



Excmo. Ayuntamiento de León
Ilmo. Sr. Alcalde
Avenida Ordoño II, 10
24001 LEÓN

Asunto: Ocupación parcela / Resolución

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 **1827/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El expediente se refería a la posible ocupación por ese Ayuntamiento de parte de terreno perteneciente a la parcela situada XXX (referencia catastral XXX), propiedad de la Comunidad de propietarios XXX.

Exponía el interesado que cuando se construyó el edificio solo se había autorizado la construcción del cincuenta por ciento de la superficie de la parcela, quedando el espacio restante considerado como espacio libre privado.

El Ayuntamiento realizó obras para instalar una acera y una zona de aparcamiento manifestando que *“ha procedido por la vía de hecho a iniciar la ejecución de una actuación material consistente en unas obras y una ocupación de hecho en el solar de la Comunidad de propietarios XXX, sin que exista un previo título jurídico que la legitime y le dé cobertura y fundamento jurídico”*.

La cuestión había sido expuesta en los escritos presentados en el Registro municipal con fechas XXX y XXX (XXX), sin que conste la respuesta a ninguno de ellos.

Iniciada la investigación oportuna, esta Defensoría solicitó información sobre la cuestión planteada.

El informe remitido señala:

«RESULTANDO: Que, con fecha XXX se emitió informe al respecto por los Servicios Técnicos del Servicio de Planeamiento y Gestión, del cual se concluye que la parcela situada en XXX, independiente del edificio de la Comunidad de Propietarios con acceso desde la calle XXX, actualmente vacante a efectos de edificaciones o



construcciones, ha sido urbanizada como acera y aparcamiento públicos. Se trata de un terreno situado en suelo clasificado por el Plan General como urbano consolidado, estando previsto para el mismo un uso de carácter público, en concreto el uso al cual ahora se destina.

RESULTANDO: Que, el vigente Plan General ha previsto entre las actuaciones en suelo urbano consolidado, la actuación aislada de expropiación denominada XXX, cuyo objetivo es dar continuidad a la trama peatonal existente mediante la apertura al uso público de los terrenos exteriores a la alineación, ocupados en el subsuelo por un aparcamiento privado y el paso al dominio público del resto de los suelos objeto de la actuación. El tipo de actuación prevista para la consecución de dichos objetivos, según indica la ficha correspondiente del Plan General, es la expropiación mediante ejecución directa por el Ayuntamiento.

RESULTANDO: Que, hasta el momento no ha sido posible acometer la expropiación del terreno en cuestión por no existir previsión presupuestaria para esta concreta finalidad de obtención de los terrenos de referencia mediante expropiación, puesto que conforme a lo establecido en el art. 173.5 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, “No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar”.

RESULTANDO: Que, el Pleno del Ayuntamiento de León, en sesión celebrada el día XXX, ha acordado aprobar inicialmente el expediente de modificación de créditos XXX, en el presupuesto general del ejercicio 2023, prorrogado del 2022, en la modalidad de créditos extraordinarios y suplementos de crédito. En dicho expediente se aprueba la modificación del Anexo de Inversiones del presupuesto general en las cantidades que se habilitan y suplementan, en las aplicaciones del Capítulo 6 (inversiones reales), habiéndose previsto bajo la denominación “Expropiaciones” el Proyecto de Gasto XXX, aplicación XXX, con una dotación por importe de XXX €. El expediente de modificación de créditos XXX, ha sido sometido al preceptivo trámite de exposición pública por un plazo de quince días, con publicación en el Boletín Oficial de la Provincia nº XXX, de XXX. Tal como consta en la certificación expedida por la Secretaría General con fecha XXX, durante el citado periodo no han sido presentadas reclamaciones, por lo que la citada resolución se considera definitivamente aprobada sin necesidad de adoptar nuevo acuerdo plenario, de conformidad con lo previsto en el art. 177.2 en relación con el 169.1 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.



CONSIDERANDO.- Que, en base a cuanto antecede y, existiendo previsión presupuestaria para esta concreta finalidad, se dará inicio al procedimiento expropiatorio para la obtención del terreno en cuestión a la mayor brevedad, dando así cumplimiento a las determinaciones del vigente Plan General.

Esta Concejalía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y en el ejercicio de las atribuciones conferidas en el Decreto de Alcaldía-Presidencia de fecha 16 de julio de 2019, modificado por Decreto dictado el posterior día 18 de julio, concretamente de la facultad para resolver sobre la aceptación o no aceptación de las Resoluciones que pueda dictar el Procurador del común de Castilla y León o el Defensor del Pueblo en materias incluidas dentro del ámbito de su competencia, HA RESUELTO:

1º.- Comunicar al Excmo. Sr. Procurador del Común de Castilla y León en relación con su petición de información referente al expediente de queja identificado con el número 1827/2022, relativo a la parcela XXX, con referencia catastral XXX, lo siguiente:

- La parcela situada en XXX, es independiente del edificio de la Comunidad de Propietarios con acceso desde la calle XXX; dicha parcela se encuentra actualmente vacante de edificaciones o construcciones y ha sido urbanizada como acera y aparcamiento públicos.

- La parcela XXX, se sitúa en suelo clasificado por el Plan General como urbano consolidado, siendo el uso previsto para la misma un uso de carácter público, en concreto el uso del ahora mismo dispone.

- El vigente Plan General ha previsto entre las actuaciones en suelo urbano consolidado, la actuación aislada de expropiación XXX, cuyo objetivo es dar continuidad a la trama peatonal existente mediante la apertura al uso público de los terrenos exteriores a la alineación, ocupados en el subsuelo por un aparcamiento privado y el paso al dominio público del resto de los suelos objeto de la actuación. El tipo de actuación prevista para la consecución de dichos objetivos, según indica la ficha correspondiente del Plan General, es la expropiación mediante ejecución directa por el Ayuntamiento.

- Hasta el momento no ha sido posible acometer la expropiación del terreno en cuestión por no existir previsión presupuestaria para esta concreta finalidad de obtención de los terrenos de referencia mediante expropiación.

- El Pleno del Ayuntamiento de León, en sesión celebrada el día XXX, aprobó inicialmente el expediente de modificación de créditos XXX, en el presupuesto general del ejercicio 2023, prorrogado del 2022, en la modalidad de créditos extraordinarios y



suplementos de crédito, modificación que afecta al Anexo de Inversiones del presupuesto, en las aplicaciones del Capítulo 6 (inversiones reales), habiéndose previsto bajo la denominación “Expropiaciones” el Proyecto de Gasto XXX, aplicación XXX, una dotación por importe de XXX €.

- El citado expediente de modificación de créditos, ha sido sometido al preceptivo trámite de exposición pública por un plazo de quince días, con publicación en el Boletín Oficial de la Provincia XXX, de XXX. Tal como consta en la certificación expedida por la Secretaría General con fecha XXX, durante el citado periodo no han sido presentadas reclamaciones, por lo que la citada resolución se considera definitivamente aprobada sin necesidad de adoptar nuevo acuerdo plenario, de conformidad con lo previsto en el art. 177.2 en relación con el 169.1 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

- Existiendo previsión presupuestaria para esta concreta finalidad, por este Ayuntamiento se dará inicio a la mayor brevedad al procedimiento expropiatorio necesario para la obtención del terreno en cuestión, dando así cumplimiento a las determinaciones del vigente Plan General.

2º.- Dar traslado al Excmo. Sr. Procurador del Común de Castilla y León del informe emitido por los Técnicos municipales del Servicio de Planeamiento y Gestión, así como de la ficha de la actuación aislada de expropiación XXX, del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de León».

El informe señala que la parcela situada en XXX “ha sido urbanizada como acera y aparcamientos públicos”, siendo un terreno situado en “suelo clasificado por el Plan General como urbano consolidado, siendo el uso previsto para la misma un uso de carácter público”.

Expone que el Plan ha previsto la actuación aislada de expropiación del terreno y justifica no haberla llevado a cabo hasta el momento “por no existir disponibilidad presupuestaria”, si bien tramitado el expediente de modificación del presupuesto XXX para habilitar crédito para esta finalidad “se dará inicio a la mayor brevedad al procedimiento expropiatorio necesario para la obtención del terreno en cuestión”.

Con carácter general la inclusión de terreno en el sistema de dotaciones públicas no implica que pase a formar parte, de modo automático y sin ulteriores trámites, del dominio público en base a las previsiones de la normativa urbanística, pues en cuanto no se haga efectivo el correspondiente mecanismo de obtención de aquel por parte de la Corporación Local, el terreno permanece en la esfera patrimonial de su titular dominical.

No se discute que la parcela sea de titularidad privada -perteneciente a la comunidad de propietarios del edificio XXX- ni que el Ayuntamiento hubiera realizado



obras en su superficie, la cuestión es si tenía la disponibilidad del terreno antes de haberlo adquirido por expropiación forzosa y si podía estar motivada esa expropiación en la ejecución de la planificación urbanística.

Aunque el Ayuntamiento no ha proporcionado información sobre la posible calificación del terreno ocupado por una zona de aparcamiento de tres vehículos y una ampliación de la acera existente en XXX como un espacio libre privado, sin embargo esa calificación se alega en los escritos presentados en el Ayuntamiento con fechas XXX y XXX (XXX), ya referidos, cuya respuesta no consta.

En apoyo de esas alegaciones aportaba los siguientes documentos:

- Certificación de Secretaría emitida el XXX: *«Que de los antecedentes obrantes en el expediente n° XXX del XXX, promovido por (...), en representación de la Comunidad de Propietarios XXX, aparece informe emitido por los técnicos municipales del Gabinete de Urbanismo con fecha XXX, que transcrito literalmente dice lo siguiente:*

“Examinada la documentación aportada al expediente, efectivamente el edificio en su día construido, lo fue en aplicación de la ordenanza aplicable en aquella fecha, que limitaba la posibilidad de ocupación de una parcela por el edificio al 50% de su superficie, quedando el resto sin edificar, como zona libre privada y en consecuencia de su propiedad, pero sin posibilidad de edificación, al tener que concentrar todo el aprovechamiento de la parcela el 50% ocupable”».

- Providencia de Alcaldía de XXX, comunicada el XXX (salida n° XXX), en respuesta a una consulta urbanística:

“Vista la solicitud presentada por (...), relativo a consulta urbanística sobre solar sito en XXX y, habiéndose emitido informe por los Técnicos Municipales del Gabinete de Urbanismo, el día XXX.

Esta Alcaldía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 165 del Reglamento de Planeamiento y en uso de las atribuciones que le son conferidas por el artículo 24 del Real Decreto legislativo 781/86 de 18 de Abril, HA RESUELTO:

Que se dé traslado a (...), del informe anteriormente citado, y que literalmente dice:

«En relación con lo solicitado en Providencia dictada en el adjunto expediente n° 53/01 de la Adjuntía de Urbanismo, promovido por (...), como presidente de la Comunidad de Propietarios de edificio sito en XXX se emite el siguiente informe:

El terreno que se refiere la consulta formulada, ubicado en XXX, que tiene forma triangular corresponde a la parte de solar que ocupa el edificio construido en Calle XXX



con vuelta a XXX, según consta en el Proyecto de construcción de dicho inmueble que se tramitó como Expte. nº XXX a nombre de XXX.

Dicho edificio se construyó de acuerdo a las Normas de Edificación aplicables en aquella fecha que limitaba al 50% la ocupación del solar y en consecuencia dicho terreno tiene que estar libre de edificación, pero no tener aprovechamiento para poder construir el mismo, por lo que ha de considerarse como un Espacio libre privado”.

Consultadas las determinaciones del Plan General de Ordenación del Ayuntamiento de León, este contempla entre las intervenciones singulares en suelo urbano consolidado la que se refiere a esta reclamación:

“XXX. Apertura al uso público en superficie de los terrenos exteriores a la alineación de fachadas existentes en el solar de calle XXX, así como el paso a dominio y uso público de los correspondientes al solar designado en el callejero oficial como XXX.

La necesidad de ocupación de estos suelos deriva por un lado de la funcionalidad dada al eje de la calle XXX, eje que debe mantener una capacidad de asunción de tráfico en todo su desarrollo, y que al momento está estrangulado en este punto por la ocupación en subsuelo de una pequeña porción de suelo en el frente de la edificación aquí existente.

Por lo que se refiere a la parte de este mismo solar con frente a XXX así como el solar grafiado como XXX de esta misma calle, el Plan considera necesario abrir la percepción del equipamiento y espacio libre aquí existente, así como garantizar la accesibilidad ciudadana a dichas dotaciones. Se desconoce al momento si ambas porciones de suelo son una única propiedad o dos propiedades diferenciadas, si bien es conocida la existencia de un sótano construido bajo la parte más próxima al edificio anterior y perteneciente al mismo. Desde los objetivos enunciados el Plan considera posible el mantenimiento del uso y construcción existente en el subsuelo, por lo que establece la necesidad de recuperar tan sólo el derecho de uso público en superficie”.

El resumen de la ficha correspondiente a esta actuación define como objetivo de la misma la *“mejora urbana consistente en dar continuidad a la trama peatonal existente mediante la apertura al uso público de los terrenos exteriores a la alineación ocupados en subsuelo por un aparcamiento privado y el paso a dominio público del resto de los suelos objeto de la actuación (XXX) y establece para su obtención el sistema de expropiación forzosa, que justifica en lo dispuesto “en el artículo 66 de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León”.*

El ámbito afectado por la actuación XXX incluye las parcelas de *“referencia catastral XXX y XXX”*, coincidente con el espacio de terreno al que se refiere la reclamación (aunque el Plan se refiere al número XXX de la avenida, se trata de la misma



parcela): un espacio triangular situado en XXX, contiguo al edificio que tiene su entrada por la calle XXX.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL), en los artículos 66 b) y 69.1 b), posibilita la obtención de dotaciones urbanísticas públicas por medio de expropiación, mediante los procedimientos previstos en la legislación del Estado y de forma complementaria en los artículos 223 a 227 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL), aprobado por Decreto de 22/2004, de 29 de enero, para las actuaciones aisladas.

El RUCyL define en el apartado b) de la disposición adicional única el concepto de alineaciones a efectos de la normativa urbanística como la *“línea que separa los terrenos de uso y dominio público destinados a vías públicas de las parcelas destinadas a otros usos”*. El apartado f) de la misma disposición determina qué se entiende por dotaciones urbanísticas: *“conjunto de los sistemas y elementos que se caracterizan por estar destinados al servicio de la población, que comprenden vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos, equipamientos y espacios protegidos”*.

La alineación, por tanto, diferencia la superficie neta de la parcela destinada a materializar su aprovechamiento, de la parte destinada a ser incorporada a la vía pública, previa su adquisición por parte de la Administración por los procedimientos y mecanismos de obtención de terrenos dotacionales.

El artículo 223 del Reglamento determina el objeto de las actuaciones aisladas de expropiación:

“1. Las Administraciones públicas pueden desarrollar actuaciones aisladas de expropiación en cualquier clase de suelo, con alguna de las siguientes finalidades:

- a) Ejecutar los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas.*
- b) Ampliar los patrimonios públicos de suelo.*
- c) Sustituir a los propietarios del suelo que incumplan sus deberes urbanísticos.*

2. Las actuaciones aisladas de expropiación pueden desarrollarse por el procedimiento individual regulado en la legislación sobre expropiación forzosa o por el procedimiento de tasación conjunta regulado en este Reglamento”.

El artículo 224 señala los requisitos y efectos.

- 1. La ejecución de las actuaciones aisladas de expropiación requiere:*



a) Que su ámbito se delimite por un instrumento de planeamiento urbanístico, o en su defecto por un Proyecto de Expropiación aprobado conforme al procedimiento del artículo 220, que se completará con las publicaciones previstas en la legislación sobre expropiación forzosa.

b) Que el instrumento citado en la letra anterior incluya la relación de propietarios y demás titulares afectados por la expropiación y la descripción de los bienes y derechos a expropiar.

c) Que durante la tramitación del instrumento citado en la letra a) sean notificadas a los propietarios y demás titulares las correspondientes hojas de aprecio.

d) En particular, cuando se trate de actuaciones que tengan por objeto ejecutar los sistemas generales u otras dotaciones urbanísticas públicas, que el instrumento citado en la letra a) las defina así y califique los terrenos necesarios con dicha finalidad.

2. El acuerdo de aprobación definitiva del instrumento que cumpla lo dispuesto en el apartado anterior produce los efectos citados en el artículo 184, en cuanto no se deriven del planeamiento urbanístico previamente aprobado”.

Las vías públicas son dotaciones urbanísticas públicas conforme a la letra f) 1º de la citada Disposición Adicional Única del RUCyL, pero no son tales los espacios libres privados.

En este caso no consta que el terreno ocupado por la obra forme parte de la vía pública (XXX) ni que se trate de una dotación urbanística pública, más bien parece que trata de un espacio libre -no público, sino privado- colindante a la vía pública en cuyo subsuelo existe un aparcamiento privado del edificio. Ese espacio aunque se utilice por los peatones, y en esa medida pueda ser objeto de un uso público, no constituye propiamente una dotación pública.

A efectos de diferenciar desde el punto de vista urbanístico la dotación urbanística pública del uso público de un espacio privado puede ser ilustrativa la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 27 de octubre de 2023, que resuelve el recurso de apelación contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Burgos, mediante la cual se había estimado el recurso interpuesto contra un proyecto de expropiación aprobado por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro para la adquisición de una servidumbre de uso público en superficie sobre una zona libre privada a favor del citado Ayuntamiento.

El Juzgado entendió que el proyecto de expropiación no tenía por finalidad ejecutar el planeamiento para obtener una dotación urbanística pública al no estar calificado como tal el espacio sobre el que se proyectaba la expropiación, pues se trataba



de un espacio abierto privado de uso público en superficie y privado bajo rasante. Esa zona libre privada tenía un uso público o general pero no era, desde el punto de vista urbanístico, un espacio libre de titularidad pública y uso público. *«Desde el punto de vista urbanístico no es lo mismo la dotación urbanística pública que el uso público de un espacio privado. El PGOU considera el espacio sobre el que se proyecta la expropiación como zona libre privada considerada como espacios abiertos de titularidad privada con uso privado bajo rasante y uso público sobre rasante. Esta zona libre privada tiene un uso público o general pero no es, desde el punto de vista urbanístico, un espacio libre de titularidad pública y uso público. Este último sí es una dotación urbanística resultando que el primero no lo es, sin que se convierta en tal por el hecho de que, como consecuencia de la expropiación, pase a ser de titularidad pública dado que lo esencial y determinante para poderlo considerar como dotación urbanística pública y, en definitiva, para poder utilizar la expropiación para su obtención es que esté calificado como tal en el planeamiento urbanístico, hecho que, hay que insistir en ello, no ocurre dado que la “zona libre privada” aunque sea de titularidad pública (si se llega a materializar la expropiación) y de uso público en superficie no es, según el planeamiento, una dotación urbanística pública.»*

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León confirma la sentencia *“en la medida que en este caso de suelo privado de uso público, no estamos ante ningún sistema general, ni dotación urbanística pública, sin que con dicha conclusión esta Sala no sea consciente de la problemática que presentan estos supuestos de cara a su conservación o en este caso al cumplimiento de la previsión urbanística del uso público en superficie, pero para asegurar el cumplimiento del Plan no es posible acudir al sistema de expropiación, sin perjuicio de que el Ayuntamiento pueda adoptar otros mecanismos coactivos de cumplimiento que ni siquiera vayan acompañados de la imposición de indemnización, como son a los que se refiere el artículo 26.5 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, cuando establece que:*

Cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público se constituirá un complejo inmobiliario de carácter urbanístico en el que aquéllas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público. Tales fincas podrán estar constituidas, tanto por edificaciones ya realizadas, como por suelos no edificadas, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación.

Y dicha referencia se realiza a los fines de que, si bien no cabe la utilización del sistema de actuación aislada de expropiación, ello no debe conducir necesariamente a impedir el uso público establecido en el PGOU mediante la constitución de



servidumbre de paso y la eliminación de los elementos que impidan en definitiva el uso público sobre rasante previsto en el planeamiento urbanístico de aplicación”.

En este caso, antes de proceder a urbanizar ese espacio XXX, que no es de titularidad pública, aunque esa parcela pueda estar sujeta según la planificación urbanística, en superficie, a un uso público (tránsito peatonal), debieron ser realizadas las actuaciones precisas para asegurar que ese uso público amparaba la realización de la obra.

Por lo tanto, dicha actuación pudo suponer una vía de hecho, que, en su caso, habrá de ser declarada por el Ayuntamiento en el procedimiento que, con ese objeto, debería ser iniciado; en el cual deberá considerar si procede la restitución de la finca a la situación anterior, al menos en lo que se refiere a la instalación de una zona de aparcamiento de vehículos, dado que ello no se prevé en la planificación urbanística. Por otra parte, si bien, como se ha indicado, no cabe la obtención del terreno por el sistema de expropiación urbanística puesto que no tiene por finalidad ejecutar el planeamiento para obtener una dotación urbanística pública, podría considerar la constitución de un complejo inmobiliario que discipline los distintos usos de la parcela en los términos expuestos en el artículo 26 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.

En virtud de 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: Deberá tramitar el procedimiento iniciado por la solicitud de la Comunidad de Propietarios del edificio situado en XXX, con el fin de declarar la existencia y efectos de la vía de hecho en que pudo haber incurrido el Ayuntamiento al proceder a urbanizar la superficie de la finca situada en XXX, de titularidad privada.

SEGUNDA: Valore la posibilidad de constituir un complejo inmobiliario de carácter urbanístico que discipline los distintos usos del vuelo y suelo de ese espacio libre de titularidad privada, en los términos legales expuestos en el cuerpo de esta resolución.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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