

III. Administración Local

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZAMORA
SECRETARÍA GENERAL
Servicio de Asuntos Generales

Publicación

A los efectos prevenidos en el artículo 196.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, se publica la siguiente resolución:

“Decreto: 2026-1500, de 18 de marzo de 2026.

Examinado el procedimiento relativo al asunto arriba referido, se han apreciado los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

1.º- Con fecha 2 de junio de 2025 y número de registro entrada en la Oficina Central de la Diputación Provincial de Zamora 2025-E-RC-7047, el Ayuntamiento de Villardondiego, remite certificado del secretario según el cual, el Pleno del Ayuntamiento, reunido en sesión ordinaria el 14 de mayo de 2025, adoptó por unanimidad de los presentes, cuatro de sus cinco miembros, siguiente Acuerdo: “Ceder a la Diputación Provincial de Zamora el camino asfaltado prolongación de la carretera ZA-712, propiedad de este Ayuntamiento, desde el final de la citada carretera, hasta el municipio, para su uso como carretera”.

2.º- Con fecha 11 de julio de 2025 la Diputada delegada de Patrimonio y Mantenimiento de la Diputación Provincial de Zamora, dicta Orden de Incoación para la aceptación de la cesión gratuita realizada por el Ayuntamiento de Villardondiego.

3.º- Mediante Providencia de la Diputada delegada de Patrimonio y Mantenimiento de la Diputación Provincial de Zamora de fecha 22 de julio de 2025, se requirió al Ayuntamiento de Villardondiego la subsanación de su solicitud, con advertencia de que, de no hacerlo, se le podrá tener por decaído en su derecho al trámite.

4.º- Con fecha 26 de enero de 2026 emite Informe Técnico el Jefe del Área de Obras de la Diputación Provincial de Zamora, en el que concluye que se considera acreditada la oportunidad, legalidad, delimitación gráfica y las condiciones que se deben cumplir para proceder a la mutación demanial subjetiva del tramo de carretera indicado.

5.º- El secretario general de la Excm. Diputación Provincial de Zamora, con fecha 20 de febrero de 2026, emite informe jurídico número 2022-0019.

Sobre los referidos antecedentes han de considerarse las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Con carácter previo, debemos aclarar que a la vista del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villardondiego y de la orden de incoación del procedimiento emi-

R-202600807



tida por la Diputación Provincial de Zamora (Antecedente 2.º) se pudiera entender que estamos ante una “cesión”, lo cierto es que ello no es así.

En primer lugar, no podría ser una cesión de las del artículo 110 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, pues estas solo pueden estar ligadas a bienes patrimoniales. En este supuesto, el bien en cuestión pertenece al dominio público, según consta en la certificación del inventario del Ayuntamiento de Villardondiego.

A esto se suma el hecho de que el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villardondiego se fundamenta jurídicamente, de forma exclusiva, en preceptos que regulan la mutación demanial.

A estos efectos, copiosa jurisprudencia del Tribunal Supremo consagra la doctrina de la irrelevancia del nomen iuris, que viene a decir que “las cosas son lo que son y no lo que las partes digan que son” (sentencia 1873/2018, del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Sección, de 24 de mayo de 2018; sentencia 1157/2018, del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Sección, de 3 de abril de 2018; sentencia 4998/1980, del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Sección 1, de 18 de noviembre de 1980). Por tanto, estamos ante una “mutación demanial”.

Mutación significa un cambio sobrevenido y, por tanto, en el aspecto que nos ocupa las mutaciones implican cambios jurídicos que afectan a los bienes, lo cual supone la necesidad de concurrencia de unos supuestos y, a su vez, unas consecuencias en la afectación correspondiente a todo bien de dominio público, pero manteniendo la característica de su naturaleza demanial.

Hay que tener en cuenta que los únicos preceptos que encontramos en la normativa estatal sobre la materia, salvo la referencia contenida en el artículo 42.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, están en los artículos 71 y 72 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y 73 a 77 de su Reglamento General de desarrollo. No obstante, debe subrayarse que dichos preceptos de la legislación patrimonial no son ni de aplicación básica ni de aplicación general (disposición final segunda de la Ley 33/2003), con lo que, a lo sumo, podrían aplicarse de forma subsidiaria en el terreno local (de la propia literalidad de los preceptos se deriva que los mismos van destinados al ámbito estatal).

A esto hay que añadir que han sido muy escasas las Comunidades Autónomas que se han interesado, en su legislación sobre régimen local o de bienes locales, por la materia (y, justamente, la Comunidad de Castilla y León es una –de las muchas– que ha obviado la regulación de esta materia en relación con las entidades locales).

El inadecuado o deficiente tratamiento regulatorio hizo que la doctrina se ocupase de la materia. Conforme establece Santamaría Dacal, son mutaciones demaniales las modificaciones que se producen en el estatuto jurídico de un bien demanial y que pueden consistir en la alteración de su afectación o destino, o en el cambio del sujeto público que ostenta la titularidad correspondiente.

Asimismo, de acuerdo con las antedichas determinaciones legales y con las opiniones doctrinales, podemos hablar de dos grandes tipos de mutaciones demaniales:

- a) Por un lado, la mutación por cambio de destino del bien, puesto que ésta simplemente consiste en una modificación del destino del bien, esto es, en su afectación, pero sin variar su titularidad, del ente subjetivo detentador de ese bien público.



Así por ejemplo dentro de esta tipología podemos destacar en el ámbito local la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 1986, por medio de la cual se analiza el establecimiento de un acuerdo plenario municipal de cambio de uso, dentro de una afectación a la misma entidad local, entre una laguna o charca que venía siendo utilizada como abrevadero de ganado, para trasladarlo a un uso o servicio público de instalaciones deportivas. En este supuesto entendió el Tribunal Supremo que dicha actuación suponía una mutación demanial, variando la afectación del uso público de la charca al servicio público de la instalación deportiva, en este caso la piscina.

- b) El segundo tipo de mutación demanial es la que implicaría una traslación de la titularidad del bien, esto es, la mutación subjetiva, manteniéndose, eso sí, la naturaleza demanial del bien, pero cambiando la entidad con competencia sobre este.

La mutación objetiva parece admitirse sin mayor dificultad. La subjetiva, por el contrario, está sometida a mayor debate, situándose en el centro de atención. Las posturas mantenidas son dispares. Recogemos a continuación dos de ellas, que reflejan claramente el distinto criterio mantenido al particular. Climent Barbera señala: “En lo que se refiere a la aplicabilidad práctica de la mutación subjetiva aparece el escollo de la inalienabilidad, que se opone a los cambios de titularidad mientras el bien sea de dominio público. Sin embargo, la inalienabilidad del dominio público puede ser entendida y, por tanto, resultar admisible, siempre que la enajenación se regule y someta a las reglas de derecho público; por ejemplo, cesión de un bien de dominio público por el Estado a la provincia o un municipio o viceversa”. Cobo Olvera entiende que no es viable la mutación demanial entre sujetos. Señala a este respecto que “... para que una Entidad local pueda ceder un bien de dominio público a otra Administración, es necesario previamente desproverlo de dicho carácter convirtiéndolo en patrimonial. Y, en su caso, una vez adquirido por la Administración correspondiente, ésta podrá o deberá proceder a la afectación al servicio o uso público correspondiente según su normativa propia”.

Cualquier posición que se adopte al particular no dejará de tener sus detractores, pues la materia, por su complejidad, siempre brindará argumentos que pueden hacer sostener una postura contraria a la defendida. A pesar de estos riesgos, nuestra opinión es coincidente con la mantenida por Climent Barberá. Creemos perfectamente sostenible en Derecho la mutación subjetiva, y ello por no afectar al sistema de protección y blindaje que otorga la normativa a los bienes de dominio público, al mantenerse estos dentro del ámbito de lo público y seguir destinándose a finalidades públicas; más bien al contrario, supone liberar de formalismos y trabas innecesarias a operaciones realizadas en aras del interés general. Someter dichas operaciones a los procedimientos ya referidos, además de reportar nulo beneficio, salvo dar cumplimiento a una rigurosa interpretación normativa, lo único que conseguiría es dañar o, al menos, perturbar el interés perseguido. Similar opinión nos merece cuando a la mutación subjetiva se suma la objetiva, es decir que al cambio de Administración titular del bien se añada también el de su destino, pues, aunque sea mayor la profundidad de la alteración, no debe otorgarse un tratamiento diferente ni extremarse las formalidades exigibles.

II. El procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Villardondiego para efectuar la mutación demanial del camino asfaltado prolongación de la carretera ZA-712, propiedad de ese Ayuntamiento, desde el final de la citada carretera, hasta el municipio, para uso como carretera es el previsto, con carácter supletorio en la Ley



33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y en el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

En concreto, en el Expediente de mutación demanial tramitado por el Ayuntamiento de Villardondiego remitido a la Diputación Provincial de Zamora, consta la siguiente documentación:

- Certificado del secretario del Ayuntamiento de Villardondiego en el que se certifica que, “consultado el Inventario de Bienes de ese Ayuntamiento, resulta que, en el epígrafe I (Inmuebles), Subepígrafe 2 (Vías Rústicas), ficha nº 70 bis, figura inscrito el siguiente inmueble:

Camino de Toro:

- Situación: polígono 1.
- Clasificación: 3. Dominio público de uso público.
- Cuenta PGCP: 221. Infraestructuras y bienes destinados al uso general.
- Fecha de alta: 19 de noviembre de 2025.
- Motivo: no estaba incluido en el Inventario.
- Longitud: 2.000 m
- Descripción: camino asfaltado que une la carretera provincial ZA-V-2313, con la carretera autonómica ZA-712 en la finalización de la misma, en el límite del término municipal de Toro con el de Villardondiego.
- Certificación catastral descriptiva y gráfica del inmueble, vía de comunicación de dominio público, Polígono 1 Parcela 9029, Crta. de Toro, referencia catastral 49296B001090290000GF.
- Informe del Secretario del Ayuntamiento de Villardondiego de fecha 17 de enero de 2026.
- Informe del Interventor del Ayuntamiento de Villardondiego de fecha 17 de enero de 2026.
- Memoria justificativa sobre la cesión del Camino de Toro a la Diputación Provincial de Zamora suscrita por el Alcalde de Villardondiego.

En relación con la mutación demanial referida el jefe del Área de Obras de la Diputación Provincial de Zamora, emite Informe Técnico, con fecha 26 de enero de 2026, en el que concluye que se considera acreditada la oportunidad, legalidad, delimitación gráfica y las condiciones que se deben cumplir para proceder a la mutación demanial subjetiva del tramo de carretera indicado, en base a las siguientes consideraciones,

1. El Ayuntamiento de Villardondiego solicita la mutación demanial a favor de la Diputación de Zamora, del camino asfaltado prolongación de la Carretera ZA-712, propiedad de este Ayuntamiento, desde el final de la citada carretera, hasta el Municipio, para su uso como carretera”.

2. El camino asfaltado tiene una longitud de 2,100 km unas características similares a las de cualquier carretera provincial. Presenta un ancho de 5,80 metros, el firme está en buenas condiciones, con algunas grietas longitudinales muy pronunciadas. El trazado es sensiblemente recto, tiene cunetas a ambos lados y la señalización horizontal y vertical presenta un estado regular, con varias señales susceptibles de ser cambiadas.

Se trata por tanto de un vial cuyas características son similares a las carreteras de titularidad provincial, en cuanto a trazado, materiales del firme, estado de conservación, señalización, adecuación al entorno.... Ello implica que su integración



en la red provincial de carreteras no presenta ningún impedimento de carácter técnico.

3. El cambio de titularidad de las carreteras está contemplado en el artículo 5 del Decreto 45/2011, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Castilla y León.

4. La delimitación gráfica comprende un tramo de 2.100 metros, desde el inicio del término municipal de Villardondiego hasta el cruce con la carretera ZA-V-2313.

- *Punto inicial (huso 30)*. $X = 301.222$. $Y = 4.604.116$

- *Punto final (huso 30)*. $X = 301.975$. $Y = 4.606.068$

5. Oportunidad y legalidad.

El artículo 8 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, donde se indica que “La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad”. La oportunidad se considera acreditada porque el tramo de carretera es prolongación de la carretera ZA-712, de titularidad autonómica (sobre la que actualmente se está tramitando la mutación demanial subjetiva a favor de la Diputación de Zamora), lo cual supone una diferencia de conservación importante, ya que, como el propio Ayuntamiento de Villardondiego indica en su Memoria, las necesidades de mantenimiento del camino superan la disponibilidad presupuestaria del Ayuntamiento. La incorporación del tramo de carretera al inventario provincial permitirá una mejor conservación, que además debido al buen estado en general del camino, se puede hacer con los medios con los que la Diputación cuenta actualmente, por lo que redundará en el beneficio de los habitantes de la zona.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, si se produjeran desperfectos de mayor entidad, o cuando el firme se encuentre en el final de su vida útil, serán necesarias inversiones mayores, en línea con las necesidades de cualquier otra carretera provincial que se encontrara en su mismo estado.

En cuanto a la legalidad, también queda acreditada por ser un trámite previsto en el Reglamento de Carreteras de Castilla y León, aprobado mediante Decreto 45/2011, de 28 de julio.

6. Condiciones especiales.

No se establecen.

III. La Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de carreteras de Castilla y León tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras con itinerario comprendido íntegramente en el territorio de la Comunidad de Castilla y León y que no sean de titularidad del Estado.

De conformidad con el artículo 5 de la citada Ley autonómica, la titularidad de las carreteras incluidas en el ámbito de la misma, podrá modificarse mediante acuerdo de la Junta de Castilla y León, a propuesta de la consejería competente por razón de la materia, previo acuerdo de las administraciones interesadas e informe del Consejo de Cooperación Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38.

Los catálogos de carreteras afectadas, según dispone el artículo 5.6 del Decreto 45/2011, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Castilla y León, quedarán modificados como consecuencia del cambio de titularidad.

IV. De acuerdo con el artículo 34.1.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la Disposición Adicional Segunda de la Ley



9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, corresponde al presidente de la Corporación Provincial, el desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, y disponer gastos dentro de los límites de su competencia.

Por todo lo expuesto, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primera. Aceptar la mutación demanial subjetiva a favor de la Diputación Provincial de Zamora del camino asfaltado que une la carretera provincial ZA-V-2313, con la carretera autonómica ZA-712, en el límite del término municipal de Toro con el de Villardondiego, cuyas características se describen a continuación, e integrarlo formalmente en la Red Provincial de Carreteras con la denominación ZA-L-2330:

Referencia catastral 49296B001090290000GF.

Localización: Polígono 1, parcela 9029, Crta. de Toro. Villardondiego (Zamora).

Longitud de 2,100 Km.

Coordenadas de inicio y final:

Punto inicial (huso 30) X = 301.222. Y = 4.604.116

Punto final (huso 30) X = 301.975. Y = 4.606.068

Segunda. Remitir el expediente a la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Junta de Castilla y León para la aprobación por la Junta de Castilla y León del cambio de titularidad del camino asfaltado que une la carretera provincial ZA-V-2313, con la carretera autonómica ZA-712, en el límite del término municipal de Toro con el de Villardondiego.

Tercera. Una vez aprobado el cambio de titularidad por la Junta de Castilla y León y, previa firma del correspondiente Acta de entrega y recepción entre los representantes de la Diputación Provincial de Zamora y del Ayuntamiento de Villardondiego, incorporar el mencionado inmueble al Inventario General de Bienes y Derechos de la Diputación y proceder a su inscripción en el Registro de la Propiedad a nombre de esta Institución provincial.

Cuarta. Notificar el presente Decreto al Ayuntamiento de Villardondiego y publicar en el Boletín Oficial de la Provincial el acuerdo de aceptación de la mutación demanial subjetiva a favor de la Diputación Provincial de Zamora del camino asfaltado que une la carretera provincial ZA-V-2313, con la carretera autonómica ZA-712, en el límite del término municipal de Toro con el de Villardondiego, y su integración en la Red Provincial de Carreteras con la denominación ZA-L-2330.

Contra el presente acto, que pone fin a la vía administrativa, podrán interponerse los siguientes recursos:

- Potestativamente, recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente a la notificación o publicación del acto, y con los requisitos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

R-202600807



- Directamente (sin necesidad de interponer previamente el recurso de reposición), recurso contencioso administrativo ante la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de Zamora en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación o publicación del acto, y con los requisitos exigidos por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Si se hubiera interpuesto recurso de reposición y no se hubiera dictado y notificado la resolución expresa del mismo en el plazo de un mes, computado desde el día siguiente al de su interposición, aquel se tendrá por desestimado, pudiendo interponerse recurso-contencioso-administrativo ante la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de Zamora en el plazo de seis meses, contados a partir del día siguiente a aquel en que –de acuerdo con lo expuesto- se produjo la desestimación presunta del recurso, y con los requisitos exigidos por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Cualquier otro que se estime procedente.

Zamora, 19 de marzo de 2026.-El Presidente, Javier Faúndez Domínguez.

R-202600807

