



**Primero.-** Por el citado particular se interpuso recurso contencioso que fue admitido a trámite y, tras reclamarse el expediente administrativo, la actora formuló demanda sobre la base de los hechos que alegaba, y respecto de los que invocó los fundamentos jurídicos que estimó oportunos, terminando con la solicitud de que se admitiera la demanda y se dictase sentencia en la que, estimando el recurso en todas sus partes, se anulara la resolución impugnada.

**Segundo.-** Admitida a trámite la demanda, se dio traslado de la misma a la Administración demandada, quien manifestó su voluntad de oponerse a la misma sobre la base de los hechos que alegaban, y respecto de los que invocaron los fundamentos jurídicos que estimaron oportunos, terminando con la solicitud de que se desestimara la demanda y se dictara sentencia por la que se les absolviera de las pretensiones en su contra formuladas.

**Tercero.-** Practicadas las pruebas que fueron admitidas y tras las respectivas conclusiones por escrito has que dado los autos pendientes de dictarse la correspondiente sentencia.

**Cuarto.-** En la sustanciación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** Es objeto del procedimiento la desestimación por silencio administrativo por el Ayuntamiento de Zamora del recurso de reposición interpuesto en fecha 10 de agosto de 2011 contra el Decreto de 16 de junio de 2011 que suspende la aprobación definitiva del PU de la UA 01 “Espíritu Santo” presentado por la recurrente con fecha de visado 24/07/2008 y 1/03/2010 y concede a la Junta de Castilla y León un plazo de un mes para que acuda a los tribunales para la legítima defensa de sus competencias.

Entiende la mercantil recurrente que la resolución recurrida es nula de pleno derecho y debe ser revocada en base a los siguientes argumentos:

1. Es contraria al ordenamiento jurídico y vulnera los Derechos de este interesado causando indefensión: falta de resolución del recurso en tiempo y forma, suspensión del procedimiento administrativo carente de eficacia, se deja en manos de una administración diferente e incompetente la aprobación del PU, dispensa singular injustificada de la norma a favor de un tercero (contra principio de igualdad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad).



- En el momento en el que se había pasado el plazo de suspensión otorgado para la aprobación definitiva del PU (1 mes), ya se debía haber resuelto el recurso de reposición del demandante (plazo máximo de un mes el 8 de septiembre de 2011). La junta pretendió, con su propio recurso de reposición, mantener sine die abierto el PU.

- Cuando se interpuso el recurso de reposición ya estaba vigente el nuevo PGOU (publicado el 21 de julio de 2011) que asumía las determinaciones del ED y del PAyR de la UA 01 "Espíritu Santo), que no recoge ninguna vía pecuaria ni hay ninguna parcela de dominio público. Inderogabilidad singular de los Reglamento (art. 52.2 ley 30/92). La Junta ha pretendido siempre la exclusión del proyecto de una vía pecuaria que no aparecía en ninguna norma.

2. La desestimación presunta del recurso de reposición es nula de pleno derecho del art. 62 ley 30/92 por vulnerar el art. 9.3 CE, los art. 42, 43, 44, 56 y 57 Ley 30/92, los arts. 251 y 253 RUCyL y el art. 207 RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

No se podría suspender la aprobación definitiva porque ya se había producido y no concurría ninguna de las causas de suspensión de los procedimientos administrativos. La aprobación se habría producido vía art. 251 y 253 RUCyL al no haberse producido alegaciones durante la fase de información pública, sin necesidad de resolución expresa. La aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización debería entenderse producida automáticamente en virtud de ley el 21 de noviembre de 2010, -un mes después de la publicación sin alegaciones- o por silencio administrativo el 28 de marzo de 2011 -6 meses después de la aprobación inicial existan o no alegaciones-), siendo el procedimiento de aprobación de carácter reglado y que no puede quedar su aprobación a la libre voluntad de la Administración. Se ha denegado indebidamente la emisión del certificado de silencio administrativo.

Los informes del EA no son vinculantes y además no tienen el carácter de acto administrativo para que puedan vincular ni al órgano administrativo ni a terceros, son meras apreciaciones de un técnico. No se puede modificar un PG vía estudio de detalle para incluir la vía pecuaria que es lo que pretende la Junta, no es un problema de propiedad sino de su inclusión en el instrumento urbanístico como dominio público.

3. Planteamiento de una cuestión de ilegalidad para el caso de dictarse una sentencia estimatoria sobre la no existencia de silencio administrativo positivo por la existencia de un dominio público no recogido en el PGOU aprobado por Orden FYM/895/2011m de 11 de julio ni en el ED ni el PAyR de la UA 01 "Espíritu Santo". Si se estimase que el PGOU aprobado por orden FYM 895/2011 de 11 de julio no contiene las vías pecuarias de la zona urbana del municipio de Zamora siendo ilegal y ello fuera la causa de la desestimación de este recurso, al ser el recurso de reposición un acto de aplicación de la

citada normativa, y desestimarse por la ilegalidad de la disposición general, debería elevarse la cuestión de ilegalidad contra dicha disposición.

En aplicación al supuesto concreto, hay que constatar que a lo largo de este desarrollo urbanístico la administración competente Excmo. Ayuntamiento de Zamora no ha dictado NINGUNA RESOLUCIÓN EXPRESA, salvo el decreto de 11 de junio de 2011y la aprobación inicial del proyecto de urbanización de fecha 21 de septiembre de 2011, existiendo una estimación por silencio de la solicitud, se pretende variar lo ya resuelto impidiendo la ejecución y se vulnera el principio de invariabilidad, vulnerando el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la constitución española) y derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (artículo 24 del mismo texto).

4. Vulneración de la obligación de dictar resolución expresa y de emitir certificación que impide la ejecución del desarrollo de la unidad de actuación. Vulneración de los arts. 33 y 24 CE, nulidad de pleno derecho por infracción de norma legal del art. 62 Ley 30/92.

La Administración impide la consolidación del derecho a urbanizar del recurrente en base a 2 actuaciones que son contrarias a derecho: iniciación de un procedimiento de revisión de oficio por parte del Servicio Territorial de medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de fecha 22 de septiembre de 2010 (que llaman “expediente contradictorio”) y no resuelto en tiempo y forma; y la iniciación de un nuevo procedimiento de aprobación definitiva de un proyecto de actuación existiendo ya uno vigente y firme, negándose por lo tanto a la emisión de un certificado acreditativo de no existencia de alegaciones o de silencio administrativo.

Los actos administrativos de la Junta en los que “consta” la vía pecuaria no son actos administrativos aprobados y vinculantes.

5. El recurso de reposición formulado por el Servicio territorial de la Junta contra el Decreto de 16 de junio de 2011 para conseguir la inclusión de las Vías pecuarias como requisito para la concesión de una licencia de urbanización vulnera el principio de legalidad y los arts. 6 y 8 de la ley 3/1995 de vías pecuarias y el art. 33 CE, incurriendo en desviación de poder.

La vía pecuaria que alega la Administración que existe no está deslindada como forma de oponerla a la propiedad del recurrente que está inscrita en el RP, no estando aprobado el estudio documental de la misma presentado en el año 1996 y 2002 ante el Ayuntamiento de Zamora. Si se le diere validez al deslinde que dice la Junta que se aprobó en el 1935 se vulneraría el principio de legalidad por cuanto ha devenido ineficaz y tiene actualmente un contenido imposible, puesto que existen construidos edificios sobre la pretendida vía pecuaria (folio 76 de la demanda) y además no se puede reivindicar dicha vía sobre la propiedad del recurrente ya que incluso antes del “pretendido deslinde” habría prescrito el derecho de la Junta y si se pretendiera su restablecimiento debería expropiarse por la Junta según el art. 6 Ley 3/95.



## **Segundo.- Posición de la Administración demandada.**

La Administración demandada solicita la desestimación íntegra del recurso formulado en base a los siguientes argumentos:

1. Solicita en primer lugar la inadmisión de la demanda respecto de aquellos argumentos y pretensiones de carácter civil q se articulan sobre la propiedad del terreno de la UA 01 y la existencia o no de la vía pecuaria “Cordel Sanabrés”.
2. No existencia de desviación de poder en la actuación del Ayuntamiento respecto de aquellos hechos declarados probados en el orden penal.
3. Imposibilidad de elevar cuestión de ilegalidad del PGOU en los supuestos de desestimación de la demanda y ausencia de legitimación ad causam para causarse perjuicios a si mismo.
4. Exclusión del debate de pretensiones ajenas al acto recurrido, que se concreta en la suspensión del expediente urbanístico de aprobación del PU, y posteriores y sobrevenidas a dicho acto ya que no se ha recurrido por inactividad del Ayuntamiento en la aprobación y se incurriría en desviación procesal.
5. Que el acto dictado y recurrido es conforme a derecho por cuanto se acordó la suspensión del procedimiento para que se resolviese en vía civil la cuestión de la propiedad, de la que carece de competencia el Ayuntamiento, beneficiando de esta manera a la propia recurrente.

Que la suspensión acordada está amparada legalmente para salvaguardar los intereses en juego, debiendo ser la recurrente la que acudiera a la vía civil para impugnar el deslinde la vía pecuaria y defender su derecho privado de propiedad frente al dominio público. La paralización del procedimiento tiene causa exclusiva en la falta de actuación ante los tribunales del recurrente, quien prefirió acudir a la jurisdicción penal por prevaricación del Ayuntamiento (que obligó a suspender el procedimiento) y ha tardado 4 años en presentar el recurso contra el silencio.

6. Que el silencio administrativo ante la presencia de una vía pecuaria (alegada por la Administración en escrito de 22 de septiembre de 2010) tiene carácter negativo y no positivo como reclama la demandante al afectar a un dominio público, puesto que no se pueden adquirir facultades urbanísticas en contra de las leyes o el planeamiento urbanístico.

7. No se reúnen los requisitos para acceder a la aprobación definitiva del PU sin la resolución expresa según el art. 251.3 RUCyL ya que existen alegaciones de un tercero, se han presentado informes contrarios por la existencia de un conflicto civil y porque no es el único propietario del terreno.

8. Falta de competencia del Ayuntamiento para decidir la legalidad del PGOU, que aprueba la CCAA, sin que pueda decir nada sobre la existencia o no de la vía pecuaria y su trazado.

9. Que en fecha 5 de mayo de 2017 se ha publicado en el BOCYL la aprobación del PU 01 “Espíritu Santo” del PGOU de Zamora por iniciativa privada del recurrente y a instancia de la Junta, sin que desde esa fecha se haya realizado actuación urbanizadora alguna.

### **Tercero.- Silencio administrativo**

La primera de las cuestiones a debatir es si existe o no silencio administrativo positivo en cuanto a la aprobación del PU cuya suspensión se acordó por el Ayuntamiento de Zamora.

Todo el proyecto de actuación sobre la Unidad 01 “Espíritu Santo” comienza en el año 2006 con la solicitud del estudio de detalle, PA y reparcelación conforme a la norma urbanística vigente (PGOU 2001). La compraventa de las parcelas de tal unidad se había producido por la recurrente el día 19 de julio de 2005 (doc. 5 de la demanda: se adquirieron dos fincas, una rústica inscrita al tomo 1809, libro 476, folio 84, finca número 13371 y ref. catastral 9986005TL699N0001ZK y otra urbana, inscrita al TOMO 2005, Libro 668, folio 113, finca número 621694 y ref. catastral número 9986003TL6998N0001GK). En la escritura aparecen como libres de cargas y gravámenes.

La aprobación de tales instrumentos se produjo mediante la publicación en el BOP de 25 de febrero de 2008 y BOCYL de 13 de marzo de 2008 (por silencio conforme al art. 251.4 RUCyL), como consecuencia de los cuales se procedió a la entrega al Ayuntamiento de las parcelas resultantes de su patrimonio (parcela número 3, UFI-3 del PGOU con una superficie de 321'29 m<sup>2</sup>, parcela núm. 4 como dotación urbanística pública con una superficie de 721'57 m<sup>2</sup> y parcela núm. 6 de viales con una superficie de 1.158'15 m<sup>2</sup>). Incluso antes de su aprobación (y de la urbanización suspendida en el acto recurrido) se había presentado una licencia de obra para proyecto básico de 20 viviendas en las parcelas 1 y 2 de la UA, suspendida mediante Decreto de Alcaldía de 5 de diciembre de 2006.

La presentación del PU se realizó el 25 de julio de 2008 (solicitando la ejecución simultánea tanto de la urbanización como de las construcciones e instalaciones permitidas). Sobre este proyecto se emiten informes (folio 7 y sig. exped. PU) poniendo de relieve una serie de deficiencias en la documentación remitida, requiriéndose la subsanación en decreto de 3 de noviembre de 2008 (folios 13 a 15 EA). Aportada la documentación que se estimó pertinente el 1 de marzo de 2010 y tras los informes favorables del técnico de obras públicas y jurídico en septiembre de 2010, se procede a la aprobación provisional el Sesión de la JGL del ayuntamiento de 28 septiembre de 2010 (folio 37 EA) sometiendo a información pública el proyecto (BOCYL de 20 de



octubre de 2010 y tablón de anuncio del ayuntamiento, folios 44 y 45 EA). Mediante escrito presentado el 26 de noviembre de 2010 (folio 52 EA) solicita que se certifique que no ha habido alegaciones durante el período de información pública y se proceda a su aprobación conforme al art. 253 RUCyL, así como que se proceda a la publicación de la aprobación (folio 64 EA). El día 12 de enero de 2011 se solicita informe a la JCyL sobre la solicitud de publicación en aplicación del art. 251.3.f) RUCyL (folio 63 EA). Se reitera la solicitud de certificación de no existencia de alegaciones en el período de información pública el día 1 de marzo de 2011 (folios 122 y 123 EA), momento en el que se entrega a la recurrente el informe de 22 de febrero de la Oficina de Gestión Urbanística de 22 de febrero de 2011 (folios 129 y sig. EA) en el que se pone de relieve que existe una “solicitud de revisión de oficio” presentada en el ayuntamiento el 22 de septiembre de 2010 por parte del STMA de Zamora y que en tanto en cuanto no se resuelva dicha solicitud no se puede producir la certificación de falta de presentación de alegaciones a los efectos del art. 251.3.f) RUCyL y que fue objeto de aclaración en escrito presentado el 17 de noviembre de 2010 (folios 1 y 2 y 10 y 11 EA núm. 4). Ambos escritos fueron considerados por el Ayuntamiento como el ejercicio en materia de urbanismo como una acción pública del art. 150 LUCyL en materia de urbanismo como alegaciones a la aprobación del proyecto de urbanización. De ambos escritos la recurrente tuvo cumplido conocimiento el día 24 de noviembre de 2010 (folio 15 EA núm. 4), precisamente dos días antes de solicitar por primera vez que se apruebe definitivamente por falta de alegaciones en el trámite de información pública.

Se emite un informe por parte del secretario del Ayuntamiento (folios 137 y sig. EA) en el que se pone de manifiesto por la Administración la postura que ha venido manteniendo desde hace casi 10 años: la cuestión de la propiedad de los terrenos es un conflicto civil y que evidentemente tendrá implicación en los aprovechamientos y que el Ayuntamiento no puede dirimir el conflicto entre la Junta de Castilla y León y la Empresa MARTÍN FERNÁNDEZ MANUEL S.L. “pese a que la Junta, con apariencia de buen derecho, aporta certificación de deslinde y planimetría contrastada con la municipal del Cordel Sanabrés a su paso por la citada parcela, ya que, por su parte, la empresa [REDACTED] igualmente aporta escritura pública e inscripción registral de los terrenos objeto de conflicto”. Se dicta entonces Decreto de la Alcaldesa de Zamora de 20 de abril de 2011 para que se incoe el expediente de aprobación definitiva del PU de la UA 01 “Espíritu Santo”, requiriendo a las partes para que formulen alegaciones. La recurrente solicita que se emita certificado acreditativo de que no existen alegaciones en la fase de información pública y del silencio administrativo positivo al haber transcurrido más de 6 meses desde la aprobación inicial conforme al art. 251.3 RUCyL (folios 163 y sig. EA) desde el día 28 de marzo de 2011, por lo que no se podría abrir un “expediente para la aprobación definitiva” porque ya se ha producido ni desde luego



decretar la suspensión de la resolución de un procedimiento ya finalizado y firme, además de que en su caso el expediente de revisión de oficio habría caducado.

La Junta dictó Resolución de 6 de mayo de 2011 (folios 189 y sig. EA) por la que se deniega la publicación de la aprobación definitiva y sin resolución expresa del proyecto de urbanización UA 01 Espíritu Santo de Zamora solicitado el día 3 de enero de 2011, contra el que se interpuso recurso de alzada (folios 180 y sig. EA). La razón jurídica de esta desestimación es que debe existir una resolución expresa o certificación municipal del secretario municipal que acredite los extremos del art. 253.4.a) RUCyL.

El decreto que aquí se recurre de fecha 16 de junio de 2011 suspende la aprobación definitiva del PU y concede un mes a la Junta de Castilla y León para que acuda a los Tribunales a ejercitar las acciones judiciales que considere pertinentes para la defensa de sus competencias (folios 200 y sig. EA). Antes de la notificación de este Decreto (que se produjo el 11 de julio de 2011 -folio 205 EA-), la recurrente solicita de nuevo el día 27 de junio de 2011 (folios 207 y sig. EA) que como no existen alegaciones ni informes negativos en el trámite de información pública tras la publicación de la aprobación provisional el 20 de octubre de 2010 que se emita “certificado acreditativo de la no emisión de certificación acreditativa de silencio administrativo positivo” del PU conforme a la legalidad vigente en el momento de su producción, al haber pasado más de 6 meses desde la aprobación inicial según el art. 251.3 RUCyL.

La Junta interpone recurso de reposición contra el Decreto de 16 de junio de 2011 (folios 214 y sig. EA) porque entiende que “el Ayuntamiento de Zamora carece de competencias para instar a esta Comunidad a ejercer sus competencia propias, no pudiendo indicar el plazo que dispone para ejercerlas. El perentorio plazo de un mes que manifiesta el Decreto de Alcaldía no concuerda con el plazo imprescriptible de la potestad de recuperación de oficio, ni con los plazos de prescripción que para las acciones reales prevén el Código Civil, la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley Hipotecaria”.

El recurso de reposición de la mercantil demandante se interpone el 10 de agosto de 2011 (folios 218 y sig. EA) alegando que “que la reciente revisión del Plan General de ordenación Urbana, recientemente aprobado, y ratificado por el Excmo. Ayuntamiento de Zamora asume la ordenación detallada de esta unidad de actuación y contempla el proyecto de actuación y de reparcelación como aprobados y firmes, en los mismos términos en que fue aprobado en febrero de 2008, asumiendo toda la ordenación detallada del mismo y su contenido” y que no se puede suspender un procedimiento después de que haya finalizado el mismo por silencio según el art. 251.3 RUCyL y que la causa de suspensión no está prevista dentro de los arts. 42.5 Ley 30/92 y que “Es ilegal, sustentar una suspensión sine día de la resolución de este procedimiento en la duda acerca del propietario aun cuando ya hubiera litigio ante los tribunales, ya que el



propietario que consta en el registro se presume que es el titular a todos los efectos legales”.

De todo lo expuesto sobre el expediente administrativo, debemos desestimar la primera de las alegaciones del recurrente. Así efectivamente no constan alegaciones “dentro” del expediente de aprobación del PU pero sí deben considerarse como alegaciones contra el PU las realizadas solicitando la revisión de oficio del ED porque se refieren al mismo zona del instrumento urbanístico al que el PU se refiere y está subordinado al mismo. Así no es posible la aplicación del art. 251.3.f) RUCyL (al que se remite el art. 253.3) que dice que “f) *No será preceptiva la aprobación definitiva expresa si no se presentan alegaciones o alternativas en la información pública ni se introducen cambios tras la aprobación inicial. En tal caso la aprobación inicial quedará elevada a definitiva y deberá notificarse y publicarse como tal. Las notificaciones y publicaciones oficiales deben referirse a la certificación del secretario municipal acreditativa de la aprobación definitiva sin resolución expresa*”. Porque efectivamente se presentaron alegaciones, siendo además curioso que la primera solicitud de que se proceda a la aprobación expresa definitiva se haga exactamente dos días después de que la recurrente tenga conocimiento de la solicitud de revisión de oficio del ED. Y también hay informes contrarios a la aprobación como consecuencia de esta petición cuya razón fundamental es de fondo: la controversia entre la junta y el recurrente sobre la propiedad de parte del terreno en el que pasa el Cordel Sanabrés. Esta controversia de propiedad existente de facto sin que, efectivamente, pueda ser resuelta por el Ayuntamiento: la Junta en aplicación de la Ley de Vías Pecuarias (art. 8) y la recurrente por la compraventa de los terrenos en el año 2005. Pero es que además, esta circunstancia no puede decir la recurrente que apareciera ex novo en el trámite de información pública del PU. Dentro del procedimiento de aprobación del ED y PA aparece por primera vez la problemática de dicha vía pecuaria (folio 40 de su expediente) el 4 de mayo de 2006. Se solicitó certificado por el Secretario del Ayuntamiento sobre las alegaciones presentadas por el STMA de la Junta en relación con las vías pecuarias sin que constara alegación para la aprobación de la revisión del PGOU del año 2001 (folio 49 de su expediente) en el que el suelo de la UA constaba como suelo urbano no consolidado y no como suelo rústico protegido. Y consta en el mismo expediente a los folios 85 y sig: acta de deslinde del cordel sanabrés del 11 de noviembre de 1932 (folio 126 a 128 y su plano), publicado el 30 de septiembre de 1932, y su aprobación por Orden de la Dirección General de Ganadería de 2 de mayo de 1935, junto al proyecto de clasificación de las vías pecuarias. El hecho de que dicho informe se solicitara “pro error” al no ser preceptivo ni vinculante (informe TAG 158 y sig. de su expediente), no puede obviar el hecho de que se solicitó la revisión de oficio y de que independientemente de su resultado, la vinculación jurídica entre la posible nulidad del ED y PAyR y el PU. Por lo tanto, la conclusión no puede ser



sino que no era posible haber entendido que el procedimiento había finalizado al no existir alegaciones y que debía emitirse el certificado de falta de alegaciones para que la recurrente pudiera haber obtenido la publicación de la aprobación definitiva ni la certificación del Secretario prevista en el art. 253.4.a) RUCyL.

Tampoco cabe aplicar el apartado e) del mismo precepto que prevé que: ni aplicar el art. 251.3.e) RUCyL al no darse los requisitos de dicho precepto: se ha denegado la publicación de la aprobación por silencio por la Junta y la recurrente no lo recurrió y la estimación por silencio afectaría un bien de dominio público por lo que sería de aplicación el art. 99.3 LUCYL que prevé expresamente que no se pueden otorgar licencias cuando se afecte a estos bienes. Pero además, como se dirá más adelante, no es la única propietaria del terreno siendo la cuestión fundamental la de determinar la prevalencia del derecho para poder llevar a cabo la urbanización.

#### **Cuarto.- Naturaleza jurídica de las vías pecuarias**

Es sumamente significativa la STSJ de Extremadura núm. 1147/2011, de 28 de diciembre, en el rec. 838/2009, que sobre la naturaleza jurídica de las vías pecuarias y el deslinde señala:

*"La primera norma que atribuyó expresamente a las vías pecuarias el carácter de dominio público fue el artículo 13 del Real Decreto de 13 de agosto de 1892, conforme al cual, "las vías pecuarias, los abrevaderos y los descansaderos de la ganadería son bienes de dominio público, y son imprescriptibles, sin que en ningún caso puedan legitimarse las roturaciones hechas en ellos". Con ello se pretendió reforzar la protección de la misma, ante las denuncias de un creciente deterioro de la red nacional de vías pecuarias debido a intrusiones de particulares y colindantes, y respecto de las que el entonces reciente artículo 570 del Código Civil no otorgaba suficiente protección. Desde entonces, todas las normas que sucesivamente se han ido promulgando han reiterado este carácter de dominio público, y por lo tanto imprescriptible e inalienable de las vías pecuarias (aunque no han precisado el importante extremo de si tal carácter les viene dado por el hecho de haber sido tradicionalmente utilizadas como tales, o si para ello era preciso el acto administrativo de calificación, o incluso también el deslinde); sin embargo, y con la misma reiteración, de una manera u otra, esas normas han venido reconociendo efectos a las posesiones legitimadas por el transcurso del tiempo, o, en general, a derechos de propiedad consolidados sobre los terrenos que las integran.*

*Así, el artículo 1 del Real Decreto-Ley de 5 de junio de 1924, tras decir que "las vías pecuarias son bienes de dominio público y están destinadas al tránsito de los ganados", y que en tal concepto "no serán susceptibles de prescripción y no podrá alegarse para su apropiación el mayor o menor tiempo que hubieran sido ocupadas, ni en ningún caso podrán legitimarse las usurpaciones de que sean objeto", deja a salvo de la facultad de*



*restablecimiento y reivindicación de las mismas por parte de la Administración "los casos en que se haya legitimado, conforme a las leyes, el derecho adquirido, haciéndose la adquisición irreivindicable". Esta misma redacción, con modificaciones no sustanciales, se repite en la base 2ª del Decreto de 7 de diciembre de 1931 y en el artículo 1 del Decreto de 23 de diciembre de 1944 .*

*Por último, el artículo 1 de la Ley 22/1974, de 27 de junio de vías pecuarias, insiste en que "las vías pecuarias son los bienes de dominio público destinados principalmente al tránsito de ganados; no son susceptibles de prescripción ni de enajenación, ni podrá alegarse para su apropiación el tiempo que hayan sido ocupados, ni legitimarse las usurpaciones de que hayan sido objeto", pero el problema de la propiedad lo mantiene vivo al precisar, en la Disposición Final Primera que "lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos que hayan hecho irreivindicables los terrenos ocupados de vías pecuarias, y cuyas situaciones se apreciarán por los Tribunales de Justicia".*

*En definitiva, la impresión que dan los textos normativos transcritos es que las vías pecuarias, por ser de dominio público, no podían adquirirse por los particulares mediante la prescripción ni por ningún otro título, pero que si se producía y se consolidaba esa adquisición, el derecho privado adquirido prevalecerá sobre el carácter de dominio público. Semejante contradicción, o al menos esa inestable base conceptual, es la que ha determinado que la jurisprudencia haya ido enfrentándose a los distintos casos que ante ella se han ido planteado sin unos criterios claros y uniformes.*

*No es difícil, en efecto, encontrar afirmaciones contradictorias en la jurisprudencia contencioso administrativa del Tribunal Supremo. Particularmente la contradicción más llamativa es la consistente en asegurar, en no pocas ocasiones, que dada la naturaleza del deslinde, no pueden ventilarse en un procedimiento contencioso-administrativo de impugnación del mismo cuestiones atinentes a la propiedad, sino exclusivamente cuestiones de procedimiento o de adecuación del deslinde al acto de calificación que le precede (así, por ejemplo, sentencias del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1984 , 22 de mayo de 1985 17 de junio de 1987 , 25 de junio de 1987 , 22 de marzo de 1989 y, sin embargo, matizar en otras ocasiones que "ello no significa que, en el ejercicio de la potestad de deslinde, la Administración no deba tener en cuenta ciertas reglas civiles, como las relativas a los títulos sobre la propiedad o posesión alegados por los interesados que participen en el procedimiento de deslinde, por lo que en este caso, si no los tiene en cuenta adecuadamente, el acto aprobatorio de deslinde sí que podía ser impugnado en el recurso contencioso administrativo, por lo que esta Jurisdicción aplicaría las normas civiles en los términos del artículo 4 de la LJCA como cuestión prejudicial" ( SSTs 18 noviembre 1975 , 5 de noviembre de 1990 , 7 de febrero de 1996 , 27 de mayo de 2003 . Así, se declaró nulo el deslinde de vías pecuarias por la sola razón*



*de haber conculcado derechos de propiedad adquiridos por usucapión las sentencias del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 1988 , 10 de febrero de 1989 y 22 de marzo de 1989*

*Por lo que se refiere a la fuerza de las inscripciones registrales de titularidades privadas sobre el terreno objeto del deslinde, de un lado las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1989 , 22 de marzo de 1990 , 3 de julio de 1991 , 3 de marzo de 1994 y 7 de febrero de 1996 sostienen que "el deslinde administrativo no puede desconocer, sino que ha de respetar, la presunción de legalidad que se deriva del concreto texto del artículo 34 de la LH en favor de la propiedad inscrita en el Registro, estableciendo de esta forma una limitación de la facultad del deslinde de la Administración", aunque cuidándose de precisar que "para que entre en juego esta limitación habrá de estar suficientemente probado, por lo menos prima facie, que la porción de terreno discutido se encuentra inscrita en el Registro de la Propiedad", mientras que, por su parte, las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1946 , 4 de noviembre de 1963 , 8 de mayo de 1965 , 17 de octubre de 1978 , 21 de marzo de 1979 y 14 de noviembre de 1995 aseveran más bien que "la falta de constancia en el Registro o en los títulos de propiedad no implica inexistencia de la vía pecuaria, ya que las vías pecuarias no representan servidumbre de paso o carga alguna, ni derecho limitativo del dominio, y sí son, como precisa el artículo 1 del Decreto de 23 de diciembre de 19544, una faja de terreno de dominio nacional, o una faja o zona partícipe de la naturaleza propia del dominio público, como refiere la sentencia de 4 de noviembre de 1963 , y por tanto su existencia surge de la propia clasificación y deslinde", de lo que se deriva que ante dicho carácter de dominio público nada podrían las inscripciones registrales.*

*Tanta variabilidad de criterio podía acaso justificarse por la referida ambigüedad de los textos que regulaban la materia.*

*Sin embargo, con la promulgación de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias buena parte de las dudas han quedado disipadas.*

*El artículo 8 de dicha Ley , relativo al deslinde de vías pecuarias ya clasificadas, deja bien claro, en primer lugar, que el deslinde no produce exclusivamente efectos posesorios, sino que "declara la posesión y la titularidad demanial a favor de la Comunidad Autónoma" en segundo lugar, que la potestad de autotutela de la Administración Pública prevalece, por expresa opción del legislador, frente a la presunción de legitimidad de las titularidades inscritas en el Registro de la Propiedad ("sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados" -párrafo tercero in fine-), hasta el punto de que el acto administrativo de deslinde, una vez aprobado, se configura excepcionalmente como título suficiente para rectificar las situaciones registrales contradictorias con el deslinde (párrafo cuarto y también, en el caso de terrenos que nunca accedieron al Registro, para*



la inmatriculación a favor de la Comunidad Autónoma; y por último, establece que quienes vean o crean vulnerados sus derechos por el deslinde, tal y como se ha aprobado por la Administración, "podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos", calificando en el apartado sexto esas acciones como civiles, y atribuyéndoles un plazo de prescripción de cinco años computados "a partir de la fecha de la aprobación del deslinde".

A la vista del tenor de este artículo 8 de la Ley 3/1995 de 23 de marzo interpretado a la luz de sus antecedentes histórico- legislativos ya expuestos, y ponderando igualmente el contexto normativo integrado por disposiciones del mismo rango como el Código Civil y la Ley Hipotecaria pueden señalarse ya cuáles son los criterios que han de tenerse en cuenta a la hora de dilucidar en qué casos y a través de qué cauces los derechos de propiedad consolidados de los particulares pueden oponerse con éxito al deslinde de vías pecuarias practicado por las Administraciones competentes a partir de la entrada en vigor de dicha Ley 3/1995.

1.- Como primera evidencia de la que hay que partir, debe subrayarse que la sola apariencia de legitimidad y exactitud derivada del hecho de la titularidad registral de parte del terreno deslindado a favor de un particular, no es oponible ni en vía civil ni, por supuesto, en vía contencioso-administrativa, a la presunción de legitimidad de la actuación administrativa en materia de deslinde. Prevalece el deslinde frente a la inscripción registral, y por ello la Administración no se verá obligada a destruir la presunción iuris tantum de exactitud establecida por el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, sino que le bastará con rectificarla, conforme dispone el párrafo cuarto del artículo 8 de la Ley 3/1995.

Debe significarse que a estos efectos resulta irrelevante que la inscripción sea anterior o posterior a la fecha del acto de clasificación como vía pecuaria que sea presupuesto del deslinde. No le bastará, por tanto, al particular, ni en vía civil ni en vía contencioso-administrativa, con presentar una certificación registral en la que conste que es titular inscrito sin contradicción de un terreno perfectamente identificado que coincida con parte del espacio deslindado como vía pecuaria.

2. Sin embargo, y obviamente, por exigencias del artículo 33 de la Constitución debe mantenerse intacto el principio de que allí donde se haya producido, conforme a la normativa (civil e hipotecaria) vigente en su momento, una adquisición plena y firme del derecho de propiedad (con o sin inscripción registral) sobre terrenos que después vayan a ser deslindados, ese derecho podrá esgrimirse frente a la Administración y será obstáculo para la adquisición plena de los terrenos en favor de la Comunidad Autónoma correspondiente, mientras no se produzca formalmente la expropiación.

Dicha adquisición plena y firme del derecho de propiedad privada sobre los terrenos integrantes de una vía pecuaria se habrá podido producir, fundamentalmente, por tres



causas: en primer lugar, por enajenación llevada a cabo por la propia Administración que, en el momento en que se produjera, fuese competente para la clasificación y el deslinde (así lo permitían expresamente los artículos 11 y siguientes de la Ley 22/1974, de 27 de junio previa declaración de innecesariedad); en segundo lugar, por medio de la usucapión, conforme a las reglas del Código Civil y en tercer lugar, la adquisición "ex lege" contemplada por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria que, más allá de la mera presunción de exactitud establecida por su artículo 38 (que, insistimos, ha quedado neutralizada a estos efectos), comporta la adquisición inatacable de quien, confiando en el Registro, compra a título oneroso y de buena fe a quien no es dueño pero figura como tal en el Registro.

Evidentemente, y dadas las notas de la imprescriptibilidad e inalienabilidad del dominio público, los supuestos de posesión por más de treinta años (usucapión) y adquisición por fe pública registral van a desplegar una eficacia completamente distinta según en qué momento se hayan consumado, pues, una vez que los terrenos en cuestión merezcan ya la consideración de "dominio público", se verá mermada la eficacia de las normas civiles sobre adquisición de la propiedad, dada la reforzada protección del dominio público.

A estos efectos ha de tenerse en cuenta que respecto de las vías pecuarias, a diferencia de otros supuestos (como por ejemplo la zona marítimo-terrestre), la condición de "dominio público" no deriva de la "naturaleza" (por ejemplo geográfica) del bien, sino de una apreciación llevada a cabo por la propia Administración, a través del acto de la clasificación, de que genéricamente la vía que luego se habrá de deslindar (es decir, concretar sobre el terreno) fue utilizada tradicional o históricamente para tránsito del ganado, pues, con independencia de que en el momento presente los usos de las vías pecuarias puedan ser alternativos, lo cierto es que conforme a su definición legal han de reunir ese requisito histórico que sólo a través de un expediente administrativo puede apreciarse. Dicho de otro modo, el acto de clasificación es necesario para que la vía pecuaria sea jurídicamente considerada como de dominio público, y mientras que esa clasificación no se haya producido, no serán de aplicación las reglas jurídicas de protección especial del dominio público, sin que en absoluto pueda considerarse que los derechos privados consolidados con anterioridad a dicho acto se extinguen automáticamente por la mera declaración administrativa. De ese modo, en definitiva, habrá que distinguir según que los actos de adquisición alegados por los particulares se hayan producido antes o después de la clasificación administrativa de la vía pecuaria.

2.a) En el caso de la usucapión, si ésta se consumó por posesión continuada de treinta años, en concepto de dueño, pública y pacífica antes de la fecha de la clasificación, está claro que el usucapiante, y sus causahabientes (herederos, donatarios, compradores, etc.) estarán protegidos frente a la posterior clasificación y deslinde, pudiendo hacer prevalecer (después se dirá de qué modo) su derecho.



*En cambio, si la usucapión no se había consumado antes de la clasificación, entonces jugará de pleno la regla de imprescriptibilidad del dominio público, decayendo, sin derecho a indemnización por justiprecio.*

*La única excepción a esta regla la comportaría el caso de desafectación, que permitiría una usucapión posterior a la misma. Pero evidentemente, entonces tendrían que acreditarse los treinta años de posesión posteriores al acto de clasificación, sin que resulten computables los años en que se poseyó con anterioridad al mismo.*

*2.b) Lo mismo ocurre con la eficacia de la fe pública registral. Si antes de la fecha de la clasificación algún particular adquirió con todos los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria (es decir, adquirió de quien constaba en el Registro como titular y con facultades para transmitir, a título oneroso, de buena fe, e inscribiendo a su nombre), entonces su adquisición sería mantenida a pesar de la clasificación posterior, gozando también de protección, en consecuencia, sus causahabientes posteriores (herederos, compradores, etc.). Nótese que en este caso ya no está haciéndose prevalecer la "inscripción" sobre el acto de deslinde, sino el "derecho adquirido" (no por la inscripción, sino) por el mecanismo de protección de la fe pública registral establecido en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.*

*Pero si esa misma adquisición con los requisitos de dicho artículo se produce después de la clasificación, ha de prevalecer la protección reforzada de lo que ya tiene consideración de dominio público, sin necesidad alguna de inscripción registral, y sin perjuicio, desde luego, de las eventuales acciones civiles del adquirente contra el transmitente por evicción.*

*3.- Queda, por último, determinar cuál es la vía jurisdiccional que debe seguirse para la defensa de los derechos que, conforme a las reglas acabadas de exponer, deben considerarse prevalentes frente al deslinde administrativo apoyado en un acto previo de clasificación como vía pecuaria*

*La regla general que debe mantenerse sin ningún género de dudas después de la entrada en vigor de la Ley 3/1995 es la competencia de la jurisdicción civil. Se trata de acciones "civiles", como dice el párrafo sexto del artículo 8 de la referida Ley que pretenden un pronunciamiento sobre la propiedad.*

*Así, la eficacia del acto de deslinde no queda, en principio, condicionada por tales derechos preexistentes y prevalentes, y no podrá impugnarse sobre la base de los mismos, sin perjuicio de que, aprobado el deslinde, los particulares esgriman las acciones civiles para que a posteriori se declaren sus derechos con las consecuencias que en cada caso sean pertinentes: en particular, la obligación de la Administración de variar el trazado, o bien la expropiación del terreno controvertido, para lo que la Administración contará ya con la declaración de utilidad pública, inherente al acto de clasificación según establece el artículo 6 de la Ley 3/1995.*

Ante la jurisdicción contencioso-administrativa podrá impugnarse el deslinde, pues, cuando existan vicios de procedimiento, o cuando de manera notoria el deslinde contravenga la descripción que de la vía pecuaria aparece en el acto de clasificación, pero no por el solo hecho de que el deslinde afecte o conculque derechos preexistentes”.

**Quinto.- Procedimiento administrativo seguido.**

Ciertamente cabe achacar al Ayuntamiento que no ha seguido la tramitación más adecuada. Recibe la solicitud de revisión de oficio de la Junta de Castilla y León para la modificación del ED (independientemente de las razones y de que la Junta pudo y debió haber recurrido en tiempo y forma tal aprobación que se publicó en el BOP el 25 de febrero de 2008 y en el BOCYL el 12 de marzo de 2008, y vista la publicación de la ORDEN FOM/1943/2009, de 13 de octubre, rectificada en BOCYL de 16 de febrero de 20210), en el Estudio de Detalle no procedería concretar la titularidad, que se reserva para un instrumento de gestión (y en el que además se debería indicar esta propiedad como dudosa, sin adscripción concreta de propiedad “forzando” la interpretación del art. 264.b) RUCyL sobre la existencia discordancia entre los títulos y la realidad física -en este caso se trata de la discordancia entre títulos jurídicos de propiedad y no entre título y propiedad-).

El Ayuntamiento lo hizo fue “tramitar” un expediente de revisión de oficio (cuarto de los expediente aportado) para requerir documentación a la Junta y a la recurrente sobre su propiedad para poder concretar las coordenadas UTM de dicha vía pecuaria y la ocupación de dichas coordenadas en el plano de la UA (folios 157 y 158 y siguientes EA revisión de oficio) para concluir que efectivamente hay una afectación de la “Unidad de Actuación 01 Espíritu Santo, presumiblemente están perjudicando el dominio público de la Junta de Castilla y León, por poder haber sido intrusado el dominio público de la Cañada Real "Cordel Sanabrés". de acuerdo con lo que establece la Ley 3/95 de 23 de marzo, de Vías Pecuarias Se reiteran las alegaciones de la Junta a los folios 115 y sig. de su expediente” (folio 207 de su expediente) para después inadmitir el ejercicio de la acción pública (así lo entiende el Ayuntamiento) en tanto en cuanto no se dirima el conflicto de propiedad.

La suspensión acordada por el Ayuntamiento lo es para que las partes diriman en el órgano adecuado quién es el propietario de los terrenos, algo que evidentemente no puede decidir esta Juzgadora más allá de las facultades previstas en el art. 4 LJCA.

Y aplicando al supuesto de autos (y a los meros efectos prejudiciales la normativa y sentencia del FJ anterior) resulta que el deslinde, que no consta inscrito en el Registro de la Propiedad, es anterior a la inmatriculación de la finca y que la recurrente debía haber acudido a la jurisdicción civil para obtener esta prevalencia registral y protección del titular frente al deslinde que conoció por primera vez en el año 2006 y sin embargo no lo



ha hecho -tampoco la Junta- y así solventar el conflicto de propiedades que existe sin duda alguna entre ambas para de esta manera poder haber continuado la urbanización (sobre este punto es significativo que a pesar de que mantiene que se ha producido la aprobación definitiva al no haber alegaciones, sin embargo no ha efectuado actuación alguna de urbanización sobre los terrenos de la UA-01. La existencia de la vía pecuaria aun cuando no constaba en el PGOU de 2001 sí está en el PGOU del año 2011: expresamente en la Orden FYM 895/2011 que aprueba el PGOU se dice que “La Comisión Territorial de Prevención Ambiental, el 29 de marzo de 2007, comunica informe ambiental en el que se señala que deben recogerse en planos el trazado de las vías pecuarias dentro de la zona urbana. De las vías pecuarias que discurren por terrenos rústicos solamente se recogen dos (la Cañada Real Zamorana y el Cordel Sanabrés), existiendo más vías pecuarias. También se indica que parte del Descansadero de los Llanos no aparece clasificado como suelo rústico con Protección Natural sino como suelo urbano, concretamente el de la franja terreno que hay entre la actual cerca del polígono industrial de los Llanos y la carretera de Ledesma. Dichos terrenos son descansadero de ganados y por lo tanto vía pecuaria, y así se informó al Ayuntamiento el 24 de febrero de 2005”, por lo que por mucho que se señale que efectivamente el nuevo planteamiento asumió el ED y el PAyR, que lo hizo pero incluyen en los planos el cordel sanabrés (ver plano de información núm. 6 de dicho PGOU). Y aquí juega el principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad de los reglamentos en tanto en cuanto el ED -cuya revisión de oficio pidió la Junta y fue desestimada porque entendía que existía una controversia civil, y que no fue recurrida tampoco por la Junta-, en tanto en cuanto dicho desarrollo urbanístico de la PA con el nuevo PGOU no podría desarrollarse (sin olvidar que las normas urbanísticas no determinan propiedades).

Si tenemos en cuenta que la Administración debe proteger los bienes públicos aun cuando no sean suyos (basta con leer el art. 6.g) Ley 33/03 cuando dice que la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios: “g) Cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público” para desestimar la alegación de desviación de poder) y la especial naturaleza jurídica de las vías pecuarias con el carácter de inalienables e imprescriptibles e inembargables (art. 2 Ley Vías Pecuarias), no cabe sino concluir que la suspensión acordada era cuando menos conforme a derecho y no era posible (ni entonces ni ahora) aprobar un PU en el que existe un conflicto de propiedades.

Ahora bien. De esta situación hace casi 9 años en los que tanto por inactividad de cada una de las partes (tanto de la Administración municipal que no le ha importado tener paralizada dicho instrumento de ejecución por lo que cabría exigir a la Administración municipal que impulsara con la mayor diligencia posible cuantas actuaciones sean

procedentes para alcanzar dicho fin -entre las que se incluye la resolución de los recursos planteados y a los que no ha dado respuesta desde el año 2011, que no es otro que la culminación de unas obras de urbanización que llevan años paralizadas, finalizando de algún modo los trámites correspondientes a dicha gestión urbanística y la aprobación del correspondiente proyecto de urbanización) como de los propios interesados (que no han acudido a la vía civil para dirimir el conflicto de propiedades). De tal manera que el paso del tiempo habría dejado prácticamente esta suspensión (acordada vía art. 42.5 Ley 30/92) sin efectos y hace que no tenga sentido alguno su mantenimiento pero sí lo tenía en el momento de dictarse el acto recurrido y no incurre en causa de nulidad del art. 62 Ley 30/92, debiendo desestimarse la demanda interpuesta.

**Sexto.- Cuestión de ilegalidad.**

Dada la desestimación de la demanda, no procede entrar a valorar el planteamiento de la cuestión de ilegalidad (art. 27 LJCA), pero en todo casi sí debe resaltarse que la recurrente conoció el momento exacto de su publicación puesto que fue cuando se interpuso el recurso de reposición y bien pudo haber recurrido directamente esta norma ante el órgano competente por no considerarla ajustada a derecho. Además, la motivación jurídica de la suspensión recurrida y objeto del procedimiento no es la aprobación de una nueva norma que sustituyó al anterior planteamiento impugnado sino la incompetencia del Ayuntamiento para decidir quién de los propietarios tiene mejor derecho. Por otro lado, en ningún caso podría plantearse que un PGOU es contrario a derecho porque sus determinaciones no coinciden con las de un ED y PAyR anterior en el tiempo.

**Séptimo.-** Dada la complejidad del asunto, no procede hacer condena en costas a la parte recurrente (art. 139 LJCA).

**Octavo.-** Dada la cuantía y materia de este procedimiento, la presente sentencia es susceptible de ser recurrida en apelación ante el TSJ de Castilla y León.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

**FALLO**

**QUE DEBO DESESTIMAR Y DESESTIMO** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de [REDACTED] contra la desestimación por silencio administrativo por el Ayuntamiento de Zamora del recurso de reposición interpuesto en fecha 10 de agosto de 2011 contra el Decreto de 16 de junio de 2011 que suspende la aprobación definitiva del PU de la UA 01 "Espíritu Santo"



presentado por la recurrente con fecha de visado 24/07/2008 y 1/03/2010 y concede a la Junta de Castilla y León un plazo de un mes para que acuda a los tribunales para la legítima defensa de sus competencias, que se confirma por ser ajustado a derecho.

Cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes, indicándoles que es no firme, pudiendo interponer recurso de apelación ante el Ilmo. TSJ de Castilla y León, en el plazo de los 15 días siguientes a su notificación (art. 85 LJCA).

Líbrense testimonio de esta Sentencia para su constancia en autos, llevando el original al Libro de las de su clase.

Así por esta mi Sentencia, definitivamente juzgando en primera instancia, lo pronuncio, mando y firmo.

**La Magistrada Juez**

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.