

Ref: CU 23-18

ASUNTO: Consulta urbanística que plantea la Subdirección General de Gestión Urbanística en relación con solicitudes de licencia de parcelación sobre fincas incluidas en los ámbitos de actuación de un PECUAU aprobado definitivamente.

Palabras Clave: PECUAU. Licencia de parcelación.

Con fecha 7 de marzo de 2018, se eleva consulta a la Secretaría Permanente efectuada por la Subdirección General de Gestión Urbanística relativa a la tramitación de licencias de parcelación sobre fincas incluidas en los ámbitos de actuación de un PECUAU aprobado definitivamente.

La presente consulta se resuelve de conformidad con el artículo 13 del Decreto de 21 de agosto de 2017 de la Alcaldesa por el que se crea la Comisión Técnica de Licencias y se regula su composición y funcionamiento 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.” (...)* 3. *Emitir informe no vinculante en relación con las consultas planteadas por los servicios municipales que intervengan en cualquiera de las formas de control urbanístico municipal, previa valoración de la procedencia de su inclusión en el orden del día de la Comisión para la adopción, en su caso, del correspondiente acuerdo interpretativo”.* 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

- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Servicio Integral y de Órganos Colegiados
C/ Ribera del Sena, 21; 1ª planta
Telf.:91 588 35 80
sioc@madrid.es

- 1 -

Información de Firmantes del Documento

MARIA CRISTINA GONCER ORTEGA - JEFA DE SERVICIO
SARA EMMA ARANDA PLAZA - SUBDIRECTORA GENERAL
URL de Verificación: http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Emisor: FNMT-RCM-14/03/2019 11:30:15
Emisor: FNMT-RCM-14/03/2019 12:13:28
CSV : 9801FFD716768450



- Normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1997.
- Instrucción 1/2015 relativa a las reglas de tramitación de los Planes Especiales de Control Urbanístico Ambiental de Usos.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

HECHOS

En la Subdirección General de Gestión Urbanística se encuentra en tramitación solicitud de licencia de parcelación consistente en dividir una finca en dos parcelas resultantes. En sesión celebrada el 25 de septiembre de 2009 el Ayuntamiento Pleno aprobó un Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos (en adelante PECUAU) cuyo objeto es la implantación del uso terciario-oficina en edificio exclusivo en la totalidad de la parcela. El expediente de la licencia de obra para la ejecución de las actuaciones contempladas en el PECUAU se archivó por desistimiento del interesado.

La Subdirección General citada en su escrito de consulta pone de manifiesto que, dado que se están planteando con frecuencia cuestiones relativas a solicitudes de licencias de parcelación que afectan a ámbitos incluidos dentro de PECUAUS aprobados con anterioridad, solicita aclaración sobre la viabilidad urbanística de la concesión de una licencia de parcelación que tuviera por objeto la segregación o agrupación de una o varias parcelas objeto de un PECUAU previamente aprobado y “no implantado” mediante la obtención de la preceptiva licencia de obras o de implantación de uso, teniendo en cuenta que el otorgamiento de la licencia de parcelación urbanística produciría la circunstancia de hacer totalmente inviable, por alteración de su ámbito de actuación, la aplicación de dicho instrumento de planeamiento, quedando de facto sin objeto el referido Plan Especial pese a su vigencia indefinida.

CONSIDERACIONES

A la vista de las cuestiones que se plantean en la presente consulta se realizan las siguientes consideraciones:

El artículo 5.2.7 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (NNUU del PGOUM) exige respecto de determinados usos, con **carácter previo a la concesión de las licencias de edificación o actividad y con objeto de valorar la incidencia sobre el medio ambiente urbano**, la redacción de un Plan Especial para el control urbanístico ambiental de usos. El Título VII de las NNUU del PGOUM está dedicado al régimen de los usos, estableciendo una clasificación de los diferentes usos que pueden implantarse en los distintos ámbitos, entre los que se encuentran los *usos autorizables* regulados en el Artículo 7.2.3.2., que los define como aquellos que el Plan General prevé su posible implantación a

Información de Firmantes del Documento



través de un **Plan Especial** que **analizará su viabilidad en función de la incidencia urbanística en su ámbito de implantación.**

Nos encontramos ante un instrumento de planeamiento con peculiaridades y connotaciones muy variadas que han sido objeto de análisis por parte de los servicios municipales en numerosas ocasiones. Así, respecto a la vigencia indefinida de los PECUAU, debemos acudir a las aclaraciones contenidas en la Instrucción 1/2015 del Coordinador General de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras, relativa a las reglas de tramitación de los Planes Especiales de Control Urbanístico Ambiental de Usos. Precisamente uno de los objetivos que persigue la Instrucción es resolver los problemas surgidos en cuanto a la vigencia de los PECUAU, mediante la aplicación de los criterios jurisprudenciales, en cumplimiento de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 31 de Madrid, de fecha 28 de julio de 2014, sobre la vigencia de los PECUAU. En este sentido se recuerda que los PECUAU tendrán una vigencia indefinida desde el día siguiente a la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM). La Instrucción conllevó la superación del criterio municipal sostenido en anteriores instrucciones sobre la vigencia de los PECUAU limitada a un año.

Sobre este efecto de los PECUAU se ha pronunciado también la Secretaría Permanente en su informe de fecha 21 de octubre de 2016, aclarando que los **PECUAU, a diferencia de los demás instrumentos de planeamiento urbanístico, no ordenan el territorio desde una perspectiva integral y global, sino que contienen una ordenación concreta limitada a un ámbito muy reducido y determinado** como es una sola parcela, un solo edificio o un solo local, y en función de la situación en la que el mismo se encuentra en un momento temporal determinado. Por ello la aplicación del PECUAU requiere de la comprobación previa de la pervivencia del supuesto que comprende, y no solo respecto al ámbito limitado al que se aplica o el uso cuya implantación permite, sino la incidencia que en el entorno produce, que puede variar en función de las circunstancias existentes en cada momento.

Resulta preciso para resolver la consulta planteada, entrar ahora a analizar la naturaleza jurídica de estos planes especiales, partiendo de que los instrumentos de planeamiento, según su función y alcance, se clasifican en dos grupos, instrumentos de planeamiento general e instrumentos de planeamiento de desarrollo. Así, de conformidad con lo establecido en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante LSCM) (arts 50 y ss), los planes especiales son instrumentos de planeamiento de desarrollo que contienen determinaciones adecuadas a sus finalidades específicas incluyendo la justificación de su propia conveniencia y de su conformidad con los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico vigente sobre su ámbito de ordenación.

Información de Firmantes del Documento



El Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la sentencia 969/2010 de 4 de noviembre de 2010 Rec. 1599/2009, delimita el objeto y contenido de los planes especiales en los siguientes términos:

“Los planes especiales para el Control Urbanístico Ambiental de Usos se contraen exclusivamente a la autorización de determinados usos y se asemejan más a los actos en materia de licencias urbanísticas y sobre todo a las autorizaciones de actos de usos “autorizables” que a los instrumentos de desarrollo del planeamiento, de manera que es escasamente convincente apelar a la flexibilidad jerárquica entre las determinaciones pormenorizadas que contengan los planes generales con respecto a los planes especiales para sostener que un plan especial de control ambiental de usos “autorizables”, puede alterar las determinaciones pormenorizadas del plan general. En el Plan de Madrid esa figura de los Planes Especiales de Control de Usos está concebida para evaluar y decidir sobre la eventual implantación de usos autorizables pero no para alterar el régimen de los usos modificando un uso obligatorio”.

Y en esta misma línea, la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2011 (RJ 2011/2258) establece que **“el Plan Especial para el control Urbanístico-Ambiental no vulnera ni sustituye a las determinaciones del Plan General pues éste prevé y concreta tanto los usos autorizables en cada zona como su posibilidad de implantación a través de esta clase de Planes Especiales que, por su propio contenido, no son susceptibles de modificar la estructura fundamental del Plan General”.**

El PECUAU habilita para implantar el uso autorizable en los términos que quedan disciplinados en el propio Plan, configurándose en el PGOUM como un requisito previo para la obtención de la licencia de edificación o actividad, y obliga a cumplir las disposiciones del mismo en tanto en cuanto se decida materializar la implantación a través de la solicitud de la correspondiente licencia. Las disposiciones del PECUAU en ningún caso sustituyen ni desplazan a las Normas Urbanísticas del PGOUM, que subyacen en todo caso, y que serían aplicables si el particular opta por otra actuación que no fuera la incluida en el Plan Especial, como es el caso que nos ocupa.

Se plantea en la consulta la viabilidad del otorgamiento de una licencia de parcelación que produciría la circunstancia de hacer totalmente inviable, por alteración de su ámbito de actuación, la aplicación de dicho instrumento de planeamiento, quedando de facto sin objeto el referido Plan Especial.

Como hemos indicado anteriormente el PECUAU es un instrumento de planeamiento de desarrollo que, como tal, no puede contravenir las disposiciones establecidas en el planeamiento general ni tampoco podrá sustituirlas. Es este el argumento en el que se basa la Instrucción 1/2015 que establece que, en aplicación del artículo 7.2.3 de las NNUU del PGOUM, cuando mediante la aprobación de un PECUAU se hubiera autorizado la implantación de un uso autorizable y se quisiera implantar de nuevo el uso cualificado del ámbito, la posibilidad de volver al uso



9801FFD716768450

cualificado del ámbito, procederá directamente a través de licencia sin necesidad de nuevo PECUAU, al ser éste un supuesto de aplicación directa del régimen de usos preestablecidos para dicho ámbito.

Tal y como determina el artículo 50 de la LSCM para los Planes Especiales, el PECUAU contendrá las determinaciones adecuadas a la función que desempeña, incluyendo la justificación de su propia conveniencia y de su conformidad con los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico vigente sobre su ámbito de ordenación. **La función que desarrollan los PECUAUS es la valoración de la incidencia que la implantación de un determinado uso puede tener sobre el medio ambiente urbano y sobre las características propias del ámbito en el que se localice, con carácter previo a la concesión de la licencia.** Su ámbito es reducido ya que afecta a una sola parcela, edificio o local. No contiene una ordenación desde una perspectiva global o integral sino que su alcance no va más allá de la incidencia de los usos que se pretenden implantar sobre el entorno en que se ubica, como indica su propia denominación.

Su ámbito de aplicación, por tanto, se asemeja al de las denominadas con carácter general leyes excepcionales en el CC art. 4, cuyo apartado segundo señala: **"2. Las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas"**.

En el caso concreto que se cita en la consulta, el PECUAU tiene por objeto valorar la incidencia de la ampliación de un edificio exclusivo de oficinas existente, tanto en estética, como en uso, para lo cual será necesario el derribo de la actual vivienda unifamiliar. El uso cualificado es residencial en su categoría de vivienda unifamiliar, y admite dentro de los usos autorizables, el terciario para oficinas en edificio exclusivo. Con carácter previo a la elevación del Plan Especial para su aprobación por el órgano competente, se emite informe técnico en el que se analiza el impacto que la implantación del uso pretendido de terciario oficina en edificio exclusivo puede causar en el medio ambiente urbano, y si esta implantación puede desvirtuar las características urbanísticas del ámbito donde se implante. Para la evaluación del impacto es preciso plantear cuestiones relativas a la futura edificación, tales como altura, ocupación, potenciales usuarios o dotación de plazas. A estos efectos en el Plan Especial se hace constar que la nueva edificación respetará los retranqueos mínimos que se marcan, siendo 4 metros entre el plano de la fachada y la alineación oficial, 3 metros en linderos laterales y 3 metros en lindero de testero y que corresponden con los linderos del edificio existente en el número 6. El informe técnico no extiende su valoración a otro tipo de parámetros urbanísticos que no tengan una vinculación con la incidencia de la implantación del uso en el entorno urbano y que no estén ya contemplados en las Normas Urbanísticas del PGOUM.

Por otro lado, el artículo 143 de la LSCM sujeta cualquier acto de parcelación a la obtención de licencia urbanística previa y dispone lo siguiente:

Servicio Integral y de Órganos Colegiados
C/ Ribera del Sena, 21; 1ª planta
Telf.:91 588 35 80
sioc@madrid.es

- 5 -

Información de Firmantes del Documento

MARIA CRISTINA GONCER ORTEGA - JEFA DE SERVICIO
SARA EMMA ARANDA PLAZA - SUBDIRECTORA GENERAL
URL de Verificación: http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Emisor: FNMT-RCM-14/03/2019 11:30:15
Emisor: FNMT-RCM-14/03/2019 12:13:28
CSV : 9801FFD716768450



“1. Tendrán la consideración de actos de parcelación con independencia de su finalidad concreta y de la clase de suelo, cualesquiera que supongan la modificación de la forma, superficies o lindes de una o varias fincas.

2. Cualquier acto de parcelación precisará licencia urbanística previa. No podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se documente un acto de parcelación con independencia de su naturaleza, o del que resulte o derive ésta, sin la aportación de la preceptiva licencia urbanística, que los Notarios deberán testimoniar íntegramente en aquélla.”

Como ya se puso de manifiesto en la CU 47-16, de esta redacción cabe deducir que por actos de parcelación ha de entenderse toda operación jurídica que afecte a la configuración jurídica de una o varias fincas en cuanto a su forma, superficie y linderos. Se trata por lo tanto de operaciones cuya única finalidad es la reconfiguración formal de las fincas y la redefinición de los parámetros físicos que las delimitan.

En virtud de la regulación anterior, el artículo 3 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas somete a control previo las parcelaciones, entendiendo por tales cualesquiera que supongan la modificación de la forma, superficie o lindes de una o varias fincas, segregaciones o cualquier otro acto de división de fincas o predios en cualquier clase de suelos no incluidos en proyectos de reparcelación.

La preceptiva licencia urbanística es el instrumento de control para verificar, por parte de la Administración Municipal, el cumplimiento de los requisitos a que están sometidos los actos de parcelación que son los previstos en el artículo 146 de la LSCM y en las NNUU del PGOUM de Madrid atendiendo a la norma zonal que en cada supuesto resulte aplicable.

En este sentido el artículo 26 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana establece lo siguiente:

“La división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes, sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística”

Del análisis anterior se extrae que nos encontramos ante instrumentos con finalidades y ámbitos de actuación diferentes, en ambos se comprueba el cumplimiento de normativa urbanística pero con motivación y fines que no son coincidentes.

Para dar respuesta a la consulta planteada resulta preciso examinar en este punto la posible vinculación existente entre un acto administrativo de autorización de carácter reglado como es la licencia, y una disposición de carácter general, el



PECUAU. El artículo 37 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, consagra el principio de inderogabilidad singular estableciendo que las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general. Asimismo añade que son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 47.

En virtud de este principio la licencia en ningún caso podría vulnerar lo establecido en las Normas Urbanísticas del PGOUM ni en el PECUAU, si bien con carácter previo hay que tener en cuenta como ha quedado argumentando que la finalidad y contenido de cada uno de los instrumentos queda totalmente diferenciada, y que tal y como ha manifestado la jurisprudencia los PECUAU se asimilan más a las licencias que a los instrumentos de desarrollo del planeamiento, teniendo en cuenta que afectan a un sujeto en particular y se configuran como un requisito previo en determinados supuestos para la obtención de la preceptiva licencia municipal. En consecuencia, y a la luz del mencionado art. 4.2 del CC, en tanto que el PECUAU solo resulta aplicable al supuesto concreto en él previsto, no puede ser utilizado como referente para la valoración de la eventual derogación por la licencia de parcelación de una disposición general, en tanto que la parcelación pretendida no se vincula al uso regulado en aquel.

Toda parcelación está sujeta a intervención administrativa que se instrumenta a través de la vía de la licencia, a fin de comprobar que la actuación pretendida reúne las características exigidas por la normativa urbanística aplicable, normativa que en ningún caso podría vulnerar ni contravenir. El hecho de que la licencia de parcelación altere el ámbito de actuación del PECUAU no se considera en sí mismo como un impedimento para su otorgamiento, siempre que conforme a la normativa del PGOUM, que subyace siempre sobre las disposiciones específicas del PECUAU, y resto de normativa urbanística aplicable la actuación fuera viable. No obstante, si una vez otorgada la licencia de parcelación, en alguna de las parcelas resultantes se pretendiera la implantación de alguno de los usos previstos en el art. 5.2.7 de las NNUU del PGOUM, debería tramitarse un nuevo Plan Especial que valorará la incidencia o impacto del uso en el entorno de conformidad con las circunstancias existentes en ese momento concreto.

CONCLUSIONES

- El PECUAU y la licencia de parcelación son dos instrumentos con naturaleza, finalidad y funciones distintas, no pudiendo establecerse entre ellos una vinculación absoluta. El control que se exige es distinto, por cuanto la finalidad y motivación de cada uno de los instrumentos no es análoga. Las disposiciones contenidas en el PECUAU no sustituyen ni desplazan la regulación contenida en las Normas Urbanísticas del PGOUM, y todas ellas

Servicio Integral y de Órganos Colegiados
C/ Ribera del Sena, 21; 1ª planta
Telf.:91 588 35 80
sioc@madrid.es

- 7 -

Información de Firmantes del Documento

MARIA CRISTINA GONCER ORTEGA - JEFA DE SERVICIO
SARA EMMA ARANDA PLAZA - SUBDIRECTORA GENERAL
URL de Verificación: http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Emisor: FNMT-RCM-14/03/2019 11:30:15
Emisor: FNMT-RCM-14/03/2019 12:13:28
CSV : 9801FFD716768450



se fijan en función de la valoración de la incidencia de la implantación del uso autorizable en el entorno.

- A diferencia de los demás instrumentos de planeamiento urbanístico, los Planes Especiales de Control Urbanístico Ambiental de Usos no ordenan el territorio desde una perspectiva integral y global, sino que contienen una ordenación concreta limitada a un ámbito muy reducido y determinado como es una sola parcela, un solo edificio o un solo local, y en función de la situación en la que el mismo se encuentra en un momento temporal determinado. Por ello la aplicación del PECUAU requiere de la comprobación previa de la pervivencia del supuesto que comprende, y no solo respecto al ámbito limitado al que se aplica o el uso cuya implantación permite, sino la incidencia que en el entorno produce, que puede variar en función de las circunstancias existentes en cada momento.
- El PECUAU habilita para implantar, en una determinada parcela con características definidas, el uso autorizable en los términos que quedan disciplinados en el propio Plan, configurándose como un requisito previo para la obtención previa de la licencia, y en este sentido obliga a cumplir las disposiciones del mismo en tanto en cuanto se decida materializar la implantación a través de la solicitud de la correspondiente licencia.
- La operación de segregación solicitada, sin embargo, debe ajustarse a lo establecido en los artículos 143 y siguientes de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y a la ordenación urbanística fijada en el PGOUM. Y ello con independencia de si la segregación una vez materializada afecta a la vigencia del PECUAU en las nuevas condiciones de la parcela, dado el ámbito de aplicación del mismo con arreglo a lo dispuesto de forma semejante para las leyes especiales en el art. 4.2 del CC.

La presente consulta recoge el criterio orientativo y no vinculante (artículos 13 y 14 Decreto de Alcaldesa de fecha 21 de agosto de 2017) 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.

Información de Firmantes del Documento

