

INFORME RELATIVO A LOS CRITERIOS APLICABLES A LA SUSPENSIÓN DE LICENCIAS DERIVADA DE LA APROBACIÓN INICIAL DE LAS MODIFICACIONES PUNTUALES DEL PGOUM RELATIVAS A LAS CONDCIONES PARTICULARES DEL USO DE SERVICIOS TERCARIOS EN LA CLASE COMERCIAL (711/2011/1623) Y AL CAPÍTULO 8.3 DE LAS NN.UU (711/2011/1991)

Antecedentes.

Por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de 3 de febrero de 2011, se ha aprobado inicialmente la Modificación Puntual de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, relativa a las condiciones particulares del uso de servicios terciarios en la clase comercial.

Asimismo, y por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de 10 de febrero de 2011, se ha aprobado inicialmente la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, relativa al Capítulo 8. 3 de las Normas Urbanísticas.

En ambos casos, se incorpora como parte del Acuerdo, la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70.4 de la ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid.

Ante esta situación se han trasladado a esta Secretaría Permanente diversas consultas por parte de los servicios municipales encargados de la tramitación de expedientes de licencias urbanísticas en relación con los criterios tanto materiales de contenido, como formales de tramitación, a tener en cuenta para la adecuada aplicación de la medida cautelar de suspensión de licencias.

Por todo ello, y al objeto de dar a conocer los criterios aplicables a estas situaciones y que los mismos sean considerados de manera uniforme por parte de todos los órganos municipales con competencias en expedientes de tramitación de licencias urbanísticas se **INFORMA:**

Régimen jurídico de la suspensión de licencias.

Finalidad. Criterios materiales.

La suspensión de licencias urbanísticas es una medida cautelar que opera como garantía de una ordenación urbanística que todavía no está en vigor, para impedir situaciones que a la postre sean contrarias e imposibiliten la realización del nuevo plan, tal y como señaló el Tribunal Supremo en sentencia de 7 de noviembre de 1988 (RJ 8/537). Como tal garantía, además, se identifica plenamente con el principio de seguridad jurídica al tender

a evitar conductas especulativas en el momento anterior a la aprobación del nuevo planeamiento, así como la aparición y consolidación de edificaciones en régimen de fuera de ordenación, garantizando, en último término una labor de periódica renovación del planeamiento y su adecuación a la realidad económica (STS 19 de mayo de 1995. RJ 4453).

El fundamento de la suspensión de la tramitación de licencias con ocasión de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana se encuentra por tanto, como repetidamente ha argumentado la jurisprudencia, en la necesidad de eliminar la posibilidad de que nazcan situaciones indeseadas por el nuevo planeamiento que, en el momento de su aprobación definitiva, quedarían en situación de fuera de ordenación. La STS 18 de diciembre de 1979 señala que con ella se *pretende impedir situaciones aberrantes, como las creadoras de edificios inicialmente afectados por el régimen de fuera de ordenación*. Este interés de carácter general hace que un planeamiento de futuro y, en consecuencia, incierto hasta su aprobación definitiva, adquiera tal fuerza normativa que puede originar la suspensión de los legítimos derechos de los propietarios de suelo quienes, en caso de no mediar tal suspensión, podrían obtener sus licencias de acuerdo al planeamiento vigente.

La doctrina y la jurisprudencia ha venido insistiendo que para que la suspensión de licencias se haga efectiva, tienen que concurrir una serie de requisitos previos o presupuestos necesarios como son: la aprobación inicial y publicación de la modificación del planeamiento; la determinación material de las zonas y actos objeto de la suspensión y delimitación temporal de la medida adoptada cuya duración legal máxima es de un año.

La regulación de la suspensión de licencias urbanísticas opera con carácter automático, como consecuencia de la aprobación inicial de la modificación puntual de un instrumento de planeamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 70.4 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid. Este precepto regula, no obstante, sólo algunos de los aspectos de la suspensión automática de licencias, por lo que debe ser completado mediante la aplicación de la normativa supletoria estatal, en concreto por los artículos 120 y siguientes del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU), aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 junio. Por ello, la delimitación del alcance material del mecanismo de suspensión de licencias urbanísticas, pasa necesariamente por la aplicación de la regla contenida en el último inciso del referido artículo 120.1 RPU, en virtud de la cual *"podrán concederse licencias basadas en el régimen vigente, siempre que se respeten las determinaciones del nuevo planeamiento"*.

De acuerdo con la misma, y considerando la necesaria aplicación restrictiva de la suspensión en cuanto medida cautelar limitativa del ejercicio de las facultades dominicales, lo que impide un aplicación extensiva de la misma, lo determinante de cara a establecer su alcance será el carácter más restrictivo o más permisivo que vayan a tener las determinaciones que se modifican respecto de la ordenación vigente.

De esta forma, no se verán afectadas por la suspensión cautelar, pudiendo en consecuencia continuar con su tramitación, aquellas solicitudes de licencias que cumplan con la ordenación urbanística vigente en el momento actual y que, por quedar comprendidas también dentro de los parámetros objetivos de la futura regulación, como pueden ser los relativos a la superficie, edificabilidad, viabilidad del uso, exigencias de aprobación de un planeamiento previo..., por contener condiciones por que quedan por debajo de las nuevas exigencias, vayan a cumplir también la futura ordenación en el caso de que esta llegue a aprobarse con carácter definitivo.

Criterios formales para la aplicación de la suspensión de licencias.

De cara a determinar desde el punto de vista formal y procedimental a qué expedientes de licencias les resultará de aplicación la suspensión de licencias se establecen las siguientes pautas:

1.- La suspensión de licencias afecta a todas las solicitudes producidas dentro de los tres meses anteriores a la fecha en la que haya tenido efecto la aprobación inicial de la Modificación Puntual, circunstancia ésta que tendrá lugar una vez publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el acuerdo correspondiente.

2.- La suspensión de licencias no afectará a aquellas solicitudes de licencias que se hubieran producido antes de este periodo de tres meses, siempre y cuando tales solicitudes se hubieran presentado con documentación completa, a efectos de entender iniciado el cómputo de los plazos máximos de resolución de los expedientes.

No obstante, en el supuesto de que la solicitud de licencia se hubiera producido antes del periodo de tres meses previos al acuerdo de aprobación inicial de la Modificación Puntual, pero sin que conste la presentación de la documentación completa, habrá que diferenciar a su vez dos posibles situaciones:

- a) Que no se hubiera producido el requerimiento de mejora, por parte del Ayuntamiento, en el plazo de 1 mes desde la presentación de la solicitud, conforme a la regla general contenida en el artículo 154.4 de la LSCM. Estas solicitudes NO resultaran afectadas por la suspensión.
- b) Que conste efectuado por el Ayuntamiento, en el plazo de 1 mes desde la presentación de la solicitud, el requerimiento de mejora de la solicitud, en cuyo caso Si resultará afectado por la suspensión.

Análisis técnico del contenido material de las Modificaciones Puntuales.

A efectos de guiar y facilitar, en la medida de lo posible, la aplicación de los criterios expuestos para la suspensión de licencias, se incorpora a continuación un esquema

comparativo de las determinaciones de planeamiento afectadas con indicación de su carácter más restrictivo o menos restrictivo según los casos.

1.- MODIFICACIÓN PUNTUAL RELATIVA A LAS CONDICIONES PARTICULARES DEL USO DE SERVICIOS TERCIARIOS EN LA CLASE COMERCIAL.

La modificación del Plan General de Ordenación Urbana que se circunscribe a la regulación de las condiciones particulares del uso de servicios terciarios en la clase comercial, afecta al contenido de los artículos 5.2.7 apartado 1 c); 7.5.35. apartado 2d) y k); 7.6.1 apartado 2b); 7.6.7; 8.3.12 apartados 1 b) ii), 2b) ii) y 3 b) i); 8.3.13 apartados 2 a) y 3 a); 8.5.16 b); 8.7.18 apartado 1 b) i); 8.8.17 apartados 7 b) y 8 b) ii); 8.8.18 apartados 2 a) y 4 a), contenidos en los Títulos 5, 7 y 8 de las Normas Urbanísticas del PGOUM en los términos que se exponen a continuación:

1.- Art. 7.6.1/ 7.6.7.- Categorías del Uso Terciario Comercial:

- **Actual:**
 - Pequeño Comercio: superficie de venta $\leq 120\text{m}^2$ en comercio alimentario y superficie de venta $\leq 500\text{m}^2$ en comercio no alimentario.
 - Mediano Comercio: $120\text{m}^2 < \text{superficie de venta} \leq 750\text{m}^2$ en comercio alimentario y $500\text{m}^2 < \text{superficie de venta} \leq 2.500\text{m}^2$
 - Gran Superficie Comercial:
 - Local independiente:
 1. Superficie de venta $> 750\text{m}^2$ en comercio alimentario
 2. Superficie de venta $> 2500\text{m}^2$ en comercio no alimentario
 - En agrupación de comercios:
 3. Superficie de venta total $> 4000\text{m}^2$ interior M30
 4. Superficie de venta total $> 8000\text{m}^2$ exterior M30
 - Algún local independiente 1. o 2.
- **Modificado – Más restrictivo para Gran Superficie Comercial y menos restrictivo para las otras categorías:**
 - Pequeño Comercio: superficie de venta $\leq 500\text{m}^2$
 - Mediano Comercio: $500 < \text{superficie de venta} \leq 2.500\text{m}^2$
 - Gran Superficie Comercial: superficie de venta $> 2.500\text{m}^2$

2.- Art. 5.2.7.- Necesidad de redacción de PECUAU:

- **Actual:**
 - Comercio alimentario con superficie de venta entre 750m^2 y 2500m^2
- **Modificado – Más restrictivo:**
 - Local independiente con superficie de venta $> 2.500\text{m}^2$
 - Agrupación de comercio con superficie de venta $\geq 4.000\text{m}^2$ en localizaciones interiores a la M30
 - Agrupación de comercio con superficie de venta $\geq 8.000\text{m}^2$ en localizaciones exteriores a la M30.

3.- Art. 7.5.35.-Dotación de plazas de aparcamiento:

- **Actual:**
 - 1 plaza por cada 100m²
 - Gran Superficie Comercial: 1 plaza por cada 50m² de superficie de venta no alimentario y 1 plaza por cada 25m² de superficie de venta alimentario.
 - En mercados de distritos y centros comerciales de barrio: 1 plaza por cada 20m² de superficie de venta, mínimo 50 plazas.
- **Modificado – Menos restrictivo excepto necesidad de informe de movilidad a partir de 250 plazas :**
 - En el APE.00.01 y Cascos Históricos no se establece dotación mínima.
 - Localizaciones interiores a la M30 pero fuera del APE.00.01 sólo se exige dotación para Grandes Superficies Comerciales (superficie de venta >2.500m²) de 1 plaza por cada 100m² de superficie de venta.
 - Localizaciones exteriores a la M30 se exige dotación para Mediano Comercio (500m² < superficie de venta ≤ 2500m²) de 1 plaza por cada 100m² y para Grandes Superficies Comerciales (superficie de venta >2.500m²) de 1 plaza por cada 50m² de superficie de venta.
 - Informe de movilidad: a partir de 250 plazas

4.- Art. 7.5.35.-Dotación de carga y descarga:

- **Actual:**
 - En el ámbito exterior al Centro Histórico, todo comercio con superficie de venta > 500m² dispondrá de 1 plaza de carga y descarga por cada 500m² de superficie de venta
- **Modificado – Menos restrictivo excepto en APE.0.01 y Cascos Históricos sin dotación de plazas de aparcamiento:**
 - APE.0.01 y Cascos Históricos:
 - Con dotación de plazas de aparcamiento será obligatoria 1 plaza de carga y descarga, dentro del local o espacio libre de parcela, por cada 500m² de superficie de venta para Mediano Comercio y Gran Superficie Comercial.
 - Sin dotación de plazas de aparcamiento será obligatoria 2 plazas de carga y descarga para los primeros 2.500m² de superficie de venta, aumentando 1 más cada 500m² o fracción de superficie de venta para Gran Superficie Comercial.
 - Exterior al APE.0.01:
 - En Mediano Comercio y Grandes Superficies Comerciales , todo comercio con superficie de venta > 500m² dispondrá de 1 plaza de carga y descarga, dentro del local o espacio libre de parcela, por cada 500m² de superficie de venta.

5.- Art. 7.6.7.- Autorización de Grandes Superficies Comerciales:

- **Actual:** API, UZI y Áreas de Planeamiento de Desarrollo. Se remite a la redacción de un Plan Especial Terciario para Grandes Superficies Comerciales.
- **Modificado** – menos restrictivo: API, UZI, APE, APR, UZP, UZNP y en implantaciones preexistentes en ámbitos regulados por norma zonal.

6.- Art. 8.3.12 -Régimen de los usos de la NZ 3 Grado 1º Nivel a:

- **Actual:**
 - Uso complementario el comercial en planta inferior a la baja y baja, con superficie $\leq 750m^2$ en comercio alimentario y superficie $\leq 2.500m^2$ en comercio no alimentario.
- **Modificado** – Menos restrictivo:
 - Uso complementario comercial hasta $2.500m^2$ en planta inferior a la baja, baja y primera.

7.- Art. 8.3.12.- Régimen de los usos de la NZ 3 Grado 1º Nivel b:

- **Actual:**
 - Uso complementario el comercial en planta inferior a la baja, baja y primera con superficie $\leq 750m^2$ en comercio alimentario y superficie $\leq 5.000m^2$ en comercio no alimentario.
 - Uso autorizable el comercial en edificio exclusivo.
- **Modificado** – Más restrictivo:
 - Uso complementario comercial hasta $2.500m^2$ en planta inferior a la baja, baja y primera.
 - Uso autorizable comercial hasta $2.500m^2$ en edificio exclusivo.

8.- Art. 8.3.13.-Régimen de los usos de la NZ 3 Grado 1º Nivel b:

- **Actual:**
 - Uso autorizable comercial en edificio exclusivo.
- **Modificado** – Más restrictivo:
 - Uso autorizable comercial hasta $2.500m^2$ en edificio exclusivo.

9.- Art. 8.5.16.- Régimen de los usos de la NZ 5, Grados 1º, 2º y 3º :

- **Actual:**
 - Uso autorizable comercial en edificio exclusivo.
- **Modificado** -- Más restrictivo:
 - Uso autorizable comercial hasta $2.500m^2$ en edificio exclusivo.

10.- Art. 8.7.18.- Régimen de los usos de la NZ 7, Grado 1º, nivel a:

- **Actual:**

- Uso complementario comercial en planta inferior a la baja y baja con superficie < 250m² para comercio alimentario y superficie inferior a 500m² para comercio no alimentario.
- **Modificado – Menos restrictivo para el comercio alimentario:**
 - Uso complementario comercial hasta 500m² en planta inferior a la baja y baja.

11.- Art. 8.8.17.- Régimen de los usos de la NZ 8, Grado 4º y 5º:

- **Actual:**
 - Uso complementario comercial en plantas inferior a la baja y baja.
- **Modificado – Mas restrictivo:**
 - Uso complementario comercial hasta 2500m² en plantas inferior a la baja y baja.

12.- Art. 8.8.18.- Régimen de los usos de la NZ 8, Grado 2º, Nivel c:

- **Actual:**
 - Uso autorizable comercial en edificio exclusivo, excepto comercio alimentario y grandes superficies comerciales.
- **Modificado – Menos restrictivo porque permite el comercio alimentario:**
 - Uso autorizable comercial en edificio exclusivo, excepto grandes superficies comerciales.

13.- Art. 8.8.18.- Régimen de los usos de la NZ 8, Grado 4º:

- **Actual:**
 - Uso autorizable comercio no alimentario con superficie ≤ 2.500m² en edificación aislada en edificio exclusivo.
- **Modificado – Menos restrictivo porque permite el comercio alimentario:**
 - Uso autorizable comercial en edificio exclusivo, excepto grandes superficies comerciales, en edificación aislada en edificio exclusivo.

2.- MODIFICACIÓN PUNTUAL RELATIVA AL CAPÍTULO 8.3 DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS DEL PGOUM

En relación con esta modificación puntual, se indica que la misma establece parámetros más restrictivos o marcadamente divergentes respecto de la actualmente vigente, los cuales se pasan a analizar.

1.- Sección Primera: Condiciones del Grado 1º.

- **Artículos 8.3.1, 8.3.2 y 8.3.3** (Definición general, Ámbito y uso cualificado y 8.3.3): De carácter definitorio, no tienen trascendencia a efectos de licencias.

- **Artículo 8.3.4** (Criterios y condiciones de parcelación): La nueva regulación admite los actos de parcelación en más supuestos que la actual, en consecuencia es más favorable.

- **Artículo 8.3.5** (Obras admisibles):

- **Apartado 1** (obras en los edificios): La nueva regulación es más favorable al admitir obras de reestructuración con incremento de edificabilidad.

- **Apartado 2** (Obras de demolición): La nueva redacción es idéntica a la actual.

- **Apartado 3** (Obras de nueva edificación):

- **Apartado 3.a** (Obras de sustitución): La regulación de la sustitución de edificios es, en esencia, igual a la actual, salvo la de sustitución de edificios de uso industrial cuya regulación específica se ha eliminado. Por tanto **las nuevas condiciones para la sustitución de edificios de uso industrial pueden, en determinados supuestos, ser más restrictivas.**

- **Apartado 3.b** (Obras de nueva planta): No existe regulación actual ya que el precepto está anulado por el Tribunal Supremo. Respecto de la construcción de garajes aparcamiento, el Acuerdo nº 330 de la Comisión de Seguimiento del Plan General admitió, en tanto no se aprobara definitivamente la modificación de Plan General que estableciera las condiciones de las obras de nueva planta en el grado 1º de la Norma Zonal 3, su implantación en situación enteramente subterránea con carácter de uso autorizable en parcelas vacantes y que constituyeran fincas registrales independientes a la entrada en vigor del Plan General. **La nueva regulación admite también su construcción, en la misma situación de enteramente subterránea y con el mismo carácter de uso autorizable, pero limitando su ocupación al 70% de la superficie de la parcela.** En los casos en los que el Plan Especial se encuentre aprobado definitivamente y constituya la ordenación de detalle de la parcela, las licencias podrán concederse de acuerdo con sus determinaciones sin verse afectadas por la suspensión. En el resto de los casos en los que el Plan Especial no esté aún aprobado definitivamente, se deberá respetar, tanto en éste como en la subsiguiente licencia, la limitación de ocupación de la edificación subterránea que recoge el nuevo precepto normativo aprobado inicialmente.

- **Apartado 3.c (Obras de ampliación):** La nueva regulación es más favorable que la actual.

- **Artículo 8.3.6 (Condiciones de ampliación de los edificios exclusivos destinados a industria):** La nueva regulación es, en esencia, concordante con la actual.

- **Artículo 8.3.7 (Condiciones de ampliación de edificios exclusivos existentes destinados a usos dotacionales):** La nueva regulación genérica es marcadamente diferente de la actual. **En determinados casos puede resultar más restrictiva.** Además, se ha eliminado la regulación específica de los edificios destinados a servicios públicos de abastecimiento alimentario, que se incluye en la regulación genérica.

- **Artículo 8.3.8 (Condiciones de ampliación de edificios existentes destinados a vivienda unifamiliar):** **La nueva regulación es idéntica a la actual salvo que se introduce un límite de ocupación del 60% de la parcela edificable, por lo que resulta más restrictiva.**

- **Artículo 8.3.9 (Condiciones de las licencias de obras de ampliación):** Se elimina la referencia a la Ordenanza de tramitación de Licencias pero las cautelas de los dos textos tienen idéntico fin.

2.- Sección Segunda. Condiciones de edificación del Grado 2º.

- **Artículo 8.3.10 (Obras admisibles):**

- **Apartados a y b (Obras en los edificios y obras de demolición):** Sin variación respecto del texto actual.

- **Apartado c (Obras de nueva edificación):**

- **Obras de sustitución:** En el nuevo texto se regulan por las condiciones del planeamiento inmediatamente antecedente, pudiendo complementarse con las condiciones de nueva edificación de grado 1º que no resulten contradictorias con las anteriores, mientras que en la redacción actual se regulan por las condiciones del grado 1º, por lo que **la regulación es distinta y puede ser más restrictiva en determinados casos.**

- **Resto de obras de nueva edificación:** La nueva regulación es más favorable.

- **Parcelas con calificación de dotacional:** En obras de nueva planta y ampliación, según el texto actual las parcelas dotacionales se regulaba por las condiciones del planeamiento inmediatamente antecedente y, en caso de que éste no contemplara su regulación, por las condiciones de la Norma Zonal 5 grado 3º. En el nuevo se regulan de igual forma que en el grado 1º. **Por lo que en determinados supuestos las dos regulaciones pueden ser distintas y, en algunos, más restrictiva la nueva.**

3.- Sección Tercera. Régimen de los usos en el Grado 1º.

- **Artículos 8.3.11, 8.3.12 y 8.3.13** (Clasificación en grados, sistema de usos compatibles y sistema de usos autorizables): El nuevo texto establece un régimen específico de usos compatibles y autorizables para ámbitos de **vivienda unifamiliar** en nivel a, **más restricto que el vigente**.

Respecto de la compatibilidad del uso terciario comercial deberá estarse a lo contemplado en la Modificación del Plan General aprobada inicialmente por Acuerdo de fecha 3 de febrero.

4.- Sección Cuarta. Régimen de los usos en el Grado 2º.

- **Artículo 8.3.14** (Sistema de usos compatibles y autorizables): **Para la implantación de determinados usos la nueva regulación puede ser más restrictiva.**

Madrid 7 de marzo de 2011.

LA JEFA DE SERVICIO DE
LA SECRETARÍA PERMANENTE

Fdo: Amaya Casado Echarren



CONFORME:
EL SECRETARIO PERMANENTE

Fdo. Javier del Palacio Fernández-Montes

