

Consulta CU 01-2020 que formula por la Subdirección General de Actividades Económicas de la Agencia de Actividades en relación con el artículo 8.9.17.2 c. i) correspondiente al uso alternativo en la Norma Zonal 9, 3º, de las NNUU del Plan General de Ordenación Urbana de 1997, tras la aprobación del Plan especial 00/311 de Mejora de Actividades Económicas y, en su consecuencia, la posibilidad de autorizar como uso alternativo el de hotel apartamento.

I.- Antecedentes.-

1.- Cita el consultante la evolución de la normativa urbanística hasta llegar a la actual redacción del artículo 8.9.17 en su Grado 3º de las NNUU del PGOU de 1997, así como la vigencia del Plan Especial 00/311 de Mejora de Actividades Económicas aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en fecha sesión 28.12.2012, BOCM de 30 enero 2013 y su prevalencia sobre el artículo, más general, 7.6.3 de las NNUU del PGOU Madrid 1997, así como la redacción del artículo 3 del Decreto 159/2003 de 10 de julio del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, sobre “ Ordenación de Establecimiento Hoteleros en la Comunidad de Madrid, para llegar a la conclusión que , *“....aunque el Plan General 1997 de Madrid distinga los hoteles de los hoteles-apartamentos y otras categorías de alojamiento, la normativa hotelera de la Comunidad de Madrid clasifica los hoteles-apartamento dentro de los hoteles, no considerándolo distinta modalidad de alojamiento, por lo que entendemos que un hotel-apartamento se podría implantar en cualquier situación en la que se pueda implantar un hotel...”*

2.- A efectos de evacuación de la consulta de que se trata, por la Secretaría Permanente de la Comisión, se emite el presente Informe -no vinculante- para trasladar su criterio en relación con la consulta planteada, ello con base en el artículo 13.3 del citado Decreto de Alcaldía, de 21 de agosto de 2017, regulador de la Composición y Funcionamiento de la Comisión Técnica de Licencias de Alcaldía.

Para evacuar la citada consulta se recogen las siguientes,

II.- Consideraciones jurídicas.-

1.- Dice el vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) de 1997, en su artículo 7.6.3 del “Título 7 Sección Primera Condiciones de hospedaje. Condiciones particulares (N-2)”, en su apartado i) *“terciario: las modalidades de*

alojamiento temporal distintas de hoteles, tales como apartamentos turísticos, hoteles-apartamentos, pensiones, hostales, casas de huéspedes o las similares que pudiera establecer la normativa sectorial, no se podrán implantar en parcelas cuyo uso cualificado sea el industrial o industrial en coexistencia con terciario de oficinas, salvo que la regulación de dichas parcelas admita, como uso alternativo o autorizable, el uso residencial en su categoría de vivienda colectiva”.

Esta redacción del precepto no es la originaria de las Normas Urbanísticas del PGOUM de abril de 1997, sino que es fruto de una Modificación posterior de la Norma urbanística, en concreto la introducida por Modificación del Plan General 00/316 aprobada definitivamente el 30 de julio de 2007 BOCM de 4 de febrero de 2008.

Sin duda el artículo 3 del Decreto 159/2003 de 10 de julio del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (BOCM de 23 de julio de 2003) de “Ordenación de Establecimientos Hoteleros de la Comunidad de Madrid”, al definir el concepto jurídico de “hotel” en su apartado a) 2, incluye a los *hoteles-apartamentos* de forma que, también son hoteles, “ *...los hoteles que, además de reunir las características anteriores (se denominan hoteles los establecimientos comerciales abiertos al público que, ofreciendo alojamiento turístico, con o sin comedor y otros servicios complementarios, ocupan la totalidad de un edificio o parte independizada del mismo, constituyendo sus dependencias un todo homogéneo, con entradas, ascensores y escaleras de uso exclusivo y que reúnen los resultados técnicos mínimos establecidos en el presente Decreto) dispongan de instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos dentro de cada unidad de alojamiento se denominarán Hoteles-apartamentos”.*

Este precepto recordado del Decreto 159/2003 era, necesariamente, conocido por el planificador municipal que otorgó la aprobación provisional de la MPG y el planificador Comunidad Autónoma de Madrid (quién aprobó definitivamente la MPG por Orden 1830/2007 de 30 de julio de la Consejería de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio) cuando aprueba definitivamente la Modificación de 30 de julio de 2007 MPG 00/316 y, pese a ello, en su nuevo artículo 7.6.3 i) de las Normas Urbanísticas del PGOUM que modifica, quieren establecer un diferente régimen urbanístico de usos según que el establecimiento sea de hotel o sea de hotel-apartamentos al decir, “ *...las modalidades de alojamiento temporal distintas de hoteles, tales como apartamentos turísticos, hoteles apartamentos, pensiones, hostales ...no se podrán implantarsalvo que la regulación de dichas parcelas admita, como uso alternativo o autorizable, el uso residencial en categoría de vivienda colectiva” .*

Siendo la interpretación “literal” del precepto urbanístico clara, y sin que de su texto surja confusión alguna, no podemos sostener que el concepto de hoteles-apartamentos sea homologable al concepto de hotel contenido en el Decreto 159/2003 de Ordenación establecimientos Hoteleros en la Comunidad de Madrid, todo ello a los efectos de interpretación del artículo 7.6.3 i) de las NNUU del PGOUM de 1997 en su redacción dada por MPG 00/317 de 30 de julio de 2007.

El uso de hotel-apartamento no podrá pues implantarse en una parcela de uso cualificado industrial o industrial con coexistencia de terciario oficinas, salvo que la regulación urbanística aplicable a la parcela admita como uso alternativo o autorizable el uso residencial en su categoría de vivienda colectiva.

2.- Con posterioridad a ello se aprueba definitivamente, por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 28 de noviembre de 2012 (BOCM 30.01.2013 corrección errores BOCM de 11.03.2013), el “Plan Especial para la Mejora de las Actividades Económicas Reguladas por la Norma Zonal 9 Actividades Económicas del PGOUM 1997”, Plan Especial que da una nueva redacción al artículo 8.9.17 de las Normas Urbanísticas y, en lo que interesa, modifica el artículo 8.9.17.2 c) de las NNUU del PGOUM 1997 de forma que, y desde su fecha de publicación, el 11 de marzo de 2013, resulta que, “ *En el Grado 3º y como ...c) uso alternativo, se admite ... i) Terciario: en todas sus clases salvo el terciario comercial de gran superficie...*” por lo que la Ordenanza Zonal 9, en la actualidad (y superando la anterior redacción que sólo admitía *...terciario hospedaje, en su modalidad de establecimiento hotelero, hotel en edificio exclusivo. Queda expresamente prohibida la implantación en sus modalidades de apartamentos-turísticos, hoteles-apartamentos, pensiones, hostales, casas de huéspedes u otras similares que pudiera establecer la normativa sectorial...*) admite, en estas parcelas de uso cualificado industrial, en grado 3º uso industrial en coexistencia con uso terciario oficinas, admite, decimos, la implantación de cualquier uso terciario (lo es el de hoteles-apartamentos en cuanto terciario clase de hospedaje) salvo el comercial de gran superficie.

Pero el Plan Especial de Mejora no modificó el artículo 7.6.3 i) de las Normas Urbanísticas del PGOUM 1997 por lo que nos encontramos, en la actualidad, con dos preceptos, del mismo rango normativo reglamentario, que resultan contradictorios entre sí.

3.- No se discute que un Plan Especial de Mejora puede modificar, como se ha hecho en el caso, la ordenación contenida en el propio Plan General (así las SSTSJ de Madrid, Sección 1ª Sala contencioso administrativo Sentencia núm. 198/2016 de 4 de marzo RJCA 2016/385 y Sentencia núm. 450/2017 de 8 de junio RJCA 2017/665) pero lo que no se puede extender, en la interpretación del Plan Especial, es que éste plan especial suponga una modificación de preceptos del Plan General que, por las razones que fuere, no se han modificado expresamente.

Y acudir a las finalidades del planificador al aprobar el Plan Especial para indagar su verdadera o completa voluntad no puede concluir en el entendimiento de la derogación o inaplicabilidad de un precepto del Plan General que no ha sido expresamente modificado o derogado por el plan especial de mejora de la implantación de actividades económicas en el término municipal de Madrid. Es suficiente, para argumentar lo dicho, dejar mencionados los artículos 64 y 67 de la Ley 9/2001 de 17 de julio de Suelo de Madrid.

Así en el terreno de las posibles intenciones del planificador la consultante, Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid, ya esboza dos posibles interpretaciones distintas de la voluntad del planificador de 2012: de un lado que lo que se ha querido con la modificación del artículo 8.9.17.2. c) i) *...ha sido permitir la implantación de todas las categorías de hospedaje como uso alternativo en la Norma Zonal 9, Grado 3º superando la limitación anterior ...* o, por el contrario, que con el Plan Especial de mejora de la actividad económica de 2012 *...se permite destinar parcelas de la Norma Zonal 9 Grado 3º, como uso alternativo, a la práctica totalidad del uso de terciario (oficinas, comercial, terciario recreativo, otros servicios terciarios, etc) pero que con respecto a hospedaje la liberalización no es total de manera consciente, manteniendo vigente la limitación del 7.6.3 para “evitar el uso residencial encubierto”.*

No entramos en hipótesis sobre la finalidad del Plan Especial de Mejora en cuestión, de cuyo examen y objetivos no se puede concluir que su finalidad haya sido eliminar de manera tacita la concreta limitación de uso hospedaje impuesta por el artículo 7.6.3, sino, fundamentalmente, la ampliación de los usos alternativos de la norma zonal 9, homogeneizando estos usos en todos los grados y reduciendo los usos autorizables. En este sentido el Plan, siendo consciente que en estos ámbitos se había producido un proceso de cambio del uso industrial hacia el uso residencial, propiciado por la propia norma zonal y asociado al hiperdesarrollo inmobiliario, que había creado una determinada carencia de determinados usos en los ámbitos transformados y que la falta de adaptación de la normativa a estos nuevos escenarios, había dificultado la implantación de actividades diversas de contenido económico, en un periodo de crisis económica, pretende dar solución a la situación creada, con una ampliación de los usos

terciarios susceptibles de generar actividades económicas, aprovechando la oportunidad de las sinergias que pueden generar.

No obstante, si bien de dicha ampliación genérica de usos terciarios y de actividades económicas se puede inferir que englobarían al de hospedaje en todas sus categorías, lo cierto es que este Plan Especial de 2012 no ha modificado el artículo 7.6.3 apartado i) de las Normas Urbanísticas del PGOUM, bien por voluntad expresa o por omisión, pero de cualquier forma, el precepto es vigente y eficaz, no constituyendo la posible contradicción a la que se alude, un impedimento para que ambos preceptos puedan coexistir y ser plenamente aplicados en su redacción actual.

4.- Las Ordenanzas Zonales del PGOUM 1997 (la Ordenanza Zonal 9 Actividades Económicas contenida en el Capítulo 8.9 de las NNUU del PGOUM es una de ellas) son *“...las condiciones particulares de suelo urbano que, junto con las generales que se establecen en los Títulos 6 y 7, regulan las condiciones a que deben sujetarse los edificios y usos en función de su localización (así lo dice el artículo 8.0.1 de las NNUU del PGOUM 1997),* luego la regulación urbanística de la parcela en materia de edificación (Título 6 de las NNUU del PGOUM) y en materia de usos (Título 7 de las NNUU del PGOUM) de la parcela de suelo urbano en cuestión no se agotará con las disposiciones contenidas en la Norma Zonal 9 ni se agota en la aplicación del artículo 8.9.17.2. c). i) sino que deberá de integrarse con la regulación contenida en el Título 7 “Clasificación de los usos” de las NNUU del PGOUM dónde se incardina el artículo 7.6.3 i) que, ya se ha recordado, no permite el uso de hotel-apartamento como uso alternativo en parcelas de uso cualificado industrial o industrial con coexistencia terciario oficinas, salvo que la regulación aplicable a la parcela permita el uso residencial en su categoría de vivienda colectiva.

5.- La conclusión que estamos alcanzando no se ve perjudicada por el contenido normativo del “Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje, distritos de Centro, Arganzuela, Retiro, salamanca, Chamartín, Tetuán, Chamberí, Moncloa-Aravaca, Latina, Carabanchel y Usera” aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 27 de marzo de 2019 (BOCM de 23 de abril de 2019) pues el mismo no modifica el artículo 7.6.3 de las Normas Urbanísticas del PGOUM de 1997.

III. Conclusión.-

La regulación urbanística de la parcela en materia de edificación (Título 6 de las NNUU del PGOUM) y en materia de usos (Título 7 de las NNUU del PGOUM) de la parcela de suelo urbano no se agotará con las disposiciones contenidas en las Normas Zonales, en

el caso en la Norma Zonal 9, ni se agota en la aplicación del artículo 8.9.17.2. c). i) de las NNUU del PGOUM, sino que deberá de integrarse con la regulación contenida en el Título 6 “ Parámetros y condiciones generales de la Edificación” y en el Título 7 “Clasificación de los usos” de las NNUU del PGOUM, dónde se incardina el artículo 7.6.3 i) que no permite el uso de hotel-apartamento como uso alternativo en parcelas de uso cualificado industrial o industrial con coexistencia terciario oficinas, salvo que la regulación aplicable a la parcela permita el uso residencial en su categoría de vivienda colectiva.