden que puedan ser desarrollados con el nivel de eficacia y rendimiento económico esperado.

En cualquier caso, los ayuntamientos se encuentran, a la fecha, ante una coyuntura muy concreta: la real falta de financiación para acometer una competencia que, la Ley Básica de Régimen Local les imputa, sin que, en estos inicios del siglo XXI se hayan puesto realmente en sus manos los instrumentos financiadores necesarios para su ejercicio .

## **CUATRO**

A medida que se ha desarrollado la gestión de los ocho Consorcios de Caminos Rurales de la provincia, es un hecho que la generalidad de los representantes en dichas Entidades, responsables municipales todos ellos, pertenecientes a los diversos grupos políticos, sin exclusión, han venido manifestando su extrema preocupación en relación a la ya referida manifiesta insuficiencia financiera de las Entidades Locales para responder a las necesidades actuales en materia de conservación y reparación de caminos rurales.

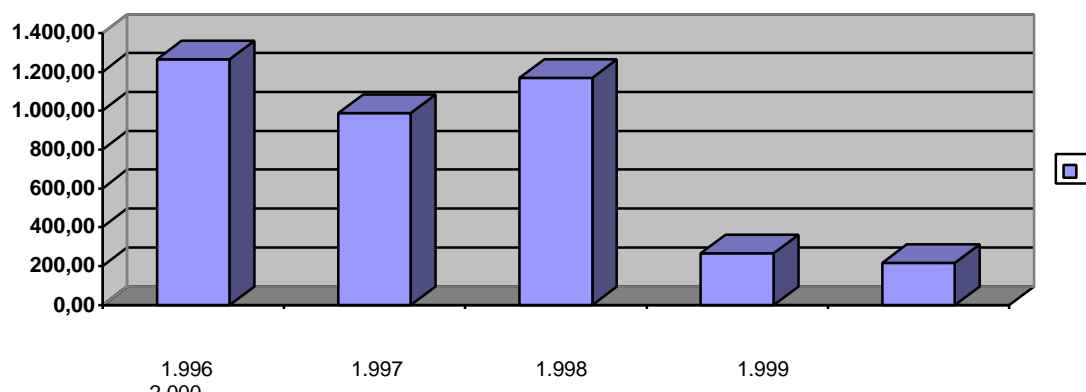
Para los municipios de la provincia de Jaén, el descrito diseño competencial del 25.2 de la LRBRL, con relación a la atribución específica citada, supone la asunción de una costosísima carga que afecta a la gestión de bienes (los caminos rurales) que en muchos casos no son claramente de titularidad municipal, pero que se encuentran, indudablemente, en el vértice de la actividad económica fundamental de los municipios de la provincia.

A pesar del muy considerable coste de las acciones a ejecutar por los Ayuntamientos en desarrollo de la competencia señalada (incidamos, nuevamente, en la magnitud, muy vasta en cuanto a longitud, y crucial, en cuanto a trascendencia económica, de la red de caminos del territorio de la provincia), éstos han venido destinando importantísimas consignaciones presupuestarias a la conservación y mejora de los caminos rurales, especialmente a los de mayor interés agrario.

Solo en el marco de los Ocho Consorcios de Caminos -hay que observar que por muchos Ayuntamientos se han derivado, además, otras cantidades, en magnitudes ciertamente substanciales, a la realización de obras en caminos rurales- , los importes destinados a conservación y mantenimiento durante los últimos años, han sido los siguientes:

RELACIÓN DE KILÓMETROS ARREGLADOS EN LOS DIVERSOS MUNICIPIOS DE LOS CONSORCIOS DE CAMINOS DURANTE EL PERÍODO DE 1.996 – 2.000<sup>2</sup>

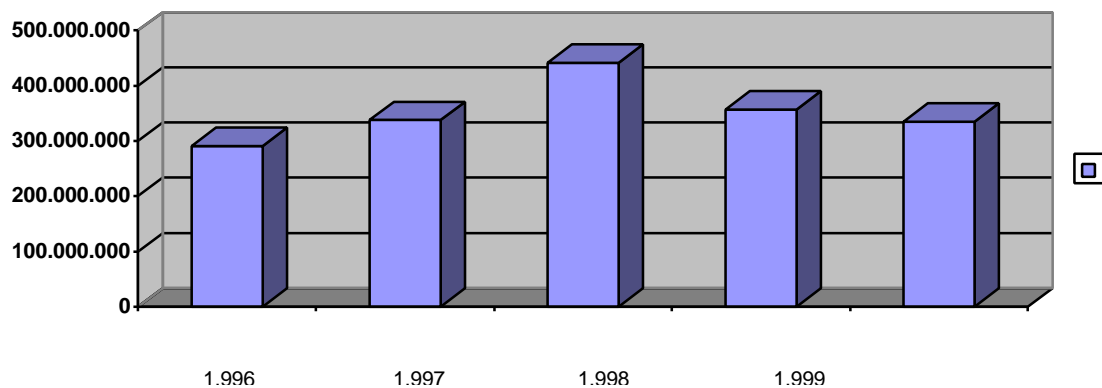
CONSORCIO	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	TOTAL
Alto Guadalquivir	300,980	189,720	216,200	56,968	17,900	<b>781,768</b>
Campaña Norte	77,870	95,400	117,350	12,960	14,400	<b>317,980</b>
El Condado	91,750	85,100	89,580	24,450	66,350	<b>357,230</b>
La Loma	146,150	140,900	165,200	41,200	18,460	<b>511,910</b>
Segura–Las Villas	347,770	148,550	183,605	10,900	22,525	<b>713,350</b>
Sierra Mágina	111,050	129,350	165,500	25,580	9,860	<b>441,340</b>
Sierra Morena	82,900	99,900	132,990	43,692	39,025	<b>398,507</b>
Sierra Sur	106,700	98,050	99,050	50,036	27,100	<b>380,936</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.265,170</b>	<b>986,970</b>	<b>1.169,475</b>	<b>265,786</b>	<b>215,620</b>	<b>3.903,021</b>



RELACION DE IMPORTES INVERTIDOS EN ARREGLO DE CAMINOS EN LOS DIVERSOS MUNICIPIOS DE LOS CONSORCIOS DE CAMINOS DURANTE EL PERÍODO DE 1.996 – 2.000

CONSORCIO	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	TOTAL
Alto Guadalquivir	40.679.372	38.204.271	56.429.361	74.533.204	30.483.373	<b>240.329.581</b>
Campaña Norte	34.340.628	46.603.611	42.241.021	26.689.607	11.596.616	<b>161.471.483</b>
El Condado	39.912.655	46.266.201	57.058.164	22.375.580	60.255.957	<b>225.868.557</b>
La Loma	47.954.284	42.317.957	70.751.174	45.344.689	98.822.122	<b>305.190.226</b>
Segura–Las Villas	17.242.270	27.182.427	49.766.747	6.322.439	9.951.738	<b>110.465.621</b>
Sierra Mágina	30.120.893	42.147.371	47.425.554	23.535.952	22.610.960	<b>165.840.730</b>
Sierra Morena	36.838.024	49.505.597	83.234.215	72.331.456	75.350.282	<b>317.259.574</b>
Sierra Sur	43.556.408	45.522.074	34.532.527	86.206.898	26.287.509	<b>236.105.416</b>
<b>TOTAL</b>	<b>290.644.534</b>	<b>337.749.509</b>	<b>441.438.763</b>	<b>357.339.825</b>	<b>335.358.557</b>	<b>1.762.531.188</b>

<sup>2</sup> Fuente: Consorcios de Caminos de la provincia de Jaén



La lectura de los datos presentados nos acercan a una serie de realidades nítidamente observables:

- Leve disminución, en los últimos años, del nivel de financiación municipal en las inversiones por actuaciones en caminos rurales; ello, muy posiblemente, está relacionado con las dificultades surgidas,- acrecentadas en los últimos años-, en la ordenación de tasas u otros recursos para la financiación de las mismas. Esa fotografía nos habla, en cualquier caso, de una apuesta de muchos Ayuntamientos de la provincia por la mejora de la red, lógicamente hasta donde le permiten sus posibilidades financieras actuales.
- Se aprecia, comparativamente, una relativa disminución en los últimos años en lo que respecta a kilómetros de arreglo de caminos. Ello puede ser debido, en gran medida, a que se buscan actuaciones que acarreen mejoras estructurales de los caminos, con mejores acabados, e, incluso, en algunos casos –aún ciertamente escasos- , riegos asfálticos. Se sacrifica, pues, el llegar a un mayor número de actuaciones, a costa de una mayor perdurabilidad de las mismas.
- Parece que nos encontramos, en cualquier caso, tocando el techo de la financiación propia de un gran número de los municipios de la provincia para inversiones en caminos rurales. Ello se debería, sin ninguna duda, a la falta de garantías de financiación ajena de las mismas.
- Si relacionamos las cuantías destinadas a obras en caminos rurales, con la situación global de la red, no podemos llegar a otra conclusión diferente a la necesidad de cantidades absolutamente extraordinarias para poder conseguir el necesario salto cualitativo en la actual red de caminos.

## CINCO

El Pleno de la Diputación Provincial, en sesión extraordinaria celebrada a fines del año 2000 con motivo del debate del estado de la provincia, ha llegado a aprobar, con la unanimidad de todos los grupos políticos, una propuesta de resolución en la que, expresamente, viene a reseñar que *“...a la hora de buscar financiación propia para dotar los créditos presupuestarios dispuestos para ejecutar las necesarias actuaciones, los Ayuntamientos se han encontrado con la dificultad añadida de articular la ordenación de la figura más adecuada, tributaria o patrimonial, para hacer recaer el coste económico fundamental de las acciones a realizar, en aquellos a quienes más beneficia la realización de las obras públicas de mantenimiento y conservación de caminos.*

*No obstante, ante cualquiera de las alternativas que se han venido a adoptar al respecto, los Ayuntamientos han chocado con la práctica habitual de la interposición de recursos administrativos contra la aplicación de la figura tributaria o patrimonial elegida; práctica que, finalmente, ha devenido en una virtual imposibilidad de aplicar tasas, precios públicos o contribuciones especiales para cubrir, cuanto menos parcialmente, la financiación de las actuaciones. Solamente alguna opción puntual (la aplicación del tipo máximo de IBI rústica para ampliar las dotaciones destinadas a financiar actuaciones en caminos rurales) se ha visto ajena a recursos administrativos, no siendo menos cierto que la escasa importancia económica que puede acarrear su adopción (los valores catastrales en rústica se encuentran absolutamente desfasados en relación a los valores reales o de mercado de las fincas, y la aplicación del tipo máximo de gravamen no llega a generar, lógicamente, recaudaciones importantes), la hace escasamente eficaz en las circunstancias actuales. “*

Resulta patente, de acuerdo a lo indicado, que los Ayuntamientos de la provincia y la Diputación Provincial han acometido, en los últimos años, una serie de actuaciones de contenido político, administrativo y de promoción, que pretenden configurar el marco más adecuado para garantizar el mayor número de acciones de conservación y mantenimiento de caminos rurales; en este sentido, es preciso recordar, entre otras, las siguientes :

- Constitución de ocho Consorcios para la gestión supramunicipal de los Servicios de Conservación y Mantenimiento de Caminos Rurales.

<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>AYUNTAMIENTOS QUE LO INTEGRAN JUNTO A LA EXCMA. DIPUTACIÓN</b>	<b>Nº AYTOS.</b>
<b>CAMPIÑA NORTE</b>	Arjona, Arjonilla, Escañuela, LaHiguera, Higuera de Calatrava, Lopera, Porcuna, Santiago de Calatrava, Fuerte del Rey, Torredelcampo, Torredonjimeno, Jaén y Villardompardo.	<b>13</b>
<b>LA LOMA</b>	Torreperogil, Sabiote, Ubeda, Baeza, Rus, Canena, Begíjar, Lupión, Ibros y Torreblasco Pedro.	<b>10</b>
<b>SIERRA SUR</b>	Alcalá la Real, Alcaudete, Castillo de Locubín, Frailes, Jamilena, Fuensanta de Martos, Martos y Valdepeñas.	<b>8</b>
<b>SIERRA MAGINA</b>	Albanchez de Ubeda, Bedmar y Garcéz, Bélmez de la Moraleda, Cabra de Santo Cristo, Cambil, Campillo de Arenas, Cárcheles, La Guardia, Huelma, Jimena, Jódar, Larva, Noalejo, Pegalajar y Torres.	<b>15</b>
<b>SIERRA MORENA</b>	Andújar, Bailén, Baños de La Encina, Espeluy, Mengíbar, Villatorres, Cazalilla, Jabalquinto, Villanueva de la Reina, Marmolejo, Carboneros, La Carolina, Santa Elena y Guarromán .	<b>14</b>
<b>ALTO GUADALQUIVIR</b>	Cazorla, Chilluévar, Huesa, La Iruela, Peal de Becerro, Quesada, Santo Tomé, Hinojares y Pozo Alcón.	<b>9</b>
<b>EL CONDADO</b>	Aldeaquemada, Arquillos, Castellar, Chiclana de Segura, Linares, Montizón, Navas de San Juan Santisteban del Puerto, Sorihuela del Guadalimar y Vilches.	<b>10</b>
<b>SEGURA Y LAS VILLAS</b>	Beas de Segura, Benatae, Génave, Hornos, Iznatoraf, La Puerta, Orcera, Puente Génave, Segura de la Sierra, Siles, Torres de Albanchez, Villacarrillo, Villanueva del Arzobispo, Villarrodrigo y Santiago-Pontones.	<b>15</b>
<b>T O T A L E S</b>		<b>94</b>



- Adquisición por la Diputación Provincial, en colaboración con la Junta de Andalucía, de Ocho Parques de Maquinaria para ser puestos a disposición de dicha gestión.
- Puesta en marcha de Comisiones Locales de Agricultores, deliberativas respecto de las prioridades más acuciantes en cuanto a los caminos rurales sobre los que actuar.
- Suscripción de Convenio de Colaboración con las Asociaciones de Agricultores ASAJA y UPA para el seguimiento de las acciones de mantenimiento y reparación de la red provincial de caminos rurales. De entre sus cláusulas podemos significar los siguientes contenidos:

*“ Las partes intervinientes insisten en la necesidad de establecer aportaciones económicas razonables de los Agricultores y Ayuntamientos, como contribución a las acciones de mantenimiento y reparación de caminos; considerando conveniente que, respetándose la autonomía municipal, se establezcan índices referenciales semejantes, cuya aplicación evite los agravios que pudieran generarse respecto a la cuantía del coste que cada Ayuntamiento repercute sobre los Agricultores.”*

*“Los Consorcios de Caminos mantendrán su recomendación a los Ayuntamientos que los integran, en el sentido de que la repercusión sobre los Agricultores del coste de su aportación al Consorcio por obras de acondicionamiento y reparación de caminos rurales de su término municipal, se mantenga en un porcentaje a oscilar entre el 40 y el 70% del coste, sugiriéndose como referencia para la repercusión a operar, la base imponible del IBI rústica, o la hectárea o fracción respecto de cultivos similares, procurando instrumentos que articulen la aportación de los agricultores que contemplen los diversos rendimientos y usos de la tierra, de manera que el reparto tenga lugar bajo criterios de justicia, equilibrio y ponderación.”*

*“Los Consorcios de Caminos persistirán en su labor de impulso del proceso de creación y mantenimiento de un óptimo nivel de actividad de las Comisiones de Agricultores, integradas en cualquier caso por representantes de los Ayuntamientos y las Organizaciones Agrarias firmantes; Comisiones que profundizarán en tareas de propuesta de gestión y planificación de las labores de arreglo de caminos a emprender por el Consorcio, y que conocerán, en todo momento, de las aportaciones al Consorcio y cualquier otra cuestión que les afecte, de*

*modo que quede garantizada la total y plena dedicación de lo recaudado al fin previsto de arreglo de los Caminos; las Comisiones podrán proponer a los Ayuntamientos la cuantía de las aportaciones a realizar por los Agricultores.”*

*“Las Entidades que suscriben el presente Instrumento constituirán, en el plazo de un mes a partir de su firma, una Comisión de Seguimiento del Convenio, de naturaleza fundamentalmente consultiva e informativa, que permita la realización de una labor de análisis, propuesta y observación continuada de la gestión provincial de los servicios a prestar desde los diversos Consorcios de Caminos.”*

*“Las Organizaciones Agrarias suscribientes realizarán una labor de difusión y divulgación de los servicios, cometidos, condiciones y funciones de los Consorcios de Caminos, mediante el desarrollo de acciones divulgativas (charlas, artículos en prensa y revistas, etc.)”*

- Constitución de una sociedad mixta provincial para la prestación de los servicios citados.

Por otra parte, en los últimos años, la Junta de Andalucía ha articulado su aportación a la realización de actuaciones de mejora de caminos rurales con la puesta en marcha de una línea de subvenciones regulada específicamente en la *Orden de 19 de febrero de 1996, por la que se establecen medidas para la mejora de infraestructuras agrarias de Andalucía.*

### **C) Conclusiones**

En un trabajo de conjunción de criterios económicos y sociales, no queda, tras realizar un análisis de la situación desarrollada tras la consolidación del sistema competencial descrito al inicio del dictámen, sino realizar las siguientes determinaciones y conclusiones.

**PRIMERA:** Resulta absolutamente urgente, por depender directamente de ello el propio desarrollo económico de la provincia de Jaén, que por los diversos agentes implicados directamente (Administraciones, Agricultores, fundamentalmente) se defina un sistema de gestión y financiación de la mejora y conservación de la red de caminos rurales de la provincia. Sólo sobre una base de financiación y gestión consolidada podrán plantearse medidas estructurales de mejora de infraestructuras; medidas tales como planes integrales de caminos rurales, asfaltado de la red o parte de ella, etc, que son las que los sectores productivos afectados –fundamentalmente el agrícola-, precisan en la actual coyuntura de producción y comercialización oleícola.

**SEGUNDO:** El sistema habrá de sustentarse sobre recursos que garanticen al agente gestor de las actuaciones (Ayuntamiento, Consorcio...), la solidez económica y jurídica de su actuación. Una garantía que no podemos entender que se dé con el mero acuerdo de las partes de no recurrir liquidaciones correspondientes a actuaciones determinadas. Es el propio sistema de financiación de las Entidades locales, sustentado por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y normas de desarrollo, el que debe poner nítida y tajantemente en manos de los Ayuntamientos la posible financiación de las actuaciones necesarias en la conservación, mantenimiento y mejora de los caminos rurales.

**TERCERO:** Los agricultores, como colectivo directamente implicado por las actuaciones a realizar deben ser conscientes del carácter de inversión de las obras de mejora en caminos rurales, y del efecto multiplicador que, sin duda, acarreará la consecución de una red de caminos rurales en condiciones óptimas de utilización. Una actitud diferente, que busque compromisos públicos para la mejora de las infraestructuras que afecten a su actividad productiva, pero que ponga trabas a la articulación de los oportunos mecanismos tributarios rompería con principios contributivos fundamentales.

**CUARTO:** En cualquier caso, es necesario atender a soluciones integrales y perdurables que, si bien más costosas, resultan indudablemente más beneficiosas a medio y largo plazo, amén de generar, a corto, el efecto innegable de incrementar el valor añadido de los predios agrícolas en explotación.

**QUINTO:** En la línea de lo unánimemente acordado por el Pleno de la Diputación Provincial, resulta perentorio que la Administración Central acometa las necesarias modificaciones en los contenidos normativos del régimen tributario de las Entidades Locales, de forma que venga a garantizarse la efectividad de la financiación que las mismas necesitan para dar cobertura a su aportación a las actuaciones que resulten precisas en materia de mejora, conservación y mantenimiento de caminos rurales.

**SEXTO:** Del mismo modo, es necesario que se emprenda, a la mayor brevedad posible, la revisión de los valores catastrales de los bienes de naturaleza rústica, de forma que tenga lugar la aproximación real de los mismos a los valores medios de mercado. Ello tendría, como efecto inmediato, el incremento de la recaudación del IBI de Rústica, y, consecuentemente, el aumento de las consignaciones con que cuentan los municipios para la realización de actuaciones en caminos rurales.

## ANEXO.- INFORME JURIDICO

Se emite el presente informe por orden del Sr. Diputado Delegado de Régimen Interior y Personal, según petición del Sr. Diputado-Delegado de Servicios Supramunicipales y Medio Ambiente.

El objeto del presente informe se concreta en lo siguiente:

*“Con vistas a formular a los Ayuntamientos de la provincia la propuesta que corresponda, en cuanto a reordenación del sistema de financiación de las actuaciones relativas a conservación, mantenimiento, arreglo o adecuación de caminos rurales, ruégole se emita por la Asesoría Jurídica de esta Corporación un informe jurídico que venga a analizar y fundamentar cual, de entre las figuras tributarias existentes, es la adecuada para financiar dichas actuaciones.”*

Con carácter previo, el Asesor Jurídico informante quiere significar que la cuestión que se someta a su consideración no reina pacíficamente, en el sentido de que ni la doctrina ni la jurisprudencia se han decantado por una solución que pueda reputarse consolidada y esta última, sobre todo Tribunales Superiores de Justicia, ha emitido pronunciamiento más en sentido negativo que positivo, acotando lo que legalmente no halla encaje en nuestro ordenamiento jurídico local, en materia tributaria, respecto de la financiación adecuada para actuaciones sobre caminos rurales en general. Y aún más, existe un sector de la doctrina que propugna la valoración de este problema a “extra muros” del marco tributario que configura la ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

De la mentada vacilación doctrinal y jurisprudencial, se deja constancia “ad cautelam” porque el criterio de este Letrado se emite con prudenciales reservas y con la convicción de que puedan existir otros dictámenes igualmente fundados en derecho que contradigan al aquí expresado.

### TIPOLOGÍA DE LOS TRIBUTOS Y SU ADECUACIÓN A LA CUESTIÓN DEBATIDA.

Como es sabido en nuestro ordenamiento jurídico-local, los tributos se clasifican en impuesto, tasas y contribuciones especiales. Los tributos constituyen un epígrafe dentro de los ingresos de Derecho público, entre los que, a los efectos del presente informe, cabe tener en cuenta los Precios Públicos.

El sistema de financiación de las actuaciones sobre caminos rurales debe excluir por definición, la figura de los impuestos que son tributos exigibles sin contraprestación alguna por parte de la Administración. Centramos nuestra atención en:

**A) TASAS.-** El concepto de Tasa que conforma la ley 39/1988, tras las modificaciones que introduce la Ley 8/1989 resulta absolutamente inadecuado para la aplicación de este ingreso de Derecho Público al sistema de financiación propuesto.

Los caminos rurales son bienes de dominio y uso público local, cuya conservación y policía son de la competencia de la entidad local (artículos 25.2 d), 26.1 a) y 79.3 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local); y su conservación, vigilancia y seguridad no puede considerarse como la prestación de un servicio o realización de actividades administrativas a los ciudadanos sino como una actuación en bienes cuya conservación y vigilancia debe realizar el Ayuntamiento y cuya financiación no puede consistir en la aplicación de una tasa municipal. En tal sentido dejamos citada la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Granada, de fecha 6-2-1998, marginal JT 1998\353.

En igual sentido se pronuncia el citado Tribunal en sentencia de 23 de diciembre de 1996, marginal JT 1996\1706, que literalmente dice *“no cabe financiar mediante una tasa municipal la reparación de caminos y vías públicas rurales, al no ser éste un servicio prestado por el Ayuntamiento, sino una actividad del mismo consistente en la realización de diversas obras que debieron financiarse mediante contribuciones especiales”*

**B) PRECIOS PÚBLICOS .-** En íntima conexión con el precedente expositivo, hemos de señalar que este ingreso de derecho público, no puede utilizarse en el sistema de financiación sobre el que dictaminamos. Efectivamente, el artículo 41 de la Ley de Haciendas Locales recoge el concepto de precios públicos y las actuaciones sobre caminos rurales no determina el que se conforme el hecho imponible del precio público al no existir una utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, constituyendo la prestación de esos servicios administrativos el cumplimiento por el Ayuntamiento de sus irrenunciables obligaciones legales, pudiendo configurarse el precio público como un impuesto encubierto contrario al principio de legalidad tributaria.

La STC 185\1995 de 14 de Diciembre, establece que sólo pueden establecerse precios públicos para financiar la prestación de servicios públicos o por la realización de actividades administrativas que sean de recepción voluntaria para los administrados o que se presten en concurrencia con el sector privado.

En definitiva, no cabe financiar las actuaciones sobre caminos rurales mediante precios públicos al tener el mismo carácter coactivo como lo demuestra su naturaleza no contractual y su prestación sin previo requerimiento por parte del ciudadano.

**C) CONTRIBUCIONES ESPECIALES.-** Tanto la doctrina como la jurisprudencia parecen mantener que la forma de financiación más adecuada para el arreglo y mantenimiento de caminos y vías públicas rurales, pasa por la constitución de un sistema de contribuciones especiales. Y no decimos casualmente “parecen mantener” ya que no existe un pronunciamiento neto y definitivo sobre esta cuestión. El artículo 28 de la Ley dice que constituye el hecho imponible de las Contribuciones Especiales, la obtención, por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las Entidades respectivas.

Así pues, el contenido del hecho imponible viene determinado por el beneficio especial a personas determinadas. La jurisprudencia del TS (Sentencia de 16-4-98, RJ 1998\3041) ha dejado sentado con reiteración que *“para poder imponer contribuciones especiales, es necesario que quede acreditada la existencia de un beneficio especial (que es uno de los factores que componen el aspecto material del elemento objetivo del hecho imponible), destruyéndose el concepto de beneficio especial si se entendiera que el beneficio común o general es equivalente a aquél.”*

Es evidente que cualquier actuación sobre caminos rurales constituye un beneficio especial sobre las fincas a través de las que discurre. Ello es así, sin que pueda descartarse que también el interés al que atiende es el común o general. Ya que si así fuera y se estimase predominante, la aplicación de este ingreso de derecho público quedaría invalidado para la financiación que se propone.

El problema se plantea, sobre todo, cuando la actuación se concreta en el mantenimiento, ya que una actuación que exigiera una prestación continuada y la exacción de las Contribuciones Especiales, se realizarán mediante un pago periódico, sin solución de continuidad, entraría en conflicto con el propio concepto y la propia naturaleza de este ingreso de derecho público. Para salvar esta posible objeción legal podría establecerse un sistema de financiación que arbitrara cada cierto tiempo, la constitución de Contribuciones Especiales, cuyo importe presupuestado fuera el adecuado para atender las actuaciones sobre mantenimiento.

Tal es el parecer del Letrado informante que somete su dictamen a otro mejor fundado en derecho Jaén, a 29 de marzo de 2001. EL LETRADO ASESOR-JURÍDICO. Fdo.: Ramón Porrás González