

Ref: cu 12-14

ASUNTO: Consulta urbanística que plantea el Distrito de Arganzuela

Palabras Clave: Licencias urbanísticas. Titularidad. Parámetros de la edificación. Volumen y forma (edificio exclusivo).

Con fecha 21 de marzo de 2014, se eleva consulta urbanística a la Secretaría Permanente efectuada por el Distrito de Arganzuela relativa a órgano competente para la legalización del Museo del Ferrocarril (Paseo de las Delicias Nº 61, c/v Calle Cristo del Camino Nº 10).

A la consulta planteada le son de aplicación las siguientes:

CONSIDERACIONES

Desde el distrito se plantea la problemática suscitada en torno al órgano municipal que ostenta la competencia para legalizar las actuaciones llevadas a cabo en el Museo del Ferrocarril, sito en el Paseo de las Delicias, nº 61, afectado por el API 02.14 Pasillo Verde Ferroviario, y catalogado con Nivel 1 Singular.

Como cuestión previa y dado que en el actual sistema de tramitación de licencias coexisten dos regímenes jurídicos, el previsto en la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, de 23 de diciembre de 2004 (OMTLU) y el de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas, de 28 de Febrero de 2014 (OAAE), procede comprobar cuál es de aplicación al presente caso.

El artículo 3 de la OAAE contempla los supuestos excluidos de su ámbito de aplicación, entre los que se encuentran, por lo que ahora nos interesa, las *“Administraciones Públicas, sus Organismos Autónomos, entidades de Derecho Público o empresas públicas...”*.

Es preciso hacer una breve referencia a la regulación normativa vigente en relación con las Fundaciones, en cuanto que la titularidad del Museo corresponde a la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, para así concretar si se encuentra entre los referidos en dicho precepto. Es la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (en adelante LF), la que ha desarrollado el derecho de fundación, reconocido en el artículo 34 de la Constitución Española, estableciendo al efecto las normas de régimen jurídico que corresponde dictar al Estado, y regulando las fundaciones de competencia estatal, sin perjuicio de la regulación contenida en el Código Civil, en cuya virtud se reconoce personalidad jurídica a las fundaciones de interés público reconocidas por la Ley.

La exposición de motivos de la LF recoge la Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional (STC 18/1984, de 7 de febrero, entre otras), en la que se ha apuntado que *“una de las notas características del Estado social de Derecho es que los intereses generales se definen a través de una interacción entre el Estado y los agentes sociales, y que esta interpenetración entre lo público y lo privado trasciende también al campo de lo organizativo, en donde, como es fácil entender, las fundaciones desempeñan un papel de primera magnitud.”*

Desde esta óptica, dicha Ley ha distinguido las fundaciones del sector público estatal del resto de fundaciones. De acuerdo con el artículo 44 de la LF, “se consideran fundaciones del sector público estatal aquellas fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a. Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado, sus organismos públicos o demás entidades del sector público estatal.
- b. Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 % por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.”

La Fundación de los Ferrocarriles Españoles pertenece al sector público estatal y se constituyó el 20 de febrero de 1985, C.I.F. G-XXXXX, inscrita el 14 de mayo de 1985 con el nº 146 en el Registro del Protectorado de Fundaciones del Ministerio de Cultura (B.O.E. del 09-07-85).

En este mismo sentido se pronuncia la Resolución de 28 de octubre de 2013, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, por la que se publican las cuentas anuales de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, del ejercicio 2012 y el informe de auditoría, y en cuya virtud se establece lo siguiente:

La Fundación de los Ferrocarriles Españoles es una Fundación perteneciente al Sector Público Estatal. (Artículo 2, apartado 1.f) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria).

El artículo 2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), establece que:

- “1. A los efectos de esta ley forman parte del sector público estatal:
f) Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones.”

La Intervención General de la Administración General del Estado del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha efectuado la actualización del Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVESPE), constituido por todas las formas jurídicas relacionadas en el artículo 2 de la LGP, entre las que encontramos la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, adscrita al Ministerio de Fomento y cuyo Protectorado corresponde al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Sentada la idea de que estamos ante una Fundación perteneciente al sector público estatal, la cuestión ahora se debe centrar en definir qué es, precisamente, el sector público estatal y las consecuencias que de ello se derivan.

El sector público estatal está configurado por el conjunto de organismos administrativos mediante los cuales el Estado cumple, o hace cumplir la política o voluntad expresada mediante leyes. Se incluyen, entre otros, dentro del sector público a los organismos públicos.

Estos Organismos Públicos, según terminología más actual y acorde con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

(LOFAGE) para referirse a la Administración Institucional, responden a la descentralización funcional de la Administración y son creados bajo la dependencia o vinculación de una Administración, para la realización de actividades de ejecución o gestión tanto administrativas de fomento o prestación, como de contenido económico reservadas a dicha Administración, de la que dependen y a la que se adscriben, directamente o a través de otro Organismo público. Quedan fuera los entes de capital público que adoptan una forma societaria.

Las Fundaciones, junto con diversas personas jurídico-públicas que forman parte de la referida Administración Institucional, constituyen un ejemplo de dicha descentralización funcional de las Administraciones territoriales en busca de una mayor eficacia y eficiencia, no siendo esto discutido por la doctrina a diferencia de lo que ocurre con las Corporaciones, donde se encuentra un amplio debate acerca de su inclusión o no en la citada Administración Institucional, decantándose por su exclusión.

Tradicionalmente y de forma ininterrumpida, la doctrina ha considerado a las fundaciones como personas jurídico-públicas institucionales, y han sido definidas por su carácter fundacional, no asociativo, lo que las diferencia de las Corporaciones. Así, las fundaciones han sido denominadas indistintamente por la doctrina instituciones públicas (Administración Institucional, o como actualmente se está denominando, Organismos Públicos, incluso han sido equiparadas a los organismos autónomos), destacando especialmente la tesis de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández Rodríguez, para quienes las fundaciones públicas son aquellas que son creadas o aceptadas por la Administración, en el sentido de que su titular o creador es una persona pública.

Siguiendo esta tesis, en virtud de la cual este tipo de fundaciones forman parte de la Administración Institucional, hay que señalar que el cumplimiento del fin público fundacional requiere de una organización, por ello, en toda Fundación deberá existir, con la denominación de Patronato, un órgano encargado del gobierno y representación de la misma. Corresponde pues al Patronato cumplir los fines fundacionales y administrar los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Fundación manteniendo plenamente el rendimiento y utilidad de los mismos. En el caso concreto de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, este Patronato está presidido por la titular del Ministerio de Fomento, encontrando entre sus vocales distintos altos cargos de diferentes Ministerios, como son el Secretario General de Transportes del Ministerio de Fomento, el Director General de Transporte Terrestre del Ministerio de Fomento o la Secretaria General de Infraestructuras del Ministerio de Fomento y el Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Asimismo, el Protectorado de las Fundaciones: La intervención de la Administración en la vida de las Fundaciones se lleva a cabo a través del Protectorado que se ejerce por la Administración General del Estado, respecto a las Fundaciones de competencia estatal o por la Administración de las Comunidades Autónomas en el supuesto de que estas tengan atribuida competencia en esta materia. La función del protectorado es de carácter tuitiva y correctora de la vida de las Fundaciones, vigilando la actividad de los patronos y órganos de gobierno y dirección a fin de que se cumpla la voluntad del fundador. La L.F. dispone que «el Protectorado facilitará el recto ejercicio del derecho de Fundación y asegurará la legalidad de su constitución y funcionamiento».

En consecuencia, puede concluirse que la Fundación Ferrocarriles Españoles es un organismo que forma parte de la Administración institucional y por lo tanto está contemplada entre las exclusiones del artículo 3 de la OAAE, siendo de aplicación el régimen jurídico previsto en la OMTLU en relación con los procedimientos de tramitación de solicitudes de licencias urbanísticas.

La siguiente cuestión a abordar es si la competencia para tramitar la legalización de las actuaciones llevadas a cabo por la misma, corresponde al Distrito o por el contrario, al Área de Gobierno de Urbanismo y vivienda.

El actual sistema de reparto de competencias atribuye a los distintos órganos -distritos o Área de Gobierno de Urbanismo y vivienda- competencias en relación con la tramitación de las licencias urbanísticas en función de una serie de factores:

- La tipología edificatoria. En este caso, la discusión versa sobre su posible consideración de edificio exclusivo.
- Si se encuentra en un específico ámbito de ordenación. En este caso sí, en el API 02.14-Pasillo Verde Ferroviario.
- Si el edificio está catalogado o no. En este caso el edificio es un Palacio catalogado con Nivel 1 Singular.
- El concreto tipo de actuación que se pretenda realizar. Se trata de varias actuaciones, resultando la más relevante la legalización de la propia actividad sin perjuicio de una serie de obras ya realizadas y que precisan ser legalizadas.

La parcela en la que se ubica este Museo tiene asignada el uso de equipamiento cultural singular, aunque del plano de gestión se desprende que este suelo no ha sido obtenido.

En cuanto a la consideración de “edificio exclusivo”, es necesario comprobar, en primer término, si las actividades que se desarrollan en el Museo pertenecen todas al mismo uso asignado por el PGOUM ya que las NNUU definen a los “edificios exclusivos” como “aquellos que todos sus locales se destinan al desarrollo de actividades comprendidas en el mismo uso”, es decir, todas las actividades que se ejercen en el Museo del Ferrocarril deberían estar englobadas entre las que se consideran equipamiento singular cultural.

Según el informe del Departamento de Prevención y Protección de Incendios de fecha 29 de octubre de 2001, referido en el informe del Distrito, se ejercen diversas actividades que corresponden urbanísticamente a distintos usos. Sin embargo, a tenor de lo que se señala a continuación, la conclusión a la que hay que llegar es diferente.

El uso dotacional de *equipamiento cultural* comprende, de conformidad con el artículo 7.10.1.b) de las NNUU, “las actividades destinadas a la custodia, transmisión y conservación del conocimiento, fomento y difusión de la cultura y exhibición de las artes, así como las actividades de relación social tendentes al fomento de la vida asociativa”. Por su parte, el artículo 7.10.3.b) ii), recoge un listado, meramente enunciativo, de las instalaciones especializadas correspondientes al nivel de implantación del *equipamiento singular cultural*, entre las que podemos destacar teatros, museos, salas de exposiciones, auditorios, palacio de exposiciones y congresos, e incluso parques acuáticos y recreativos.

El edificio acoge de forma efectiva la actividad de museo, albergando a su vez distintas actividades tanto culturales, recreativas como de ocio, tales como el propio museo del ferrocarril, salas de teatro, sala de proyecciones, centro de formación y conducción, Asociación de amigos del Ferrocarril, etc. todas ellas encaminadas al cumplimiento de la misión propia de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles (titular del Museo), que es la promoción del conocimiento y la utilización del ferrocarril mediante todo tipo de actuaciones: culturales, de investigación y formación, de servicios tecnológicos, recuperación y uso alternativo del patrimonio ferroviario, publicaciones periódicas y libros especializados.

Todas estas actividades, a tenor de las definiciones que el propio Plan General otorga al Equipamiento cultural y teniendo en cuenta que la lista de actividades que incluye las NNUU para el equipamiento singular cultural es a mero título enunciativo, es decir, es una lista abierta, no cerrada, y por lo tanto permite incluir otras actividades que respondan a la finalidad prevista en el Plan para este tipo de equipamiento, se encuentran todas ellas comprendidas entre las permitidas por al Plan General como Equipamiento singular cultural.

Sentada esta idea, el artículo 6.6.18 de la NNUU establece que si todos los locales del edificio se destinan al desarrollo de actividades comprendidas en el mismo uso, y sin perjuicio de que puedan existir diversos titulares o propietarios en los distintos locales, e incluso existiendo usos asociados –que no es el caso-, estaríamos ante un edificio exclusivo. Dado que, como hemos señalado anteriormente, estamos ante un conjunto de actividades comprendidas todas ellas en el uso dotacional, en su clase equipamiento singular cultural, podemos confirmar que nos hallamos ante un edificio exclusivo.

En definitiva, estamos ante un edificio exclusivo, situado en el API 02.14-Pasillo Verde Ferroviario, catalogado con Nivel 1 Singular, en el que se ejercen diversas actividades comprendidas todas ellas en el uso dotacional clase equipamiento singular cultural.

El Acuerdo de Organización y estructura de los Distritos y delegación de competencias en las Juntas Municipales en los Concejales Presidentes y en los Gerentes de los Distritos, de 24 de enero de 2013 (aún sin actualizar a la OAAE), ha atribuido en su artículo 4, a los **Concejales presidentes de los distritos:**

“6. En materia de urbanismo:

*a) Tramitar y resolver las solicitudes de licencias urbanísticas en suelo urbano, suelo urbanizable programado y programado incorporado del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 17 de abril de 1997 (PGOUM) relativas a obras en uso residencial, obras y actividades cuya titularidad corresponda a Administraciones públicas y demás obras y actividades excluidas del ámbito de aplicación de la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de actividades de 29 de junio de 2009 (OGLUA) previstas en el **Anexo II.1.**”*

ANEXO II

1. OBRAS Y ACTIVIDADES.

1. Obras de nueva planta, reconstrucción, sustitución, ampliación y recuperación tipológica, excepto los que se ubiquen en Áreas de Planeamiento Específico (APE), Áreas de Planeamiento Específico (APE) de las Colonias Históricas, APE 00.01, Áreas de Planeamiento Incorporado (API), Áreas de Planeamiento Remitido (APR), Suelo Urbanizable

Programado (UZP) y Programado Incorporado (UZI) y Suelo de Sistemas Generales en Ámbitos de Ordenación Especial (AOE), o afecten a edificios catalogados o estén incluidas en unidades de ejecución.

2. Obras de restauración, consolidación y acondicionamiento en edificios, salvo las que se refieran a edificios catalogados o ubicados en las APE de las Colonias Históricas o en el APE.00.01 o incluidas en unidades de ejecución y sin excepción cuando se trate de revocos de fachadas, de acondicionamientos puntuales o cuando afecten a un solo local o vivienda.

4. Obras de reestructuración general o parcial, y reconfiguración de edificios, salvo las que se refieran a edificios catalogados o ubicados en las APE de las Colonias Históricas, APE 00.01, APE, API, APR, UZP y UZI o incluidas en unidades de ejecución.

20. Implantación de una misma actividad en edificio de uso exclusivo no residencial, salvo que se refieran a edificios catalogados o estén ubicados en los APE de las Colonias Históricas, APE 00.01, APE, APR, UZI, los incluidos en unidades de ejecución o en el Anexo II.2 del presente Acuerdo, así como los ubicados en los API que no figuran en la lista del Anexo III del presente Acuerdo. La lista se irá actualizando a medida que se vayan realizando las previsiones de urbanización.

El reverso de esta Acuerdo se encuentra en el del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda, por el que se establece la organización, estructura y delegación de competencias en su titular y en los titulares de los órganos directivos, de la Junta de gobierno de la Ciudad de Madrid, de 17 de enero de 2013, en cuyo artículo 11.1 (también sin actualizar referencias a la OAAE) se atribuye a la Dirección General de Control de la Edificación las siguientes competencias, dentro del ámbito material de la OMTLU:

1.1.1. Licencias urbanísticas:

a) *Tramitar y resolver las solicitudes de licencias urbanísticas en suelo urbano, suelo urbanizable programado y programado incorporado del Plan General de Ordenación Urbana previstas en el **Anexo I** y las relativas al suelo no urbanizable.*

ANEXO I

1. Obras de nueva planta, reconstrucción, sustitución, ampliación y recuperación tipológica que se ubiquen en Áreas de Planeamiento Específico (APE), Áreas de Planeamiento Específico (APE) de las Colonias Históricas, APE 00.01, Áreas de Planeamiento Incorporado (API), Áreas de Planeamiento Remitido (APR), Suelo Urbanizable Programado (UZP) y Programado Incorporado (UZI) y Suelo de Sistemas Generales en Ámbitos de Ordenación Especial (AOE) o afecten a edificios catalogados o estén incluidas en unidades de ejecución.

2. Obras de restauración, consolidación y acondicionamiento en edificios, cuando se refieran a edificios catalogados o ubicados en las APE de las Colonias Históricas o en el APE.00.01 o incluidas en unidades de ejecución, excepto cuando se trate de revocos de fachadas, de acondicionamientos puntuales o cuando afecten a un solo local o vivienda.

3. Obras de reestructuración general o parcial, y reconfiguración de edificios, que se refieran a edificios catalogados o ubicados en las APE de las Colonias Históricas, APE 00.01, APE, API, APR, UZP y UZI o incluidas en unidades de ejecución.

11. Implantación de una misma actividad en edificio de uso exclusivo no residencial que se refiera a edificios catalogados o estén ubicados en los APE de las Colonias Históricas, APE 00.01, APE, APR, UZI, los incluidos en unidades de ejecución o que estén ubicados en los API que figuran en la lista del Anexo II del presente Acuerdo. La lista se irá actualizando a medida que se vayan realizando las previsiones de urbanización.

En el **ANEXO II** se incluye el API 02.14 PVF.-DELICIAS MPG 2.102.2.

CONCLUSIÓN

La Fundación de los Ferrocarriles Españoles, titular del Museo del Ferrocarril, pertenece al sector público estatal, integrado por la denominada Administración Institucional (conjunto de organismos públicos y/o autónomos, entre otros), por lo que puede concluirse que está contemplada entre las exclusiones del artículo 3 de la OAAE, siendo de aplicación el régimen jurídico previsto en la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, de 23 de diciembre de 2004 en relación con los procedimientos de tramitación de solicitudes de licencias urbanísticas.

El Museo del Ferrocarril ubicado en el Paseo de las Delicias, nº 61 se configura urbanísticamente como un edificio exclusivo no residencial, integrándose todas las actividades que en el mismo se desarrollan dentro del uso dotacional en su clase equipamiento cultural singular, correspondiendo su legalización a la Dirección General de Control de la Edificación, por tratarse de un edificio catalogado con Nivel 1 Singular y ubicarse en el API 02.14 PVF.-DELICIAS MPG 2.102.2.

Madrid, 16 de abril de 2014