

Ref: CU 35-16

ASUNTO: Consulta urbanística que plantea el distrito de Carabanchel relativa a la exención de plazas de aparcamiento para la actividad de salas de ensayo musical en la tramitación de la licencia de funcionamiento.

Palabras Clave: Licencias urbanísticas. Licencia de primera ocupación y funcionamiento. Modificación de Licencia. Competencia.

Con fecha 18 de agosto de 2016, se eleva consulta a la Secretaría Permanente efectuada por el distrito de Carabanchel relativa a la exención de plazas de aparcamiento para la actividad de salas de ensayo en la tramitación de la licencia de funcionamiento.

La presente consulta se resuelve de conformidad con el artículo 9 del Decreto de Alcaldía de 31 de mayo de 2005 de creación y funcionamiento de la Comisión Técnica de Seguimiento e Interpretación de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas (OMTLU) en el que se dispone que *“La Secretaría Permanente se constituye como órgano auxiliar de la Comisión, con las siguientes funciones: 2. Recibir y tramitar las consultas formuladas por los distintos servicios municipales.”*, en relación con el apartado 4 de la Instrucción de 29 de julio de 2008 de la Coordinadora general de Urbanismo, relativa al procedimiento de elevación de las consultas a la Comisión Técnica de Seguimiento e Interpretación de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, conforme al cual la Secretaría Permanente, respecto de las consultas planteadas por los servicios municipales podrá decidir, entre otras opciones, resolverla directamente por considerar que las dudas planteadas no tienen alcance interpretativo por referirse únicamente a cuestiones concretas. Asimismo, el presente informe se enmarca en las previsiones de la Disposición Adicional tercera apartado 5, en relación con el Artículo 19 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas de 23 de diciembre de 2004, modificada por Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 2014, relativas al principio de coordinación administrativa y al servicio integral como órgano encargado de coordinar las respuestas a todas las cuestiones urbanísticas prevista en la normativa municipal y garantizar criterios homogéneos en la adopción de actos administrativos o acuerdos interpretativos, en el ámbito de la referida Ordenanza.

A la consulta planteada le son de aplicación los siguientes:

ANTECEDENTES

- Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, aprobada por Acuerdo del Pleno de 23 de diciembre de 2004.(OMTLU).
- Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid, aprobada por Acuerdo del Pleno de 28 de febrero de 2014.(OAAE).
- Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997

- Instrucción 1/2012, del coordinador de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras relativa a la exigencia de dotación de plazas de aparcamiento

HECHOS

Mediante expediente 11/2010/9401, se concede por el distrito de Carabanchel licencia urbanística para la implantación de actividad, con obras de acondicionamiento general, de “salas de ensayo musical” en el edificio situado en la C/ Alfredo Aleix nº 5, incluido en el ámbito de la NZ 4.

Tal y como señala la consulta formulada por el distrito, en la documentación técnica presentada para la tramitación del citado expediente de implantación de la nueva actividad, con obras de acondicionamiento general, se justificó la dotación de las plazas de aparcamiento correspondiente a la nueva actividad, conforme al artículo 7.5.35 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, para el uso industrial y para el uso de servicios terciarios, resultando un total de 13 plazas de aparcamiento.

La licencia concedida para la implantación de la actividad con obras de acondicionamiento general, incluyó de forma expresa entre sus prescripciones que: *“La actividad dispondrá de 13 plazas de aparcamiento obligatorias situadas en otro aparcamiento privado en una parcela a no más de 200 m del acceso principal de la actividad. Dicha disponibilidad deberá ser acreditada mediante documento válido en derecho y deberá mantenerse durante toda la vigencia de la actividad, de conformidad con al Instrucción 1/2012 del Coordinador General de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras relativa a la exigencia de dotación de plazas de aparcamiento”*

Posteriormente y con ocasión de la tramitación de la licencia de funcionamiento de la actividad, el distrito de Carabanchel formuló requerimiento con fecha 13 de junio de 2016, para la justificación, por parte del titular de la licencia urbanística, de la disposición de las plazas de aparcamiento exigido como prescripción de la licencia de actividad. En respuesta a este requerimiento el titular presentó, con fecha 26 de julio de 2016, solicitud de exención de las plazas de aparcamiento por no haber localizado en un radio de 200m plazas libres ni de uso público ni de uso privado.

A la vista de tales circunstancias se plantea por el distrito de Carabanchel dos cuestiones:

La primera relativa a la posibilidad de eximir del cumplimiento de las plazas de aparcamiento, previstas en la licencia urbanística de implantación de la actividad como prescripción, durante la tramitación de la licencia de funcionamiento de la actividad, o la necesidad en caso contrario, de tramitar una modificación de la licencia urbanística de actividad.

La segunda, en caso de ser precisa una modificación de la licencia de actividad, cuál será el órgano competente para la tramitación de ese expediente de modificación de la licencia de actividad.

CONSIDERACIONES

A la vista de las cuestiones que se plantean en la presente consulta se indica:

De conformidad con las determinaciones de las dotaciones de servicio de los edificios especificadas en el Capítulo 6.8 de las NN.UU, las edificaciones dispondrán del espacio necesario para el estacionamiento de los vehículos de sus usuarios. Esta dotación contemplará la correspondiente a espacios no edificados destinados al desarrollo de una actividad, (punto 1 del artículo 6.8.14).

En el punto 2 del citado artículo 6.8.14 establece que *“la dotación de servicio de aparcamiento se determinará en función del uso al que se destinen los edificios, de su superficie, de su localización y, en su caso, del número previsible de usuarios, de acuerdo con los criterios establecidos en estas Normas. Esta dotación contemplará la correspondiente a espacios no edificados destinados al desarrollo de la actividad.”*

El régimen del uso de garaje-aparcamiento se regula en el capítulo 7.5 de las NN.UU, estableciéndose en su artículo 7.5.2 que *“las condiciones que se señalan para el uso de garaje-aparcamiento serán de aplicación a obras de nueva edificación y a los edificios o locales resultantes de obras de reestructuración. Serán asimismo de aplicación en el resto de las obras si su ejecución implica cambio de uso que aconseje la exigencia de su cumplimiento”*. Además el artículo 7.5.4 en el punto 2 prevé que *“el Ayuntamiento podrá, no obstante, exigir el cumplimiento de la dotación de servicio de aparcamiento en aquellas implantaciones o cambios de usos o actividades que, sin dar lugar a obras de nueva edificación o reestructuración, sean susceptibles de generar gran afluencia de vehículos”*.

En los casos en los que conforme a la regulación citada sea exigible la dotación de plazas de garaje-aparcamiento, el artículo 7.5.8 de las NN.UU posibilita al Ayuntamiento que pueda eximir de la obligación de disponer de la dotación de servicio de aparcamiento o de carga y descarga, reducirla o aceptar otras soluciones en aquellos edificios en los que concurren circunstancias que desaconsejen la aplicación de los estándares de dotación de aparcamiento por determinadas razones.

Al objeto de clarificar y concretar tanto las reglas para determinar el cumplimiento de la dotación de servicio de aparcamiento, como los criterios sobre la interpretación del régimen de excepcionalidad, se aprobó la Instrucción 1/2012 de la Coordinación General de Urbanismo, Vivienda y Obras relativa a la exigencia de dotación de plazas de aparcamiento.

De acuerdo con lo dispuesto en la misma, el objeto de la Instrucción 1/2012 es establecer los criterios conforme a los cuales debe exigirse o, por el contrario, eximirse de la dotación de servicio de aparcamiento a los edificios o locales resultantes de obras de nueva edificación, de reestructuración así como al resto de las obras siempre que su ejecución implique cambio de uso que aconseje la exigencia de su cumplimiento, atendiendo en cualquier caso al uso al que se destinen, de su superficie, de su localización y, en su caso, del número previsible de usuarios. Asimismo, y tal y como establece su parte dispositiva, al amparo de lo dispuesto en los artículos 7.5.4 y 7.5.8 de las NN.UU, también se podrá exigir el cumplimiento de la dotación de servicio de aparcamiento en aquellas implantaciones o cambios de usos o actividades que, sin dar lugar a obras de nueva edificación o reestructuración, sean susceptibles de generar gran afluencia de vehículos o exigir dotaciones de servicio de aparcamiento superiores a los estándares de dotación de aparcamiento que figuran en el artículo 7.5.35 de las NN.UU.

El apartado 2 de la Instrucción 1/2012 establece unas condiciones especiales para los supuestos de actuaciones que impliquen intensificación de uso, cambio de uso, reestructuración, aumento de superficie edificada y obras de nueva edificación de ampliación. De forma específica, el punto c) de este apartado 2 establece que *“En el supuesto de que no se pueda resolver la dotación de plazas de aparcamiento en la propia parcela, ésta se podrá resolver en aparcamientos privados o públicos que dispongan de plazas de libre disposición, situados en otras parcelas a una distancia máxima de 200 metros del acceso principal del edificio”*

De acuerdo con esta posibilidad, se dispone en la Instrucción que *“en los supuestos en que la dotación obligatoria de plazas de aparcamiento se resuelva en aparcamientos privados, el modo de acreditar la disponibilidad de estas plazas de libre disposición se realizará mediante el correspondiente documento válido en Derecho (contrato de alquiler, escritura de compra-venta o escritura de opción a compra).”*

En cuanto a la forma para articular esta opción se indica de forma expresa en la Instrucción que la disposición de plazas de aparcamiento en un aparcamiento privado *“se incorporará como prescripción en la licencia indicando que la disponibilidad deberá mantenerse durante toda la vigencia de la actividad. Asimismo, por parte de los servicios municipales deberá realizarse los trámites que sean necesarios para que exista una vinculación entre el nuevo expediente y el de la licencia urbanística del garaje-aparcamiento que proporciona la dotación de plazas de aparcamiento a la actuación solicitada, para indicar la transformación del carácter de esas plazas a plazas de aparcamiento de dotación obligatoria.”*

Por tanto y en aplicación de la Instrucción 1/2012, la disposición de plazas de garaje aparcamiento en un aparcamiento privado como forma de resolver la dotación obligatoria, en los supuestos que al efecto se determinan en dicha Instrucción, se incorporará como prescripción en la licencia, indicando que la disponibilidad deberá mantenerse durante toda la vigencia de la actividad. En estos términos la prescripción de la licencia de actividad debería recoger la disposición efectiva y acreditada durante la tramitación del expediente, de las plazas de aparcamiento en un garaje privado con las condiciones exigidas y durante el tiempo de vigencia de la actividad, al tratarse este de un aspecto que puede llegar a condicionar la propia viabilidad del uso según los casos.

En el caso concreto que se plantea por parte del distrito, la prescripción incorporada a la licencia de actividad, presenta un alcance distinto, al no recoger la disposición efectiva y acreditada de las plazas en un aparcamiento privado vinculadas a la vigencia de la actividad, sino a la exigencia, de futuro, de disponer de estas plazas en un aparcamiento privado a no más de 200m del acceso principal de la actividad.

En el caso de que la incorporación de esta prescripción se hubiera articulado jurídicamente mediante la fórmula de una condición suspensiva la licencia de actividad, ésta no habría producido efectos jurídicos de no haberse justificado el efectivo cumplimiento de la misma. A la inversa, de haberse incorporado la prescripción como condición resolutoria, la falta de justificación de la misma habría determinado el presupuesto necesario para que la licencia dejara de producir efectos jurídicos. No obstante el hecho de que, tal y como consta en la propia consulta, se haya iniciado la tramitación del expediente correspondiente a la licencia de primera ocupación y funcionamiento la prescripción incluida en la licencia de actividad concedida plantea la problemática relativa a la fórmula jurídica necesaria para dejarla sin efecto.

Tal y como se desprende de la regulación normativa (Artículo 63 de la OMTLU) y del criterio jurisprudencial absolutamente consolidado, el control que la Administración efectúa a través de la licencia de primera ocupación y funcionamiento se limita a la comprobación de que la ejecución de las obras y la implantación de la actividad autorizadas en la previa licencia urbanística se ajustan a la misma en orden a autorizar su utilización y su puesta en marcha. De acuerdo con ello, no sería posible resolver la solicitud de exención del cumplimiento de las plazas de garaje-aparcamiento presentada por el interesado con ocasión del expediente de licencia de primera ocupación y funcionamiento. Por el contrario, la solicitud de exención del cumplimiento de la dotación de plazas de garaje-aparcamiento plantea una reconsideración, por parte de los servicios municipales, de la obligación contenida en la prescripción incluida como parte material, y por lo tanto vinculante, de la licencia, todo lo cual aboca necesariamente a la modificación de dicha licencia.

Las modificaciones de licencia se regulan en el artículo 24 de la OMTLU, conforme al cual *“1. Durante implantación o ejercicio de las actividades tan sólo se precisará solicitar modificación de licencia cuando las variaciones que se hayan producido en las actividades autorizadas alteren significativamente las condiciones de repercusión ambiental, seguridad, salubridad o modifiquen sustancialmente la actividad ejercida en el local o edificio.”* De forma específica, el apartado 5 de dicho precepto establece que *“Durante la ejecución de las obras autorizadas no precisarán modificación de licencia las variaciones en el número de plazas de aparcamiento que no supongan disminución de la dotación obligatoria de servicio del edificio, sin perjuicio de su constancia documentada en el expediente.”*, lo que a *sensu contrario*, incluye la solicitud de la exención de las plazas de aparcamiento inicialmente exigidas, en el ámbito de la modificación de la licencia concedida.

La modificación requerirá, en consecuencia, la tramitación de un expediente de modificación, vinculado a la licencia urbanística a la que afecta, en el que se valorará si procede o no aplicar la exención de la obligación de la dotación de plazas de aparcamiento a la vista de las circunstancias concurrentes en el caso concreto. Si finalmente se estima la aplicación de tal exención se modificará la licencia urbanística en este sentido y se tramitará el expediente de licencia de primera ocupación y funcionamiento para la comprobación del cumplimiento de la licencia urbanística en las nuevas condiciones.

Entrando ya en la segunda cuestión planteada por el Distrito, la relativa al órgano competente para la tramitación del expediente de modificación de licencia, es preciso partir del hecho, ya señalado, de que la modificación de la licencia urbanística es un expediente con sustantividad propia, aunque vinculado materialmente al expediente de la licencia urbanística objeto de modificación, por lo que estaríamos en presencia de un expediente nuevo, de modificación de licencia de actividad.

La normativa de aplicación a la tramitación de expediente relativos a medios de intervención municipal, para la implantación, modificación o desarrollo de actividades es la Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid (OAAE) la cual dispone en su artículo 1 que *“La presente ordenanza tiene por objeto regular los procedimientos de intervención municipal en la apertura y funcionamiento de actividades económicas en la ciudad de Madrid”*, entendiéndose por actividad económica, conforme su artículo 2, *“toda aquella actividad industrial, mercantil o profesional que consiste en la producción de bienes o prestación de servicios”*. En coherencia con ello, el artículo 3 de la OAAE relativo al ámbito de aplicación establece que: *“Las disposiciones de esta ordenanza se aplican a cualquier actividad económica, incluidas las de prestación de servicios, y las obras que sean precisas para su implantación o modificación.”*

De acuerdo con lo indicado, la tramitación del expediente de modificación de licencia se realizaría al amparo de la OAAE por lo que la competencia para la tramitación del mismo correspondería a la Agencia de Actividades de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3. f) del Estatutos del Organismo Autónomo Agencia de Actividades de 30 de octubre de 2014: *“La gestión administrativa y resolución de las licencias previstas en la OAAE, así como la comprobación, control e inspección de las declaraciones responsables”*

CONCLUSIÓN

En base a lo anteriormente expuesto, se considera que la valoración por parte de los servicios municipales de la solicitud de exención de la exigencia de las plazas de garaje aparcamiento prevista en la licencia con nº de expediente 11/2010/940, para la implantación de actividad, con obras de acondicionamiento general, de “salas de ensayo musical” en el edificio situado en la C/ Alfredo Aleix nº 5, se deberá articular mediante el correspondiente expediente de modificación de licencia.

La competencia para la tramitación del expediente de modificación de licencia, corresponderá a la Agencia de Actividades al tratarse de un nuevo expediente, vinculado al anterior pero con sustantividad propia, relativo a una actuación integrada en el ámbito de aplicación material de la Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid.

La presente consulta recoge el criterio orientativo y no vinculante (apartado 5 de la citada Instrucción) de la Secretaría Permanente al supuesto concreto planteado y descrito en los antecedentes de hecho, lo que no impide que de forma motivada, por el órgano sustantivo, se aplique un criterio distinto.

Madrid, 3 de noviembre de 2016