

Ref: CU 54-15

ASUNTO: Consulta urbanística que plantea el Distrito de Hortaleza relativa diversas cuestiones relacionadas con las instalaciones y actividades temporales o eventuales.

Palabras Clave: Licencias urbanísticas. Procedimiento de tramitación de licencias urbanísticas. Usos urbanísticos. Recreativo (Catálogo de espectáculos públicos).

Con fecha 27 de octubre de 2012 se eleva consulta urbanística a la Secretaría Permanente efectuada por el Distrito de Hortaleza relativa a diversas cuestiones relacionadas con las licencias y autorizaciones precisas para la instalación de actividades eventuales o temporales.

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

- La Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid (LEPAR)
- Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones.
- Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (en adelante PGOUM).
- Instrucción 4/2011, relativa a los criterios a adoptar en relación con la aplicación del Documento Básico DB-SUA “Seguridad de utilización y accesibilidad” de Código Técnico de la Edificación.

- Instrucción 9/2012, de 25 de octubre, del Coordinador General de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras, relativa a los criterios aplicables a las solicitudes de licencias temporales en diversos emplazamientos.
- CU 47/14, de 11 de noviembre de 2014. Consulta urbanística formulada por el Distrito de Moncloa, referente a los tipos de autorizaciones necesarias para eventos de distinta índole a realizar dentro de la Ciudad Universitaria.
- CU 36-15, de 15 de julio de 2015. Consulta urbanística que formula el Distrito Moncloa en relación con la solicitud de licencia para la realización de un ciclo de conciertos en el Real Jardín Botánico de Alfonso XII de la Ciudad Universitaria (Avda. de la Complutense nº 12). Ampliación de la Consulta Urbanística CU 47/14.
- CU 46-15, de 25 de septiembre de 2015. Consulta urbanística que plantea el Distrito de Moncloa en relación con la documentación requerida por el Ayuntamiento en la tramitación de la licencia para la realización de un ciclo de conciertos en el Real Jardín Botánico de Alfonso XII de la Ciudad Universitaria (Avda. de la Complutense nº12). Ampliación de las consultas CU 47-14 y CU 36-15.

HECHOS

Se han solicitado en el distrito licencias para la instalación de circos, con y sin animales, así como sala de exposiciones, a ubicar en parcelas vacantes integradas en el Patrimonio Municipal del Suelo (PMS).

Las parcelas donde se pretenden situar estas instalaciones tienen las siguientes calificaciones urbanísticas:

- C/ Silvano, nº 108: Dotacional equipamiento educativo nivel básico
- Glorieta Mar de Cristal, 3 y 4: Dotacional deportivo nivel singular
- C/ Margarita de Parma, nº 2: Dotacional equipamiento cultural nivel básico

CONSIDERACIONES

Manteniendo la disposición de las cuestiones a resolver conforme se han planteado por el distrito, se procede a dar respuesta a cada una de ellas de forma individualizada sin perjuicio de una serie de consideraciones previas que se considera necesario tener presente como presupuesto de partida:

Las actividades que se plantean en la consulta (circo con o sin animales y salas de exposiciones) se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la LEPAR y en todas ellas concurren circunstancias tales como la asistencia de público, la instalación de gradas, servicios higiénicos, aparcamiento de vehículos, etc.- lo que precisa un control administrativo específico conforme a lo previsto en los artículos 15 y siguientes de la citada Ley, en cuya virtud la celebración de actividades de espectáculos públicos y actividades recreativas eventuales exige la correspondiente licencia municipal condicionada al cumplimiento de las condiciones de seguridad, higiene y comodidad. A ello hay que añadir lo establecido en el artículo 3.2 del Catálogo de Espectáculos Públicos, que determina que “se considerarán espectáculos y actividades de carácter eventual, aquellos que se desarrollen en instalaciones o estructuras eventuales, desmontables o portátiles y que se realicen

durante un período determinado de tiempo. La celebración de espectáculos o actividades de carácter eventual requerirá la oportuna licencia municipal de funcionamiento”.

Desde un punto de vista urbanístico, la instalación de un circo con o sin animales así como la instalación de una sala de exposiciones, en la medida en la que se plantean como actividades de carácter efímero, provisional, eventual o temporal, a implantar en parcelas vacantes, están permitidas conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.7 de las NN. UU.

En aplicación de lo dispuesto en el citado artículo, en estos solares hasta el momento en que para los mismos se otorgue licencia de edificación, podrán autorizarse con carácter provisional determinados usos de carácter público, entre los que se encuentran los usos de esparcimiento con instalaciones provisionales de carácter desmontable (circos, ferias, etc.), donde el carácter de provisionalidad alcanza tanto a las peculiaridades constructivas, que se caractericen por su liviandad o por su carácter desmontable, como a la concurrencia de circunstancias bien definidas, extrínsecas, objetivas y concomitantes al uso, por las que se deduce que sólo han de servir para un evento o período concreto, determinado en el tiempo.

Sentados estos criterios que sirven de base para comprender las cuestiones planteadas por el distrito, se procede a dar respuestas a cada una de ellas:

1.- Procedimiento de Tramitación.

Señala el distrito que no existe en SIGSA el tipo de expediente que debe corresponderse con estas solicitudes, por lo que ha realizado una solicitud a estos efectos al Servicio de soporte de implantación de administración electrónica.

En este sentido, tal y como señala el distrito, en los supuestos planteados en la consulta, una actividad de circo o de sala de exposiciones, al estar incluidas en el Catálogo de Espectáculos Públicos se tramitarían por procedimiento ordinario abreviado de conformidad con lo previsto en los artículos 58 y siguientes de la OMTLU.

La Instrucción 9/2012, relativa a los criterios aplicables a las solicitudes de licencias temporales en diversos emplazamientos, ha sido diseñada para el supuesto concreto de que las solicitudes de licencia de este tipo de actividades se presenten con una antelación del todo insuficiente para poder llevar a cabo toda la tramitación y gestión administrativa que requiere la concesión de la licencia y la posterior licencia de primera ocupación y funcionamiento, pero para aquellos supuestos en los que las actividades se pretendan llevar a cabo en el dominio público municipal. Ello supone que la misma no resultaría de aplicación en los supuestos de esta consulta -tres parcelas integrantes del PMS- sin embargo, dado que la solución que se ofrece es el resultado de la aplicación de la legislación vigente, se considera que la misma es jurídicamente procedente en cuanto a la posibilidad de conceder en un solo acto administrativo la licencia urbanística que autorice las obras necesarias para acomodar las instalaciones para la actividad junto con la correspondiente licencia de funcionamiento, debiendo no obstante obtener de forma separada la autorización de ocupación temporal del suelo.

Con carácter general y para todas las actuaciones pretendidas habrá que valorar su impacto en vías o espacios públicos en orden a determinar la aplicación de las previsiones del Decreto de 12 de junio de 2013 del Delegado del Área de Gobierno de Seguridad y Emergencias por el que se aprueba la Instrucción relativa al funcionamiento de la Oficina de Actos en Vía Pública.

La verificación municipal a través de la correspondiente licencia urbanística se circunscribirá a la ubicación de las instalaciones a efectos de la evacuación de personas ante una eventualidad, la presentación de los correspondientes certificados relativos a las estructuras a instalar o instalaciones de suministro de energía eléctrica, agua, etc..., y si procede, a las exigencias establecidas en la Ordenanza de Protección de la Salubridad de 28 de mayo de 2014. Este control urbanístico se efectuará sin perjuicio de las autorizaciones o negocios jurídicos para la ocupación del dominio público o bien patrimonial que procedan en cada caso, en función del carácter municipal o no del mismo.

2.- Órgano competente para resolver.

Atendiendo a la calificación jurídica de las tres parcelas vacantes en las que se pretenden albergar las actividades temporales ya señaladas, podemos determinar que la competencia para la concesión de las licencias urbanísticas para las actuaciones que se desarrollen en las mismas corresponderá a los Concejales Presidentes de los Distritos, de conformidad con lo establecido en el artículo 4º apartado 2.4 del acuerdo de Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 29 de octubre de 2015, de organización y competencias, siendo de aplicación para la tramitación de las mismas la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas conforme a su artículo 6. 2. b y c.

3.- Régimen de interrelación.

De la información facilitada por el distrito se desprende que todas las actuaciones que se refieren en la consulta consisten en la celebración de eventos circunstanciales, de escasa duración y reúnen las mismas características en cuanto a la provisionalidad de sus instalaciones, las cuales se describen como portátiles y desmontables, precisando en consecuencia un montaje para la celebración concreta de la actividad y su posterior desmontaje para reponer el suelo que lo alberga a su estado original y seguir reservándolo a su destino específico, es decir, se trata de actividades esporádicas, ocasionales y puntuales, permitidas por el propio Plan General (artículo 2.2.7.1.c) de las NNUU) en los espacios elegidos, al margen del sistema de compatibilidad de usos establecido en el mismo, en cuanto actividades eventuales en suelo urbano consolidado.

Los títulos jurídicos habilitantes serán además en todo caso distintos de las autorizaciones de naturaleza provisional reguladas en el artículo 58.2 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana previstas para permitir de manera estable aunque en precario, usos y obras distintos a las establecidos en el Plan General hasta tanto se ejecute el mismo y siempre que no dificulten su ejecución.

4.- Régimen de obras dependiendo del ámbito de ordenación de aplicación.

Se cuestiona el distrito sobre la necesidad de que este tipo de instalaciones provisionales deban cumplir las condiciones de edificación, de separación a linderos, edificabilidad, etc.

En virtud de la naturaleza provisional e intrínsecamente excepcional de estas actuaciones sólo cabe aplicar las determinaciones establecidas en las NNUU relativas al destino provisional de solares y las determinaciones legales que sean de aplicación (artículo 30 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid y artículos 13, 15 y 16 del 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), además de las condiciones especificadas en la normativa sectorial aplicable a este tipo de actividades de esparcimiento y diversión conducente a garantizar la seguridad del público asistente, la higiene de las

instalaciones, así como las dirigidas a evitar molestias a terceros (artículos 15 y siguientes de la LEPAR).

Esta actuación, prevista como provisional, una vez autorizada con tal naturaleza, habrá de demolerse o retirarse cuando lo acuerde el Ayuntamiento o venza el plazo para el que se autorizó sin derecho a indemnización; exigiéndose, además, que el carácter precario del correspondiente uso, obras e instalaciones se inscriban en el Registro de la Propiedad (apartado 5 del artículo 2.2.7 de las NNUU). Es por ello que condicionar la autorización provisional al cumplimiento de las condiciones especificadas en las NNUU para la edificación sería como exigir edificar en el solar en las condiciones previstas por el planeamiento, exigencia que se despliega para la edificación con vocación de permanencia, y consecuentemente inaplicable para aquellas actuaciones provisionales y efímeras que desaparecen después de un periodo de tiempo tasado; toda vez que el planeamiento asume que las actuaciones provisionales permitidas se apartan de las determinaciones especificadas para la edificación concebida como una de las formas de ejecución del propio plan.

5.- Informe de la Oficina de Actos en la Vía Pública. El distrito manifiesta que en algunas ocasiones este informe ha sido emitido sin haber obtenido la totalidad de los informes solicitados, por lo que solicitan se apruebe un protocolo de actuación con indicación de que determinados informes sean preceptivos.

Con carácter general, el órgano competente para adoptar la resolución debe recabar los informes que sean preceptivos y los que, en su caso, considere convenientes para la adopción de la decisión final. En estos casos, entran en juego las reglas básicas establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en relación con la petición y emisión de informes.

En este sentido, el artículo 83 de la LRJ-PAC ha determinado que *“1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”*. Esto quiere decir que según tengan que ser emitidos o no los informes pueden ser preceptivos o facultativos. El artículo 82.1 LRJ-PAC establece esta distinción al señalar que *“se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales”* por oposición a aquellos otros *“que se juzguen necesarios para resolver”*. La indispensabilidad de un informe por tanto debe estar recogida en una disposición legal o reglamentaria, es decir, a nivel de Ley o de Reglamento u ordenanza siempre que, en estos casos, no contradiga lo establecido en la disposición legal que desarrolle.

Prosigue el artículo 83 determinando que *“2. Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor. 3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.”*

Ello quiere significar que los informes pueden ser también clasificados en cuanto a que supediten la decisión del órgano tramitador en vinculante o no vinculante y, en los mismos términos que antes, salvo previsión expresa a nivel legal o reglamentaria, los informes son no vinculantes. Asimismo, subyace una subespecie de informe preceptivo, de carácter determinante (que al tratarse de un concepto jurídico indeterminado que habrá que valorar

en cada supuesto), sin cuya emisión no es posible continuar con la tramitación del procedimiento por la esencialidad de su contenido pero sin el cual podría incurrirse en vicio de anulabilidad (Sentencia de 20 marzo 2001 -RJ 2001\2901- del Tribunal Supremo: *“para que la omisión de un informe preceptivo determine la anulabilidad del acto es necesario que dicho informe sea determinante para la resolución del procedimiento. Así se deduce de lo prevenido en el artículo 83.3 de la Ley 30/1992... De ello resulta que la omisión de informes preceptivos que no sean determinantes para la resolución del procedimiento no constituye causa de anulabilidad o de nulidad de pleno derecho del acto.”*)

Tal es así que el artículo 42.5 de la LRJ-PAC le ha otorgado una singular relevancia al disponer la posibilidad de suspender el plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución: *“c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses”.*

Por consiguiente, sin perjuicio de la valoración de que resulte o no de aplicación las determinaciones previstas en la Instrucción relativa al funcionamiento de la Oficina de Actos en Vía Pública, la no emisión de informes puede suponer determinados efectos para el procedimiento, la resolución que se adopte y los obligados a realizarlos:

- La omisión de informes preceptivos cuyo contenido es determinante para la resolución es un vicio del procedimiento que determina su anulabilidad.
- La omisión de informes preceptivos cuyo contenido no es determinante para la resolución no impide la continuación del procedimiento ya que en estos casos puede primar el dictar la resolución en el plazo establecido.
- La omisión de informes en el plazo establecido puede suponer la responsabilidad del obligado a realizar y evacuar el informe.

6.- Tramitación PECUAU

Los PECUAUs se configuran en el artículo 5.2.7 de las Normas Urbanísticas del PGOUM, dentro de las condiciones generales para protección del medio ambiente urbano, como instrumentos dirigidos a valorar, previamente a la concesión de la licencia, la incidencia que la implantación de un determinado uso pueda tener sobre el medio ambiente urbano y sobre el ámbito de la ciudad específico en el que se localice. Asimismo, los PECUAUs, como instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo se integran formalmente en la categoría de los planes especiales previstos en el artículo 50 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Luego, por su doble naturaleza de herramienta valorativa y de instrumento de planeamiento, el recurso normativo a los PECUAUs debe entenderse referido a la implantación de usos y actividades con vocación de permanencia, e inaplicable para aquellas actuaciones efímeras que desaparecen después de un corto periodo de tiempo, para cuya valoración sería un medio inadecuado y notoriamente desproporcionado. Consiguientemente, las mismas razones expuestas en el informe de la consulta nº 47/14 para excluir los eventos esporádicos y de escasa duración del sistema de usos urbanísticos cualificados y compatibles, serían válidas para afirmar la improcedencia de someter su autorización a la previa formulación y aprobación de un PECUAU.

7.- Protocolo de actuación, ¿según Instrucción 9/2012?

Esta pregunta se da por contestada en la primera de las consideraciones, relativa al Procedimiento de tramitación.

8.- ¿Resulta de aplicación las previsiones contenidas en el artículo 16 de la LEPAR y 60.5 de la OMTLU?

El artículo 60.5 en su párrafo segundo recoge el mandato contemplado en el artículo 16 de la LEPAR en cuanto a la obligación de someter al trámite de audiencia a los vecinos afectados “la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas en espacios abiertos”, por lo que se considera que debe practicarse dicho trámite por el órgano sustantivo para resolver.

9.- Informe de Evaluación Ambiental de Actividades o memoria ambiental de actividades. Se cuestiona el distrito si “en el caso de circo con animales, la actividad estaría sometida a informe de evaluación ambiental de actividades según indica el apartado 19 del Anexo V de la Ley 2/2002, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, en adelante LEAM (“Instalaciones para el alojamiento temporal o recogida de animales y establecimientos destinados a su cría, venta, adiestramiento o doma”). Asimismo, entienden que en el caso del circo sin animales y la sala de exposiciones deberá disponer de una memoria ambiental recogiendo lo indicado en la Instrucción 3/2009, relativa a la adaptación del procedimiento ambiental de la Ley 3/2008, de 29 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas 2009 de la Comunidad de Madrid, así como el Anexo III, sabiendo que la Ordenanza de Protección contra la Contaminación por formas de Energía se encuentra derogada, siendo de aplicación la OPCAT.”

Conforme al artículo 19.a) de la LEPAR es necesaria autorización expresa de la Comunidad de Madrid para la celebración de los espectáculos en que se utilicen animales y no estén comprendidos en la prohibición del artículo 5 de la Ley.

Por su parte, el artículo 6 de la LEPAR obliga a que los locales y establecimientos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley reúnan los requisitos y condiciones técnicas que establezca la normativa vigente en orden a garantizar la seguridad del público asistente y la higiene de las instalaciones, así como para evitar molestias a terceros. Estas condiciones deberán comprender, entre otras, las siguientes materias:

- Condiciones de salubridad, higiene y acústica, determinando expresamente las condiciones de insonorización de los locales necesarias para evitar molestias a terceros (artículo 6.2.d).
- Protección del entorno urbano y natural, y del medio ambiente, protección tanto del entorno natural como del urbano y del patrimonio histórico, artístico y cultural (artículo 6.2.e).

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 41 de la LEACM, las actividades relacionadas en el Anexo Quinto de esa Ley deberán someterse al procedimiento de Evaluación Ambiental de Actividades, con las particularidades previstas en los artículos del 42 al 48 de la misma.

El apartado 19 del Anexo Quinto de la LEACM -“*Instalaciones para el alojamiento temporal o recogida de animales y establecimientos destinados a su cría, venta, adiestramiento o doma*”- parece indicar que se refiere a implantaciones con vocación de permanencia, que no es el caso de los circos concebidos como instalaciones portátiles con graderío para los espectadores, que tienen en medio uno o más espacios delimitados (pistas) donde se ejecutan ejercicios: Ecuestres, gimnásticos, en los que pueden emplearse elementos

mecánicos tales como trapecios, cables, barras y otros, se realizan juegos malabares y exhibiciones de habilidades de animales, así como, cualquier otro tipo de espectáculos de variedades (definición recogida en el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones).

No obstante, el objetivo del procedimiento de Evaluación Ambiental de Actividades procedería considerar que se alcanza y por tanto entenderse subsumido en la propia autorización expresa de la Comunidad de Madrid requerida para este tipo de instalaciones puesto que dicha autorización valida la instalación en el marco de exigencias de la LEPAR, entre las que se encuentran las relativas a la protección del medio ambiente entendido en el sentido más amplio posible (Apartado I del Preámbulo y artículo 6).

Respecto a la necesidad de aportar memoria ambiental en el caso del circo sin animales y la sala de exposiciones, procede indicar que la OMTLU define en su Anexo IV el contenido mínimo del proyecto técnico, el cual se debe adaptar y desarrollar aquellos contenidos que requiera la actuación pretendida.

En el contexto de las actividades objeto de la consulta, el proyecto que se requiere debe contener todo lo relativo a las exigencias de la LEPAR, entre las que se encuentran, como ya se ha indicado, las relativas a la protección del medio ambiente. El alcance del referido proyecto sobre la materia en cuestión, en desarrollo del índice definido en el Anexo IV de la OMTLU, debería adaptarse al contenido en la Instrucción 3/2009 relativa a la adaptación del procedimiento ambiental de la Ley 3/2008, de 29 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas 2009 de la Comunidad de Madrid, que para las actividades recreativas contempla en su Anexo II un "Índice sugerido para la elaboración de la memoria ambiental", toda vez que se trata de una especialidad sobre la materia.

10.- Autorización de ocupación por particulares. Se pregunta sobre el momento procedimental en el que "exigir el pago de la tasa por ocupación de la vía pública así como por la procedencia o no de aplicar a este tipo de solares la regla contenida en el artículo 8.2 de la OMTLU en cuanto a la posibilidad de otorgar en un solo acto administrativo la licencia y la autorización demanial."

Para dar respuesta a esta cuestión se ha necesario destacar que nos enfrentamos a tres parcelas que forman parte del inventario de Patrimonio Municipal de Suelo y por lo tanto, tienen naturaleza jurídica patrimonial y no demanial. (Artículo 173.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid: *El patrimonio público de suelo tendrá carácter de patrimonio separado del restante patrimonio de la Administración titular, quedando vinculado a sus fines específicos. A los efectos del régimen aplicable a los actos de disposición, los bienes integrantes del patrimonio público de suelo se considerarán como bienes patrimoniales.*).

Asimismo, el artículo 92 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, contempla la posibilidad que tienen las Entidades Locales de ceder el uso de sus bienes patrimoniales.

La competencia para la Autorización de la Ocupación Temporal de los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo corresponde al titular de la Dirección General de Planeamiento y Gestión urbanística del Área de Gobierno Desarrollo Urbano Sostenible, de conformidad con lo señalado en el artículo 8º apartado 2.3 del Acuerdo de la Junta de

Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias, de fecha 29 de octubre de 2015.

De ello se deriva una primera consecuencia de no poder considerar la autorización como una autorización demanial y otra, que lo que corresponde es el pago de un canon en concepto de contraprestación y no el pago que se materializa como una tasa por ocupación de dominio público.

Finalmente, y como consecuencia de todo lo anterior no resulta de aplicación la previsión establecida en el artículo 8.2 de la OMLTU en la medida en la que no se da el supuesto de hecho que prevé toda vez que no se trata de un terreno de dominio público que requiera la obtención de una autorización demanial.

11.- Condiciones mínimas de seguridad, salubridad y ornato (art. 2.2.6 del NNUU): “El distrito señala que las parcelas deberán cumplir las condiciones mínimas de seguridad, salubridad y ornato que se establecen en el artículo 2.2.6.4 de las NNUU, debiendo estar valladas, desbrozadas y limpias, por lo que considera que el particular debería de realizar obras de acondicionamiento de los espacios libres de edificación de acceso a la actividad (desde la vía pública hasta el interior de la carpa), salidas de emergencia de los espacios exterior seguro, así como el vallado de la totalidad de la parcela (dado que dos de ellas c/ Silvano nº 108, y Glorieta Mar de cristal carecen de dicho vallado).”

El contenido del derecho de propiedad del suelo comprende con carácter general, entre otros, el deber de conservación, por tanto, lo dispuesto en el art. 2.2.6 de las NN. UU sólo obliga al propietario de los solares que traen causa esta consulta.

Cuando se trate de instalaciones o usos con carácter provisional, contemplados en el artículo 2.2.7 de las NN. UU, las exigencias deberían versar sobre la preparación del solar para tal uso, en aras de garantizar lo indicado de forma genérica en los puntos nº 4 y 6 de esta consulta.

12.- Accesibilidad: “Dadas las características de dichos eventos (carpas ubicadas en solares no edificados) sería necesario aplicar la accesibilidad en lo referente a itinerario accesible, servicios higiénicos accesibles, plazas aparcamiento accesible, plazas reservadas para usuarios de sillas de ruedas, plazas reservadas para personas con discapacidad auditiva, según indica el DBSUA9 del CTE, cumpliendo las definiciones del anejo A del DBSUA. No obstante el DBSUA9 aplica a edificaciones y establecimientos y la ley 17/1997, de 4 de julio, de la CAM, contempla la accesibilidad.”

El apartado 2 del artículo 15 de la LEPAR dispone en relación a las instalaciones eventuales, portátiles o desmontables que «deberán reunir los requisitos y condiciones de seguridad, higiene y comodidad que, en orden a garantizar la seguridad del público asistente y la higiene de las instalaciones establezca la normativa vigente, de manera equivalente a lo establecido por esta Ley para las instalaciones fijas». En sentido análogo se expresa el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto) en cuyo artículo 35, relativo a locales o instalaciones de carácter eventual, portátiles o desmontables, dispone:

«1. Los circos, plazas de toros portátiles y las barracas provisionales, caballitos giratorios, carruseles, columpios, tiros al blanco e instalaciones similares, deberán reunir las condiciones de seguridad, higiene y comodidad necesarias para espectadores o usuarios y para los ejecutantes del espectáculo o actividad recreativa.»

2. Con tal objeto, dichos locales o instalaciones se adaptarán a las normas particulares que en su caso contengan los Reglamentos especiales: se aplicarán en ellos por analogía las establecidas en el presente Reglamento; y se cumplirán, además, los requisitos y condiciones que determinen las Autoridades competentes, teniendo en cuenta los dictámenes de los facultativos que designen para inspeccionar su montaje y comprobar su funcionamiento.»

Ante este escenario quedaría por determinar qué normativa en materia de accesibilidad se aplica a las instalaciones o construcciones fijas, y de suerte, con base a lo anterior, qué normativa sobre la misma materia se aplica a las instalaciones eventuales, portátiles o desmontables.

De conformidad con lo expresado en la Instrucción 4/2011, relativa a los criterios a adoptar en relación con la aplicación del Documento Básico DB-SUA "Seguridad de utilización y accesibilidad" de Código Técnico de la Edificación, tras la modificación operada por el Real Decreto 173/2010 de 19 de febrero, en materia de accesibilidad, el RD 173/2010 (DB SUA) establece las condiciones básicas en materia de accesibilidad y no discriminación a personas con discapacidad, y la normativa autonómica sobre la materia -Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas de la Comunidad de Madrid y el Decreto 13/2007, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprobó el Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, según su propio ámbito de aplicación-, es exigible en todos aquellos aspectos no regulados de forma expresa por la normativa estatal, en tanto no se produzca su modificación y adaptación a ésta.

En consecuencia, las exigencias básicas del DB SUA se aplicarán de forma preferente sobre las determinaciones o exigencias que puedan contener la normativa municipal y autonómica sobre la materia. No obstante la normativa municipal y autonómica sobre accesibilidad opera con carácter supletorio, siendo aplicables las condiciones o exigencias no contempladas expresamente en el CTE.

Este criterio sobre aplicación de las exigencias relativas a condiciones de seguridad, de accesibilidad y habitabilidad se debe hacer extensivo al resto de las exigencias básicas del CTE, las cuales se deberían aplicar de forma preferente sobre las determinaciones que puedan contener las NNUU u ordenanzas municipales sobre condiciones de seguridad, accesibilidad y habitabilidad, aplicándose con carácter supletorio las condiciones o exigencias no contempladas expresamente en el CTE y dictadas en ellas.

En cualquier caso, para este tipo de instalaciones, el criterio ya establecido en la consulta urbanística CU 46-15, es el siguiente: «...independientemente de su inclusión o no en el ámbito de aplicación del CTE, nada impide que en ausencia de reglamentación específica, el órgano de control municipal pueda, por analogía y en ejercicio de sus competencias, hacer extensiva a las instalaciones temporales aquellas exigencias del CTE que consideren necesarias y técnicamente compatibles con ellas,...».

13, 14, 15, 16 y 17.- Sobre la necesidad de prever plazas de aparcamiento como dotación; servicios higiénicos, ventilación en el interior de las carpas, sistemas de calefacción, climatización, grupos electrógenos (REBT), abastecimiento de agua potable, energía eléctrica y saneamiento (artículo 6.8.3 dotaciones obligatorias de los edificios).

El análisis de todas estas cuestiones implícitamente está recogido en las cuestiones precedentes. Este análisis se puede resumir y concretar en las siguientes consideraciones:

- Como instalaciones de carácter provisional a disponer en solares, por su naturaleza precaria e intrínsecamente excepcional, sólo cabe aplicar las determinaciones establecidas en las NNUU relativas al destino provisional de solares y las determinaciones legales que sean de aplicación, además de las condiciones especificadas en la normativa sectorial aplicable a este tipo de actividades de esparcimiento y diversión conducente a garantizar la seguridad del público asistente y la higiene de las instalaciones, así como para evitar molestias a terceros.
- Las instalaciones o estructuras eventuales deberán reunir los requisitos y condiciones de seguridad, higiene y comodidad de manera equivalente a lo exigido para las instalaciones fijas.
- Nada impide que en ausencia de reglamentación específica, el órgano de control municipal pueda, por analogía y en ejercicio de sus competencias, hacer extensiva a las instalaciones eventuales, portátiles o desmontables aquellas exigencias del CTE, o en su caso, las NNUU, ordenanzas y demás normativa sectorial que consideren necesarias y técnicamente compatibles con ellas; y siempre circunscrito al alcance de la intervención municipal en el control de la legalidad de la licencia urbanística, declaración responsable y comunicación previa definido en el art. 11 de la OMTLU.
- En el solar que sea soporte de los usos o las instalaciones provisionales previstos en el art. 2.2.7 de las NN. UU procede considerar que el mismo debería ser previamente preparado para el uso o instalación portátil que se trate, en aras de garantizar lo indicado en los apartados anteriores; sabiendo que la instalación habrá de desmantelarse, sin derecho a indemnización alguna, cuando lo acuerde el órgano competente del Ayuntamiento o, en su caso, una vez extinguido el plazo indicado en la correspondiente licencia o autorización provisional.

CONCLUSIÓN

A la vista de lo hasta aquí expuesto, esta Secretaría Permanente considera que las actividades a desarrollar en los distintos solares integrantes del PMS señalados por el distrito se plantean como actividades eventuales, permitidos en cuanto usos de naturaleza provisional en el artículo 2.2.7 NNUU, pero al margen del sistema de compatibilidad de usos previsto en el PGOUM.

Para su implantación deberán reunir dos requisitos: Uno, la obtención de la correspondiente licencia urbanística y de primera ocupación y funcionamiento, conforme a lo establecido en el artículo 16 de la LEPAR, cuya concesión compete a los Concejales Presidentes de los Distritos. Y dos, al tratarse de parcelas integrantes en el PMS, deberán obtener la oportuna autorización de ocupación temporal que le permita su uso por el tiempo necesario, siendo competente en este caso el Director General de Planeamiento y Gestión Urbanística del Área de Gobierno Desarrollo Urbano Sostenible.

La verificación que debe realizarse por parte de los servicios municipales deberá versar sobre los aspectos urbanísticos que deberán concurrir de forma individualizada, debiendo verificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones de seguridad, higiene y

comodidad de manera equivalente a lo exigido para las instalaciones fijas y, asimismo, en función de características concretas del emplazamiento se podrán hacer extensivas a este tipo de instalaciones eventuales, portátiles o desmontables aquellas exigencias del CTE, NNUU, ordenanzas y demás normativa sectorial que consideren necesarias y técnicamente compatibles con ellas.

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, 30 de noviembre de 2015