



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil
C/ Santiago Alba, 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: 484/2022

Asunto: Ocupación de la vía pecuaria “Cañada de XXX” en el municipio de XXX (Valladolid) / Resolución

Centro directivo: Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja volvía a hacer alusión a la ocupación parcial de una vía pecuaria, denominada “Cañada de XXX”, en el casco urbano de la localidad vallisoletana de XXX, y que ya fue objeto de estudio en el expediente **372/2021**.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Consejería competente en la materia, solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y por la Administración autonómica que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos**.

En efecto, en el expediente precitado se formuló, con fecha 5 de julio de 2021, una Resolución dirigida a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en la que se recomendaba la adopción de las siguientes medidas que pasamos a recordarle:

1. Que, en el ejercicio de las potestades conferidas por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, se inicien por el órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, los trámites para



proceder a la recuperación de oficio del tramo de la vía pecuaria “Cañada de XXX” a su paso por la localidad de XXX, en el denominado “Descansadero de XXX” dado que está perfectamente deslindado y resulta acreditada la ocupación.

2. Que, en dicho procedimiento, se adopten las medidas pertinentes para garantizar, en su caso, la integridad de la precitada vía pecuaria en los términos recogidos en el artículo 8.3 de la citada Ley, teniendo en cuenta el carácter imprescriptible de dicho dominio público y el derecho de todos los ciudadanos al uso del patrimonio común.

Posteriormente, con fecha 30 de julio de 2021, se recibió el informe de dicho órgano autonómico en el que nos comunicó la aceptación de estas recomendaciones, informándonos que se daba traslado de las mismas *«al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid, a fin de iniciar los trámites necesarios para la recuperación de oficio de los terrenos ocupados del “Descansadero de XXX”, perteneciente a la “Cañada de XXX”, en el término municipal de XXX (Valladolid), conforme a la disponibilidad de medios personales y materiales del citado Servicio Territorial».*

Sin embargo, según nos comunicó en su día el autor de la queja, no se había adoptado ninguna medida efectiva para la recuperación de oficio anunciada, indicándonos además que, en el documento de relación de las intrusiones existentes en las vías pecuarias de ese término municipal, de fecha 13 de noviembre de 1967, figura que en la Cañada de XXX Don XXX había intrusado una superficie de 1.526 metros cuadrados. Dicha situación se mantiene en la actualidad tras el cierre de dicha parcela por parte de Dña. XXX, hija del anterior, por lo que solicita su recuperación para que la anchura de la vía pecuaria vuelva a la situación anterior, permitiendo así el paso de la maquinaria pesada.

En relación con las cuestiones planteadas, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio nos reconoció en su informe remitido que, conforme a los datos facilitados por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid, *“no se han iniciado los trámites para la recuperación de oficio del tramo de la vía pecuaria “Cañada de XXX” a su paso por el Descansadero de XXX, ni en ningún otro tramo urbano provincial en el que acontecen las mismas circunstancias, por no cumplirse con los siguientes requisitos, exigidos para poder ofrecer una garantía jurídica firme en un proceso de recuperación posesoria:*

- Que la vía pecuaria disponga de una representación cartográfica de sus márgenes en su totalidad. Esta representación gráfica georreferenciada de sus límites debe ser un dato espacial, referido al sistema de cartográfico de proyección oficial.



- *Que se haya dado traslado del dato espacial, en formato digital, al Catastro, para proceder a su armonización catastral y posterior visibilidad en la Oficina Virtual del Catastro”.*

Por ello, prosigue el informe remitido, “el tramo de la vía pecuaria relacionado con la parcela de la Sra. XXX, carece de delimitación digital del deslinde, por lo que no es posible proceder a la comprobación de su intrusión en la Cañada de XXX (el subrayado es nuestro)”.

Para finalizar, se resalta por dicha Consejería, que, *“como se ha indicado en reiteradas ocasiones la materialización de actuaciones en esta materia resulta condicionada a la oportuna disponibilidad de medios personales y materiales en los correspondientes Servicios Territoriales, que en concreto para la provincia de Valladolid tienen que acometer la ingente tarea de recuperación posesoria, en un patrimonio pecuario de 8.600 Km, en los que a pesar de todas estas limitaciones, se ha conseguido realizar cerca del 30 % de las delimitaciones cartográficas de la citada red pecuaria provincial, tal y como se puede comprobar en la web <https://cartografia.jcyl.es/web/es/idecyl.html>”*.

A la vista de lo informado, procedemos a poner de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Para analizar la presente queja, debemos reiterar los argumentos ya recogidos en el expediente **372/2021**, en el que se analizó la inactividad administrativa frente a la solicitud de recuperación de oficio del tramo de la vía pecuaria “Cañada de XXX” objeto de la presente queja. Al respecto, es preciso recordar que la Administración autonómica debe cumplir los siguientes fines previstos en el artículo 3.1 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias: *“La actuación de las Comunidades Autónomas sobre las vías pecuarias perseguirá los siguientes fines:*

a) Regular el uso de las vías pecuarias de acuerdo con la normativa básica estatal.

b) Ejercer las potestades administrativas en defensa de la integridad de las vías pecuarias.

c) Garantizar el uso público de las mismas tanto cuando sirvan para facilitar el tránsito ganadero como cuando se adscriban a otros usos compatibles o complementarios.

d) Asegurar la adecuada conservación de las vías pecuarias, así como de otros elementos ambientales o culturalmente valiosos, directamente vinculados a ellas, mediante la adopción de las medidas de protección y restauración necesarias”.



En este caso, tal como nos indicaba el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid en el primer expediente tramitado, la vía pecuaria “Cañada de XXX” fue deslindada en un primer momento en el año 1887, y, posteriormente, tras la clasificación aprobada por Orden Ministerial de 22 de diciembre de 1945, se ejecutó con fecha 28 de abril de 1967 un nuevo deslinde conforme a las previsiones establecidas en el Decreto del Ministerio de Agricultura de 23 de diciembre de 1944, por el que se aprobó el Reglamento de Vías Pecuarias, comprobándose la existencia de intrusiones en la zona objeto de la presente queja denominada “Descansadero de XXX”. En este caso, si bien es cierto que el deslinde del tramo de dicha vía pecuaria fue aprobado hace 56 años, se trata de un acto administrativo firme y por lo tanto, eficaz. En relación con los deslindes remotos referidos de una vía pecuaria, la Jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2008 y de 18 de mayo de 2009, entre otras) los ha puesto en valor de manera reiterada conforme al principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de nuestra Constitución. Así, en la segunda de las resoluciones judiciales citadas se afirma lo siguiente que pasamos a transcribir:

“(...) esa clasificación, realizada en 1958, esto es, hace más de cincuenta años, es un acto firme cuya legalidad no cabe discutir a estas alturas, sin que sea obstáculo a estos efectos la alegada falta de notificación del expediente que culminó con aquel Acuerdo de clasificación, pues partiendo de la base de que, como consta en el expediente, dicha clasificación fue publicada en el BOE de 26 de septiembre de 1958 y en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla de 4 de noviembre de 1958 (indicándose en el texto publicado que el procedimiento se había tramitado con la colaboración de las autoridades locales y había venido precedido de una exposición pública en el Ayuntamiento de El Pedroso), hemos de repetir lo que dijimos en STS de 20 de febrero de 2008 (RC 1205/2006), también en relación con la impugnación de un deslinde remoto en el tiempo: que la seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g.artículo 106 de la Ley 30/92...); se trata de un valor social, y no puramente individual, de forma que es la colectividad misma la que está involucrada en ella, y no sólo los intereses particulares; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, las cuales, en otro caso, podrían ser cuestionadas “ad eternum”; en la tensión dialéctica entre tutela judicial y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden, como pretende la parte recurrente, atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad. Situados en esta perspectiva, el expediente unido a las actuaciones contiene numerosas actuaciones administrativas a lo largo de los años subsiguientes a la clasificación de la vía pecuaria aquí concernida, que permiten concluir, sin temor a errar, que la existencia de la vía y de su clasificación eran generalmente conocidas en la zona (el subrayado es nuestro)”.



En la misma línea, se encuentra la normativa vigente, puesto que, como se recoge en el art. 8.3 de la Ley de Vías Pecuarias, *“el deslinde aprobado declara la posesión y la titularidad dominical a favor de la Comunidad Autónoma, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”*.

En consecuencia, para dilucidar definitivamente el conflicto planteado, esta Procuraduría sigue considerando necesario que el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio inicie los trámites para proceder al replanteo del deslinde aprobado y al posterior amojonamiento de la vía pecuaria “Cañada de XXX” en la zona objeto de la presente queja denominada “Descansadero de XXX”. Se trata de una obligación impuesta a las Administraciones Públicas y que ya fue recogida en su día en la primera norma reguladora de esta materia (artículo 8 del Real Decreto-Ley de 5 de junio de 1924), y que se mantiene en el artículo 9 de la vigente Ley de Vías Pecuarias: *“El amojonamiento es el procedimiento administrativo en virtud del cual, una vez aprobado el deslinde, se determinan los límites de la vía pecuaria y se señalizan con carácter permanente sobre el terreno”*.

Con esta actuación administrativa, la Administración autonómica resolvería cualquier duda que pudiera existir sobre la existencia de esta vía pecuaria, a la vez que serviría para dotar de una mayor seguridad jurídica las actuaciones de los particulares. No debe suponer un obstáculo para la adopción de esta medida la existencia de inscripciones registrales de las intrusiones que fueron acreditadas en el año 1967, ya que, como la Jurisprudencia ha determinado, dicho deslinde no obliga a respetar *“la situación posesoria de los ocupantes de la vía pecuaria clasificada como tal, aunque tengan títulos inscritos, pues ello es contrario al artículo 8.3 de la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (STS de 13 de septiembre de 2012)”*. En idéntico sentido, cabe aducir que *“conforme a reiterada jurisprudencia, entre otras, (SSTS de 8 de mayo de 1965 y 21 de marzo de 1979), 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 por tanto su existencia surge de la propia clasificación y deslinde, que la Administración del Estado hizo, en la forma y momento que las actuaciones muestran”*.

Únicamente, tras la aprobación de dichos trámites, cabría iniciar, en su caso, la recuperación de oficio de aquellos terrenos que hubieran sido ocupados ilegalmente por construcciones ejecutadas por particulares. Al respecto, debemos recordar que la Sentencia de 21 de marzo de 2017 del Tribunal Supremo determinó que sólo un acto constitutivo (como lo es el de deslinde) puede garantizar más adecuadamente la defensa del dominio público frente a intrusiones de particulares. Dicha resolución judicial confirmó otra anterior del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que había proclamado que *“el acto de clasificación, sin el correspondiente deslinde que complementa a aquel,*



no permite a la Administración demandante excluir titularidades de terceros sobre concretas fincas. Una cosa es que no pueda negarse, es obvio, la demanialidad de una vía pecuaria así declarada por la Administración competente (...), y otra diferente es que ello sirva para proyecta tal demanialidad frente a terceros sobre una concreta realidad física, porción concreta de terreno o finca registrada que potencialmente haya de quedar afectada por dicha declaración unilateral, sin el correspondiente deslinde ajustado al previo acto de clasificación”.

Todo ello, sin perjuicio de que, al mismo tiempo, se acuerde la incoación por el órgano competente del preceptivo expediente sancionador contra los titulares de dichas intrusiones acreditadas en las inspecciones que realicen los agentes medioambientales, y que están ocupando parcialmente el “Descansadero de XXX”, al suponer la comisión de una infracción tipificada en el artículo 21 de la Ley de Vías Pecuarias. Al respecto, debemos recordar la presunción de veracidad que tienen los hechos constatados por agentes de la autoridad, conforme a lo previsto en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.*

En conclusión, con la presente Resolución esta Institución pretende que el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio ejercite las potestades que la normativa le confiere para garantizar la integridad de las vías pecuarias, puesto que el artículo segundo de la Ley 3/1995 les ha otorgado la máxima protección al definir su naturaleza jurídica como *“bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables”.* La limitación de los medios disponibles no permite excusar el cumplimiento de los deberes legalmente impuestos, en este caso, a la Administración autonómica por un deslinde declarado firma hace cincuenta y seis años.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

1. Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, se inicien por el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, los trámites para proceder al amojonamiento de la vía pecuaria, denominada “Cañada de XXX” a su paso por la localidad de XXX (Valladolid), concretamente en la zona denominada “Descansadero de XXX”, conforme al deslinde ejecutado con fecha 28 de abril de 1967.



2. Que, al haberse acreditado en dicho acto administrativo la existencia de intrusiones en dicha vía pecuaria, se acuerde por el órgano competente de la Administración autonómica la incoación de los expedientes sancionadores que correspondan contra los actuales titulares por la comisión de aquellas infracciones tipificadas en el artículo 21 de la Ley de Vías Pecuarias que resulten acreditadas en las denuncias que formulen los agentes medioambientales competentes.

3. Que, tras la ejecución de dicho amojonamiento, se promueva la realización de los trámites, por parte de la Administración autonómica, para proceder a la recuperación de oficio de la integridad de dicha vía pecuaria en los términos recogidos en el artículo 8.3 de la Ley 3/1995, teniendo en cuenta el carácter imprescriptible de dicho dominio.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López