

CU 8/2025 Acondicionamiento de local existente, en Avenida de Badajoz núm. 14 Madrid, para implantación de "Unidad de Estancias Breves" por la Dirección General de Servicio Sociales de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos sociales de la Comunidad de Madrid. Usos urbanísticos; Norma Zonal 3.2; uso característico residencial, uso compatible dotacional, bienestar social.

I.- Antecedentes

1.- Indica el consultante que es la Comunidad de Madrid, a través de sus órganos competentes, quién pretende la ejecución de obras e instalación de la actividad denominada "Unidad de Estancia Breves" para gestión de sus servicios sociales, en las plantas inferior a la baja y baja del edificio sito en Avenida de Badajoz 14.

2.- En expediente municipal, de referencia 350/2024/22388 consta Declaración Responsable del promotor que fue *declarada ineficaz* por la autoridad municipal con fecha 8 de agosto de 2024. Resolución que no fue objeto de recurso administrativo por la Comunidad de Madrid si bien, y en el actual expediente municipal 350/2025/12376 se formula por el promotor nueva Declaración Responsable para ejecución de las obras necesarias e implantación, en la edificación indicada, de "unidad de estancia breves".

3.- La licencia de construcción del edificio sito en Avenida de Badajoz c/v Virgen de África de Madrid, consta en expediente municipal 371.871/VI de la extinta Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, licencia que definió las obras de construcción de edificio de nueva planta, en lo que interesa, *"construcción de edificio de nueva planta para 27 viviendas: planta sótano (guardería), planta baja (accesos) planas 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª y 9ª a 3 viviendas por planta..."*

4.- Con tales antecedentes, la Coordinación y la Jefatura de los Servicios Técnicos del Distrito de Ciudad Lineal, plantea siguientes cuestiones concretas:

*(i). - **Encuadre de la actividad.** La consulta concluye con: ¿con independencia del uso en el que se encuadre la actividad, es viable la ubicación de piezas destinadas a una actividad que implica la estancia de personas durante 24 horas, en definitiva alojamiento, en planta inferiores a la baja en contacto con el terreno, al ser ocupadas por un plazo inferior a 15 días?*

*(ii).- **Altura mínima libre para el desarrollo de la actividad.** La consulta concluye con ¿cabe interpretar que la reducción a 2,20 m que el artículo 7.3.5 (NNUU del PGOUM 1997) permite para descuelgues aislados de forma excepcional para el uso residencial, puede extenderse a un tercio de la superficie de las piezas destinadas a dormitorios?*

*(iii).- **Ubicación del local en planta inferior al aparcamiento de superficie.** La consulta se concluye con ¿es viable la implantación de una actividad con dormitorios, independientemente del uso en el que se encuadre, en una planta inferior a un aparcamiento en superficie?*

*(iv).- **Aplicación de la Orden 612/1990.** La consulta se concluye con ¿la existencia de la actividad de Centro de Salud Mental anterior, de la que no se localiza la licencia urbanística de implantación, exime de la aplicación de la Orden 612/1990 vigente en la actualidad?*

II.- Cuestiones procedimentales y admisión a trámite de la consulta

La consulta es dirigida a la Comisión Técnica de Seguimiento del Plan General de ordenación Urbana de 1997 regulada en Decreto Alcaldía de 11 de julio de 2024 (BOAM núm. 9674 de 15 de julio de 2024) si bien, mediante nota interior remitida por la Secretaria de la citada Comisión se indica que el contenido de la misma no es competencia de esta y que, en virtud del Decreto de Alcaldía de 17 de julio de 2024 (BOAM núm. 9678 de 19 julio 2024) debe ser atendida por la Comisión Técnica de Medios de Intervención Urbanística (CTMIU).

Se admite a trámite la consulta a los efectos del artículo 14 del Decreto de 19 de julio de 2024 si bien, y dado que la consulta no plantea cuestiones de orden general que hagan necesaria la intervención del órgano colegiado CTMIU y la emisión por ésta de acuerdo con criterios vinculantes para los Servicios municipales, es la **Secretaría Permanente de la CTMIU**, y en aplicación del artículo 13 del Decreto de Alcaldía de 19 de julio de 2024 quién, y con carácter no vinculante, argumenta su parecer en relación con las cuestiones planteadas.

III.- Consideraciones y argumentos en contestación de la consulta

1.- La edificación existente en la Avenida de Badajoz 14 de Madrid, suelo urbano consolidado y edificado, se regula directamente por el PGOUM 1997, en concreto por las determinaciones de la Norma Zonal 3.2, siendo el uso cualificado el residencial, y admitiendo como compatible *en planta baja, inferior a la baja y primera*, el uso dotacional como entendemos resulta del artículo 8.1.29 y 8.1.30 de las NNUU del PGOUM 1997 vigente.

La actividad que se pretende implantar, por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid de conformidad con la documentación aportada por los facultativos del promotor (a la Memoria del proyecto MD 3.1 Programa funcional y necesidades) ... *es la Unidad de Estancias Breves es un recurso destinado a la atención de personas, familias y colectivos que están en situación de emergencia social y carezcan de una alternativa de alojamiento, facilitando un espacio que cubra de manera integral esta necesidad durante un período máximo de 15 días, en espera de que los servicios sociales de atención primaria puedan dar una respuesta adecuada a la emergencia producida. El objetivo es, por lo tanto, ofrecer plazas de alojamiento para apoyar de manera temporal a aquellas personas que se encuentran en situación de emergencia social en la Comunidad de Madrid...*

Así definida la implantación, entendemos, es encuadrable en el artículo 7.3.3 apartado 1 a) iv) NNUU del PGOUM 1997, Uso Dotacional, Equipamiento Básico, tipo Bienestar social entre los que se relacionan centros de servicios sociales sin alojamiento, pero también, *centros de acogida y residencias de tercera edad* que implican actividad de alojamiento.

Con ello queda encuadrada la actividad en cuanto al uso urbanístico.

2.- En relación con la primera cuestión (i) de las planteadas ...*¿ con independencia del uso en el que se encuadre la actividad, es viable la ubicación de piezas destinadas a una actividad que implica la estancia de personas durante 24 horas, en definitiva alojamiento, en planta inferiores a la baja en contacto con el terreno, al ser ocupadas por un plazo inferior a 15 días?, procede, primero, una aclaración conceptual respecto del concepto " sótano" y concepto "planta inferior a la baja", dado que los conceptos de sótano -a que se refiere la licencia de construcción original de la edificación- fueron propios del artículo 9.6.15 de las NNUU del PGOUM de 1985 (hoy derogado, que decía, ... se entiende por planta sótano aquella en que más de un 50% de la superficie edificada, tienen su techo por debajo de la planta baja del edificio...).*

El concepto debe ponerse, en la actualidad, en relación con el concepto de 6.6.15 apartado 3 de las vigentes NNUU de 1997: *...plantas inferiores a la baja ...que son aquellas cuyo nivel de suelo está por debajo del nivel del suelo de la planta baja ...No obstante las plantas inferiores a la baja cuya cara superior del forjado de techo se encuentre a distancia mayor de 150 centímetros , respecto de la rasante de la acera o terreno en contacto con la edificación, se considerará, a todos los efectos, plantas sobre rasante...*, al que añadiríamos el artículo 6.6.15 Planta de las NNUU del PGOUM 1997, *...es toda superficie acondicionada para desarrollar en ella una actividad. El Plan General considera los siguientes tipos de plantas en función de su posición en*

el edificio: 1. Planta Baja. Aquella cuyos niveles de suelo se encuentran situados en las siguientes posiciones, con independencia de que el acceso al edificio se realice por ella o por cualquier otra: a) En edificación en manzana cerrada entre medianeras, entre dos planos paralelos a la rasante en la acera distantes verticalmente más/menos ciento cincuenta (150) centímetros de la misma ...

Pero, en todo caso, la consideración de una planta como baja o inferior a la baja en base a esta definición debe ser unívoca, esto es, la planta debe tener una consideración unitaria sin que pueda admitirse -respecto de una misma planta de la edificación- un doble concepto baja e inferior a la baja, sea por partes o porcentajes de la misma planta. Dicho de otra manera, si la planta, en cualquiera de sus puntos y contactos con el terreno, tiene su cara superior del forjado a menos de 150 centímetros respecto de la rasante del terreno o respecto de la acera, será planta inferior a la baja en su totalidad.

Acudimos ahora y con el Capítulo 6.7 de las NNUU 1997 "Condiciones de Salubridad de los Edificios" al artículo 6.7.10 *Piezas habitables en plantas inferiores a la baja*, y a su apartado 2, *...la instalación en plantas inferiores a la baja de piezas habitables adscritas a usos no residenciales (es el caso) será admisible si se cumplen las condiciones de ventilación e iluminación señaladas en el artículo anterior y las condiciones de seguridad que sean de aplicación de acuerdo con la normativa específica...*, y en su consonancia el artículo 6.7.9 Condiciones de ventilación e iluminación en locales de uso no residencial en su apartado 4 señala, *...en aquéllas piezas habitables adscritas a usos no residenciales, pero que a estos efectos , puedan ser asimilables al uso residencial, tales como habitaciones de establecimientos hoteleros, de residencias de tercera edad, de centros hospitalarios, etc, ...el Ayuntamiento exigirá el cumplimiento de las condiciones de ventilación e iluminación señaladas para las piezas adscritas a locales de uso residencial ...*, y lo indicado en el artículo 6.7.9 que señala cuáles sean esas condiciones de ventilación e iluminación.

Con ello debe acudir al artículo 7.3.8 " condiciones de salubridad de las viviendas" en sus apartados 1 y 2 en cuanto a requisitos de ventilación e iluminación pero, a nuestro juicio, no nos resulta aplicable su apartado 3 *...ninguna vivienda de nueva creación se situará con su suelo , aunque sea parcialmente, por debajo del terreno en contacto con ella ni dispondrá pieza alguna en planta inferior a la baja, salvo la vivienda unifamiliar ...*, por cuanto no estamos ante vivienda de nueva creación y no estamos ante uso residencial sino ante uso dotacional categoría bienestar social.

Luego, y en contestación a lo planteado en consulta, y con el cumplimiento de las condiciones de ventilación, iluminación y seguridad que han quedado recordadas, si sería posible, urbanísticamente, en uso dotacional categoría bienestar social centro de acogida, el alojamiento de personas (su

permanencia estancial en su caso durante 24 horas) en planta inferior a la baja.

3.- En relación con la segunda cuestión (ii) *¿cabe interpretar que la reducción a 2,20 m que concluye 7.3.5 permite para descuelgues aislados en forma excepcional para el uso residencial, puede extenderse a un tercio de la superficie de las piezas destinadas a dormitorios?*

Y en el uso dotacional en el que nos encontramos, es el artículo 7.10.7 *altura de pisos* el que nos indica *...la altura mínima de pisos será de tres (3) metros, salvo que la dotación sea equiparable a otros usos en cuyo caso cumplirá las condiciones establecida para dichos usos ...*, y previendo esta implantación de "Unidad de Estancias Breves" alojamiento de personas en emergencia social, es lógico equiparlo, a estos efectos, al uso residencial (y en todo caso su posible remisión al uso de servicios terciarios en su clase de hospedaje lo que haría es cambiar el contenido de la cuestión y de esta consulta urbanística por cuanto, y como dice el artículo 7.6.1 apartado 2 a) de las NNUU del PGOUM 1997 *...uso hospedaje, destinado a proporcionar alojamiento temporal a la personas, en cualquiera de sus modalidades, incluidas viviendas de uso turístico ... esta clase de uso, a los efectos de las presente Normas y atendiendo a las diferentes modalidades de alojamiento, se remite a las normativas sectoriales en la materia ...*) resultarán de aplicación las reglas del artículo 7.3.5 de las NNUU 1997, precepto que recordamos:

Altura libre de piso. La altura libre mínima de piso de las piezas habitables de la vivienda, excepto de la cocina, será de doscientos cincuenta (250) centímetros que podrá reducirse de forma excepcional por descuelgues aislados de elementos de estructura o instalaciones hasta doscientos veinte (220) centímetros. La altura libre mínima de piezas de la cocina y de las piezas no habitables será de 220 centímetros.

Luego, y si como plantea el consultante, conforme resulte de los planos y documentación aportada por el administrado (en su caso de la inspección que pudieran practicar los servicios técnicos municipales) esa reducción de la altura libre de piso, en las zonas habitables, no es consecuencia, estricta y excepcional de "*descuelgues aislados de la estructura edificación,*" la condición urbanística de *Altura Libre de Piso*, exigida por las NNUU del PGOUM 1997, no se cumpliría.

4.- En relación con la tercera (iii) cuestión planteada por el consultante, *...¿ es viable la implantación de una actividad con dormitorios, independientemente del uso en el que se encuadre, en una planta inferior a un aparcamiento en superficie?* la cuestión es un tanto reiterativa respecto de las ya planteadas; todo dependerá del uso urbanístico en que nos encontremos y de la condición urbanística de la planta en que se ubican los

alojamientos de la Unidad de Estancias Breves, consideración sea como planta baja o como planta inferior a la baja.

Lo que no consideramos aplicable, al caso que se nos ha planteado, es el artículo 7.1.4 apartado 5 "Régimen de los Usos; Determinaciones Generales; Diferentes Usos en un mismo Edificio", *...en ningún caso se admitirán locales de uso terciario recreativo o terciario comercial sobre viviendas...*, pues ni el alojamiento temporal de la Unidad de Estancias Breves es un *uso de vivienda*, ni el aparcamiento de superficie es un uso terciario recreativo o terciario comercial.

5.- Queda por abordar el punto (iv) de la consulta, *... ¿la existencia de la actividad de Centro de Salud Mental anterior, de la que no se localiza la licencia urbanística de implantación, exime de la aplicación de la Orden 612/1990 vigente en la actualidad?*

La existencia de actividad previa (se dice de anterior Centro de Salud Mental) no puede condicionar, ante la presentación de una nueva Declaración Responsable, el ejercicio de las competencias municipales. Una vez que se ha formulado una Declaración Responsable (DR) para implantación de una actividad, las tareas de comprobación municipal, fundadas, entre otras en el artículo 159 de la Ley 9/2001 LSM y artículo 29 de la Ordenanza Municipal 6/2022 de 26 de abril OMLyDRU del Ayuntamiento de Madrid, serán para el cotejo de la actividad pretendida y la Declaración con las determinaciones de la normativa urbanística y normativa sectorial vigente en el momento de formulación de la DR en pretensión de implantación de la nueva actividad, ello camino, en su caso, de un acto de conformidad municipal.

Por tanto tal y como entiende el consultante, mientras sea derecho vigente, resultaran de aplicación las determinaciones del Anexo I de la Orden 612/1990, apartado 1.1.5 del Anexo que determina, *...no se admitirán unidades de la zona residencial en sótanos y semisótanos ...* (ya hemos indicado en apartados anteriores que los conceptos de sótano deben ponerse, en la actualidad de las NNUU del PGOUM 1997, en relación con el concepto de planta inferior a la baja) y esta determinación normativa es, en nuestro juicio legislación sectorial (a efectos del ejercicio de la potestad municipal de *intervención en el uso del suelo* y los artículos 153.1 o 159.4 de la Ley 9/2001 de Suelo de Madrid), si bien no es determinación de nuestro planeamiento urbanístico.

IV.- Conclusiones

En atención al objeto de la consulta y lo argumentado en su contestación pueden fijarse las siguientes:

1.- La actividad que se pretende implantar en la planta baja e inferior a la baja del edificio sito en Avenida de Badajoz de 2 Unidad de estancias Breves” entendemos es encuadrable en el uso urbanístico de dotacional, equipamiento básico, tipo Bienestar social, “centro de acogida” y por lo tanto en los definidos en el artículo 7.3.3 apartado 1 a) iv) de las NNUU del PGOUM 1997 vigente, no siendo urbanísticamente reputable como uso residencial.

La aplicable Norma Zonal 3.2 del PGOUM 1997, y aun siendo el uso cualificado el residencial, admite como compatible el uso dotacional en planta baja, inferior a la baja y primera, como resulta de los artículos 8.1.29 y 8.1.30 de sus Normas Urbanísticas.

2.- Con la aplicación del artículo 6.7.10, a su apartado 2, de las NNUU del PGOUM 1997 resulta que, piezas habitables inferiores a la planta baja, adscritas a usos no residenciales, es admisible si se cumplen las condiciones de ventilación e iluminación señaladas en el artículo 6.7.9 y las condiciones de seguridad que sean de aplicación en normativa específica, luego urbanísticamente, con tales cumplimientos si sería posible la implantación de alojamiento de personas en uso dotacional bienestar social centro de acogida en planta inferior a la baja.

3.- En relación con la cuestión de Altura Libre de Piso que se nos plantea, y en interpretación literal del aplicable artículo 7.3.5 de las NNUU del PGOUM 1997, la reducción a 2,20 centímetros sólo es posible de forma excepcional y motivada, exclusivamente, *por descuelgues aislados de elementos de estructura o instalaciones*, luego y si como plantea el consultante conforme planos y documentación aportada, en su caso conforme resulte de inspección de servicios técnicos municipales, la reducción de altura de piso en zonas habitables, no es consecuencia directa de la excepción prevista en la Norma Urbanística, la obra e implantación de servicios sociales con alojamiento no cumpliría con la norma urbanística.

4.- Las determinaciones del Anexo I apartado 1.1.5 del Anexo de La Orden 612/1990 de 6 de noviembre de la Consejería de Integración Social de la Comunidad, en cuanto a que “ no se admitirán unidades de la zona residencial en sótanos y semisótanos”, siendo el concepto sótano, en nuestra normativa urbanística vigente relativo a la actual regulación del concepto de planta inferior a la baja, serán de aplicación como legislación sectorial en el ejercicio de la potestad municipal de intervención en el uso del suelo referido en el artículo 153.1 o artículo 159.4 de la Ley 9/2001 de Suelo de Madrid.

El momento y normativa a tener en cuenta en el ejercicio de tal potestad municipal consideramos es la vigente en fecha de la formulación, por el administrado y promotor, de su Declaración Responsable.