



Ref: CU 49-16

**ASUNTO:** Consulta urbanística que plantea el distrito de Moratalaz relativa a la necesidad de recabar el informe preceptivo del Departamento de Prevención de incendios previsto en al Ordenanza de Prevención de Incendios, de 28 de junio de 1993, respecto las licencias y comunicaciones previas de obras calificadas en las Normas Urbanísticas como “otras actuaciones urbanísticas”.

**Palabras Clave:** Licencias Urbanísticas. Procedimiento de tramitación de licencias urbanísticas. Incendios.

Con fecha 10 de noviembre de 2016, se eleva consulta a la Secretaría Permanente efectuada por el distrito de Moratalaz relativa a la necesidad de recabar el informe preceptivo del Departamento de prevención de incendios previsto en la Ordenanza de Prevención de Incendios, de 28 de junio de 1993, respecto las licencias y comunicaciones previas de obras calificadas en las Normas Urbanísticas como “otras actuaciones urbanísticas”.

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 le 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 de Prevención de Incendios del Ayuntamiento de Madrid, aprobada por acuerdo del pleno de 28 de junio de 1993.



- Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997.
- Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo

## HECHOS

Con ocasión de las obras de vallado sin cimentación amparadas en la licencia urbanística tramitada por el procedimiento de actuación comunicada, concedida por Decreto del Concejal Presidente del distrito de Moratalaz de fecha 12 de julio de 2011 y de las denuncias presentadas por diversos particulares contra la misma, se suscita una discrepancia entre los servicios del Distrito y el Departamento de inspección de prevención de incendios respecto de los supuestos en los que procede la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 4 de la OPI de 1993.

Las referidas denuncias ponían de manifiesto problemas de seguridad en las comunidades colindantes, derivados de la ejecución de las obras amparadas en la licencia. A la vista de ello el distrito solicitó con fecha 22 de julio de 2016 informe a la Inspección de Prevención de Incendios. Con fecha 19 de agosto de 2016 se emite el informe de la Inspección de Prevención de Incendios en el que se indicaba que “no se considera aconsejable interponer más elementos que contribuyan a dificultar más si cabe las pésimas condiciones de accesibilidad a los dos portales”

Con fecha 2 de septiembre de 2016, el distrito solicitó informe aclaratorio, el cual fue emitido con fecha 17 de octubre de 2016, indicando que al tratarse de un edificio de gran altura, el expediente de licencia de obras de vallado debió ser informado por ese departamento conforme al artículo 4.1 de la OPI.

## CONSIDERACIONES

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

El ámbito de aplicación material de una norma es el que define y acota de manera objetiva el alcance material de sus determinaciones, esto es, los supuestos en los que la regulación va a desplegar sus efectos jurídicos por constituir el conjunto de situaciones a las cuales se pretende dar respuesta desde la regulación. El ámbito de aplicación material se define por lo tanto, como delimitación excluyente de modo que la norma sólo puede resultar de aplicación a unos supuestos concretos y no a otros distintos.

En el caso concreto que nos ocupa el ámbito de aplicación material de la Ordenanza de Prevención de Incendios del Ayuntamiento de Madrid, aprobada por acuerdo del pleno de 28 de junio de 1993, es el definido en su artículo 2. Conforme a dicho precepto:



*“Es aplicable la presente Ordenanza a todos los proyectos de obra de nueva edificación, reforma o reestructuración, cambio de uso y a todas aquellas actividades no inocuas de nueva implantación.”*

De este modo la aplicación de cualquiera de las previsiones contenidas en el artículo de la OPI serán de aplicación, única y exclusivamente, los supuestos definidos en el citado artículo 2, que tal y como como se comprueba se refiere a determinado tipo de obras y actuaciones urbanísticas.

En el caso de que se llegara a identificar la existencia de un supuesto de ejecución de alguna de las obras o actuaciones urbanísticas recogidas en el artículo 2, se podría plantear la aplicación de la regulación contenida en la ordenanza, dentro de la cual se encuentra el artículo 4 que es el que define los supuestos en los que será preceptivo la emisión del informe sectorial en materia de prevención de incendios. En concreto este precepto dispone:

*“El Departamento de Prevención de Incendios intervendrá mediante informe, en los expedientes de solicitud de Licencias de obras, de Actividades e Instalaciones y de Funcionamiento, de aquellas a que sea aplicable esta Ordenanza, siempre que se cumpla algunos de los siguientes requisitos:*

*a) Cuando la superficie total edificada sea igual o superior a 2.500 m<sup>2</sup>.*

*b) Cuando se trate de edificios en altura (EGA).*

*c) Cuando la ocupación teórica máxima previsible sea igual o superior a 200 personas, excepto en zonas de recreo al aire libre. d) Cuando tratándose de actividades comprendidas en el uso de Almacén o Industrial, estén englobadas en los conceptos de riesgo alto o medio de acuerdo con lo que se establece en le Capítulo X, Sección 1<sup>a</sup>. y Capítulo XI, o bien las materias que se manipulan o almacenan se encuentran incluidas entre las de las Secciones 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> y 7<sup>a</sup> del citado Capítulo X.*

A la vista de lo expuesto, la adecuada aplicación de las previsiones de la OPI exige que con carácter previo se delimite si objetivamente estamos en presencia de algunas de las actuaciones urbanísticas que al efecto se determinan en el artículo 2 para, una vez acreditado este extremo, valorar si se producen algunos de los supuestos contenidos en el artículo 4 que son los que determinan la necesidad de emitir el informe preceptivo en materia de prevención de incendios. Este planteamiento descarta, en consecuencia, una aplicación parcial y desconexa del artículo 4 al margen de las previsiones del artículo 2 que, se insiste, es el que define con carácter previo el ámbito de aplicación material de la ordenanza en su conjunto. Por este motivo se considera que el hecho de que se trate de un edificio de gran altura no justifica por si solo que sea preceptivo la emisión del informe de prevención de incendios.

A partir de estas consideraciones, es preciso identificar si la actuación urbanística en relación con la cual se plantea la presente consulta, encaja en alguno de los supuestos que definen el ámbito de aplicación material de la OPI, para poder plantear en un momento posterior si resulta preceptivo o no la emisión del informe del departamento de prevención de incendios de acuerdo con el artículo 4 de la misma. A este respecto la consulta se refiere a la actuación urbanística consistente en la realización de obras de vallado sin cimentación.



El artículo 1.4.1 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (NN.UU) define los distintos tipos de obras a los que se pueden reconducir las diferentes actuaciones urbanísticas. De análisis del mismo, efectivamente y tal y como señala el distrito en su consulta, cabe descartar que una obra de vallado sin cimentación se pueda calificar como obra de nueva edificación (artículo 1.4.10 NN.UU), como obra de reestructuración (artículo 1.4.7.1 NN.UU) o, como resulta más evidente, como cambio de uso o como actividad inocua de nueva implantación.

Ante esta tesitura, es cierto que tal y como plantea el distrito en la consulta, el vallado de una parcela o finca sin cimentación, podría encuadrarse dentro del concepto genérico y residual de “otras actuaciones urbanísticas”, dentro del subgrupo actuaciones estables, definidas a la sazón en el artículo 1.4.11 de las NN.UU conforme al cual:

*“A los efectos de estas Normas, se entiende por otras actuaciones urbanísticas aquellas otras construcciones, ocupaciones, actos y formas de afectación del suelo, del vuelo y del subsuelo, que no estén incluidas en las secciones anteriores. Estas actuaciones urbanísticas se integran en los siguientes subgrupos:*

- 1. Actuaciones estables: Cuando su instalación haya de tener carácter permanente o duración indeterminada, Comprenden este subgrupo a título enunciativo, los conceptos siguientes:*

*d) Cerramientos exteriores de terrenos o modificación de lo existente”*

Esta interpretación permitiría desde luego considerar que conforme a la clasificación que realizan las NN.UU de las actuaciones urbanísticas consistentes en el cerramiento de terrenos como otras actuaciones urbanísticas, éstas quedan excluidas del ámbito de aplicación material del artículo 2 de la OPI, con lo que no resultaría procedente, por innecesario, valorar la concurrencia de los supuestos del artículo 4 en los que es preceptivo el informe de prevención de incendios, al quedar la aplicación de éste precepto excluido por no darse ninguno de los supuestos de hecho de aplicación material de la norma.

No obstante, y como cuestión no valorada en la argumentación del distrito, y aunque el anterior razonamiento pueda parecer concluyente, no hay que obviar que el artículo 2 de la OPI también se refiere a las obras de reforma. Las obras de reforma no están, sin embargo, contempladas en la clasificación de los tipos de obra del artículo 1.4.1 de las Normas Urbanísticas, lo que hace imposible efectuar una interpretación de la inclusión en las mismas de la actuación de vallado sin cimentación a su amparo.

En el momento de aprobación de la OPI (1993), estaban vigentes las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985. El artículo 2.4.7 de estas normas Urbanísticas regulaba los tipos de obras en los edificios, pero dentro de estas tampoco se regulaba el concepto de obras de reforma.

La única norma vigente que en el momento actual se refiere a las obras de reforma es el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo (CTE). En concreto, la Parte 1, Anejo III, Terminología y a efectos de la aplicación del mismo, tal y como indica expresamente, establece:



*“A efectos de aplicación del CTE, los términos que figuran a continuación deben utilizarse conforme al significado y a las condiciones que se establecen para cada uno de ellos.*

*Intervención en los edificios existentes: Se consideran intervenciones en los edificios existentes, las siguientes:*

- a) Ampliación: Aquellas en las que se incrementa la superficie o el volumen construidos.*
- b) Reforma: Cualquier trabajo u obra en un edificio existente distinto del que se lleve a cabo para el exclusivo mantenimiento del edificio.*
- c) Cambio de uso.”*

No obstante, si se optara por la aplicación del concepto amplio y genérico de obras de reforma que ofrece el CTE, ello supondría entender que la práctica totalidad de las intervenciones que se efectúan en un edificio, al margen de su mayor o menor incidencia y alcance, comportarían la aplicación de la OPI y por lo tanto habría que valorar la procedencia de la emisión del informe preceptivo de prevención de incendios a la luz de su artículo 4. Esta interpretación supondría excluir únicamente las obras de mantenimiento de la aplicación e la OPI, lo cual conduce a un resultado desde luego incongruente con el objeto de la regulación de la OPI que según su artículo 1º es *“establecer las condiciones de seguridad contra el incendio ordinario en la edificación y actividades, con el fin de reducir las posibilidades de su iniciación, tratar de evitar la pérdida de vidas humanas, de reducir las pérdidas materiales y de facilitar las operaciones de extinción”*

Una interpretación de las normas jurídicas analizadas en su respectivo contexto, conforme al artículo 3 del código Civil, permitiría concluir, por el contrario, que el concepto de obras de reforma que incorpora la OPI se ha de referir al menos las obras de acondicionamiento en cuanto tipo de obra que sí está definido en las Normas Urbanísticas y que desde luego supone un nivel de intervención de cierta entidad que puede llegar a justificar, en el marco de la OPI, la necesidad de informe en materia de prevención contra incendios.

Esta conclusión supone considerar que el para el caso concreto planteado no resulta preceptivo la emisión del informe de prevención de incendios, lo cual resulta incompatible con el hecho de que sea el distrito, en cuanto órgano competente para la resolución del expediente de licencia, el que deba garantizar la aplicación de las exigencias de seguridad que pueda requerir la actuación urbanística y que en este caso se refieren al acceso de los equipos de extinción a los edificios que se vean afectados por dicho cerramiento.

## CONCLUSIÓN

En base a lo anteriormente expuesto, se considera que en caso concreto del expediente de licencia para la ejecución de obras de vallado sin cimentación no resulta exigible el informe preceptivo del departamento de Inspección de Prevención de Incendios, al tratarse de una actuación no incluida en el ámbito de aplicación de la OPI según su artículo 2 y no proceder, en consecuencia, la aplicación de las reglas del artículo 4 de la misma. La no necesidad del



informe preceptivo no excluirá sin embargo la valoración por parte del Distrito, en cuanto órgano competente para la concesión de la correspondiente licencia, del cumplimiento y de las garantías previstas en la normativa en materia de seguridad en caso de incendio.

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, 24 de enero de 2017