

204/2013/1693 MI

Desde la Secretaría General Técnica del **ÁREA DE GOBIERNO DE MEDIO AMBIENTE Y MOVILIDAD**, se solicita informe sobre el borrador de **PROTOCOLO GENERAL DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y EL AYUNTAMIENTO DE MADRID PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE AMPLIACIÓN Y MEJORA DE LA SEDE DE LA AUDIENCIA NACIONAL**

Examinados los documentos remitidos, los solicitados por la Asesoría Jurídica, así como la normativa de aplicación, procede emitir el siguiente Informe:

I. NEGOCIO JURÍDICO

1. Protocolo General o Convenio

El texto que se nos propone para análisis jurídico es calificado como Protocolo General de colaboración, si bien es de destacar que tanto en las observaciones formuladas al borrador por las Áreas de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública y de Urbanismo y Vivienda, como en el Informe preceptivo emitido por la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, se refieren reiteradamente al borrador de “Convenio de colaboración” y no al Protocolo General de colaboración.

Se desprende de éste último, informe no sólo preceptivo, sino vinculante, en la observación 2.1 en la parte vinculante del informe, que las cláusulas del documento contienen compromisos: el otorgamiento de una concesión demanial y una autorización especial, y en la observación 3, que se dice no vinculante, que no nos hallamos ante un protocolo, sino ante un verdadero convenio que debe tramitarse conforme a las reglas que rigen la suscripción de dichos instrumentos.

En el documento llamado Informe sobre el aparcamiento, de 2 de octubre de 2013, se dice literalmente:

“Si el Consejo de Ministros acordara el excepcional interés público de la ocupación de la parte oeste del aparcamiento municipal de VILLA DE PARÍS, así como parte del pasillo que sirve de conexión de las zonas oeste y este del citado aparcamiento, se cedería temporalmente al Estado la parte descrita del referido bien municipal demanial en los términos, con las condiciones y por el plazo previstos en el instrumento jurídico que articule dicha colaboración interadministrativa, en este caso a través del Protocolo general de colaboración propuesto por el Ministerio de Justicia.”

Entre los acuerdos que pueden firmar las Administraciones Públicas, se viene a distinguir, como dispone el art. 6 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (en adelante Ley 30/92), entre los “convenios” y los “Protocolos Generales”. Igualmente, el art. 187.2 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP) distingue entre “convenios” y “acuerdos marco o protocolos generales”, lo que lleva a afirmar que se trata de figuras jurídicas afines pero diversas. La principal diferencia radica en el distinto alcance de una y otra figura. Así, los Convenios de colaboración producen el nacimiento de obligaciones para las partes, directamente exigibles, de acuerdo con los términos del propio Convenio y la normativa aplicable. Los Protocolos Generales tienen por objeto establecer pautas, directrices e intenciones, y en este sentido los define el citado art. 6.4 Ley 30/92: *“cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común, o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés, se denominarán Protocolos Generales.”* Y el citado art 187.2 de la LPAP *“los convenios podrán limitarse a recoger compromisos de actuación futura de las partes, revistiendo el carácter de acuerdos marco o protocolos generales, o prever la realización de operaciones concretas y determinadas, en cuyo caso podrán ser inmediatamente ejecutivos y obligatorios para las partes”*

Así, la STS de 30-20-1997 (RJ 1997/7638) distingue entre una supuesta “declaración de intenciones” (como fue llamado determinado

negocio jurídico entre las partes intervinientes) y un convenio con verdadera asunción de obligaciones, en estos términos: “las partes se comprometen a realizar determinadas prestaciones, algunas tan concretas como la que consta en la estipulación 6ª (...).

Coincidiendo con las apreciaciones de los informes citados que constan en el expediente, incluso el del Director General de Control Ambiental, Transportes y Aparcamientos, es evidente que no nos encontramos con un Protocolo General pues las cláusulas del borrador enviado para informe prevén compromisos actuales para la realización de operaciones concretas, y por tanto, en los términos en que está redactado, se trata de un verdadero convenio.

La propia denominación del documento”... *para la ejecución del proyecto de ampliación y mejora de la sede de la Audiencia Nacional*” lleva a la dicción del tercer apartado del art. 187 LPAP “*Cuando se trate de convenios de carácter inmediatamente ejecutivo y obligatorio,...*” Y la cláusula segunda incluye en el régimen jurídico la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, lo que supone tener en cuenta la distinción del apartado 2 de dicho art. 187 LPAP.

Por tanto, o bien se modifica el texto del documento y sólo se recogen compromisos de actuación futura para que pueda firmarse un Protocolo General, o se incoa el expediente administrativo como convenio general.

2. Clases de convenios y régimen jurídico

Regula el art. 111 de la LPAP la libertad de pactos en materia patrimonial, siempre en aras a la consecución del interés público, con la limitación de no establecer condiciones y cláusulas contrarias al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración. Libertad de pactos que igualmente consagra el art. 111 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, con relación a la contratación de las entidades locales.

A su vez, como marco común general, como recuerda el Tribunal de Cuentas, en su informe nº 878 “*Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas*”, los convenios administrativos, concertados entre dos Administraciones Públicas, conforme al art. 4.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse (principios de publicidad, transparencia, concurrencia, igualdad y no discriminación, y si suponen compromisos financieros, los de estabilidad presupuestaria y control del gasto y de eficiencia en utilización de los fondos públicos).

Las *normas especiales* que regulan la actividad administrativa que se desarrolla mediante convenios, sin carácter exhaustivo, y a los efectos que ahora nos interesa, permite distinguir entre:

a) Los convenios urbanísticos y los convenios expropiatorios, de la legislación del suelo (estatal y autonómica) y de la legislación de expropiación forzosa.

b) Los convenios de colaboración y convenios de Conferencia sectorial entre la Administración General del Estado y los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas (arts. 6 a 8 Ley 30/92)

c) los convenios para la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común (art. 57 de la Ley de Bases de Régimen Local y art. 9 Ley 30/92)

d) La fórmula convencional como finalización de los procedimientos administrativos (art. 88 Ley 30/92)

e) los convenios de encomienda de gestión entre órganos y entidades de distintas Administraciones, a que se refiere el art. 15.4 de la Ley 30/92

f) los convenios patrimoniales y urbanísticos de los arts. 186 y ss LPAP

Sirva también, a estos efectos puramente didácticos, el Acuerdo de 16 de octubre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid (BOCM 22 de octubre de 2003). En su apartado 3, denominado **Tipología y denominación** explica:

“3.1. Se denominarán convenio aquellos convenios administrativos en virtud de los cuales se asuman compromisos para la realización de actuaciones determinadas dentro del ámbito de competencia o actuación propio de las partes.

3.2. Si se celebran con distintas Administraciones públicas u Organismos públicos vinculados o dependientes de ellas, se podrán denominar convenios de colaboración. Esta denominación es también aplicable cuando, además de intervenir al menos dos personas jurídico-públicas, los suscriben otras que no reúnan tal condición.

3.3. Los convenios administrativos se denominarán convenio general o convenio marco cuando tengan por objeto la fijación de un marco genérico de colaboración cuya efectividad requiera la formalización de convenios de desarrollo; y convenios específicos los que en desarrollo de los anteriores determinen los compromisos concretos que adquieran las partes.

3.4. Se denominarán Convenio de Conferencia Sectorial los convenios administrativos adoptados en Conferencia Sectorial, órgano de composición multilateral y ámbito sectorial entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, regulados en los artículos 5 y 8 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A efectos de la aplicación de los Criterios, estos convenios constituyen una modalidad de los convenios con otras Administraciones Públicas contemplados en el punto 14.

3.5. Se denominarán protocolos generales aquellos convenios administrativos que se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de las partes en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés, de acuerdo con la definición contenida, respecto de las Administraciones Públicas, en el artículo 6.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3.6. Los convenios administrativos que suscriba la Comunidad de Madrid con otras Comunidades Autónomas dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, se denominarán convenios de cooperación si se formalizan para la gestión y prestación de servicios o acuerdos de cooperación en los demás supuestos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 145 de la Constitución, en relación con el artículo 31 del Estatuto de Autonomía. Asimismo, podrán formalizar Protocolos generales.

3.7. Se formalizarán como convenio general o convenio marco, y no como protocolo general, aquellos convenios administrativos en los cuales, aunque no se asuman compromisos definidos, sí se prevea la realización de actuaciones determinadas y la suscripción de otros convenios posteriores en su desarrollo.

3.8. Se denominarán convenios urbanísticos aquellos que, como tales, están regulados por los artículos 243 y siguientes de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. Los presentes Criterios se aplicarán a los mismos en cuanto no se opongan a la normativa urbanística."

El documento que se somete a informe prevé la realización de actuaciones concretas para ordenar las relaciones de carácter patrimonial y urbanístico entre el Ministerio de Justicia y el Ayuntamiento de Madrid derivadas u obligadas del proyecto de rehabilitación del edificio sede de la Audiencia Nacional sito en la C/ García Gutiérrez, 1. El proyecto presentado por la Subdirección General de Obras y Patrimonio del Ministerio de Justicia contempla la utilización de subsuelo y espacios en superficie de titularidad municipal, como obras complementarias a la rehabilitación del edificio, estando en tramitación como proyecto de excepcional interés público al amparo de la DA décima del Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal de 2008 y art. 161.4 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, aún no aprobado por el Consejo de Ministros.

Más que un supuesto de colaboración mutua, en los términos del art.4 de la Ley 30/92, la colaboración institucional queda diluida, según refiere la parte expositiva, al requerir el proyecto de obras mencionado la ocupación del inmueble situado en el subsuelo de la Plaza Villa de Paris, dedicado actualmente a aparcamiento subterráneo en régimen de concesión (parte oeste y parcialmente al viario de conexión). Es, por tanto, el proyecto de

obras el que ha planificado la construcción de las Salas de Vistas penales (y otros espacios para salas de declaraciones, policías, forense, archivo, etc) en el subsuelo demanial municipal y por tanto, lo que se pretende con este instrumento es dar cobertura jurídica a la utilización privativa del inmueble demanial por parte del Ministerio de Justicia, esto es, realizar actuaciones de carácter patrimonial que ordenen dicha utilización derivada de una previa actuación urbanística promovida por la Administración General del Estado. Además, la cláusula tercera comprende obligaciones de contenido urbanístico para ambas partes: para el Ministerio en relación al proyecto declarado de excepcional interés público, y para el Ayuntamiento en relación a la MPPGOUM/1997.

Por tanto, es claro que nos encontramos en el ámbito de los convenios administrativos patrimoniales del Artículo 186 LPAP *“la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma podrán celebrar convenios con otras Administraciones públicas o con personas jurídicas de derecho público o de derecho privado pertenecientes al sector público, con el fin de ordenar las relaciones de carácter patrimonial y urbanístico entre ellas en un determinado ámbito o realizar actuaciones comprendidas en esta ley en relación con los bienes y derechos de sus respectivos patrimonios”*.

De conformidad con lo dispuesto el art. 187.3 de la LPAP, deben cumplirse los trámites establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, y los restantes requisitos procedimentales previstos para las operaciones patrimoniales que contemplen.

3. Negocio jurídico

De las diferentes posibilidades previstas en la legislación patrimonial, el negocio jurídico que se ha previsto contempla una inicial autorización demanial de uso, gratuita, del art. 90 de la LPAP - que según todos los informes antes referidos se otorga con este documento- y además se

compromete una futura concesión demanial onerosa por 75 años, y una obligación de formalizar el correspondiente instrumento jurídico para poner a disposición del Ministerio de Justicia un total de 50 plazas en el aparcamiento subterráneo municipal.

Respecto a dichas operaciones patrimoniales, hay que hacer una previa reflexión para analizar las actuaciones que hay que realizar para la depuración física y jurídica de los inmuebles:

- a. el inmueble, entendiéndose por tal el espacio físico subterráneo de la Plaza Villa de París que componen los dos edificios Este y Oeste y el pasillo de interconexión, en la actualidad es un bien de dominio público y servicio público, objeto de gestión indirecta por contrato administrativo, próximo a finalizar. El aparcamiento, según se nos informa, no aparece inventariado, ni inscrito en el Registro de la Propiedad. Tal circunstancia puede deberse a que ha sido construido por el concesionario en un bien de dominio público y por ello no puede inscribirse a su favor y a que aún no ha sido entregado al Ayuntamiento de Madrid, pues el contrato concesional sigue vigente. Aparece en el Catastro sin división horizontal con un único número referencial, a nombre de la empresa concesionaria que lo ha construido. En el Inventario del Ayuntamiento de Madrid, Inventario separado de Vías Públicas y Zonas Verdes, únicamente está inscrita la concesión administrativa de construcción y explotación del aparcamiento subterráneo, aparte de los viales.

Lo primero que hay que solucionar, por tanto, es la **segregación** de los dos edificios que comprenden el aparcamiento subterráneo municipal, para que puedan ser dos realidades registrales distintas puesto que las obras complementarias de la rehabilitación del edificio de la c/ García Gutiérrez que propone el Ministerio, sólo afectan a uno de los edificios bajo rasante o edificio mitad Oeste. Se segregaría el volumen edificable en el subsuelo, sin desconexión de la superficie terrestre.

- b. En dicho **edificio subterráneo Oeste**, se pretende un cambio de uso. Desde un punto de vista urbanístico el suelo está calificado como Zona Verde Básica, permitiendo las Normas Urbanísticas como uso asociado el

de garage aparcamiento público, y lo que se pretende, con el proyecto ministerial, es cambiarlo a uso Dotacional de Servicios Colectivos en su clase de Servicios de la Administración Pública, lo que exige una Modificación Puntual del PGOUM/1997, que se está tramitando por la AGE al amparo de la Disposición Adicional Décima del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008. Desde el punto de vista patrimonial se produce una **mutación demanial objetiva**, manteniendo la condición de bien demanial de titularidad municipal, por la desafectación del bien al “servicio público municipal de aparcamiento” y simultánea afectación al uso general. El aparcamiento, una vez que se reciba, parcialmente debe desafectarse al servicio público municipal, pasando a tener la condición de bien de uso público, acorde a su naturaleza, subsuelo de una plaza pública (art. 343 del Código Civil).

Se apunta que el borrador de convenio/protocolo enviado no pretende una mutación demanial subjetiva, esto es la afectación del edificio a la Administración General del Estado para el cumplimiento de un servicio público de su competencia (art.71.4 LPAP y arts 73 y ss del Reglamento de desarrollo), sino, desde la posición municipal, lo que está previsto es el otorgamiento de una concesión demanial onerosa que permita a dicha Administración estatal el uso privativo del inmueble conforme al art. 86 LPAP, independientemente de las obras que se realicen para cambiar todo el espacio y de que finalmente se construya un edificio administrativo (art. 155 LPAP).

Dicha mutación demanial, requiere acto expreso (art. 71 LPAP), lo que va a permitir otorgar una concesión demanial a favor del Ministerio. El procedimiento para dicha mutación demanial objetiva se regula en el art. 72 de la LPAP, que aunque, obviamente, no tiene carácter básico, es de aplicación supletoria al Ayuntamiento de Madrid al no existir legislación autonómica de aplicación (art. 1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales), adaptándolo a la organización municipal. El artículo 88 número 3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, se limita a decir: “el régimen jurídico de cada categoría de bienes será el dispuesto por la legislación estatal correspondiente”.

En principio, parece que la competencia sobre el inmueble se mantiene en el área de gobierno al que se afecta el edificio subterráneo dado que parece ir unido a la plaza y jardín catalogado, si bien el procedimiento de mutación demanial, conforme al acuerdo de la Junta de Gobierno de 18 de abril de 2013, que modifica el art. 6 del Acuerdo anterior de 24 de enero, corresponde al titular del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública. El acto administrativo de mutación demanial debe constar en el Inventario (art.82 LPAP) y además tomarse razón en el Registro de la Propiedad (art. 83 LPAP).

- c. La Administración General del Estado no pretende ninguna utilización especial de uso de bienes afectos para el cumplimiento esporádico de fines o funciones públicas, supuesto previsto en el art. 90 LPAP para el uso de bienes afectados o adscritos a un servicio público (Sección 3ª del Capítulo I del Título IV de la LPAP “*utilización de los bienes y derechos destinados a un servicio público*”, sino que pretende la ocupación para la realización de las obras necesarias para construir el edificio administrativo proyectado, apoyándose en el art. 126 del RDL 3/2011. Tampoco pretende la utilización del aparcamiento público, que piensa demoler, sino del espacio ocupado por el aparcamiento. De conformidad con el art.86 de la LPAP el título habilitante para el uso privativo de los bienes de dominio público destinados al uso general con obras o instalaciones fijas es la **concesión demanial**, como corrobora el art. 97.1 LPAP al disponer que el titular de una concesión dispone de un derecho real sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que haya construido para el ejercicio de la actividad autorizada por el título de la concesión. Dicho de otro modo, la ocupación de los espacios de titularidad municipal para la ejecución del proyecto de obras se debe instrumentar mediante una concesión demanial directa, permitida por el art. 93 LPAP, al darse las circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, que permiten la aplicación del art. 137.4 de la LPAP (concesión directa sin concurrencia).
- d. La coincidencia temporal de la finalización del actual contrato de concesión administrativa con la supuesta ocupación temporal no aparece justificada, pues, una vez que el Ministerio estuviera en condiciones de

ejecutar el proyecto, no debería haber ningún problema para formalizar directamente la concesión demanial, si se va aprovechando este tiempo para regularización la situación registral del inmueble y se resuelve la mutación demanial objetiva. Máxime si como se afirma en el texto remitido concurren razones de urgencia y excepcional interés público.

- e. Conforme al art. 36 de la LPAP es obligatoria la inscripción registral de los bienes demaniales “*así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros*”. Asimismo el artículo 49 del RGLPAP -de aplicación general, según lo dispuesto en su Disposición final única 1)-, establece que las actuaciones de regularización registral sobre bienes y derechos de titularidad pública se promoverán cuando se aprecien, entre otros los siguientes supuestos: la existencia de un bien o derecho sobre el que se carece de título escrito de dominio.

Sobre los requisitos de las certificaciones para la inmatriculación de los inmuebles, su segregación y mutación demanial se apuntan el art. 85 del Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), y 36.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB). Estableciendo este último precepto que la inscripción de los bienes de las Corporaciones Locales se deberá realizar de acuerdo con lo previsto en la legislación hipotecaria, deben tenerse en cuenta los arts. 206 y 303 y ss del Reglamento Hipotecario. La concesión demanial debe formalizarse en documento administrativo que será título suficiente para inscribir la concesión en el Registro de la Propiedad (art. 93 LPAP).

- f. En cuanto al **edificio Este**, según informe de 2 de octubre de 2013, del DG de Control Ambiental, Transportes y Aparcamientos, se pretende la **modificación de la forma de gestión**, de gestión indirecta a gestión directa por la empresa municipal Madrid Movilidad S.A., lo que requeriría acuerdo del Pleno (art. 11.1.I) de la Ley 22/2006, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid). Dicha gestión directa permitiría conocer el valor económico de la explotación del aparcamiento (a expensas del

estado de conservación y viabilidad en el momento que se entregue al Ayuntamiento). El compromiso de reserva de un número de plazas de aparcamiento al Ministerio de Justicia, según dicho informe se *“condiciona a que ésta permita la viabilidad económica de la explotación del aparcamiento, dado que el espacio del aparcamiento en su configuración actual de 338 plazas se queda reducido a 169 plazas, de las que hasta un máximo de 50 se cederían en forma de abono al Ministerio de Justicia, dejando tan solo un máximo de 119 plazas para la explotación indirecta mediante concesionario o directa a través de una empresa municipal, debiendo garantizarse en todo caso que el número de plazas que quedan para la prestación del servicio de estacionamiento rotacional permita y haga viable su explotación económica.”* Tal condicionante debería estar reflejado en el documento que se formalice con el Ministerio de Justicia.

- g. Respecto a dicho compromiso de poner a disposición de la Administración estatal, para su utilización por el Ministerio de Justicia, un total de 50 plazas, de las 169 que van a quedar en la parte Este del aparcamiento, la Memoria justificativa se limita a indicar que es *por la proximidad* a la sede de la Audiencia Nacional, y la parte expositiva del documento indica que es a los efectos de garantizar el *correcto funcionamiento de la sede judicial*. Realmente, tal reserva no guarda ninguna justificación con las obras, ni con la concesión demanial, ni siquiera el número de plazas queda justificado. En la misma Plaza de la Villa de Paris, están los más importantes órganos jurisdiccionales: el Tribunal Supremo (las cinco Salas), la Audiencia Nacional (la Sala de lo Penal) y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y el órgano de gobierno de los jueces, el Consejo General del Poder Judicial, sin que se comprenda que la proximidad de esta “nueva” sede sea la justificación de tal reserva de plazas, ni en qué puede afectar al funcionamiento de la sede que se rehabilita. Debería, por tanto, ofrecerse alguna justificación de este compromiso puesto que no está concretado en el documento sometido a informe, ni en la memoria justificativa, así como tampoco se define la forma de utilización, ni la contraprestación a abonar.

II. CONTENIDO DEL PROTOCOLO

Según lo hasta ahora expuesto, y conforme a la documentación complementaria solicitada por la Asesoría Jurídica, el actual contrato de concesión para la construcción y explotación del aparcamiento, una vez que finalice el plazo de duración, el 26 de noviembre de 2013, se extingue, pero comienza en ese momento la liquidación del contrato, debiendo realizarse las operaciones precisas para la entrega al Ayuntamiento de todas las obras e instalaciones, libres de cargas. Deben, a partir del acta de recepción, realizarse las actuaciones precisas para la segregación de los dos edificios subterráneos, desafectación parcial al servicio público del edificio Oeste, afectación al uso general, inscripción registral, inscripción en el Inventario del Ayuntamiento de Madrid y adscripción al área de gobierno que corresponda.

A su vez, según informe de 2 de octubre de 2013, del DG de Control Ambiental, Transportes y Aparcamientos parece que se pretende la modificación de la forma de gestión por lo que se debe preparar igualmente el expediente administrativo para el Acuerdo plenario.

Por otro lado, está pendiente el acuerdo del Consejo de Ministros que permita iniciar la tramitación de la Modificación Puntual del PGOU por el Ayuntamiento de Madrid.

Todas estas actuaciones preparatorias justificarían, si se quiere exteriorizar la mutua colaboración institucional, suscribir en este momento un Protocolo General que fije el marco general sin llegar a la cobertura formal del negocio jurídico mediante convenio, en el que se contemple:

- . la voluntad de las partes de otorgar una concesión demanial onerosa en el espacio subterráneo resultante de la desafectación del edificio Oeste, una vez depurada la situación jurídica y registral del mismo

- . la voluntad de estudiar la puesta a disposición, con contraprestación, de un máximo de plazas de aparcamiento al Ministerio de Justicia/AGE/Audiencia Nacional en el edificio Este, quedando condicionada a la viabilidad económica del propio servicio público de aparcamiento rotacional.

Posteriormente, tanto la concesión demanial como el abono de aparcamiento se formalizarían en los correspondientes documentos jurídicos, que, una vez cumplidos todos los trámites, tendrían fuerza vinculante por sí mismos, independientemente de que se anexaran al Protocolo General.

En este caso, debe darse nueva redacción a las cláusulas quinta a séptima puesto que: (i) la autorización “temporal” “de “uso” no sólo no puede formalizarse en este documento, sino que se considera inviable jurídicamente, sin que nada impida, si se cumplen las condiciones de las cláusulas anteriores, y una vez que el edificio Oeste esté en condiciones físicas y registrales de poder ocuparse, el otorgamiento directo de la concesión demanial, a través de su oportuna formalización (con los requisitos de los art. 92.7 y 96 de la LPAP); (ii) la disposición de plazas debe justificarse y condicionarse en los términos indicados en dicho informe de 3 de octubre; (iii) la vigencia del Protocolo finalizará con la de los convenios específicos o instrumentos que formalicen la concesión demanial y el abono del aparcamiento, sin que pueda ser objeto de este Protocolo la actualización del canon concesional.

Se aconseja, no obstante una revisión general del texto para adecuarlo a la idea de declaración de intenciones y marco de colaboración, pues, por ejemplo, la cláusula tercera contiene verdaderos compromisos legales urbanísticos ajenos a la idea de un Protocolo, y en la cláusula cuarta el Ayuntamiento se está comprometiendo a determinados criterios de ponderación del canon – rebaja del canon concesional- que no aparecen recogidos en la Memoria justificativa.

Debe además tenerse en cuenta, respecto al régimen jurídico, que si se trata de un Protocolo General, los únicos artículos de aplicación para estos instrumentos son el art. 6.4 Ley 30/92 y el art 187.2 de la LPAP, y en todo caso el art. 4.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

En cuanto a la competencia del titular del área de gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, la Memoria Justificativa de la DG de Control

Ambiental, Transportes y Aparcamientos, hace referencia a la competencia en materia de movilidad y aparcamientos del art. 3 del Acuerdo de la JG de 16 de mayo de 2013 y art. 1.c) del Decreto de la Alcaldesa de 17 de enero de 2013. El Informe de la DG de Organización y Régimen Jurídico del área de gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública hace referencia a la competencia en materia de vías y espacios públicos y de movilidad. Se discrepa de tales apreciaciones en tanto que, por lo razonado, no se trataría de un Protocolo sobre el desarrollo y ejecución de las competencias en materia de movilidad –no hay ninguna cláusula que afecte a este ámbito competencial- ni sobre aparcamientos, pues ya hemos razonado que la Administración General lo que pretende es usar el espacio subterráneo y edificar “obras complementarias a la rehabilitación de la sede judicial”, y tampoco es cierto que la competencia sobre zonas verdes, parques y jardines, y sobre renovación, reparación y conservación de las vías y espacios públicos confiera competencia al titular del área medioambiental para firmar este Protocolo pues sólo están afectadas competencias de carácter patrimonial (mezcladas en el texto con la urbanísticas), sin que el Protocolo, como se ha razonado ampliamente, sea el instrumento de formalización de la concesión demanial. En el ámbito estatal, la competencia corresponde al Ministro de Hacienda, a propuesta de la Dirección General de Patrimonio del Estado, pudiendo celebrar los titulares de los departamentos ministeriales convenios “*para la ordenación de las facultades que les correspondan sobre los bienes que tuvieran afectados, previo informe favorable del Ministerio de Hacienda*” (art. 188 LPAP). Como hemos visto, no consta la afectación ni del suelo, ni del subsuelo, al área de gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, y, por tanto, en base a los Acuerdos de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de 24 de enero y 18 de abril de 2013, debe entenderse que la competencia para la firma del Protocolo, si no lo firma la Alcaldesa, es del titular del área de gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública, art. 6.1.d) en relación con el art. 1.c) del Decreto de 17 de enero de 2013.

Conforme a la Instrucción 2/2013 sobre la documentación que debe acompañarse a la petición de informe preceptivo a la Asesoría Jurídica, el expediente completo, con el nuevo texto del Protocolo General, debe ser remitido para su informe preceptivo.

III. CONVENIO ADMINISTRATIVO

Si se tramita un convenio de colaboración formalizando los compromisos señalados respecto a la concesión demanial y la reserva en el aparcamiento municipal, dadas las implicaciones patrimoniales reseñadas y el procedimiento específico señalado del art. 187.3 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, única forma de que tal documento pudiera inscribirse en el Registro de la Propiedad, debe contener no sólo los extremos del art. 6 de la Ley 30/92 sino, además, los de los art. 92.7 y 96.2 de la LPAP respecto a la concesión demanial, debiendo enviarse el expediente administrativo completo a la Asesoría Jurídica para informe preceptivo, en base a lo dispuesto en los apartados b) y d) del art. 6.4 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 10 de mayo de 2013, por el que se crea la Coordinación General de la Alcaldía y se establece su organización y estructura.

Este informe se emite de conformidad con el artículo 28.1 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, y el artículo 57.1 b del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Madrid de 31 de mayo del 2004.

Madrid, 7 de octubre de 2013

**LA DIRECTORA GENERAL
DE LA ASESORIA JURIDICA**

Alicia Sánchez Cordero

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL ÁREA DE GOBIERNO DE MEDIO
AMBIENTE Y MOVILIDAD**