



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SOTILLO DE LA ADRADA
EXCMO. SR. ALCALDE

Asunto: Enajenación de parcela municipal/ Disconformidad

Excmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.E. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1957/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en esta queja se abordaba la posible existencia de irregularidades en el procedimiento de enajenación de una parcela de propiedad municipal situada en la calle XXX, n.º XXX, de su municipio.

Según manifestaciones de la persona autora de la queja, dicha venta suponía la pérdida de un espacio dotacional destinado a zona verde, con su consiguiente repercusión sobre el patrimonio público y el interés general del municipio.

Conocidos los hechos, esta Institución admitió la queja a trámite y solicitó al Ayuntamiento información detallada sobre la naturaleza jurídica del bien, su clasificación urbanística, el expediente tramitado para su enajenación y las eventuales reclamaciones vecinales presentadas al respecto.

En el informe municipal se indicaba que antes de iniciar la enajenación se había tramitado un expediente de regularización jurídica y registral del bien, en el curso del cual se emitió certificado del Inventario de bienes fechado el XXX de 2024, en el que constaba la finca como bien de uso patrimonial, con la descripción “terreno de forma poligonal irregular, destinado a zona verde”, sin que constaran el título, ni la fecha de adquisición.

Señalaba el informe, asimismo, que existía una contradicción en la ficha del Inventario respecto a la naturaleza jurídica del bien, motivo por el que se recabó informe técnico municipal sobre su clasificación urbanística y antecedentes.



También se recogía que la parcela habría tenido su origen en un Estudio de detalle tramitado en 1981, en el que aparecía como zona verde. Sin embargo, dicha figura urbanística fue objeto de reparos por la Comisión Provincial de Urbanismo al entender que correspondía un Plan parcial, no constando resolución final sobre su validez. Se destaca igualmente que en el archivo de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio vigente no consta ni el Estudio de detalle, ni el Plan parcial asociado a esta localización. Pese a ello, en las Normas Subsidiarias de 1996 se habría regularizado el espacio aludido como suelo urbano consolidado, bajo la ordenanza "Extensión grado 2.^a A", y en las Normas Urbanísticas Municipales de 2019 figura clasificado como suelo urbano consolidado con ordenanza XXX, de uso residencial unifamiliar intensivo.

Con fecha XXX de 2024 se dictó Resolución de Alcaldía aprobando la actualización del Inventario de bienes y se expidió certificación para su inscripción registral. La finca fue finalmente inscrita en el Registro de la Propiedad de Cebreros como bien patrimonial. Posteriormente, se tramitó su enajenación mediante subasta, siendo declarado desierto el procedimiento en dos convocatorias sucesivas (XXX y XXX de 2024). El Ayuntamiento añade que no constan reclamaciones ciudadanas formales, más allá de la petición de información de un particular.

A la vista de lo informado, esta Institución considera necesario formular algunas consideraciones.

El origen de la parcela en cuestión remonta, al parecer, a la actuación relativa a la Urbanización XXX, que resultó aprobada en el año 1981. En aquel momento, la normativa urbanística vigente (Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y su normativa de desarrollo) exigía a los promotores la cesión obligatoria de terrenos para dotaciones públicas (viales, parques, etc.) a los Ayuntamientos. En consecuencia, parece que no está en cuestión que esta parcela quedó en aquel momento afectada como bien de uso público (zona verde), gozando desde entonces del régimen de protección propio del dominio público, es decir, inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, y ello aunque entonces no se produjera su inscripción en el Registro de la Propiedad, ni como dominio público ni como bien patrimonial.

Esta falta de inscripción resulta muy relevante en este caso, y ello no porque la enajenación de cualquier inmueble municipal requiere, con carácter previo, que se depure su situación física y jurídica, sino porque resultaba imprescindible, antes de proceder a su venta, que la finca, si fuera de dominio público, debe ser desafectada, puesto que el dominio público es inalienable.

El Ayuntamiento, en su informe, refiere que, con fecha XXX/08/2024, consiguió la inscripción de este bien en el Registro de la Propiedad, a través de la correspondiente



certificación, sin que nos conste que haya existido ningún reparo por parte del Registrador de la Propiedad a dicha inscripción como bien patrimonial municipal.

Como hemos adelantado y de acuerdo con lo previsto en los artículos 7 y 8 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio -RBEL-), para que cualquier bien inmueble que tenga la consideración de dominio público pueda ser objeto de enajenación es indispensable su previa desafectación, y para ello debe tramitarse el correspondiente expediente administrativo, en el que se debe justificar expresamente que el bien en concreto ha dejado de ser necesario para el uso público al que estaba adscrito, resolviendo el Pleno de la Corporación conforme a lo previsto en el artículo 47 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

La desafectación, por tanto, implica un acto formal que debe quedar claramente documentado en el expediente que se tramite, con los informes técnicos y jurídicos pertinentes, y con la publicidad suficiente para garantizar la transparencia y la posibilidad de realizar alegaciones por parte de los ciudadanos. La jurisprudencia contencioso-administrativa ha reiterado que el cumplimiento de estos requisitos es esencial, ya que la ausencia de desafectación vicia de nulidad la posterior enajenación de un bien demanial.

Además, el artículo 8.3 del RBEL determina que, en cualquier caso, la incorporación al patrimonio municipal de los bienes desafectados no se entenderá efectuada hasta la recepción formal por el órgano competente de la Corporación (el Pleno) de los bienes de que se trate, y, en tanto la misma no tenga lugar, seguirán teniendo el carácter de bienes de dominio público, conforme dispone el artículo 69.2 de la LPAP.

En el presente caso, dicho expediente no se ha tramitado y el referido acto formal no se ha producido, por lo que se puede concluir que no ha existido una desafectación expresa, cuestión diferente es que se haya producido una desafectación tácita, tal y como se infiere de la postura municipal cuando alude a que se ha acreditado la existencia de un cambio en la clasificación urbanística del suelo desde 1996 y que, en este momento, la parcela en cuestión es considerada suelo urbano consolidado de uso residencial conforme a las Normas Urbanísticas Municipales de 2019.

Es cierto que, pese a la regla general de que la desafectación debe producirse de forma expresa, excepcionalmente se admite la existencia de desafectaciones tácitas, que son aquellas que tienen lugar como efecto reflejo de determinados hechos o actos administrativos dictados con una finalidad distinta al uso público del bien.

En el ámbito local, sucede que el artículo 8.4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de julio (RBEL), dispone



que la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana produce la alteración automática de la calificación jurídica de los bienes.

Pero, en este caso, la alteración que se dice producida afecta a una zona verde o un espacio libre público y, en esta clase de alteraciones, como señala con absoluta claridad el dictamen 567/2024 del Consejo Consultivo de Castilla y León, se debe *“extremar el rigor de la tramitación de los procedimientos, con exquisita observancia de cada uno de los pasos que lo componen, pero también y sobremanera, la exigencia de una especial pulcritud en cuanto a la justificación de la modificación pretendida, de forma que queden suficientemente demostradas y concretadas las razones de interés general que la motivan, que deben lucir debidamente motivadas en el expediente”*. (El subrayado es nuestro).

En ese Dictamen se recuerda que la STS de 10 de junio de 2003 señala que: *“la jurisprudencia ha venido entendiendo que la trascendental importancia de las zonas verdes para un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, junto a los conocidos peligros que sobre ellas se ciernen, han dado lugar a que las modificaciones del planeamiento que lleguen a afectarlas están sometidas a un régimen jurídico de especial rigor para su mejor protección, hasta el punto de que tales modificaciones se llevan a las más altas cumbres de la Administración, tanto activa como consultiva (...)”*.

Para continuar el dictamen razonando que: *“No obstante, debe recordarse en este punto que la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, supuso un cambio en orden a las garantías procedimentales establecidas inicialmente para este tipo de modificaciones por la Ley de Urbanismo pues, a través de la modificación de su artículo 58.3.c), se eliminan tanto la necesaria aprobación de la modificación por decreto de la Junta de Castilla y León, como la exigencia de los informes favorables del consejero competente por razón de la materia y de este Consejo Consultivo.*

El artículo 58.3.c) de la Ley de Urbanismo determina actualmente que “La aprobación de las modificaciones que afecten a espacios libres públicos o equipamientos públicos, existentes o previstos en el planeamiento, requerirá la sustitución de los que se eliminen por otros de superficie y funcionalidad similar”. Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo sobre “Modificaciones de espacios libres y equipamientos”. De este modo, el tradicional plus de control al que se sometían las modificaciones de las zonas verdes y espacios libres desde la óptica procedimental se ciñe ahora a la intervención preceptiva en la tramitación de este Consejo Consultivo, de acuerdo con las funciones que le asigna su ley reguladora, a través de la emisión del dictamen correspondiente, el cual, sin embargo, no es ya determinante de la solución a adoptar”.



Pues bien, en este caso no nos consta que la modificación operada tras la aprobación de las Normas Urbanísticas Municipales resultara debidamente justificada en cuanto a la incidencia que, de hecho, ha tenido en la zona verde a la que estamos haciendo referencia, zona verde que, a resultas de esa aprobación, no solo ha podido perder esa consideración, sino también su condición de dominio público municipal.

En este sentido, el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León considerado se refiere expresamente el procedimiento a seguir para la modificación del planeamiento urbanístico cuando ello implica la supresión o alteración del uso dotacional de una zona verde, concluyendo que dicha modificación debe acompañarse de un expediente urbanístico con justificación del interés público y garantía del mantenimiento de los estándares dotacionales establecidos en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (Decreto 22/2004, de 29 de enero), especialmente los artículos 169.3 y 172.

Otro aspecto que no debe desdeñarse es el relativo a la posición de los antiguos propietarios o de la comunidad vecinal ante la pérdida de la zona verde. Cuando la parcela fue cedida por los promotores al Ayuntamiento, fue sin coste y con destino público, lo que benefició al conjunto de la urbanización (que pudo edificarse cumpliendo estándares gracias a esa cesión).

Si décadas después el Ayuntamiento convierte esa parcela en solar de uso lucrativo y la vende, surgen dudas acerca del posible enriquecimiento injusto de la Administración y la alteración de la equidistribución de cargas y beneficios del planeamiento original, de manera que los propietarios colindantes o la comunidad podrían sentirse lesionados, pues el terreno que aportaron como carga urbanística se ha transformado en un beneficio para el Ayuntamiento.

Debe tenerse en cuenta que los principios de buena fe y equilibrio urbanístico entre los beneficios y cargas del proceso de desarrollo urbanístico aconsejan que, si se privatiza un terreno dotacional, el Ayuntamiento ha de destinar el producto de la venta a mejorar dotaciones en la misma zona u ofrezca alguna compensación urbanística como, por ejemplo, habilitar una nueva zona verde equivalente en otro lugar.

En definitiva, en este caso, creemos que ni del expediente de regularización patrimonial tramitado, ni de la documentación urbanística remitida se desprende que el Ayuntamiento haya acreditado suficientemente la pérdida de la condición de bien de dominio público de la parcela objeto de la queja, ya que no se ha producido una desafectación expresa, y tampoco el procedimiento reforzado de desafectación tácita necesario para la alteración del destino de una zona verde pública.

En este contexto, y teniendo en cuenta que las dos subastas celebradas hasta la fecha han quedado desiertas, resulta procedente realizar una llamada a la contención antes



de reiterar la convocatoria de un nuevo procedimiento de enajenación. Esto le permitirá corregir, en su caso, los aspectos jurídicos y procedimentales del expediente, especialmente aquellos que afectan a la legalidad de la actuación administrativa en relación con el cumplimiento de las exigencias legales relativas al patrimonio municipal.

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**:

PRIMERA: Que, por parte de la Corporación municipal que V.E. preside, y en tanto no se ha producido la enajenación efectiva del bien, se valore la posibilidad de suspender temporalmente cualquier nueva convocatoria de subasta o procedimiento de venta, a fin de revisar la adecuación a Derecho de la actuación prevista, considerando los argumentos expuestos ut supra y las recomendaciones subsiguientes.

SEGUNDA. Que se promueva, en su caso, la tramitación de un acuerdo de desafectación conforme a lo dispuesto en los artículos 7 y 8 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y en el artículo 81 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, incorporando los informes técnicos y jurídicos pertinentes, y garantizando la publicidad del procedimiento.

TERCERA. Que, en su caso, se verifique la conformidad urbanística de la actuación, acreditando la existencia de un instrumento de planeamiento aprobado que avale la pérdida de condición de zona verde de la parcela, con observancia de los estándares dotacionales mínimos exigibles por el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (Decreto 22/2004).

CUARTA. Que se valore la posibilidad de recabar, de forma facultativa, un dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre la legalidad de la actuación proyectada, dado el carácter y destino de la finca, así como su antecedente dotacional.

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 en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).