MINISTERIO
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO-
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO
DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE LOS
SERVICIOS CONTENCIOSOS

DEPARTAMENTO SOCIAL

NSJ 9/2015

ASUNTO: Informe solicitado por la UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID (UPM) sobre la posibilidad de trasferir la edificabilidad asignada a la UPM en la parcela DOE 067/15 del Plan Especial de la Ciudad Universitaria a la Fundación Jiménez Díaz mediante adjudicación directa.

El informe solicitado debe basarse en los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La UPM es una universidad pública de la Comunidad de Madrid, rigiéndose por sus Estatutos aprobados por el Decreto 74/2010, de 21 de octubre (BOCM de 15 de noviembre), por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y por la demás normas estatales y autonómicas que le sean de aplicación.

SEGUNDO.- De conformidad con la documentación aportada por la UPM, dicha universidad es titular de los derechos de edificabilidad de la parcela DOE 067/15. Así, se certifica por la Sra. Directora de Programas del Consorcio Urbanístico de la Ciudad Universitaria de Madrid Dª Juncal González Soriano.

TERCERO.- La Fundación Jiménez Díaz es un Hospital Universitario situado en la Avda. de los Reyes Católicos nº 7 de Madrid.

Se levanta sobre un solar de titularidad pública, configurado como un Sistema General y calificado como un equipamiento singular, en su categoría de Salud, ubicado dentro del Plan Especial de la Ciudad Universitaria AOE.00.07 aprobado definitivamente por el pleno del Ayuntamiento el día 27 de julio de 2.000

www.mjusticia.es
social@dsje.mju.es

C/ AYALA, 5
28001 - MADRID
TEL.: 91 390 47 31/ 66/ 48/
37/ 60

Dicho solar cuenta con una Ficha de Desarrollo y Ordenación Específica "DOE 022/04" donde se contemplan todos los parámetros urbanísticos que la afectan, entre ellos, los de la edificabilidad máxima permitida, que se cifra en 58.250 m2 computables

Sin embargo la situación urbanística de la Fundación Jiménez Díaz a la fecha del otorgamiento de la licencia de ampliación solicitada, expediente 714/2000/005131, de fecha julio de 2.005, era de 65.165 m2 construidos y una superficie computable de 62.646 m2, por lo que, tras la ampliación concedida, en la que se les otorgó 5.457 m2 computables más, el edificio cuenta hoy día con una superficie construida total de 70.622 m2 construidos y un superficie computable de 64.967 m2

Desde el punto de vista estrictamente urbanístico y de la edificabilidad otorgada por el planeamiento vigente, existe objetivamente un exceso de edificabilidad de 6.717 m2, con independencia de las causas que hayan motivado dicho exceso.

CUARTO.- El hospital Universitario está dotado con 686 camas hospitalarias, hospital de día, cirugía mayor ambulatoria, 11 quirófanos centrales, 6 paritorios, urgencias, urgencias pediátricas, consultas externas, etc., que se ven atendidos por 2.844 empleados.

De acuerdo con la memoria anual de 2.013, el hospital atendió 40.815 intervenciones quirúrgicas, más de 945.000 consultas externas y 121.556 urgencias asistidas.

Dicha actividad da fe de una gran concurrencia diaria de personas al hospital que requiere de una gran planificación y organización de medios materiales y humanos que controlen una situación de emergencia.

El edificio debe de estar dotado, en consecuencia, de un Plan de emergencia o evacuación que prevea la situación de un suceso extraordinario que requiera una actuación rápida y organizada que pueda ser controlado con los medios y personal necesario para ello.

Así lo exige el Anexo I del Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades

que puedan dar origen a situaciones de emergencia y, del mismo modo, queda reflejado en las prescripciones establecidas en la licencia de ampliación concedida para este edificio por la Dirección General de Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e infraestructura del Ayuntamiento de Madrid con fecha 19 de julio de 2.005.

QUINTO.- Presentado por parte de la Fundación Jiménez Díaz el Plan de Autoprotección ante la Dirección General de Emergencias y Protección Civil del Área de Gobierno de Seguridad y Emergencias, con fecha 2 de junio de 2.014 y ante las discrepancias existentes que afectan a superficies, aforos, condiciones de seguridad contra incendios, evacuaciones etc., entre el Plan de Autoprotección presentado y los planos aprobados en la licencia de ampliación concedida, la Dirección General de Emergencias y el Área de seguridad ha resuelto devolver el Plan de Autoprotección para que se ponga en concordancia lo descrito en el Plan de Autoprotección con lo aprobado en la licencia. (Así consta en los antecedentes presentados por la UPM)

SEXTO.- De conformidad con la documentación aportada por la UPM, la trasferencia de edificabilidad que pretende realizarse cumple con las condiciones establecidas en el Plan Especial AOE 00.07 "Ciudad Universitaria, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en fecha 20 de julio de 2.000 (BOCAM nº210 de 4 de septiembre de 2002). Así se certifica por la Sra. Gerente del Consorcio Urbanístico de la Ciudad Universitaria de Madrid Dª Carmen García de Elías.

SÉPTIMO.- Mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de la UPM de 29 de enero de 2015 se aprueba la desafección y autorización de enajenación de 12.000 m2 de edificabilidad disponibles en la DOE 067/15 condicionada a la autorización por parte del Consejo Social.

OCTAVO.- Mediante informe emitido por la entidad tasadora TINSA se valora la edificabilidad a transferir a la Fundación Jiménez Díaz en 3.783.311,51 €.

NOVENO.- Con fecha 22 de enero de 2015 se solicita informe a la Abogacía del Estado sobre la posibilidad de acudir a la adjudicación directa de la edificabilidad a la Fundación Jiménez Díaz de conformidad con el artículo 50 de la Ley 3/2001 de 21 de junio de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

Con fecha 26 de enero de 2015 se requiere información adicional a la UPM. Tras la celebración de una reunión el día 6 de febrero de 2015 se remite dicha información el 12 de febrero de 2015.

A la vista de los antecedentes expuesto procede emitir el siguiente

INFORME

PRIMERO.- De los certificados emitidos por el Consorcio Urbanístico de la Ciudad Universitaria de Madrid se desprende que los derechos de edificabilidad correspondientes a la DOE 067/15 pertenecen a la UPM.

La posibilidad de trasferencia de dichos derechos de edificabilidad se encuentra recogida en el Plan Especial AOE 00.07 Ciudad Universitaria, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en fecha 20 de julio de 2.000, certificándose, asimismo, por el Consorcio, que la transferencia que pretende realizarse cumple los requisitos establecidos en el citado Plan, en concreto los mencionados en el artículo 3.2.

SEGUNDO.- La Ley 3/2001 de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid dispone en su artículo 2.5 que: *"La presente Ley será de aplicación a los bienes y derechos pertenecientes a las Universidades de competencia de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria."*

La referencia a la LO 11/1983 debe entenderse en la actualidad a la LO 6/2001 que la sustituye. Así, en cuanto al patrimonio de las Universidades dispone la LOU en su artículo 80.3: *"3. La administración y disposición de los bienes de dominio público, así como de los patrimoniales se ajustará a las normas generales que rijan en esta materia."*

Por tanto, a la UPM le es de aplicación lo dispuesto en la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Se pretende por la UPM la enajenación de la edificabilidad que le corresponde sobre la DOE 067/15 a la Fundación Jiménez Díaz para que complete la edificabilidad de la DOE 022/04.

En primer lugar, es necesario determinar la naturaleza del derecho que pretende transmitirse para poder determinar qué previsiones de la Ley 3/2001 le son de aplicación. Así, señala la doctrina (Memento de derecho urbanístico de El Derecho 648) lo siguiente: *"Es susceptible de expropiación la edificabilidad o el aprovechamiento urbanístico efectivamente realizados o patrimonializados, como derecho real inmobiliario (LS/08 art.7) autónomo del dominio. De forma general, el aprovechamiento urbanístico se define como aquella unidad de medida que, determinada directa o indirectamente por los instrumentos de planeamiento, expresa la capacidad teórica, actual o potencial, que tiene una superficie de terreno -finca o parcela individualmente considerados, o el ámbito o ámbitos superiores de superficie en que aquellos se incluyan (unidad de ejecución, zona, polígono, sector, etapa, conjunto de sectores, todo el suelo urbanizable, etc.)- para ser edificada, formulándose dicha capacidad en relación con el uso y tipología característicos predominantes o de referencia en un determinado ámbito. Con arreglo a ello, el aprovechamiento urbanístico equivale a la edificabilidad que, según planeamiento, ostenta una determinada unidad de superficie, materializada o no, expresada no por referencia al uso y tipología específico, concreto o real que tenga asignada dicha unidad, sino por referencia al uso y tipología característicos de un delimitado ámbito en la que aquélla se incardine."*

De esta forma, la edificabilidad patrimonializada debe considerarse un derecho real inmobiliario independiente del derecho de propiedad del suelo. Como derecho real inmobiliario le es de aplicación en cuanto a la enajenación directa lo dispuesto en el artículo 50.4 de la Ley 3/2001 a cuyo tenor: *"La enajenación de los bienes inmuebles y derechos inmobiliarios se realizará, previa tasación pericial, mediante concurso o subasta pública. No obstante, el órgano competente podrá acordar la enajenación directa, cuando el valor del bien o derecho fuera inferior a 300.000 euros, el concurso o la subasta quedaren desiertos, existieran derechos de adquisición preferente a favor de terceros*

o, por razones excepcionales debidamente justificadas en el expediente, resultara más aconsejable para los intereses patrimoniales de la Comunidad de Madrid."

De esta forma, la regla general es el concurso o la subasta pública, limitándose los supuestos de enajenación directa a los casos en los que el valor del bien es inferior a 300.000€, cuando el concurso o subasta quede desierto o cuando concurran circunstancias excepcionales.

No son de aplicación al presente caso, ni la primera ni la segunda de las causas enumeradas en el artículo 50.4 por lo que es necesario determinar si concurren circunstancias excepcionales que permitan la enajenación directa de la edificabilidad a la Fundación.

Como se ha expuesto en los antecedentes de este informe, no se ha aprobado el Plan de Autoprotección de la Fundación Jiménez Díaz al existir discrepancias que afectan a superficies, aforos, condiciones de seguridad contra incendios, evacuaciones etc., entre el Plan de Autoprotección presentado y los planos aprobados en la licencia de ampliación concedida.

Los artículos 5 y 6 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil establecen lo siguiente:

"Artículo cinco.

1. El Gobierno establecerá un catálogo de las actividades de todo orden que puedan dar origen a una situación de emergencia, así como de los centros, establecimientos y dependencias en que aquéllas se realicen.

2. Los titulares da los centros, establecimientos y dependencias o medios análogos dedicados a las actividades comprendidas en el indicado catálogo estarán obligados a establecer las medidas de seguridad y prevención en materia de protección civil que reglamentariamente se determinen.

Artículo seis.

1. Los Centros, establecimientos y dependencias a que se refiere el artículo precedente dispondrán de un sistema de autoprotección, dotado con sus propios recursos, y del correspondiente plan de emergencia para acciones de prevención de riesgos, alarma, evacuación y socorro.

Por el Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior y previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil se establecerán las directrices básicas para regular la autoprotección.

2. Se promoverá la constitución de organizaciones de autoprotección entre las empresas de especial peligrosidad, a las que las Administraciones públicas, en el marco de sus competencias, facilitarán asesoramiento técnico y asistencia."

De manera que los establecimientos comprendidos en el catálogo que establezca el Gobierno deberán contar con un Plan de Autoprotección.

El Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia contiene en su Anexo I el catálogo de actividades que determinan la existencia de un Plan de Autoprotección. Así, el punto 2 d) del Anexo I se refiere a actividades sanitarias, entendiendo que es necesaria la existencia de un Plan de Autoprotección en los siguientes casos:

"Establecimientos de usos sanitarios en los que se prestan cuidados médicos en régimen de hospitalización y/o tratamiento intensivo o quirúrgico, con una disponibilidad igual o superior a 200 camas. Cualquier otro establecimiento de uso sanitario que disponga de una altura de evacuación igual o superior a 28 m, o de una ocupación igual o superior a 2.000 personas"

Resulta claro, en consecuencia, que la Fundación tiene la obligación de contar con un Plan de Autoprotección, señalando el artículo 9 del RD 393/2007: *"El incumplimiento de las obligaciones de autoprotección será sancionable por las administraciones públicas competentes, conforme a la Ley 2/1985, de 21 de enero, las correspondientes Leyes de Protección Civil y Emergencias de las Comunidades Autónomas y el resto del ordenamiento jurídico aplicable en materia de autoprotección."*

Estableciéndose en el artículo 19.2 b) de la Ley 2/1985 como infracción *"el incumplimiento, por los centros, establecimientos y dependencias, de las obligaciones derivadas de los planes de autoprotección y emergencia, así como la falta de ejecución de los mismos e igualmente el incumplimiento de las medidas de seguridad y prevención a que se refiere el número segundo del artículo quinto."*

Por tanto, la Fundación no sólo está obligada a contar con un Plan de Autoprotección sino que la falta del mismo constituye una infracción de la Ley 2/1985.

Por otra parte, el Plan de Autoprotección es de vital importancia para la Fundación puesto si no se contara con él no podría garantizarse la viabilidad de la evacuación en caso de emergencia y ni asegurarse la protección de pérdidas humanas y/o materiales ante cualquier contingencia que se presente. Todo ello, sin dejar de destacar que la falta de medidas de seguridad entre las que se encuentra el Plan de Autoprotección pude llevar al cierre de los edificios afectados y así se prevé, entre otros, en el artículo 418 de la Ordenanza de 28 de junio de 1993 de prevención de incendios del Ayuntamiento de Madrid.

Asimismo, hay que tener en cuenta las funciones que realiza la Fundación son de vital importancia para la comunidad. Los Estatutos de la Fundación, que se han aportado como antecedentes de este informe señalan en su artículo 5 los fines de la Fundación que son de naturaleza docente, investigadora, científica y asistencial.

En cuanto a la función asistencial, se ha indicado en el antecedente primero, que la Fundación, como hospital Universitario, está dotada con 686 camas hospitalarias, hospital de día, cirugía mayor ambulatoria, 11 quirófanos centrales, 6 paritorios, urgencias, urgencias pediátricas, consultas externas, etc., que se ven atendidos por 2.844 empleados.

De acuerdo con la memoria anual de 2.013, el hospital atendió 40.815 intervenciones quirúrgicas, más de 945.000 consultas externas y 121.556 urgencias asistidas.

De este modo, queda probada la labora sanitaria de capital importancia para la comunidad que realiza la Fundación, labor que puede verse impedida por la falta de aprobación del Plan de Autopro-

tección. Para esta aprobación es necesario, como ha indicado el Departamento de Prevención de Incendios de la Subdirección General de Bomberos, que se ponga en concordancia lo descrito en el Plan de Autoprotección con lo aprobado en la licencia a la que se hace referencia en el antecedente tercero de este informe.

Dicha coincidencia entre el Plan de Autoprotección y licencia urbanística sólo es posible presentando un proyecto de legalización al Ayuntamiento de Madrid que modifique la licencia actual, adaptándola a la situación real existente, para lo que es necesario que el solar sobre el que se levanta el edificio esté dotado de una mayor edificabilidad que la que otorga la ficha urbanística actual.

Asimismo, y en lo que se refiere al último inciso del artículo 50.4 de la Ley 3/2001, debe indicarse que la referencia a los intereses patrimoniales de la Comunidad de Madrid debe entenderse a los intereses patrimoniales de la UPM. A estos efectos, a la vista de la tasación efectuada, a la que se hace referencia en el antecedente octavo, y teniendo en cuenta la infrautilización de un recurso de la UPM como es la edificabilidad autorizada, la enajenación de esa edificabilidad resulta beneficiosa para los intereses patrimoniales de la UPM.

El artículo 3.2.2 del Plan Especial "Ciudad Universitaria" permite realizar transferencias de edificabilidad entre parcelas que pueden realizarse mediante "obras en los edificios" o por "obras de nueva edificación"

Concurren, por tanto, razones de excepcionalidad para la adjudicación directa de la transferencia de la edificabilidad que permita la legalización del edificio destinado a Hospital Universitario por las siguientes razones:

-. Se trata de un Equipamiento Público de carácter singular en su categoría de Salud que es considerado como un Sistema General, que forma parte de la Red Pública integral del equipamiento existente y, por tanto, ofrece un servicio esencial al municipio de Madrid.

-. La transferencia de edificabilidad es el único medio de regularizar urbanísticamente el edificio y la actividad que se ejerce en el mismo. Sólo a través de la del cumplimiento de la legalidad urbanística es posible presentar un Plan de Autoprotección que cumpla con las exigencias legales.

-. Un hospital de estas características con la afluencia de personas que soporta cada día debe de contar, lo antes posible, de un Plan de Autoprotección que garantice la viabilidad de evacuación en caso de emergencia y asegure la protección de pérdidas humanas y/o materiales ante cualquier contingencia que se presente.

-. La normativa de prevención de incendios del Ayuntamiento de Madrid prevé la posibilidad de cierre de las instalaciones si no se cumplen con los requisitos exigidos por la Ordenanza de 28 de junio de 1993.

CUARTO.- La operación ha sido autorizada en el marco de sus competencias por el Consejo de Gobierno (artículo 46 de los Estatutos de la UPM) previa autorización por el Consejo Social, correspondiendo al Sr. Rector Magnífico de la UPM (artículo 65 de los Estatutos de la UPM) la realización de cuantas actuaciones sean necesarias para el buen fin de la operación.

De este informe se extraen las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La UPM como universidad pública de la Comunidad de Madrid se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Ley 3/2001 de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDA.- La edificabilidad que corresponde a la UPM sobre la DOE 067/15 tiene la consideración de derecho real inmobiliario siendo de aplicación para su enajenación lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 3/2001 de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

TERCERA.- Concurren las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 50 de la Ley 3/2001 para la posibilidad de enajenación directa habida cuenta de los fines de la Fundación y de la obligación que tiene la misma de contar con un Plan de Autoprotección de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2/1985 de Protección Civil y en el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia. Asimismo, se estima justificado el interés patrimonial de la UPM en la enajenación de la edificabilidad que se le ha adjudicado.

CUARTA.- La enajenación deberá realizarse previa autorización del Consejo de Gobierno y del Consejo Social de la UPM por el Sr. Rector Magnífico de conformidad con los Estatutos de la UPM.

Es todo cuanto esta Abogacía tiene el honor de informar sin perjuicio del mejor criterio del órgano competente.

En Madrid, a 3 de marzo de 2015.

EL ABOGADO DEL ESTADO COORDINADOR

MINISTERIO DE JUSTICIA - ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO

Bdo. Mª Isabel del Valle Alamillos

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID
SRA. GERENTE.-

MINISTERIO
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE LOS
SERVICIOS CONSULTIVOS

Ref.: A.G. ENTES PÚBLICOS 18/2015 (R-148/15)

Examinado el proyecto de informe de la Abogada del Estado coordinadora del convenio de asistencia jurídica concertado con la Universidad Politécnica de Madrid sobre transferencia de la edificabilidad asignada a esta entidad pública en la parcela DOE 067/15 del Plan Especial de la Ciudad <universitaria a la Fundación Jiménez Díaz mediante adjudicación directa, esta Subdirección General de los Servicios Consultivos da su conformidad a dicho proyecto de informe

Madrid, 3 de marzo de 2015.
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
LOS SERVICIOS CONSULTIVOS

- Luciano J. Mas Villarroel -

ABOGADA DEL ESTADO COORDINADORA DEL CONVENIO DE ASISTENCIA JURÍDICA CON LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID.
CALLE AYALA 5
28071-MADRID

MINISTERIO DE JUSTICIA
REGISTRO AUXILIAR AC 5
Salida 03/03/15 13:15:43
201500008429

CORREO ELECTRÓNICO:
consultivo@dsje.mju.es

C/ AYALA, 5
28001 MADRID
TEL.: 91 390 47 55
FAX: 91 390 46 92