

Ref: CU 22-15

ASUNTO: Consulta urbanística que plantea la Oficina de Atención al Ciudadano de Fuencarral-El Pardo sobre los talleres domésticos y despachos profesionales.

Palabras Clave: Urbanismo e infraestructuras. Licencias urbanísticas. Procedimiento de tramitación de licencias urbanísticas. Usos urbanísticos. Industrial. Taller doméstico.

Con fecha 22 de abril de 2015, se eleva consulta urbanística a la Secretaría Permanente efectuada por la Oficina de Atención al Ciudadano de Fuencarral-El Pardo sobre el régimen jurídico relativo al procedimiento de otorgamiento de licencia urbanística, presentación de la declaración responsable, o en su caso, comunicación previa para la implantación de los talleres domésticos y despachos profesionales domésticos; así como sobre las consideraciones urbanísticas aplicables a la actividad de taller doméstico de elaboración de tartas y comidas preparadas.

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

- Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997. (NN.UU)
- Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas de 23 de diciembre de 2004, modificada por Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 2014.

HECHOS

La Oficina de Atención al Ciudadano de Fuencarral-El Pardo, traslada a esta Secretaría Permanente dos cuestiones vinculadas a la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas por su relación con el uso residencial.

La primera de ellas se refiere a la determinación de la competencia y el procedimiento para la implantación de despachos profesionales y talleres domésticos al amparo de lo previsto en el ámbito de aplicación de la O.M.T.L.U (artículo 6) y el ámbito de aplicación de la Ordenanza para la Apertura de Actividades económicas en la Ciudad de Madrid (Artículo 3 OAAE).

En segundo lugar, se pregunta por la viabilidad urbanística de la implantación de un taller doméstico de elaboración de tartas y comidas preparadas.

CONSIDERACIONES

Respecto de la primera cuestión, en el marco de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, los despachos profesionales domésticos están contemplados tanto en el uso residencial como en el uso terciario tal y como prevé el artículo 7.3.9 y el artículo 7.6.1.2 c) ii), respectivamente

Asimismo los talleres domésticos se prevén tanto en el uso residencial como en el uso industrial, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.3.9 y artículo 7.6.1.2 c) ii).

La circunstancia de que las NN. UU incluyan de manera simultánea los despachos profesionales y los talleres domésticos en dos usos distintos puede llegar a plantear efectivamente la duda sobre su efectiva consideración a efectos de determinar cuál es el régimen jurídico que les resultará de aplicación, en lo que se refiere al procedimiento y medio de intervención adecuado para su implantación, y, como cuestión derivada de lo anterior, cuál es el órgano competente para su tramitación.

Ello es así por cuanto que en el momento actual en el Ayuntamiento de Madrid coexisten dos normas que regulan procedimientos y medios de intervención en las actuaciones urbanísticas de los particulares, la OMTLU y la OAAE. Al margen de que la OMTLU se configura, conforme a su artículo 1 como la norma general de referencia, y por lo tanto supletoria, en materia de licencias, declaraciones responsables, comunicaciones previas y control urbanístico, la delimitación del ámbito competencial de cada una de ellas se define por el artículo 6 de la OMTLU que encuentra su correlato en el artículo 3 de la OAAE.

En aplicación de los mismos, y con carácter general, el uso residencial queda incluido en el ámbito de aplicación de la OMTLU, mientras que el uso terciario oficinas y el uso industrial quedan comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la OAAE. No obstante, se ha detectado que la aplicación práctica de ambas normas no está resultando del todo

homogénea en algún aspecto, por lo que la Secretaría Permanente ha elaborado una propuesta de Instrucción para la aclaración del ámbito de aplicación de la OMTLU. En tanto en cuanto se procede a la aprobación de dicha instrucción, se estima necesario indicar el criterio de esta Secretaría Permanente sobre la cuestión planteada a efectos de no demorar la tramitación de los expedientes correspondientes.

Si bien en un primer momento podría considerarse que lo determinante de los despachos profesionales y los talleres domésticos es la actividad en sí misma considerada de forma aislada, lo cierto es que conforme a la regulación de las NNUU su implantación y desarrollo queda sometida a las condiciones urbanísticas previstas en el uso residencial, lo que supone considerarlos como usos que se integran y forman parte inseparable del uso residencial, sin que puedan tener una consideración aislada.

Así, el Artículo 7.3.9, relativo a las Condiciones de los despachos profesionales domésticos dispone que: *“Sin perjuicio de que las Normas Zonales u Ordenanzas Particulares de los planeamientos correspondientes establezcan condiciones específicas, los despachos profesionales domésticos se regulan por las siguientes condiciones:*

- 1. Las de aplicación a la vivienda donde se ubican.*
- 2. La superficie útil de vivienda no destinada a despacho profesional doméstico, cumplirá el programa y superficie mínima de vivienda establecido en este Capítulo. Los espacios destinados a ambas funciones estarán diferenciados espacialmente.*
- 3. La superficie útil destinada a despacho profesional doméstico será inferior o igual a un tercio (1/3) de la superficie útil total de la vivienda.*
- 4. No se contabilizan en el porcentaje máximo admisible para usos compatibles regulados en el Capítulo 7.2.”*

Por su parte el Artículo 7.3.10 sobre las Condiciones de los talleres domésticos establece que: *“Sin perjuicio de que las Normas Zonales u Ordenanzas Particulares de los planeamientos correspondientes del Plan General, establezcan condiciones específicas, los talleres domésticos se regulan por las siguientes condiciones:*

- 1. Los talleres domésticos respetarán el carácter residencial de la vivienda en que se ubican y ésta cumplirá en cualquier caso su programa mínimo.*
- 2. La superficie máxima destinada a taller será inferior o igual a un tercio (1/3) de la superficie útil de la vivienda.*
- 3. No se contabilizan en el porcentaje máximo admisible para usos compatibles regulados en el Capítulo 7.2.*

Salvo otras condiciones establecidas por las Normas Zonales u Ordenanzas particulares de las Áreas de Planeamiento Específico o de desarrollo del Plan General, su situación será en planta baja o inferiores a la baja.

Por tanto los despachos profesionales y los talleres domésticos se configuran urbanísticamente como usos integrados en el uso residencial que se desarrollan en parte del mismo, de tal manera que se integran en el uso residencial cuyas condiciones resultan de aplicación en cuanto uso principal.

Coherentemente con esta conclusión, la implantación y desarrollo de los mismos se regirá por lo dispuesto en la OMTLU, conforme a lo previsto en su artículo 6.

Entrando ya a la segunda cuestión planteada en la consulta es necesario en primer lugar, determinar la naturaleza de la actividad de un taller doméstico de elaboración de tartas y comidas preparadas.

Si la actividad consiste en elaboración de tartas o comidas preparadas para su suministro directo como mercancías al público, mediante ventas al por menor, estaríamos ante un uso de servicios terciarios en su clase comercial (venta con elaboración de platos preparados, pastelería o similar). De ser este el supuesto, no sería admisible ni como despacho profesional doméstico, el cual se encuadra dentro del uso de de servicios terciarios en su clase de oficina, ni como taller doméstico, que se incluye como una categoría de la clase industria general perteneciente al uso industrial.

Por otro lado, si la actividad consiste en la elaboración de tartas o comidas preparadas para su suministro a otros comerciantes o empresarios que no constituyan consumidores finales, se trataría de un obrador. En este caso la consideración como uso industrial, taller doméstico, implicaría necesariamente la inocuidad de la actividad, con los criterios de la Ordenanza Especial de Tramitación de Licencias y Control Urbanístico de 1997 (OETLCU), según lo dispuesto en el Art. 7.4.1.1.a) iii) de las NN. UU conforme al cual se define como: *“Taller doméstico: El destinado a las actividades inocuas de uso industrial relacionadas en el Anexo de la Ordenanza Especial de Tramitación de Licencias y Control Urbanístico vigente, ejercidas por el usuario de su vivienda habitual, en las condiciones reguladas en el uso Residencial”*.

La derogada OETLCU/97 disponía a estos efectos de un anexo sobre actividades inocuas.

«ANEXO. Actividades inocuas

Se podrán considerar como inocuas las actividades incluidas en los usos que se relacionan a continuación, siempre que no se superen los límites particulares establecidos para cada uso en el apartado A, o alguno de los generales indicados en el apartado B.

A) Límites particulares.

2. Uso industrial:

- Con superficie construida menor a 350 metros cuadrados en edificios exclusivos, o a 150 metros cuadrados en el resto de las situaciones, siempre que la actividad no esté incluida en los anexos de la Ley 10/1991, de 4 de abril, para la Protección del Medio Ambiente, ni en el anexo 3 de la Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento.

(...)

B) Límites generales

- Nivel de riesgo bajo, conforme a los criterios establecidos en la O.P.I. en industrias y almacenes.

- *Inexistencia de zonas peligrosas, conforme a criterios establecidos por la O.P.I. (artículo 10.42).*
 - *Potencia motriz total de 15 CV en actividades en edificio exclusivo y **6 CV en el resto de los casos.***
 - *Potencia frigorífica de equipos autónomos de aire acondicionado de 12.500 frig/hora, en locales de edificios exclusivos no residenciales, y 6.000 frig/hora en el resto de los casos.*
 - *Generadores de calor de 25.000 Kcal/hora.*
 - ***Hornos eléctricos de pastelería y bollería de 10 KW.***
- (...))»

En la Ley 10/1991, los obradores, o similares se recogían en el Anexo IV

“ANEXO IV Actividades que deberán someterse a Calificación Ambiental (competencia municipal)

1. Obtención de pimentón.

2. Panaderías y obradores de pastelería.

3. Industrias de las aguas minerales, aguas gaseosas y bebidas alcohólicas.

4. Asadores de pollos, hamburgueserías, freidurías de patatas, churrerías, etc.

(...)”

Igualmente en la Ley 10/1993, 6 de octubre, sobre Vertidos Líquidos Industriales al Sistema Integral de Saneamiento, la actividad industrial relativa a la Provisión de comidas preparadas, Ref. CNAE 55.52, se encuentra listada en su Anexo III.

De todo ello, se puede inferir que la elaboración de tartas o comidas, no se corresponde con una actividad inocua, por lo que no procedería su admisión como taller doméstico.

Esta condición de actividad no inocua se ve reforzada en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), aprobado por Decreto 2414/ 1961, de 30 de noviembre, que se configura como el marco de referencia para definir la inocuidad o no de las actividades en el momento de formulación y aprobación del vigente PGOUM de 1997.

En este punto procede recordar que el RAMINP fue derogado por la entrada en vigor de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (BOE. núm. 275, de 16 de noviembre de 2007) mediante una fórmula de “derogación prospectiva” que disponía que el citado Reglamento «mantendrá su vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa».

De acuerdo con esta previsión, el RAMINP quedó sin aplicación directa en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid desde el 2 de julio de 2002, conforme a la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. Esta decisión se justificaba en la exposición de motivos de la referida ley al indicar: “...de las disposiciones de la parte final de la Ley habría que destacar La Disposición Adicional Cuarta, por la que se deja sin aplicación directa en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, al considerar que los

objetivos ambientales que persigue esta norma quedan cubiertos con la presente Ley así como con la abundante normativa ambiental existente en la actualidad’.

En el momento actual, la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, ha derogado la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, a excepción del Título IV, "Evaluación ambiental de actividades", los artículos 49, 50 y 72, la disposición adicional séptima y el Anexo Quinto.

En este escenario, cabe entender que al quedar derogada la DA 4ª de la Ley 2/2002, de la Comunidad de Madrid, recobra su vigencia el RAMINP, al producirse de nuevo el supuesto de que la Comunidad de Madrid no tiene normativa aprobada en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

En cualquier caso y con independencia de estas consideraciones, sobre lo que aquí interesa, el RAMINP establecía en su artículo 2 que:

“Quedan sometidas a las prescripciones de este Reglamento, en la medida que a cada una corresponda, todas aquellas actividades que a los efectos del mismo sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de acuerdo con las definiciones que figuran en los artículos siguientes e independientemente de que consten o no en el nomenclátor anejo, que no tiene carácter limitativo.”.

El artículo 3 definía, por su parte, las actividades calificadas como:

“Molestas. Serán calificadas como molestas las actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen.

Insalubres. Se calificarán como insalubres las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana.

Nocivas. Se aplicará la calificación de nocivas a las que, por las mismas causas, puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola.

Peligrosas. Se consideran peligrosas las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o los bienes.”

De acuerdo con estas consideraciones, la actividad de elaboración de tartas o comidas preparadas, cuando menos, debe tener la condición de actividad molesta, la cual, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.1.3 de las NN. UU relativo a las actividades permisibles, «[S]olamente podrán instalarse en las diferentes clases de suelo las actividades que, por su propia naturaleza o por aplicación de las medidas correctoras adecuadas, resultaren inocuas según lo dispuesto en la normativa sectorial aplicable». No obstante, cuando esta actividad se pretenda implantar como taller domestico no sería permisible, puesto que la inocuidad está condicionada a la naturaleza de la actividad y no a la posibilidad de conseguir esa inocuidad por la implementación de medidas correctoras, tal y como se dispone en el referido apartado 1.a) iii) del art. 7.4.1.de las NN. UU.

CONCLUSIÓN

En base a lo anteriormente expuesto, esta Secretaría Permanente considera que:

- la implantación de despachos profesionales y talleres domésticos queda comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 6 de la OMTLU, al regirse, en los términos de las Normas Urbanísticas por las condiciones del uso residencial, del que forma parte inseparable.
- la actividad de elaboración de tartas o comidas preparadas, debe tener la condición de actividad molesta, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1.3 relativo a las actividades permisibles en conexión con lo dictado en el apartado 1.a) iii) del art. 7.4.1. de las NN. UU, la implantación de esta actividad no sería permisible como taller domestico; puesto que, para este régimen de implantación, la inocuidad se exige a la propia naturaleza de la actividad y no a la posibilidad de conseguir esa inocuidad por la implementación de medidas correctoras.

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, 11 de mayo de 2015