

Dictamen n^o: **434/14**
Consulta: **Consejero de Transportes, Infraestructuras y
Vivienda**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **15.10.14**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 15 de octubre de 2014, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de usos asociados autorizados en la infraestructura de la red ferroviaria explotada por Metro de Madrid, S. A. y sus espacios anexos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda formula consulta preceptiva a este Consejo Consultivo, por escrito de 18 de septiembre de 2014, que ha tenido entrada en este órgano el día 19 del mismo mes, correspondiendo por reparto de asuntos a la Sección II. La propuesta de dictamen, firmada y defendida por el Excmo. Sr. D. Mariano Zabía Lasala, fue aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno, en su sesión de 8 de octubre de 2014.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto pretende una regulación homogénea de los usos autorizados en la red ferroviaria explotada por Metro de Madrid, S. A. con la finalidad de que en los doce municipios por los que discurre ésta y en aquellos otros a los que pueda llegar en el futuro,

se ofrezca un marco urbanístico único para el ejercicio de las actividades compatibles con dichos usos, lo que evitaría un trato discriminatorio por razón del territorio municipal donde se haya de implantar la actividad.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y de una parte dispositiva integrada por 12 artículos, estructurados en tres Capítulos, dos disposiciones finales y un anexo, con arreglo al siguiente esquema:

- Capítulo I *Disposiciones Generales* (artículos 1 a 3) especifica el objeto, ámbito de aplicación y régimen jurídico.
- Capítulo II *Régimen urbanístico de los usos asociados autorizados* (artículos 4 a 11) dedicado al régimen de obras y del ejercicio de actividades, la superficie máxima de ocupación, las condiciones de los usos, las clases y categorías de usos asociados en la red ferroviaria explotada por Metro de Madrid, S. A., el uso terciario, comercial, dotacional, industrial y de aparcamiento.
- Capítulo III *Actividad convencional* (artículo 12), relativo a la actividad convencional.
- Las disposiciones finales están dedicadas: la primera, a la habilitación al consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda para determinar los requisitos técnico-constructivos y la segunda, a la entrada en vigor de la norma.
- El anexo I, en relación con la red ferroviaria explotada por Metro de Madrid, S. A., enumera las líneas y número de estaciones, los depósitos, las cocheras y las subestaciones eléctricas.

TERCERO.- Además del texto de la norma proyectada, el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo, consta de los siguientes documentos:

1.- Escrito de la Dirección General de Infraestructuras solicitando el inicio de la tramitación, de fecha 30 de mayo de 2014.

2.- Primer borrador del proyecto de decreto y de la memoria de análisis de impacto normativo, de 30 de mayo de 2014.

3.- Publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 130 de 3 de junio de 2014, de la resolución de 30 de mayo de 2014 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda por la que se somete el proyecto de decreto a audiencia e información pública.

4.- Petición de informe a los Ayuntamientos afectados: Madrid, Alcobendas, Alcorcón, Arganda del Rey, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Rivas Vaciamadrid, San Fernando de Henares y San Sebastián de los Reyes.

5.- Alegaciones presentadas por los ayuntamientos de: Leganés, Arganda del Rey, Madrid, Fuenlabrada, San Fernando de Henares y Alcorcón.

6.- Observaciones presentadas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de: Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno; Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Empleo, Turismo y Cultura; Economía y Hacienda; Asuntos Sociales; Sanidad; y Educación, Juventud y Deporte.

7.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, de la Consejería de Economía y Hacienda de 13 de junio de 2014.

8.- Informe de la Intervención General de la Consejería de Economía y Hacienda de 10 de julio de 2014.

9.- Informe de la Dirección General de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de 17 de julio de 2014, de análisis y valoración de alegaciones y observaciones formuladas por las consejerías y los ayuntamientos.

10.- Segundo borrador del proyecto de decreto y nueva versión de la memoria de análisis de impacto normativo, de 17 de julio de 2014.

11.- Informe del director general de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, de 18 de julio de 2014, de valoración de las consideraciones de la Intervención General.

12.- Tercer borrador del proyecto de decreto y nueva versión de la memoria de análisis de impacto normativo, de 18 de julio de 2014.

13.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de 18 de julio de 2014.

14.- Informe del letrado-jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Transportes e Infraestructuras, con el visto bueno del Abogado General de la Comunidad de Madrid, de 30 de julio de 2014.

15.- Informe de la Dirección General de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, de 30 de julio de 2014, contestando al informe jurídico emitido.

16.- Texto definitivo del proyecto de decreto.

17.- Informe del director general de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, de 30 de julio de 2014.

18.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, de 30 de julio de 2014.

19.- Informe del consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de fecha 18 de septiembre de 2014, por el que se da cuenta al Consejo de

Gobierno de la petición de dictamen al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

20.- Certificado del Acuerdo del Consejo de Gobierno.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Carácter del dictamen y competencia del Consejo Consultivo

De acuerdo con el artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, este órgano emite dictamen de carácter preceptivo a solicitud del consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, órgano legitimado para realizar la consulta de conformidad con el artículo 14.1 de la LCC.

SEGUNDA.- Cuestiones formales o procedimentales del proyecto de decreto objeto de dictamen.

1º.- La Comunidad de Madrid no ha dictado regulación relativa al procedimiento para la elaboración de reglamentos por lo que, en virtud de lo establecido en los artículos 149.3 de la Constitución Española (CE) y 33 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EA), resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno así como el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno “*la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

Como se expondrá en la consideración jurídica cuarta, el decreto proyectado es una norma materialmente urbanística, por lo que la Consejería competente para su propuesta *a priori* hubiera sido la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 y 7.1.a) del Decreto 47/2013, de 13 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Sin embargo, no cabe obviar que los usos asociados objeto de regulación lo son en la infraestructura de la red ferroviaria explorada por Metro de Madrid, S. A. y sus espacios anexos. Desde esta perspectiva, el proyecto objeto de dictamen es propuesto por la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, que ostenta competencias en materia de infraestructuras de transporte, según lo dispuesto en los Decretos 23/2012, de 27 de septiembre, del presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 47/2013, de 13 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda. En concreto, la Dirección General de Infraestructuras (artículo 8.c) del Decreto 47/2013) es el centro directivo competente para la gestión, administración, explotación y mantenimiento de las infraestructuras de transporte colectivo de titularidad de la Consejería.

Por lo tanto, el contenido materialmente urbanístico del proyecto aconsejaba que la elaboración del mismo hubiera sido conjunta entre la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda y la de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

2º.- En el expediente consta una memoria de impacto normativo, cuya redacción va evolucionando con la tramitación del proyecto de decreto. Se observa que mantiene su contenido esencial en las tres versiones de la memoria de fechas de 30 de mayo, 17 de julio y 30 de julio de 2014, que recogen el objeto y contenido del proyecto de decreto y justifican su necesidad y oportunidad pero en cada nueva versión se van incorporando aspectos derivados de la tramitación del expediente.

La memoria expone que la norma proyectada no comporta impacto económico ni presupuestario en la Comunidad de Madrid, circunstancia que se explica en la memoria afirmando que será Metro de Madrid, S. A. quien suscribirá los contratos de cesión de espacio para actividades conformes con los usos que se autoricen y, por lo tanto, será también Metro de Madrid, S. A. quien obtenga los ingresos económicos derivados de dichos contratos.

Este órgano consultivo no puede compartir el criterio expresado en la memoria ya que es preciso recordar que el servicio de transporte público de viajeros que se presta a través de la red ferroviaria metropolitana tiene la consideración de supramunicipal, tal como dispone el artículo 13 bis) de la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, precepto que añade que corresponde *“a la Comunidad de Madrid la competencia en relación con el mismo y con sus futuras ampliaciones, al amparo del artículo 26.16 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid”*.

Sobre las redes supramunicipales ha de tenerse presente que el artículo 91.3 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, redactado por Ley 9/2010, de 23 de diciembre, establece que *“Los suelos integrantes de las redes supramunicipales cedidos a la Comunidad de Madrid tendrán la condición de bienes patrimoniales salvo que una Ley les otorgue expresamente el carácter de bienes de dominio público”*.

Sin embargo, no cabe olvidar que la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en su reunión celebrada el día 28 de septiembre de 2011 (Resolución de 29 de septiembre de 2011, de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley de la Comunidad de Madrid 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público B.O.C.M. nº 270, de 14 de noviembre de 2011) adoptó como acuerdo que:

“Ambas partes coinciden en interpretar el apartado 3 bis del artículo 91 de la Ley 9/2001 en el sentido de que los suelos a que se refiere dicho apartado tienen el carácter de demaniales siempre que así resulte de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y de su legislación específica. Así interpretado, se considera por ambas partes que no existe extralimitación competencial en el mencionado apartado de la Ley madrileña”.

Resulta preciso, por lo tanto acudir al artículo 5.1 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP):

“Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales”.

Para el caso que nos ocupa, el apartado primero del artículo 13 bis) de la Ley 5/1985, de 16 de mayo atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia sobre el servicio de transporte público de viajeros por ferrocarril y el apartado segundo del mismo precepto dispone la transferencia por parte del Ayuntamiento de Madrid de la titularidad del conjunto de bienes y derechos inherentes a la prestación del servicio de transporte de la red explotada por Metro de Madrid, S. A.

De la interpretación conjunta de estas disposiciones no cabe sino concluir que la red supramunicipal de infraestructura ferroviaria metropolitana está afecta a la prestación del servicio público de transporte de viajeros, por lo que constituye dominio público, según la interpretación preceptiva que exige el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid citado.

Además, puesto que la titularidad del servicio público de transporte de viajeros corresponde a la Comunidad de Madrid, la titularidad de la red como dominio público corresponde, igualmente, a la Comunidad de Madrid y no a Metro de Madrid, S. A., de donde se extrae la consecuencia necesaria de que los ingresos derivados de las concesiones demaniales para actividades ajustadas a los usos autorizados serán ingresos para la Comunidad de Madrid, extremo que debería ser contemplado como impacto económico en la memoria.

Ello no implicaría obstáculo alguno para la finalidad del proyecto, ya que las actividades permitidas por los usos autorizados podrían realizarse a través de los procedimientos previstos en la LPAP, lo que obviaría el

cuestionamiento de si sería o no necesaria una desafectación de los bienes cuyo destino fuese el ejercicio de actividades permitidas por los usos autorizados y no estrictamente la prestación del servicio público de transporte de viajeros.

El artículo 24 de la Ley del Gobierno y el artículo 21.1.c) del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo exige que se pronuncie sobre el impacto económico y presupuestario, lo que debe comprender: *“el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de cargas administrativas”*.

En la memoria de impacto remitida no se contempla observación alguna relativa a los efectos sobre la competencia, de modo que dicha memoria debería ser completada en este aspecto antes de ser elevado el proyecto de decreto al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3º.- Sobre la memoria de impacto de género es doctrina muy reiterada de este Consejo Consultivo (valgan, por todos, los dictámenes 572/2013 y 573/13, ambos de 27 de noviembre), que la competencia para su elaboración corresponde a la Dirección General de la Mujer integrada en la Consejería de Asuntos Sociales. No obstante y puesto que ha emitido informe la Secretaria General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, consejería en la que se integra la Dirección General de la Mujer, puede considerarse cumplido el trámite de informe.

Asimismo, se ha sometido a informe de las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones.

Igualmente se ha emitido el informe jurídico previsto en el artículo 4.1. a) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

4º.- El artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución, dispone que:

“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles (...)”

En el presente caso, el requisito puede entenderse debidamente cumplimentado puesto que consta en el expediente que el proyecto de decreto se sometió a información pública por quince días hábiles, según consta en anuncio publicado en el B.O.C.M. núm. 130 de 3 de junio de 2014.

5º.- El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de normativa autonómica en la materia.

No obstante, la redacción de la disposición final segunda es defectuosa, al rezar: *“El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación (...)”*, debiendo incluirse la contracción “al” a continuación de “siguiente” y antes de la preposición “de”.

Por otro lado, el “Anexo 1”, considerando que es el único anexo, debería denominarse “Anexo”, siempre, claro está, que no se estime oportuno aceptar la observación que más adelante se formula al artículo 2.1 del proyecto en la que expresamente se sugiere suprimir dicho “Anexo”.

TERCERA.- Habilitación legal y competencial.

1º.- La Comunidad de Madrid tiene competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y de ferrocarriles y transporte terrestre cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid, en virtud de lo establecido en el artículo 26.1.4 y 26.1.6 EA.

Las entidades locales también son sujetos competentes en materia de urbanismo en virtud de lo establecido en el artículo 25.2 a) de la LBRL, si bien su competencia se ejerce *“en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”* y, además, se limita a una competencia de planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

Como es bien conocido la LBRL ostenta una cualidad especial dentro de nuestro ordenamiento jurídico en tanto en cuanto garantía institucional de la autonomía local, reconocida en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución Española (CE), llegando a afirmar el Tribunal Constitucional que se trata de una norma que se integra *“(…) sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado «bloque de la constitucionalidad» (artículo 28.1 LOTC)”* (SSTC 259/1988, de 22 de diciembre; 27/1987, de 27 de febrero y 109/1998, de 26 de mayo).

Esta especial consideración de la LBRL y el obligado respeto a la autonomía local exigen una reflexión sobre el alcance de la competencia municipal en materia de urbanismo y su relación con la competencia autonómica en la misma materia.

En primer lugar, procede subrayar que nos encontramos ante una red supramunicipal para la prestación de un servicio público que trasciende al ámbito municipal y alcanza el ámbito autonómico por lo que sería de

aplicación el criterio expuesto por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 170/1989, de 19 de octubre al afirmar:

“(...) en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último, sin que pudieran realizarse los intereses públicos (...) a través de la gestión municipal. Este es un dato a tener muy en cuenta para el enjuiciamiento de este motivo de impugnación de la Ley. (...) Pero la existencia de límites no es identificable, sin más, con la vulneración de competencias constitucionalmente garantizadas, sino, más bien, debe verse como el resultado normal del ejercicio de esas mismas competencias”.

Ciñéndonos a la materia de urbanismo, el Tribunal Constitucional en Sentencia 204/2006, de 20 de julio ya expresó que

“(...) la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo y esta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinan el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento, siguiendo el criterio básico adoptado por el artículo 2 LBRL”.

Además, el Alto Tribunal en Sentencia 51/2004 de 13 de abril, en relación con la competencia de urbanismo atribuida a las entidades locales por el artículo 25 LBRL indicó que

“(...) son las comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinan el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento”.

Más tempranamente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 de julio aclaraba que

“(…) la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el artículo 148.1.3^a CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada.

En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el

legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”.

Aplicando la anterior doctrina al proyecto normativo objeto de dictamen encontramos que la Comunidad de Madrid ostenta las competencias para dictar la norma proyectada.

2º.- Procede seguidamente estudiar si concurre habilitación legal en el Consejo de Gobierno para aprobar el decreto que se pretende.

Como ha quedado expuesto más arriba, en la medida en que el proyecto tiene contenido urbanístico, el artículo 31.a) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM) atribuye al Gobierno de la Comunidad de Madrid la potestad de aprobar, mediante decreto, normas reguladoras de aplicación sobre la totalidad de la Comunidad o sobre espacios territoriales inferiores a esta para establecer *“requisitos mínimos de calidad, sustantivos y formales, de los instrumentos de planeamiento urbanístico”*.

En este sentido, la norma proyectada dispone, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 LSCM, requisitos mínimos de los instrumentos de planeamiento en lo relativo a los usos autorizados en la red de infraestructura del metro, actuación que también tiene soporte legal en lo dispuesto en el artículo 38.6 LSCM cuando establece que

“Reglamentariamente podrán establecerse condiciones específicas que habrán de ser cumplidas por el planeamiento urbanístico al establecer determinaciones estructurantes o pormenorizadas en relación a los usos”.

El proyecto no pretende, por tanto, suplantar la competencia municipal en materia de urbanismo, sino tan solo fijar un marco dentro del cual debe desarrollarse el planeamiento municipal en lo que atañe a la red de infraestructura ferroviaria de metro.

Por lo expuesto puede concluirse que el rango normativo es el adecuado: Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y adoptará la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno *ex* artículo 50.2 de la precitada Ley.

3º.- Además, el proyecto de decreto pretende el desarrollo de la autorización otorgada por el artículo 10 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en la red ferroviaria explotada por Metro de Madrid, S. A. del *“uso asociado para actividades industriales, comerciales, de servicios, terciarios, culturales, deportivos y de aparcamiento, siempre y cuando no perjudiquen el normal desarrollo del servicio de transportes prestado en la misma”*.

En este sentido, nos encontramos ante un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012):

“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva en la que se subraya la configuración legal del carácter supramunicipal de la red, así como la autorización de usos asociados, y se explicita la finalidad de homogeneizar el régimen urbanístico de dichos usos en los municipios por los que discurre la red de metro. Además, comprende un resumen del contenido de la norma así como de su procedimiento de elaboración.

La parte dispositiva se divide en tres Capítulos, una disposición transitoria, dos disposiciones finales y un anexo.

El capítulo I, titulado *Disposiciones Generales*, comprende los artículos 1 a 3, relativos a objeto, ámbito de aplicación y régimen jurídico.

El artículo 1 establece como objeto del proyecto “...normar el régimen urbanístico del uso asociado que puede realizarse en la red ferroviaria explotada por Metro de Madrid S.A. y sus espacios asociados”... El concepto de régimen urbanístico de un uso asociado es un concepto que incluye muchos más elementos que los contemplados en el proyecto, por lo que no puede considerarse que el artículo 1 del mismo lleve a cabo una exacta definición del objeto del Decreto. Por ello, se hace necesario modificar la redacción del artículo 1 del proyecto ajustándolo con precisión a su objeto específico que, a la vista del contenido concreto del articulado del proyecto, parece ceñirse a la más modesta finalidad de determinar los usos asociados compatibles con el uso dotacional característico del servicio de transporte ferroviario que presta Metro de Madrid S.A. En congruencia con lo anterior debería modificarse asimismo el apartado III de la Exposición de Motivos.

El verbo normar debería sustituirse por otro más adecuado al desarrollo reglamentario de la ley 8/2010.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 2 regula el ámbito de aplicación del reglamento, que se extiende a la totalidad de la red ferroviaria y, para mayor especificidad se remite al “Anexo 1”. El ámbito de aplicación recogido en el precepto contiene una muy detallada relación de elementos: vías, túneles, andenes, estaciones, etc. Ello haría aconsejable suprimir la mención al Anexo e incluso suprimir el mismo, ya que constriñe la aplicabilidad temporal a los elementos existentes en la actualidad, obligando a modificar el decreto en caso de ampliaciones.

El apartado segundo del precepto proyecta hacia el futuro la aplicación del reglamento a nuevas ampliaciones que pudieran llegar a hacerse de la red. Parece innecesaria esta mención expresa de ultraactividad temporal de la norma, pues en tanto en cuanto se encuentre vigente será de aplicación *per se* y sin necesidad de mención expresa a las ampliaciones de la red de metro que puedan tener lugar.

El artículo 3 regula el régimen jurídico de los usos asociados, con mención de la LSCM, la Ley 8/2012 y la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial de la Comunidad de Madrid. Estas remisiones a otras normas que por sí mismas son aplicables hace innecesario el apartado 1 del precepto.

En este contexto, el apartado segundo del artículo 3 expresa que “*el presente decreto es obligatorio y ejecutivo (...)*”, afirmación de todo punto innecesaria, ya que tales características son predicables de cualquier norma.

Los términos utilizados son más propios de los actos administrativos que de los reglamentos por lo que no sólo puede sino que deben ser sustituidos por otros más apropiados o suprimirse sin más.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, parece que lo que, en realidad, pretende el apartado 2, del artículo 3 del proyecto al predicar el carácter obligatorio y ejecutivo del Decreto es no sólo impedir la alteración de lo establecido en el mismo a través de los respectivos instrumentos de planeamiento – cosa que en ningún caso sería posible– sino hacer directamente aplicables las determinaciones del Decreto con independencia de su incorporación a los correspondientes planes urbanísticos, circunstancia ésta que, con independencia de lo expuesto en la consideración jurídica anterior, podría suscitar dudas sobre su posible colisión con las competencias municipales.

Si la anterior interpretación fuese correcta habría que modificar el texto del artículo 3.2. a efectos de evitar hipotéticos problemas competenciales indicando expresamente que las determinaciones del Decreto se incorporarán a los correspondientes planes urbanísticos y señalando posteriormente en la correspondiente disposición transitoria un plazo concreto para dicha incorporación.

El capítulo II, bajo el epígrafe *Régimen urbanístico de los usos asociados autorizados*, comprende los artículos 4 a 11. Se vuelve a mencionar el régimen urbanístico, que sería mucho más amplio que lo que el proyecto de decreto contiene, por lo que se debería modificar tal expresión en congruencia con lo dicho respecto del artículo 1 del proyecto.

El artículo 4 regula el régimen de obras y del ejercicio de actividades y los remite, junto con la inspección, a lo dispuesto en la Ley del Suelo y en la de Dinamización de la actividad comercial. Deberían suprimirse las referencias a la aplicabilidad de estas normas pues de no ser aplicables no procedería su mención.

El artículo 5 desarrolla la superficie máxima de ocupación. En efecto, el artículo 10 de la Ley 8/2012 que ahora se desarrolla establecía que “*el porcentaje de uso asociado permitido por los instrumentos de planeamiento*

se habrá de computar sobre la totalidad de la superficie de red ferroviaria explotada por Metro de Madrid, S. A.”.

Con el decreto proyectado dicho porcentaje se limita a un máximo del 25 por ciento en toda la red y se exige que se incorpore a los instrumentos de planeamiento municipal correspondientes. Parece claro que el 25% es referido a la totalidad de la red pudiendo variar el porcentaje de un municipio a otro. A partir de ahí, sin embargo, son muchas las dudas que se suscitan respecto a los criterios de distribución de tal porcentaje, procedimiento para su determinación y otras cuestiones que exigen una regulación más detallada. Por ello, en aras de la seguridad jurídica y del más exacto desarrollo de la Ley 8/2012, sería necesario que el Decreto proyectado regulase los criterios de reparto antes mencionados o se determinase el instrumento de planeamiento a través del cual se va a llevar a cabo tal determinación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 6 describe los usos objeto de regulación como *“aquellos que, considerados como asociados a la actividad principal de Metro de Madrid, S. A., contribuyen a su desarrollo sin interferir en el correcto funcionamiento del servicio de transporte urbano colectivo (...)”*

La actividad principal de Metro de Madrid, S. A., de acuerdo con sus Estatutos es la gestión y explotación del servicio público del ferrocarril metropolitano. Por ello, resultaría más correcto definir los usos asociados autorizados en relación con la prestación del servicio público y no con la actividad de una entidad mercantil.

Los artículos 7 a 11 regulan las clases y categorías de usos asociados en la red ferroviaria, en términos que en algunos casos merecerían mayor concreción para evitar indeterminación.

El capítulo III, titulado *Actividad convencional*, consta de un solo artículo: el 12, relativo a la actividad convencional, que prevé la posibilidad de que los Ayuntamientos por los que se extiende la red de metro suscriban convenios de colaboración con Metro de Madrid, S. A. para “*la implantación, funcionamiento y desarrollo de las actividades que integran los usos asociados*”, sin embargo, el mismo precepto parece limitar las obligaciones que Metro de Madrid, S. A. podrá asumir en virtud de dichos convenios a la emisión de informes sobre dos materias:

- La conformidad de las actividades a implantar con los usos autorizados.
- El cumplimiento de las normas sobre seguridad y habitabilidad exigibles.

Según consta en el expediente remitido, este precepto se incluyó en el proyecto de decreto para satisfacer una demanda del Ayuntamiento de Madrid formulada en sus alegaciones que

“(...) se complemente la regulación con instrumentos convencionales de colaboración con los Ayuntamientos afectados por la misma, en el que podrían preverse aspectos fundamentales que determinen la participación municipal en el proceso de implantación y control del funcionamiento de las actividades económicas que se vayan estableciendo en la red de Metro de Madrid, que en la presente regulación se limita a la definición genérica de unas categorías de usos que incluyen los rotacionales e industriales, cuyo abanico de actividades incluye algunas claramente difíciles de encajar en la mayor parte de las infraestructuras subterráneas de la red de metro”.

La regulación contenida en el artículo 12, con la limitación de obligaciones establecidas para Metro de Madrid, S. A. no cumple la finalidad expresada de dar satisfacción a la demanda del Ayuntamiento de Madrid.

Al hilo de esta cuestión procede plantearse, además, si los convenios han de suscribirse con Metro o con la propia Comunidad de Madrid, en tanto que titular del servicio (aunque lo gestione Metro) y de los bienes de dominio público adscritos a la prestación del mismo. Circunstancia que afecta también a los efectos económicos del proyecto.

Se estima necesaria una disposición transitoria que aclare que lo dispuesto en el proyecto deberá incorporarse en un plazo determinado a los instrumentos de planeamiento municipales u otros (plan especial de infraestructuras, por ejemplo), en los términos ya dichos al comentar el artículo 3.

La disposición final primera habilita al titular de la consejería competente en materia de infraestructuras ferroviarias para determinar los requisitos técnico-constructivos necesarios para la implantación de los usos asociados autorizados.

La documentación del expediente pone de manifiesto que con esta disposición se pretende “completar” el Código Técnico de la Edificación (CTE), aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, ya que no contempla las especificidades necesarias para su aplicación a una red ferroviaria de trazado mayoritariamente subterráneo y ello de acuerdo con la previsión contemplada en el artículo 3.2 de la Ley 33/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).

Admitiendo la necesidad técnica de completar el CTE con normativa adicional por la razón expuesta, no cabe olvidar que el artículo 3.2 LOE plantea la posibilidad de completar y actualizar el CTE por parte de “*las Administraciones competentes*”, por lo que los requisitos técnicos constructivos en ningún caso pueden ser contrarios al CTE ni de garantías inferiores a lo que este disponga en materias como condiciones higiénico sanitarias, medioambientales, de seguridad o de accesibilidad.

En todo caso ha de quedar claro, por tanto, que la habilitación concedida a la Consejería competente en materia de infraestructuras ferroviarias ha de respetar los requisitos recogidos en el CTE y las competencias propias de la Consejería competente en materia de Arquitectura y Vivienda.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma proyectada objeto de dictamen el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez aceptadas la consideraciones esenciales contenidas en el presente dictamen, el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de usos asociados autorizados en la infraestructura de la red ferroviaria explotada por Metro de Madrid, S.A. y sus espacios anexos puede someterse a la aprobación del órgano competente bajo la fórmula “*de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid*”.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 15 de octubre de 2014