

Consulta CU 01.22 que formula el Servicio de Medio Ambiente y Escena Urbana de la JMD Puente de Vallecas en relación con la solicitud de cerramiento de parcela privada de uso público zona verde y en parte propiedad de Patrimonio municipal del Suelo, así como tipología de vallado en aplicación del artículo 6.10.17 de las NNUU del Plan General de Ordenación de 1997.

Parámetros edificación. Cerramientos.

I.- Antecedentes.

1.- En la presente consulta el citado Servicio de la JMD de Puente de Vallecas, parte de describir la situación jurídica de parcela, suelo urbano consolidado, perimetrada por las calles Puerto de Canencia, Alto del León, Puerto de Navacerrada y calle Puerto de Cotos en Distrito Puente de Vallecas, parcela en su mayor parte de titularidad privada de la Mancomunidad de las edificaciones residencial colectivo Colonia de los Taxistas pero destinada a plaza privada uso público de zona verde, parcela en relación con la cuál sus propietarios privados, ante distintos antecedentes de seguridad ciudadana y convivencia vecinal, solicitan a la JM Distrito se les autorice a proceder a su cerramiento.

En concreto se indica por el consultante:

- La parcela es resultante de la gestión urbanística y proyecto de compensación del APD 14.1 del PGOU 1985 y pese a su unicidad geométrica y una continuidad física absoluta con total superficie de 6.594 m², tienen un doble destino, de un lado una superficie de 5.196 m² de titularidad privada y destino zona verde uso público, y los restantes 1.398 m² – en la zona noreste de la parcela esquina calle Puerto de Canencia y calle Puerto de Navacerrada, titularidad de Patrimonio municipal del Suelo Ayuntamiento de Madrid con número de Inventario 4220 y con una puntual edificabilidad (no materializada en la realidad de las cosas) de 1.000 m² para equipamiento social comunitario.
- Pese que en Catastro la parcela se refleja como única y de titularidad del Ayuntamiento de Madrid se trata de dos fincas registrales distintas en el Registro de la Propiedad núm. 39 de los de Madrid, de un lado la número 86005 finca resultante número 81 del en su día Proyecto de Compensación, con superficie de 5.316,24 m² y, la otra finca número 86007 con superficie de 1.398,76 m² es la finca resultante número 8 de aquel Proyecto de Compensación.

- En lo demás se indica que en el vigente PGOU 1997 toda la parcela aparece calificada como uso de zona verde básico y con ámbito regulatorio de Ordenanza zonal 3.2 del PGOU 1997.
- La conservación de la totalidad de la parcela la vienen realizando la Mancomunidad de Propietarios, parcela que no está incluida en los Inventarios de zonas verdes, sea del Área de Gobierno de Medido Ambiente y Movilidad, sea de los del propio Distrito.

Con tales antecedentes se solicita el criterio de la Comisión de Seguimiento e Interpretación de la Ordenanza municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, en su caso de su Secretaría Permanente sobre muy diversas cuestiones, en concreto,

- 1.- la viabilidad del cerramiento pretendido.
- 2.- órgano municipal competente para autorizar el cerramiento.
- 3.- características y condiciones a que estaría sujeto el cerramiento y posible aplicación del artículo 6.10.17 y excepción de su apartado c) de las NNUU del PGOU 1997.
- 4.- horario de apertura y cierre que fuese autorizable.
- 5.- responsable de la gestión de apertura y cierre y sus condicionantes (responsabilidad de gestión de accesos, posible accesibilidad 24 horas de servicios municipales, etc)

Las cuestiones que se plantean son, con excepción de la interpretación del artículo 6.10.17 de las NNUU del PGOU 1997, ajenas a las funciones de la Comisión de Seguimiento e Interpretación de la OMTLU dadas sus competencias definidas en el Decreto de Alcaldía de 21 de agosto de 2017. No obstante, lo anterior a efectos de evacuación de la consulta de que se trata, por la Secretaría Permanente de la Comisión, se emite el presente Informe –no vinculante- para trasladar su criterio en relación con las cuestiones planteadas, ello en base al artículo 13.3 del Decreto de Alcaldía de 21 de agosto de 2017, y sin perjuicio del criterio que deban manifestar los otros órganos municipales que se citan en las argumentaciones ulteriores.

II.- Consideraciones jurídicas.

1.- La parcela en cuestión (con excepción del espacio de 1.398 m² que es la finca registral 86007 que lo es de titularidad del Patrimonio municipal del suelo del Ayuntamiento de Madrid), pese a su calificación en PGOU 1997 en uso como zona verde básico, no es una dotación o red obtenida por el Ayuntamiento de Madrid, pues no se produjo su adquisición, por determinaciones del proyecto de compensación del APD 14.1 del PGOU 1985, la cesión o adquisición por Administración actuante Ayuntamiento de Madrid (hoy por referencia al artículo 91 de la Ley 9/2001 17 de julio, de Suelo de Madrid LSM), lo que explica que tal

parcela no esté incluida en Inventario municipal alguno de zonas verdes (sea del Área central Medio Ambiente o sea de los asignados en conservación al Distrito).

Su titularidad privada es clara siguiendo las determinaciones del Registro de la Propiedad, sin perjuicio de que el planeamiento impusiera al propietario una servidumbre legal o limitación del dominio cual es el uso público de la plaza privada zona verde.

2.- Siendo propiedad privada es el artículo 388 del Código civil el que reconoce a todo propietario, el derecho de “cerramiento de heredades”, ello sin perjuicio de las servidumbres existentes.

De forma más particularizada al caso el artículo 13 de la “Ordenanza municipal sobre Uso y Conservación de Espacios Libres” de 29 junio 1984 BAM de 3 de mayo de 1984 y BAM de 21 de febrero de 1985 señala, ...1. *El uso de los espacios libres privados se ajustará a lo dispuesto en los Estatutos aprobados por la Comunidad de Propietarios, pudiendo proceder a su cerramiento vallado en la forma que determinen las normas u ordenanzas municipales...*, por lo que entendemos asiste a la Mancomunidad en cuestión derecho a pretender el vallado de la finca de su propiedad.

Ello puede y debe realizarse *sin perjudicar la servidumbre legal existente*, esto es el uso público de la parcela privada zona verde. Ese uso público y general no supone, en nuestro criterio, que el espacio deba estar abierto ininterrumpidamente las 24 horas de cada día, pues por mera analogía los verdaderos parques públicos de titularidad municipales (sean incluso los de nivel básico o distrital a que se refiere el artículo 7.8.3 de las NNUU del PGOU 1997) pueden ser objeto de limitación en su uso público, sea por razones climatológicas, sanitarias, seguridad, etc) lo que presupone sean susceptibles de vallado o cerramiento.

Los criterios a aplicar, en cuanto a horarios de apertura y cierre, condiciones de cerramiento que aseguren la accesibilidad de los servicios públicos de policía y emergencias, etc, por mera analogía, serán los que sostenga y venga aplicando la Dirección General de Gestión del agua y Zonas Verdes del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad respecto de parques y zonas verde de dominio municipal, dadas las competencias que a la misma asigna el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 4 de julio de 2019, BOCM 22/07/2019 a su apartado 9º subapartados 1.3 y 1.4, no siendo esta Secretaría órgano municipal competente para apuntar criterios a este respecto.

3.- De otro lado el cerramiento tendría sentido práctico si se realiza respecto de la totalidad de la parcela, incluida la finca registral 86007 de titularidad municipal Patrimonio municipal del suelo, y siendo ello así, lo procedente sería que desde el Distrito se cursase la “oportuna petición de cerramiento de la finca del PMS “inventario núm. 4220 ” (como se vienen haciendo

de forma anual periódica) a la Subdirección General de Patrimonio Municipal de Suelo, Dirección General de Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano competente conforme apartado 9 subapartado 2.1 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 11 de julio de 2019 BOCM 25/07/2019.

4.- La conservación de la parcela zona verde uso público, afirmada su titularidad privada (y mientras se mantenga esta situación de titularidad privada pues más operativo -para la funcionalidad de la parcela- sería proceder a su adquisición por el Ayuntamiento, sea de forma gratuita y con acuerdo de la Mancomunidad cedente en aplicación del artículo 90 a) de la Ley 9/2001 Ley del Suelo Madrid y, una vez recibida por el Ayuntamiento e integrada en sus inventarios, realizar éste la conservación de la zona verde) , corresponde a la Mancomunidad de Propietarios que se cita, ello conforme el artículo 2.2.4 y 2.2.6 apartado 1 de NNUU del PGOU 1997. Mas concretamente el artículo 15 de la citada Ordenanza municipal de Uso y Conservación Espacios Libres indica, ... *1. La conservación y mantenimiento de los espacios libres privados, correrá a cargo de los propietarios o comunidades de propietarios. 2.- En todo caso el Ayuntamiento ejercerá sobre estos espacios la oportuna labor de vigilancia para garantizar que los mismos guarden las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. 3.- A tales efectos, los propietarios o comunidades de propietarios deberán facilitar el libre acceso a los mismos de policía municipal o vigilantes que el Ayuntamiento designe, a través de las Juntas Municipales de Distrito ..."*

En tal sentido puede citarse la Sentencia núm. 236/2019 de 27 de marzo, Sección 2ª Sala contencioso administrativo del TSJ Madrid, JUR 2019/130103, FD 4º, " ... *Como principio general se ha de partir del hecho de que la calificación para un uso público de una finca, no supone, desde luego, la ablación de la propiedad privada. Las facultades del derecho de propiedad que reconoce el art. 33 de la Constitución se ejercen dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley o, en virtud de ella, por los planes de ordenación con arreglo a la clasificación y calificación urbanística de las fincas, de manera que el planeamiento general puede asignar un uso público a unos terrenos o a una finca de propiedad privada. Pero dado el destino atribuido a la parcela, de dotacional público, para zonas verdes y espacios libres, como habrá de incorporarse al demanio público, ello habrá de ser operado a través de la correspondiente compensación o equivalente, bien mediante el procedimiento expropiatorio donde se establezca la indemnización correspondiente por la extinción del derecho de propiedad, esto es, a través de los mecanismos previstos en la legislación urbanística aplicable (ver art. 90 y siguientes de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid), lo que corresponde a la fase de ejecución del planeamiento..."*

La situación que se describe en la consulta, la misma titularidad privada de una parte de una parcela sin edificabilidad alguna y calificada de zona verde uso público, lo que acredita es que se viene de un sistema de ejecución urbanística superado por los criterios de la vigente Ley

9/2001 de 17 de julio de Suelo de Madrid por cuanto los terrenos destinados a “zona verde de uso público”, en cuanto pretendidas redes públicas locales de equipamientos zonas verdes y espacios libres del artículo 36.2 b) de la LSM, deberían ser cedidos a la Administración actuante, artículos 18.2b), 86.3 d) y 90 a) de la LSM 2001, y las obligaciones de conservación de la urbanización y terrenos cedidos deberían seguir el régimen previsto en los artículos 136 y 137 de la misma LSM y no perpetuar una conservación privada de las mismas.

5.- Tratándose del vallado de una parcela el título habilitante para el mismo sería una simple declaración responsable urbanística del administrado, a los efectos del artículo 155 f) de la vigente Ley 9/2001 de Suelo de Madrid (LSM) y, en su consonancia, artículo 69 de la Ley 39/2015 de Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), siendo innecesaria licencia urbanística previa. Lo dicho no impide que, siendo la parcela privada de uso público por lo mismo afectada por servidumbre legal, y siendo la voluntad del administrado, previamente, consensuar con la Administración municipal (ésta incluso propietaria de parte de la parcela en su patrimonio municipal del suelo) la posibilidad del vallado y la tipología física del vallado a instalar, horarios de cierre y así como asegurar la funcionalidad del espacio para servicios de policía y emergencias, se acuda al procedimiento de autorización previa municipal lo que hará más operativa la ulterior y posible actividad de comprobación y policía de la Administración.

6.- En cuanto a la interpretación del artículo 6.10.17 de las NNUU del PGOU 1997 y la concreta posibilidad, en el caso, de entender se da la excepción de su apartado 2 c), nos remitimos al criterio de esta Secretaría Permanente ya manifestado en la Consulta CU 34/2012, de notable analogía, en la que se concluyó “ *... en las parcelas destinadas al uso dotacional deportivo, conforme lo establecido en el apartado 2 c) del artículo 6.10.17 de las NNUU del PGOU 1997, con la finalidad de evitar molestias a los usuarios de las parcelas colindantes y de la vía pública y de garantizar su seguridad, la altura del cerramiento se establecerá individualmente de forma justificada, correspondiendo al órgano municipal competente para la concesión de la licencia urbanística, a la vista de la justificación realizada por el solicitante y valorando las circunstancias particulares del caso concreto, validar el cerramiento propuesto o, en su caso, imponer las condiciones adicionales que se estimen necesarias...*”

El perímetro del vallado vendrá determinado por el respeto a la alineación oficial fijada en planeamiento.

No obstante, en el caso, los criterios generales del artículo 6.10.17 apartados a) y b) pueden ser suficientes para solucionar la cuestión, a saber, cerramientos de 50 centímetros de altura completados con pantallas vegetales y sin superar los 250 centímetros de altura, o, apartado

b), cerramiento no superior en altura a 2 metros y que no forme *frentes opacos continuos de longitud superior a 20 centímetros*.

III.- Conclusión.

1.- El vallado de una parcela privada calificada urbanísticamente como zona verde de uso público es posible, sea por justificadas razones de seguridad, climatológicas, sanitarias o contaminación acústica generada al uso residencial de colindantes, es posible entendiendo que la servidumbre legal impuesta por el planeamiento no implica la apertura de la zona verde de forma ininterrumpida todas las horas del día y todos los días del año, pudiendo tomarse por analogía los criterios que señale, en la actualidad, el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, en la actual Dirección General del Agua y Zonas Verdes, y aplicables en relación con los parques municipales y zonas verdes de titularidad demanial municipal.

2.- Siendo la parcela de titularidad privada, en tanto no se adquiera por el Ayuntamiento de Madrid o se constituya una Entidad urbanística de conservación, la conservación de la misma, implantación del vallado, funcionalidad de su apertura y cierre en relación con el uso público, corresponde a la Mancomunidad de Propietarios actual titular registral de la parcela, quién además deberá facilitar el libre acceso al espacio de policía municipal o vigilantes que el Ayuntamiento designe, a través de las Juntas Municipales de Distrito.

3.- En atención al criterio manifestado por esta Secretaría Permanente en Consulta de referencia 34/2012 en las características físicas del cerramiento pretendido sería aplicable la excepción al apartado c) del artículo 6.10.17 punto 2 de las Normas Urbanísticas del PGOUM 1997 si bien, en el caso consultado, la aplicación de los criterios de los apartados a) y b) del mismo artículo 6.10.17 punto 2 permite una debida configuración del vallado sin necesidad de acudir a la regla excepcional.