



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZAMORA
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Utilización de inmueble municipal/ Disconformidad/ Estadio municipal "Ruta de la Plata".

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 **1217/2026**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la posible existencia de irregularidades en relación con la utilización del Estadio Municipal "Ruta de la Plata" de Zamora por parte del Zamora Club de Fútbol, Sociedad Anónima Deportiva (SAD), así como respecto a las inversiones efectuadas o previstas por ese Ayuntamiento en dichas instalaciones.

Según manifestaciones de la persona autora de la queja, el estadio constituye un bien de dominio público municipal cuyo uso viene siendo realizado de forma singular por la citada entidad deportiva, pese a que desde el año 2020 tiene la condición de SAD. Se cuestionaba que dicha utilización pudiera mantenerse sin que se hubiera culminado la tramitación de un procedimiento de concesión administrativa u otro título habilitante que regulara de forma actualizada la ocupación y utilización del bien demanial.

Asimismo, se indicaba que ese Ayuntamiento había iniciado actuaciones dirigidas a regularizar la situación jurídica mediante la correspondiente concesión demanial, sin que estas hubieran llegado a culminarse, manteniéndose entretanto la utilización exclusiva de esta instalación deportiva.

Por otra parte, se hacía referencia a importantes actuaciones municipales de mejora en el estadio y sus campos auxiliares, así como a la existencia de un convenio con el Zamora Club de Fútbol SAD, cuestionándose la adecuación de estas actuaciones mientras no quedara suficientemente definido el régimen jurídico que ampara la utilización de las instalaciones y las obligaciones que corresponden a cada una de las partes.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a ese Ayuntamiento en relación con las cuestiones planteadas.



En atención a dicha petición se remitieron informes de los Servicios municipales de Patrimonio y Deportes, acompañados de copia del contrato administrativo de cesión de uso del Estadio Municipal “Ruta de la Plata”, suscrito el 30 de agosto de 2002, y del convenio de colaboración celebrado en 2026 entre ese Ayuntamiento y el Zamora Club de Fútbol SAD para el mantenimiento de la instalación.

En síntesis, de la información facilitada se desprende que el Estadio Municipal “Ruta de la Plata” y sus instalaciones anexas figuran en el Inventario municipal de bienes y derechos como bien de dominio público destinado a usos deportivos.

El Servicio de Patrimonio señala que desconoce la fecha concreta desde la que la actual Sociedad Anónima Deportiva viene realizando un uso privativo del inmueble, por corresponder su gestión al Servicio Municipal de Deportes, y manifiesta que no consta en sus dependencias documentación relativa al título jurídico que actualmente ampara dicha utilización. No obstante, confirma la existencia del expediente 2580/2021, iniciado para regularizar el uso mediante una concesión demanial. En el seno de este procedimiento se emitió informe proponiendo su iniciación, se adoptó el correspondiente acuerdo plenario y se efectuó su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, encontrándose posteriormente paralizada su tramitación a la espera de los informes necesarios para establecer las condiciones específicas de funcionamiento de las instalaciones y elaborar el correspondiente pliego.

Por su parte, el Servicio Municipal de Deportes considera que el título que ampara actualmente la utilización del estadio es el contrato administrativo de cesión de uso suscrito en el año 2002 con el entonces Zamora Club de Fútbol, señalando que, tras la transformación de este en Sociedad Anónima Deportiva en el año 2020, la nueva entidad asumió los compromisos que correspondían al anterior club.

Confirma igualmente la existencia del expediente de concesión demanial iniciado en 2021 y manifiesta que su tramitación ha sido retomada, encontrándose pendientes de la emisión de los informes jurídicos, económicos y financieros necesarios para elaborar los pliegos que habrán de regir la futura concesión, cuya disponibilidad se prevé para el próximo mes de octubre.

En cuanto al uso de las instalaciones, se informa de que el interior del estadio es utilizado de forma exclusiva por el Zamora Club de Fútbol SAD, si bien determinadas dependencias de su planta baja y los campos anexos son utilizados también por otros clubes y entidades, existiendo igualmente un espacio destinado al ensayo de bandas de música.

Respecto de las actuaciones realizadas o previstas, el Ayuntamiento informa de la ejecución del cambio de césped de uno de los campos anexos, con un presupuesto de



188.969,29 euros, y de la rehabilitación de los vestuarios de la planta baja, por importe de 96.797,28 euros; encontrándose, además, en diferentes fases de tramitación la adquisición de mobiliario para los vestuarios reformados, por importe de 72.550 euros; la ejecución de un nuevo campo de fútbol anexo, con un presupuesto de 911.004,33 euros; y el cambio de la iluminación del estadio a tecnología LED, cuyo proyecto contempla una inversión de 568.064,10 euros.

Asimismo, se ha remitido copia de un convenio suscrito por el Ayuntamiento en 2026 con el Zamora Club de Fútbol SAD, mediante el cual se articula una subvención nominativa por importe máximo de 125.000 euros destinada al mantenimiento preventivo y correctivo del Estadio “Ruta de la Plata”, incluido el pavimento deportivo del propio estadio y del campo anexo de hierba natural. El convenio establece las obligaciones del beneficiario, el régimen de justificación, seguimiento y control y los gastos susceptibles de financiación, entre los que se incluyen actuaciones sobre infraestructuras, instalaciones deportivas, sistemas eléctricos, seguridad, fontanería y saneamiento, limpieza, zonas comunes y costes de personal relacionados con el mantenimiento de la referida infraestructura pública.

A la vista de la información recabada, procede efectuar a ese Ayuntamiento las siguientes consideraciones.

Como punto de partida, debemos señalar que no existe controversia acerca de la naturaleza jurídica del inmueble al que se refiere esta queja, ya que el Servicio de Patrimonio del Ayuntamiento de Zamora confirma que el Estadio Municipal “Ruta de la Plata” figura en el Inventario municipal como bien de dominio público destinado a usos deportivos.

Como bien conoce, el artículo 79.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), establece que son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público, mientras que el artículo 80.1 declara que los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Por su parte, los artículos 3 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, incluyen entre los bienes de servicio público aquellos directamente destinados al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las entidades locales, mencionando expresamente los campos de deporte.

Por lo tanto, la utilización de estos bienes por terceros se encuentra sometida a las reglas específicas propias del dominio público. Así, el artículo 75 del RBEL distingue entre uso común, general o especial, y uso privativo, entendiendo por este último el constituido por la ocupación de una porción del dominio público de modo que limite o



excluya la utilización por los demás interesados. A su vez, su artículo 78 RBEL somete a concesión administrativa el uso privativo de los bienes de dominio público.

Sentado lo anterior, en el presente caso debe partirse de la existencia del denominado “Contrato administrativo de cesión de uso del Estadio Municipal Ruta de la Plata al Zamora Club de Fútbol”, formalizado el 30 de agosto de 2002.

La mera denominación otorgada por las partes a aquel instrumento no resulta, sin embargo, determinante de su naturaleza jurídica. Lo relevante a estos efectos es el contenido material de las facultades atribuidas sobre un bien de dominio público y, en consecuencia, si la intensidad y características del aprovechamiento conferido exigían someter su otorgamiento al procedimiento previsto para las concesiones demaniales.

El propio RBEL, que se encontraba vigente en el momento de celebrarse aquel contrato, sometía el uso privativo del dominio público a concesión administrativa y regulaba detalladamente el procedimiento para su otorgamiento. Así, el artículo 80 exige que la concesión determine, entre otros extremos, su objeto y límites, plazo, deberes y facultades del concesionario y de la Corporación y las restantes condiciones de utilización; el artículo 81 dispone expresamente que serán nulas las concesiones otorgadas sin las formalidades establecidas en los artículos siguientes; y los artículos 82 y siguientes contemplan la memoria justificativa de la ocupación, proyecto, valoración del dominio público, pliego de condiciones, información pública y licitación.

Por ello, si mediante el contrato de 2002 se atribuyó materialmente un uso privativo del dominio público sin haberse seguido el procedimiento concesional legalmente exigible, esa circunstancia podría afectar no solo a la vigencia actual del título, sino a su propia validez originaria.

Esta Institución no dispone de la totalidad del expediente administrativo que precedió a la formalización del referido contrato, no obstante, los elementos que constan en este expediente justifican, a nuestro juicio, que esa Administración examine detenidamente esa cuestión y determine si la figura utilizada en 2002 resultaba jurídicamente adecuada al contenido material del aprovechamiento concedido y si en su otorgamiento se observaron las formalidades exigibles conforme a la normativa patrimonial entonces vigente.

A estos efectos, debe tenerse presente que el aprovechamiento atribuido al Zamora Club de Fútbol presentaba una considerable intensidad. En efecto, la cláusula primera le cedía el uso habitual del estadio; las cláusulas quinta y sexta le imponían obligaciones permanentes de conservación y mantenimiento; la cláusula décima incluía la explotación de la publicidad situada en el interior del recinto; y la cláusula undécima le atribuía igualmente la explotación de los espacios destinados a bar.



Que la cláusula tercera reservara al Ayuntamiento la posibilidad de utilizar el estadio para otros acontecimientos deportivos, socioculturales o de cualquier otra naturaleza y de recuperar su disponibilidad cuando concurriera un interés público prevalente constituye ciertamente una limitación relevante del aprovechamiento atribuido al club, pero no excluye necesariamente su eventual consideración como uso privativo. Esta debe determinarse atendiendo al contenido material y habitual de la utilización y a la medida en que el uso concedido limitaba o excluía el uso por otros posibles interesados.

De hecho, la situación actual descrita por los propios servicios municipales parece haber evolucionado hacia una utilización todavía más intensa de la referida infraestructura deportiva, de hecho, el Servicio Municipal de Deportes manifiesta expresamente que el uso interior del estadio es exclusivo del Zamora Club de Fútbol SAD, mientras que el convenio suscrito en 2026 califica a esta entidad como su único usuario.

En consecuencia, consideramos necesario que, al examinar la situación jurídica del contrato de 2002, el Ayuntamiento no se limite a comprobar su existencia formal, sino que valore también su adecuación originaria al régimen jurídico del dominio público y, particularmente, si el aprovechamiento efectivamente conferido debía haberse articulado mediante concesión administrativa y con observancia del procedimiento previsto en los artículos 78 y siguientes del Reglamento de Bienes.

Si de ese análisis resultara que se prescindió del procedimiento legalmente exigible para el otorgamiento de un aprovechamiento concesional, deberán valorarse las consecuencias jurídicas correspondientes y, en su caso, la procedencia de acudir a los mecanismos de revisión establecidos en la legislación de procedimiento administrativo.

En relación directa con la cuestión relativa a la validez originaria del título otorgado existe un segundo aspecto referido a su vigencia actual. Así, la cláusula primera del contrato suscrito en 2002 cedió el uso del estadio “a precario” durante un período inicial de cuatro años, estableciendo que dicho período sería “prorrogable de forma expresa”. Han transcurrido casi veinticuatro años desde la formalización de aquel acuerdo y de la documentación remitida a esta Institución no se desprende que se haya verificado por esa Entidad local la existencia de los correspondientes actos administrativos mediante los cuales se acordaran las sucesivas prórrogas.

Esta circunstancia resulta particularmente relevante, ya que si el propio título suscrito exigía expresamente una determinada manifestación administrativa para prolongar su duración, la mera continuidad material del club en el uso de las instalaciones municipales no puede equipararse, automáticamente, a la existencia de las prórrogas requeridas, tal y como parece entender el Servicio de Deportes de ese Ayuntamiento.



En este sentido debemos recordar que la situación derivada del precario es por su propia naturaleza revocable, conforme se infiere, además, del contenido de la cláusula segunda del convenio —reiterada sustancialmente en la séptima—, según la cual el club debía dejar libre y expedito el estadio en el plazo de un mes desde que recibiera el requerimiento municipal correspondiente, sin derecho a indemnización. Consecuentemente, la sucesión en el tiempo de prórrogas, además tácitamente acordadas, no debe ser un medio para mantener indefinidamente un régimen jurídico concebido como provisional.

Apreciación que se halla reforzada por la propia actuación de ese Ayuntamiento, dado que en el año 2021 dio inicio a un expediente (2580/2021) que, según nos informa, estaba dirigido al otorgamiento de una concesión demanial sobre el Estadio Municipal “Ruta de la Plata”, sobre la base de un informe del Servicio de Patrimonio que proponía su iniciación, acuerdo plenario y publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

La incoación de este expediente evidencia que el propio Ayuntamiento apreciaba la necesidad de someter específicamente el régimen jurídico de utilización del estadio a la figura concesional demanial, aunque la realidad es que cinco años después dicho procedimiento continúa sin haber sido resuelto. Según el Servicio de Patrimonio, el expediente quedó paralizado a la espera de determinados informes que debía elaborar el Servicio Municipal de Deportes, y este servicio señala ahora que la tramitación ha sido retomada, encontrándose en elaboración los informes jurídicos, económicos y financieros necesarios para preparar los pliegos.

Debe valorarse positivamente esta reactivación, pero resulta necesario que el procedimiento sea impulsado efectivamente hasta su terminación, sobre la base de lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, donde se establece que los procedimientos, sometidos al principio de celeridad, deben ser impulsados de oficio en todos sus trámites, atribuyendo además responsabilidad directa sobre su tramitación y cumplimiento de plazos a los órganos y unidades correspondientes.

En este sentido, resulta imprescindible que la futura concesión proporcione un marco estable que determine de manera precisa el objeto y extensión del aprovechamiento del estadio, su duración, las instalaciones comprendidas, las facultades reservadas al Ayuntamiento, el eventual uso por otros clubes y entidades, las obligaciones de conservación y mantenimiento, el régimen de inversiones y mejoras, las facultades de inspección y control, las causas de extinción y los aprovechamientos económicos asociados a la utilización del mismo.

Entre estos últimos deberán valorarse expresamente los reconocidos en las cláusulas décima y undécima del contrato de 2002, la explotación de la publicidad interior



y de los espacios destinados a bar. Se trata de facultades susceptibles de generar rendimientos económicos y cuya valoración debe integrarse en el análisis económico-financiero del aprovechamiento demanial.

La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, contempla el régimen de concurrencia para las concesiones demaniales, sin perjuicio de los supuestos excepcionales en los que pueda justificarse su otorgamiento directo, y establece que las concesiones tendrán una duración determinada. Asimismo, prevé que puedan ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o quedar sometidas al régimen económico que resulte procedente, debiendo quedar debidamente justificada la solución adoptada.

Finalmente, debemos hacer referencia a otra cuestión a la que se refiere expresamente la queja presentada y que se desprende del examen conjunto el contrato de 2002 y el convenio- subvención suscrito en 2026. Así, la cláusula quinta del contrato de 2002 establece que el Zamora Club de Fútbol, como usuario habitual, estaba obligado a conservar el estadio en perfectas condiciones de uso. La cláusula sexta añade que corresponde al club realizar la conservación y mantenimiento ordinario del estadio, “corriendo de su cuenta los gastos que tales actuaciones supongan”.

Sin embargo, el convenio de 2026 concede al Zamora Club de Fútbol SAD una subvención nominativa de hasta 125.000 euros destinada al mantenimiento preventivo y correctivo del mismo inmueble, comprendiendo una relación muy amplia de actuaciones sobre cubiertas, fachadas, cerramientos, graderíos, pavimentos, césped, equipamiento deportivo, instalaciones eléctricas, sistemas de seguridad, fontanería, saneamiento, limpieza, zonas comunes y determinados costes de personal.

En todo caso, entendemos que debe evitarse que mediante una subvención municipal se financien gastos que, conforme al título jurídico que el propio Ayuntamiento considera vigente, correspondan contractualmente a la entidad usuaria, sin que previamente se haya producido una modificación o redefinición suficientemente motivada de aquellas obligaciones.

Esta delimitación resulta igualmente necesaria respecto de las inversiones municipales realizadas en esta instalación y/o las previstas. Es evidente que la utilización principal del estadio por el Zamora Club de Fútbol SAD no impide que el Ayuntamiento realice inversiones sobre dicho inmueble de su titularidad y afecto a una finalidad pública deportiva. La conservación y mejora de una instalación municipal puede responder plenamente al interés general. Ahora bien, la importancia económica de las inversiones ejecutadas y descritas en el informe municipal exigen disponer de un régimen jurídico estable que determine los derechos y obligaciones de la entidad usuaria y asegure que las



mejoras financiadas con recursos públicos queden incorporadas al patrimonio municipal y se encuentren vinculadas a finalidades de interés general.

En definitiva y puesto que parece existir una diferente percepción interna acerca del título que ampara, en la actualidad, la utilización del Estadio “Ruta de la Plata” y dado que se trata de un bien de dominio público con una relevante importancia social, económica y funcional, esta incertidumbre debe quedar definitivamente despejada y la Administración titular debe conocer y tener documentalmente identificado cuál es el título que legitima la utilización del estadio por terceros, su validez, su vigencia, su duración y las obligaciones que corresponden a cada una de las partes.

Ello constituye una manifestación de los principios de objetividad, eficacia y sometimiento pleno a la ley y al Derecho recogidos en el artículo 103.1 de la Constitución y de los principios de eficiencia en la utilización de los recursos públicos, planificación y control de la gestión administrativa, y enlaza directamente con las exigencias derivadas del principio de buena administración.

Consideramos que la culminación del procedimiento concesional que el Ayuntamiento ha iniciado ha de permitir conciliar el legítimo interés municipal en fomentar el deporte y conservar adecuadamente sus instalaciones deportivas, con la necesaria protección del dominio público y la utilización eficiente y transparente de los recursos municipales, dotando de seguridad jurídica tanto al Ayuntamiento como a la entidad deportiva usuaria de las instalaciones y al conjunto de la ciudadanía.

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.I. preside se examine expresamente la validez y vigencia del contrato administrativo de cesión de uso del Estadio Municipal “Ruta de la Plata”, suscrito el 30 de agosto de 2002 y acuerdo posterior, derivando de ese examen y de la conclusión a que se llegue las consecuencias jurídicas que correspondan.

SEGUNDA: Que, en todo caso, se impulse sin más dilación la tramitación del expediente 2580/2021 hasta su resolución y, si legalmente procede, el otorgamiento de la correspondiente concesión demanial, determinando con precisión su objeto, extensión y duración; las facultades de utilización reservadas al Ayuntamiento y, en su caso, a terceros; las obligaciones de conservación y mantenimiento; el régimen de inversiones y mejoras; las actividades y aprovechamientos económicos vinculados al estadio; y el régimen económico que corresponda sobre la base de los pertinentes



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

informes jurídicos, técnicos y económico-financieros, justificando suficientemente cualquier régimen singular que pudiera establecerse.

TERCERA: Que mientras continúe, eventualmente, desplegando efectos el actual título de utilización y, en todo caso, al establecer las condiciones de la futura concesión, se delimiten con precisión las obligaciones de conservación y mantenimiento correspondientes a la entidad usuaria y al Ayuntamiento, teniendo especialmente en cuenta lo dispuesto en las cláusulas quinta y sexta del contrato de 2002, coordinando dichas obligaciones con las subvenciones e inversiones municipales destinadas al estadio, de manera que quede suficientemente justificado el empleo de los fondos públicos.

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.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López