



Área de Desarrollo Urbano
Ayuntamiento de Madrid

AVANCE DE LA MODIFICACIÓN DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS DEL PGOUM DE 1997

Madrid, 15 de noviembre de 2021

Enrique Villalobos Juan, con DNI 05405883 D, en calidad de presidente de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid, y en representación de la misma, con domicilio social en Camino de Vinateros, 53 bis, de Madrid, CP 28030, ante ese organismo comparece y como mejor proceda en derecho

DICE

Que, dentro del plazo establecido, presenta al avance de la modificación de las normas urbanísticas del PGOUM de 1997, aprobado por la Junta de Gobierno, en su sesión del 19 de julio de 2021, las siguientes

SUGERENCIAS

INTRODUCCIÓN

El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 cuenta con 24 años. Ese solo dato sirve para calificarlo de obsoleto, anticuado, desfasado...

- En general, un cuarto de siglo es excesivo para un plan de esta naturaleza, cuya duración no debiera prolongarse mucho más allá de tres cuatrienios.
- El PGOUM97, además, se ha visto muy *tocado* por:
 - El gran número de modificaciones puntuales de que ha sido objeto desde su aprobación. Muchas de ellas han tenido un enorme calado y de facto han supuesto la alteración del modelo territorial adoptado, por lo que en buena lid debieron abordarse como revisión, en los términos del artículo 68.3 de la

LSCM. Tal es el caso, por ejemplo, de las modificaciones puntuales que han afectado a la operación Chamartín.

- La sentencia anulatoria del Tribunal Supremo sobre 22 desarrollos urbanísticos, finalmente subsanada mediante el procedimiento tan discutible como sui generis de la (re)aprobación exprés del PGOUM97 y del PGOUM85 en 2013.
 - La anticipación de la aprobación de los PAUS de Arroyo del Fresno, Las Tablas, Sanchinarro, Montecarmelo, Vallecas y Carabanchel para sustraerlos al proceso de revisión del Plan General. Sancionaron el salto de la huella urbana sobre el cinturón de la M-40 en la carrera por colmar el suelo municipal. Ese es uno de los objetivos del PGOUM97, no así del PGOUM85.
 - La transformación de la M-30. Probablemente se trata de una de las mayores operaciones urbanísticas llevadas a cabo en la ciudad en las últimas décadas. Amén del extraordinario coste económico que supuso para las arcas municipales, alteró no solo el modelo territorial, sino también redefinió en buena medida el modelo de movilidad. Sin embargo, es una actuación extraplan, ajena al plan.
- Los conceptos que articulan el PGOUM97 chocan con el discurso urbanístico actual, bien resumido en la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito en 2016.

En efecto, el plan general entre las líneas estratégicas que lo articulan subrayó el objetivo “de plantear el futuro urbanístico de Madrid al límite de su capacidad de acogida” (Memoria, pág. 78). Los redactores de la Memoria dicen en ella que se enfrentaron a un gran interrogante, seguido de una respuesta (Memoria, pág. 79):

¿Cuál podría ser el límite de capacidad de acogida de nuevos asentamientos en el término municipal, sin plazo temporal fijo de desarrollo, y desde un enfoque metropolitano?

(...)

... el proyecto de futuro contiene esa respuesta y planifica la ciudad al límite de la capacidad de acogida (...).

El Plan, por tanto, responde a un paradigma desarrollista: salvando los suelos especialmente protegidos por sus altos valores ecológicos, el resto son considerados como “retales de suelo vacante” cuyo destino es la urbanización.

El documento de *Evaluación* del PGOUM97, redactado por el equipo que aborda, en 2012, la malograda revisión de aquel, marcó de manera nítida las distancias con estas ideas. Decía el citado documento:

Pág. 50. Y por último, en materia ambiental, la insuficiencia de las propuestas, y también su escasa relación con otras propuestas e instrumentos del Plan, la prioridad concedida al crecimiento en el territorio frente a la atención de las

carencias de la ciudad existente, y la ausencia de una acción continua y sistemática para integrar la variable ambiental en el desarrollo urbanístico, son sus principales limitaciones.

Pág. 50. Al llevar el planeamiento al límite de la capacidad de acogida del término municipal, pero sin considerar los límites ambientales, sociales y económicos del modelo, se consolida un proceso expansivo con un gran consumo de suelo. El modelo urbanístico para el desarrollo de la ciudad del Plan General, iniciado con los PAU y continuado con leves correcciones en los nuevos desarrollos, está basado en criterios de baja densidad, con cifras por debajo de las 35 viviendas por hectárea.

Pág. 129. El planeamiento al límite de la capacidad territorial del municipio no constituye por sí mismo un factor de estabilización del mercado inmobiliario residencial, y por el contrario sí plantea un modelo de desarrollo urbano extremadamente caro en términos de generación y mantenimiento de las redes públicas de infraestructuras (de transporte, abastecimiento, saneamiento, etc.) implicadas.

Esta crítica, hecha desde el Área de Infraestructura, Vivienda y Suelo, tiene una gran relevancia por venir de quien viene y sirve para asentar una idea opuesta al plan de 1997; a saber, el objetivo ha de ser volver sobre la ciudad existente. No se trata de extender y extender la huella urbana, sino de trabajar sobre la huella consolidada a fin de recoserla, reciclarla...

La FRAVM ya defendió una perspectiva similar en el trámite de la revisión en 1995, unos 18 años antes. Así, en el texto del escrito de sugerencias (pág. 25) al avance de nuevo plan general decía:

*Defendemos la continuidad del planeamiento vigente al menos en un sentido: **Madrid es una ciudad acabada en precario y disfuncional**, de manera que el nuevo PGOUM habría de trabajar sobre el objetivo prioritario de rematarla en los bordes, descongestionarla, regenerar los ámbitos degradados, superar los déficit dotacionales, suprimir los vacíos intersticiales internos, favorecer el acceso de los jóvenes al alojamiento, rehabilitar la edificación deficiente, erradicar el chabolismo y la infravivienda, restaurar el uso residencial de las viviendas vacías, desarrollar una rigurosa política medioambiental...*

En el mandato 2015-2019, al inicio, se abrió el debate acerca de la oportunidad de revisar el PGOUM97. Un discurso defendía que no era necesario, pues es un proceso que entraña mucho tiempo y consume bastantes recursos. Se argumentaba que, antes que un nuevo plan general, era preferible elaborar planes estratégicos y sectoriales. Otro discurso defendía que la práctica urbanística en la ciudad está muy condicionada por el plan general y por los planeamientos de desarrollo y que, por tanto, el tratar de obviar ese hecho llevaría a una mayor judicialización del día a día y ello en una situación ya muy litigiosa. De tal modo, concluía: es preciso revisar aunque eso

suponga embarcarse en un trámite largo y farragoso. Se optó por la primera alternativa, pero el paso del tiempo ha dado la razón, al menos en parte, a la segunda.

Es cierto, no obstante, que sobre la eventual revisión del PGOUM97 pende la posibilidad de que la Asamblea de Madrid retome los trabajos de elaboración de una nueva ley del suelo. En tal caso, la revisión sería inoportuna hasta no contar con el marco legal despejado. Pero, ¿hasta cuándo se puede esperar? Mientras se deshoja la margarita, el plan vigente es una rémora.

La cuestión enmarca la modificación en marcha de las NN UU. Esta, en realidad, es una serie o una colección de modificaciones puntuales. Ahí reside su principal limitación. No puede contradecir los lineamientos del plan, ni incorporar de forma consecuente los nuevos conceptos y enfoques.

La modificación, aparte los objetivos específicos que justifican cada una de las 18 propuestas, hace especial hincapié en la simplificación de los procedimientos administrativos y en la necesidad de aligerar las exigencias que se plantean a los operadores urbanísticos. Todo ello permitiría abreviar los plazos de actuación, reducir costes, hacer más sencillos los trámites, contribuir a dinamizar la actividad económica...

Así expresados son objetivos plausibles. Acotar la burocracia es un requerimiento ciudadano. Sin embargo, una cosa es simplificar y otra muy distinta es desregular o suprimir las normas que estructuran el urbanismo. Como demuestran las consecuencias del binomio <<ladrillismo-desregulación>> en la génesis y desarrollo de la crisis de 2008, ignorar u obviar la diferencia, a medio y largo plazo, tiene malos resultados.

A nuestro juicio, la presente modificación de las NN UU incurre en varias de las propuestas en esa deriva:

- Sea porque se resiste a regular, establecer normas... Es el caso, por ejemplo, de la muy tímida regulación que se propone a propósito de la implantación de cocinas industriales o agrupadas en las zonas residenciales. Lo mismo es aplicable al almacenaje con reparto a domicilio y al almacenaje logístico. Peor es el caso de los locales de apuestas que no aparecen en la modificación a pesar de que hay una resolución del pleno municipal favorable a limitar y establecer cautelas sobre esa actividad.
- Sea porque renuncia a insistir en la aplicación de determinados retos del PGOUM97 bajo el argumento de que son inviables. Tal sucede, por ejemplo, a propósito de la apertura de patios en el interior de las parcelas de los edificios en el casco antiguo.
- Sea porque suprime la exigencia de planes especiales a determinadas operaciones. El ejemplo más claro al respecto lo encontramos en la propuesta de sustituir los PCUAU por los ERIU.

Uno de los aspectos que mayor interés nos suscita de la modificación es la forma en que aborda la aparición de nuevos usos. La experiencia dice que ante los nuevos usos, sea un hecho más o menos consumado, sea un fenómeno emergente, la administración se resiste a regular-actuar. Los argumentos para ello son conocidos y recurrentes.

Uno es el temor a que “los tribunales lo tiren”. La excusa deja en mal lugar al personal funcional, pero no sirve, en modo alguno, para justificar la inacción. Es verdad que el ayuntamiento pierde numerosos casos en los juzgados, pero no es menos cierto que con demasiada frecuencia los reveses se deben no al fondo del asunto, sino a defectos de forma en los trámites, falta de justificación de las decisiones o resoluciones, empleo inadecuado de la figura jurídica... Esto es, la *culpa* no es (o no suele ser) de los jueces, sino de errores -a veces de bulto- en el hacer municipal.

Otro argumento es la libertad de empresa, la libre competencia, los derechos de propiedad... Son derechos reconocidos en los artículos 38 y 33 de la CE. Ahora bien, la regulación de los usos y las actividades no cuestiona, en modo alguno, tales derechos. Por lo demás, no son derechos irrestrictos, sino que operan en conjunción con otros derechos y principios. Así, el de propiedad se desarrolla dentro del respeto a la función social de ésta, el de libre empresa lo hace en conjunción con la planificación. Ambos se han de coherar o hacer compatibles con otros derechos igualmente recogidos en la CE: a la protección de la salud (art. 43), a un medio ambiente adecuado (art. 45) o a una vivienda digna (art. 47). Aquéllos son, por tanto, derechos que se modulan dentro de un todo más amplio. Omitir este detalle equivale a hacer una lectura sesgada o interesada de la CE.

Por otra parte, hay que considerar que los usos que aquí se están examinando no solo tienen implicaciones claras sobre la calidad del medio ambiente urbano, la disponibilidad de viviendas para el alquiler residencial o la salud física y psíquica de las poblaciones residentes en los entornos en que aquéllos se implantan, sino también sobre la inviolabilidad del domicilio, salvaguardada como un derecho fundamental en el artículo 18 de la CE.

El último dato es crucial toda vez que el art. 18 está incluido en la sección primera del capítulo segundo del título primero de la CE, mientras que los artículos 33 y 38 lo están en la sección segunda. La prelación de primero respecto de los segundos viene sancionada por el artículo 53.2. La inviolabilidad del domicilio es un derecho fundamental, mientras que los de propiedad y libre empresa no lo son.

Qué se ha de entender por inviolabilidad del domicilio viene dado por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH):

“Derecho al respeto a la vida privada y familiar

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y

constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.

Este artículo reviste una enorme importancia, pues es el que ha utilizado reiteradamente el TEDH para “ecologizar” el CEDH. Extiende el concepto de “domicilio”, de modo que por él entiende no solo el espacio físico, sino también el derecho a disfrutarlo sin injerencias externas. La extensión va más allá, en tanto que la violación de dicho derecho incluye tanto los ataques materiales (por ejemplo, la entrada no autorizada en una vivienda) como inmateriales (por ejemplo, los ruidos, los malos olores, los gases tóxicos, el deterioro del medio ambiente... que acosan la vivienda).

España cuenta con una colección de sentencias desfavorables del TEDH sobre este particular, que arranca con la sentencia sobre *el caso López Ostra contra España*, de 1994. Aquí se dirimía un conflicto entre la señora López Ostra y la instalación de una depuradora de aguas y residuos químicos en el municipio murciano de Lorca. Aquella desprendía sulfuro de hidrógeno que causaba olores nauseabundos y ponía en peligro la salud de las personas que residían en las proximidades. El Tribunal estimó que las emisiones suponían una intromisión intolerable en el domicilio contraria al artículo 8 del CEDH.

A tenor de las sentencias del TEDH, el artículo 8 se ve vulnerado cuando concurren dos elementos en la injerencia: el efecto dañino directo e inmediato y la gravedad medida por la duración y la intensidad. Los ruidos, los malos olores, las molestias... que se derivan de actividades como las VUT, las cocinas industriales... son impactos directos, duraderos e intensos.

Como no podía ser de otra manera, las sentencias del TEDH han dejado su huella sobre las resoluciones de los tribunales españoles. En particular, el Tribunal Constitucional en una de sus sentencias (STC 119/2001) dice:

“... este mismo Tribunal ha identificado como "domicilio inviolable" el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y donde ejerce su libertad más íntima. Consecuentemente, hemos señalado que el objeto específico de protección en este derecho fundamental es tanto el espacio físico en sí mismo como también lo que en él hay de emanación de la persona que lo habita.

... debemos señalar que estos derechos han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. En efecto, habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (STC 12/1994, de 17 de enero, FJ 6), se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya

mencionadas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada.

... el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tiene sobre la salud de las personas (v. gr. deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas)”.

Solo resta añadir que esta doctrina acerca de la inviolabilidad del domicilio supone y debe suponer, para los poderes públicos, una doble lectura: a) están obligados a no hacer cosas que supongan injerencia y b) lo están igualmente a evitar que otros particulares lo hagan. Es una lectura imperativa: obligación de <<no hacer>> y obligación de <<hacer>>.

Otro argumento que se esgrime contra la regulación de determinados usos y prácticas lucrativas es la Directiva Europea sobre la liberalización de los servicios. Ésta fue transpuesta a la legislación española en la Ley 17/2009, *sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*. Pues bien, ni la Directiva ni la Ley impiden establecer normas regulatorias de las actividades. Exigen, eso sí, que las obligaciones, prohibiciones, condiciones o límites cuando se establezcan no sean discriminatorias, estén justificadas por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionadas. En particular, el artículo 4 de la Directiva (reproducido literalmente en el artículo 3 de la Ley 17/2009) define:

“<<razón imperiosa de interés general>>, razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural” (los subrayados son nuestros).

Sobre el asunto se ha pronunciado recientemente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a propósito de las seis cuestiones prejudiciales planteadas por la Cour de Cassation de Francia en relación al litigio entablado contra las normas reguladoras de la VUT acordadas por el Ayuntamiento de París. En este caso, el TJUE avala las medidas adoptadas por las autoridades parisinas alegando que hay necesidad, que son proporcionadas, claras, objetivas e inequívocas.

En fin, otra razón que dan las administraciones para no regular es que “no se puede prohibir la actividad económica” en tanto que genera riqueza y empleo. El argumento, sin embargo, es tramposo. Lo es, en primer lugar, al incurrir en un reduccionismo grosero: regular no es prohibir. Es establecer reglas, obligaciones, condiciones, límites y, en determinados supuestos, prohibiciones. Todo ello entraña restricciones, orden, sí, como en cualquier otro ámbito de la vida. Lo contrario es la ley de la selva. Ésta, en cierto modo, impera hoy en la proliferación, por ejemplo, de las VUT y de las terrazas y ya se deja ver en el surgimiento de las dark kitchen y los dark store. El argumento es tramposo, además, en tanto que el “crean empleo y riqueza” habría de matizarse con el “cuánto” y el “qué tipo de empleo”. ¿Cuántos puestos crean las VUT? ¿Dónde pagan sus impuestos Airbnb o Uber? ¿Cuáles son las condiciones de trabajo de los *riders*? ¿Qué efectos o consecuencias tienen los modelos laborales de estas actividades sobre los modelos en el resto de la economía, especialmente en los sectores más próximos? ¿Cuánto empleo se destruye en otros segmentos del mercado de trabajo a causa de la competencia de estas actividades? ¿Cuál es el peso de la economía sumergida en ellas?

El urbanismo moderno aboga por la ciudad mediterránea, compacta, compleja, de los 15 minutos... En ella, pues, la mezcla de usos y la proximidad son primordiales. La aplicación de sendos principios no puede ser acrítica ni frívola, sino que se ha de modular en función de la compatibilidad de usos. De lo contrario será peor el remedio que la enfermedad. El urbanismo moderno también aboga, no menos, sino en el mismo plano de prioridad, por la ciudad socialmente cohesionada, habitable y metabólicamente sostenible. La coexistencia de la residencia con usos molestos, contaminantes, invasivos de la intimidad se compadece mal con tales principios, tanto más cuanto aquéllos se masifican y rompen todos los umbrales de concentración. Una cosa es la mezcla o la mixtura o la hibridación de usos y otra cosa es la amalgama del agua con el aceite.

Obviamente, no se cuestiona que haya alojamiento para turistas, ni venta de platos preparados a domicilio, ni comercio electrónico, ni espacios de ocio... El problema está en que la convivencia de tales actividades con las viviendas crea contradicciones con la población residente en sus entornos o, en el caso de los locales de apuestas, con los centros escolares próximos. La solución en unos casos será la segregación y en otros la adopción de medidas de compatibilización. Lo que no es aceptable es la ausencia de respuesta por parte de la administración o seguir la estrategia del avestruz. Al respecto es oportuno recordar la sentencia en casación del Tribunal Supremo (TS) sobre el recurso interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) contra, a su vez, la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en la que rechazaba el contencioso de la CNMC al acuerdo Ayuntamiento de Bilbao que, mediante una modificación del PGOUM, establece una regulación estricta del uso de alojamiento turístico. En ella, el TS enfatiza que la administración no solo puede, sino que debe inexorablemente tomar medidas cuando el interés general está en juego. Tal es el alcance de la figura de la potestad del planeamiento, que se ejerce de manera discrecional, pero no arbitraria. Dice el TS:

"La potestad para establecer, reformar o cambiar la planificación urbanística no es sólo una potestad, sino que constituye, además, un deber administrativo de inexorable cumplimiento cuando las circunstancias del caso lo exijan, como señala el artículo 156.d) del Reglamento de Planeamiento. Estas circunstancias del caso vienen representadas por la satisfacción de los intereses generales, que pueden demandar los cambios precisos para mejorar y perfeccionar la ordenación del suelo. En definitiva, la potestad de planeamiento incluye la de su reforma o sustitución, para realizar los ajustes necesarios a las exigencias cambiantes del interés público. Esta doctrina tradicional, y consolidada por la jurisprudencia de esta Sala, sobre el ejercicio del "ius variandi" no está exenta de límites. Así, los contornos dentro de los cuales se ha de mover la decisión del planificador son, quizás el más significativo, la proscripción de la arbitrariedad, pues la decisión tiene un carácter discrecional, pero nunca arbitrario, de modo que resultan de aplicación las técnicas tradicionales del control de los actos discrecionales, como el control de los hechos determinantes, la motivación y no incurrir en desviación de poder. Además, ha de ajustarse en tal planificación al interés público que constituye el epicentro de toda su actuación, siempre tomando en consideración la función social que constitucionalmente cumple el derecho de propiedad, ex artículo 33.2 de la CE".

Uno de los argumentos recurrentes que utiliza la CNMC contra la regulación de determinados usos y actividades económicas es que dificulta la competencia o, dicho de otra manera, que erige barreras de entrada a las nuevas iniciativas empresariales y, por tanto, privilegia a las empresas que ya operan en el mercado. Más allá de que habría mucho que decir sobre los modelos decimonónicos de competencia que la CNMC favorece y sobre los supuestos de ausencia de competencia en que parece preferir mirar para otro lado (uno de ellos el de comercialización de las VUT, ampliamente dominado por Airbnb, o el oligopolio que ejercen Codere y Sportium en el sector de los locales de apuestas), lo cierto es que las vecinas y los vecinos que expresan sus quejas y demandas contra la anomia en que se mueven dichas actividades no lo hacen para beneficiar, pongamos por caso, a los hoteles o a los restaurantes o a equis grupos empresariales, lo hacen porque sienten vulnerados sus derechos y bienestar y, al tiempo, sienten que la administración no les protege, sino que antepone -por acción o por omisión- los intereses, por ejemplo, de Airbnb, Booking, Homeaway, Glovo, Just Eat, Amazon, Deliveroo, Uber Eats, Keats, Codere, Sportium...

PROPUESTA 2: DESTINO TRANSITORIO DE SOLARES

El destino transitorio de los solares a usos distintos del previsto en el planeamiento ya está regulado en las NN UU vigentes. La modificación mejora la redacción, amplía los supuestos de aplicación de la figura, fija un límite temporal máximo de 4 años a la autorización y establece las condiciones que deben reunir las actividades.

La figura de los usos transitorios es de sentido común. Si un suelo está vacante y no se prevé desarrollar en él a corto plazo el uso para el que está previsto, ¿por qué no permitir otros destinos que satisfagan las necesidades y demandas de la población? Al amparo de la noción de *usos provisionales* se están aprovechando, en múltiples ciudades, los solares como lugares estanciales, pistas deportivas, huertos urbanos... Es de sobra conocido el éxito del programa *Esto no es un solar* impulsado años atrás por el ayuntamiento de Zaragoza. El programa de *Barrios productores* del ayuntamiento de Madrid apunta en esa dirección.

La reconversión de espacios vacíos en dotaciones provisionales propicia y fomenta:

- La participación y las iniciativas ciudadanas. Fortalece el tejido social.
- La recuperación y rehabilitación de áreas degradadas e incluso vandalizadas y/o que hacen de vertederos improvisados.
- El incremento de la infraestructura verde y la naturalización de la ciudad, con el subsiguiente beneficio sobre el amortiguamiento de la isla de calor.
- El logro de suelo para reducir déficit dotacionales en materia de plazas públicas, equipamientos, etc., tanto más importante en distritos y barrios colmatados.
- La mejora del paisaje urbano.
- La creación de empleo.
- El aumento de la complejidad urbana o la mezcla de usos.

No obstante, la enumeración de los aspectos positivos de la citada reconversión no puede velar la existencia de riesgos. Merece la pena hacer hincapié en seis:

- La instalación de usos que con el paso del tiempo se hacen permanentes o desvirtúan el uso previsto en el planeamiento. Valga un caso real para ilustrar este riesgo. Buena parte de las zonas verdes del Ensanche de Vallecas están deterioradas, mal conservadas. Al tiempo, el barrio sufre un acusado déficit de equipamientos básicos. De ahí que, cuando se planteó una consulta ciudadana sobre varias parcelas dotacionales en las que desarrollar el programa de *Barrios productores*, muchas vecinas y vecinos mostraran aceradas críticas y respuestas sarcásticas.



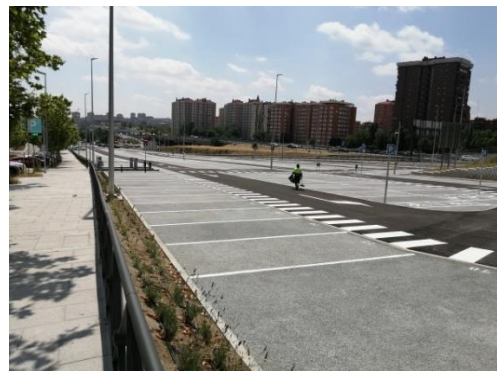
- El desarrollo de actividades que, por su proximidad a las viviendas, son molestas, tales como la colocación de canchas deportivas, vale decir, debajo de las ventanas o de espacios estanciales que se convierten en lugares para hacer el botellón.
- La implantación de usos lucrativos invasivos. En estos momentos se cuenta en la ciudad con dos ejemplos paradigmáticos al respecto: las carpas erigidas en los terrenos de ADIF adyacentes a la antigua estación de ferrocarriles de Delicias y la carpa que se quiere levantar en el solar municipal de la avda. de Machupicho, nº 42, acompañada por un macroaparcamiento. En ninguno de los dos ejemplos se han considerado las molestias que entrañan en sendas zonas residenciales: contaminación atmosférica y acústica, congestión de la movilidad, alteración de la cotidianeidad en unos ámbitos en los que impera la tranquilidad y la convivencia... Por lo demás, los dos casos revelan una indisimulada privatización-mercantilización del espacio público.



Fuente: FRAVM

- La franca contradicción con las expectativas y demandas ciudadanas. Los vecinos y vecinas llevan largo tiempo esperando y/o reivindicando unos determinados terrenos para edificar, por ejemplo, un instituto o un centro de salud u otros equipamientos básicos y la administración titular decide -haciendo caso omiso de todo ello- destinarlo a otro uso. Los dos ejemplos citados en el párrafo anterior sirven para ilustrar el supuesto. También vale recordar el caso de la parcela municipal colindante con el CEIP Juan Zaragüeta, cedida a Iberdrola para construir un parking para sus empleados/as, a pesar de las reiteradas peticiones de la comunidad escolar de cederla al colegio. Afortunadamente la decisión fue revertida por un acuerdo del pleno del ayuntamiento.
- La admisión de usos que se desvían o incluso chocan con determinadas políticas municipales. La ampliación de supuestos que contempla el texto de la modificación en el artículo 2.2.7.d (“aparcamiento de vehículos sobre rasante”), así planteada, sin acotación alguna, puede entrar en colisión con el objetivo de restringir el aparcamiento en determinados ámbitos de la ciudad como medida de disuasión del uso del coche particular y de fomento del transporte público. Tal es uno de los objetivos de la Ordenanza de Movilidad recientemente aprobada y, sin ir más lejos, de la propuesta nº 12 de la presente modificación de las NN UU.

- El estiramiento abusivo de la figura de los usos provisionales o transitorios para materializar actividades variopintas. El programa municipal de aparcamientos disuasorios -del que el ayuntamiento ha desistido recientemente- localizaba varios de ellos (avda. de la Aviación, Hortaleza, Fuente de la Mora, San Fermín, Colonia Jardín...) en parcelas dotacionales y zonas verdes. Se sorteaba el escollo declarando la instalación como uso provisional. ¿Se trataba de un uso temporal? ¿Se invierten millones de euros del erario municipal en un parking para solo cuatro años? En realidad, la figura se utilizaba de manera oportunista, como un subterfugio. Otra cuestión -aunque no del todo ajena al asunto aquí tratado- es que, para más inri, el parking de la avda. de la Aviación haya mermado el total de plazas disponibles para los/as vecinos/as del barrio de Parque Europa o que el de Fuente de la Mora esté vacío.



Parking de Fuente de la Mora. 02/06/2021. 12 h. Fuente FRAVM

Hechas las reservas anteriores al, valga la redundancia, mal uso de la figura de los usos transitorios, las virtudes de la reconversión de solares vacíos a huertos urbanos, equipamientos locales, zonas estanciales... son tantas y de tal magnitud que no solo nos parece un acierto regularla, sino que, a nuestro juicio, la corporación municipal debiera ser proactiva. Esto es, se trataría de no solo permitir la reconversión, sino de animarla.

En tal sentido, planteamos las siguientes sugerencias:

- Los usos transitorios se deben autorizar (o no) de manera justificada con referencia al interés general.
- Los destinos admisibles serán los contemplados en el texto de la modificación con las siguientes acotaciones:
 - Equipamiento **local** para el descanso, estancia y esparcimiento de personas.
 - De manera excepcional, aparcamiento de vehículos sobre rasante, siempre fuera del ámbito de la M-30, previo acondicionamiento del terreno y previa consulta ciudadana. Se requerirá informe del Área de Movilidad acerca de la conformidad con la estrategia de una movilidad sostenible.
- La propuesta de implantación de usos transitorios puede ser iniciativa de:
 - El ayuntamiento, sobre suelos públicos y privados.

- El propietario sobre sus terrenos, en el caso de privados y otras administraciones.
- Vecinas/os, sobre suelos públicos y privados.
- En el primer y el tercer supuestos anteriores, tratándose de usos transitorios de huerto urbano, zona estancial o cancha deportiva básica pública, si la iniciativa cae sobre terrenos privados, el titular debe dar su consentimiento. Si no lo da, ha de motivar la negativa. Entre otras razones, será un motivo de negativa aceptable el hecho de que el solar cuente con vegetación cultivada (no simplemente espontánea) y que cumpla los requisitos del artículo 2.2.6.4.c., con la redacción que se propone más adelante para éste. En ningún caso el propietario podrá ser obligado a asumir costes u otras penalidades relacionadas con la implantación y desarrollo de las actividades y podrá recuperar el uso de los terrenos tan pronto vaya a ejecutar las previsiones del planeamiento. Una vez finalizado el plazo, los terrenos le serán devueltos en las debidas condiciones. El propietario no tendrá derecho a contraprestación económica por dar el consentimiento.
- Sobre las condiciones. Además de las señaladas en la modificación, habría que añadir la siguiente:
 - En el supuesto de que los usos transitorios se implanten en zonas residenciales se deberá justificar que no tendrán impactos medioambientales negativos (contaminación acústica y/o atmosférica) sobre el entorno, especialmente las edificaciones próximas. La existencia de impactos previsibles antes de la implantación o si se dan una vez implantados será motivo suficiente para denegar o retirar, respectivamente, la autorización.
 - Si transcurridos los 4 años, de manera justificada, no se prevé el desarrollo en el solar de los usos fijados por el planeamiento, el Área de Desarrollo Urbano podrá acordar la prórroga del plazo anualmente. Esta prórroga será de aplicación únicamente en los supuestos de que el destino transitorio sea de:
 - Huerto urbano.
 - Zona estancial.
 - Cancha deportiva pública básica.
- Modificar el artículo 2.2.6.4.c de las NN UU:

NN UU	Sugerencia
Limpieza y salubridad: El solar deberá estar permanentemente limpio. Desprovisto de cualquier tipo de vegetación espontánea o cultivada. Sin ningún resto orgánico o mineral que pueda alimentar o albergar animales o plantas portadoras o transmisoras de enfermedades o producir malos olores.	Limpieza y salubridad: El solar deberá estar permanentemente limpio. Desprovisto de cualquier tipo de vegetación espontánea o cultivada. Sin ningún resto orgánico o mineral que pueda alimentar o albergar animales o plantas portadoras o transmisoras de enfermedades o producir malos olores.

Como se puede deducir, los objetivos que moldean estas sugerencias se resumen en los siguientes:

- Promover la participación y la iniciativa ciudadanas.
- Impulsar la implicación de la ciudadanía en el cuidado de los bienes comunes.
- Fomentar la naturalización de los espacios vacíos, reducir la isla de calor.
- Aumentar los estándares dotacionales, la red local de equipamientos.
- Recuperar y regenerar los terrenos degradados.
- Mejorar el paisaje del espacio público.
- Incrementar la complejidad-diversidad urbana.
- Impedir la privatización encubierta del suelo público, exigiendo la primacía del interés general.
- Quitar espacio al coche para dárselo a las personas.
- Crear empleo.
- Obstaculizar el uso torticero de la figura de los usos transitorios.
- Prevenir/impedir impactos molestos sobre los entornos residenciales.

PROPUESTA 4: ESTUDIO DE REPERCUSIÓN POR IMPLANTACIÓN DE USOS

Los EIRU vienen a reemplazar a los PCUAU. El cambio es justificado en el texto de la modificación achacando a los PCUAU ser una traba, un trámite excesivo e innecesario, que genera importantes retrasos en la autorización de las actividades sujetas a ellos y que representan un coste elevado para los promotores. Serían una suerte de prelicencia, un doble control redundante de los controles que entrañan la concesión de las licencias o las declaraciones responsables. En definitiva, “no se ajustan a su naturaleza de instrumento de planeamiento urbanístico” y en su lugar, “la regulación directa de las condiciones normativas garantiza la correcta implantación del uso o actividad”.

De los siete apartados en los que, en la actualidad, es requerida la aprobación de un PCUAU, se plantea la supresión en unos casos, se remite a la elaboración de plan especial en otros y en los siguientes asuntos aquel es sustituido por la redacción de un ERIU:

- Los usos autorizables y autorizables especiales.
- Los usos terciario-recreativos y otros usos terciarios en determinadas categorías y tipos.
- Los equipamientos privados (anteriores al PG97) en los ámbitos de la NZ 2.

A su vez, las NN UU definen los usos autorizables como aquellos que:

Son usos que el Plan General prevé su posible implantación a través de un Plan Especial que analizará su viabilidad en función de la incidencia urbanística en su ámbito de implantación. Dicho Plan incorporará los estudios sectoriales pertinentes adecuados a las características concretas del uso pretendido. (...).

El Plan Especial deberá evaluar los aspectos cuantitativos o cualitativos del uso pretendido para evitar la colisión con los usos cualificados de la zona, área o sector correspondiente y la tergiversación de las condiciones urbanísticas de sus ámbitos de influencia.

Antes de adentrarnos en el tema, es oportuno reparar en el primer párrafo de la definición de los usos autorizables: “posible implantación a través de un Plan Especial”. Se puede entender -y así lo entendemos- que la eliminación de la figura del PE introduce un cambio muy sustantivo en el concepto de uso autorizable, de manera que se estaría alterando el modelo de usos del PG97. En tal caso, habría que revisar el plan, no vale con una modificación parcial de la normativa, de acuerdo con los artículos 67 y 68 de la LSCM.

La diferencia entre un PE y un ERIU no tiene discusión, implica bajar de un instrumento de planeamiento a una simple consulta urbanística. El primero conlleva información pública, participación ciudadana, deliberación democrática entre diferentes opciones, aprobación por el pleno municipal... El segundo, tal y como está recogido en la propuesta de modificación, se concreta en una especie de test para constatar que se

cumplen todas las condiciones, que es resuelto en el ADA. Por tanto, de un plumazo se hurta el debate, la participación ciudadana y la decisión en el pleno. No se está simplificando el procedimiento, se está cambiándolo de raíz. No se está reduciendo burocracia, salvo que se entienda que la participación ciudadana y la deliberación en el pleno municipal son burocracia. El PE supone un margen de discrecionalidad (que no de arbitrariedad) y de creación: diagnóstico, evaluación de alternativas y decisión. En una consulta urbanística especial (según el artículo 14 de la OMTLU), el ADA se limita a constatar que la propuesta técnica cumple o no con la normativa, de ahí la similitud con un test o con un chequeo. Se sustituye la lógica y formas del planeamiento por la lógica y formas de la aprobación de las licencias o de comprobación de las declaraciones responsables.

No es solo una cuestión de rango. El EIRU, tal como es propuesto, no tomará en consideración los aspectos medioambientales, ni las consideraciones estéticas, ni los efectos acumulativos y sinérgicos de la implantación de un determinado uso en un ámbito concreto, salvo que el órgano competente, a la vista de las particularidades del caso, solicite informes complementarios. La perspectiva holista de los PECUAU desaparece.

Pero, ¿tienen sentido los PCUAU? En el caso de los usos autorizables, como dice la definición de estos, sirven o deberían servir para evitar la colisión con los usos cualificados en el espacio de que se trate y la tergiversación de las condiciones urbanísticas. Así, son herramientas para preservar las funciones residenciales en el centro de la ciudad o los usos industriales en los polígonos o, dicho de forma más genérica, sirven o deberían servir, por ejemplo, para proteger los llamados *usos pobres* del suelo frente a la invasión de los *usos ricos*. Son, así pues, al menos en la teoría, instrumentos de defensa y promoción de un modelo de ciudad compleja, que buscan la mezcla de los usos y actividades y, al tiempo, impiden que el único criterio de la rentabilidad inmobiliaria vaya asentando y removiendo qué usos y actividades en qué lugares y momentos. La nefasta gestión de tales procesos es la culpable en parte de fenómenos como la terciarización del parque de viviendas del casco antiguo, la gentrificación de determinados barrios o la fuga fuera de la ciudad de las empresas y los empleos industriales, por citar solo algunos ejemplos. Entre los objetivos del PG97 justamente se hallan el atajar estas derivas, si bien es verdad que de manera muy tibia e inconsecuente. El Preavance de la revisión inconclusa del PGOUM que se inició en 2011 hizo diagnósticos certeros sobre algunas de estas cuestiones.

Se podrá argumentar que, en la práctica, los PCUAU no han sido instrumentos eficaces para el logro de los objetivos que se planteaban y que, en efecto, han devenido en un simple trámite para cumplir el expediente. Ahora bien, la solución no es cortar por lo sano y eliminarlos, sino corregir la mala praxis que se ha seguido y devolverles su estatus de instrumento de planeamiento, antes que una especie de prelicencia o, peor aun, de engorro. Viciar un camino y utilizar ese argumento para cerrarlo, aunque no se haya buscado deliberadamente lo primero, es, cuando menos, poco estético.

Los ERIU no son la alternativa. No lo son por las razones ya mencionadas. Los EIRU no sirven para perseguir los objetivos que, a propósito de los usos autorizables, tienen encomendados los PCUAU. Así:

- No entran a valorar cada caso concreto, sino que se limitan a valorar el uso, clase y categoría “de manera genérica”. Es decir, uniformizan los casos y, por tanto, se quedan en los aspectos más superficiales. Ese procedimiento es válido para la concesión de una licencia en tanto que acto reglado. Hace caso omiso del hecho de que la implantación de un uso en un lugar determinado puede estar justificada e incluso ser muy recomendable, mientras que la implantación en otro lugar, aunque no vulnere la norma, puede ser contraproducente. No es lo mismo permitir la instalación de un hotel en un área residencial con claras tendencias a la terciarización de los edificios, en la que tal vez lo más indicado es frenar los cambios de uso, que permitirlo en otra área residencial monofuncional y con muy pobres índices de diversidad, en la que probablemente sea oportuno fomentar la introducción de nuevos usos que contribuyan a dar más diversidad. No es lo mismo permitir la instalación de viviendas de integración social en un barrio saturado de alojamientos para población vulnerable, que hacerlo en otro barrio que carece de ellos. La valoración de estas situaciones, una a una, requiere un estudio más profundo y detallado.
- Se resuelven mediante la aplicación de una planilla o la cumplimentación de un formulario. Tal es el sentido del nuevo artículo 5.2.6.5. Habrá que ir chequeando que los usos cualificados, no cualificados... se mantienen dentro de los porcentajes mínimos-máximos. Si es así, pues entonces la actividad cumple y será permitida, salvo que el informe de movilidad previsto en el apartado c) del artículo mencionado concluya otra cosa. Tenemos que se considerará que el uso cualificado de la zona a la que pertenezca la parcela en cuestión se verá desvirtuado si el peso porcentual baja del 50%. Esa es una lectura burocrática, mecanicista, de mirada corta del PG, no atiende al caso concreto. Habrá casos en los que el uso cualificado se puede estar desvirtuando aun si el porcentaje de los compatibles es inferior al 50% en la parcela: supóngase, por ejemplo, un barrio residencial saturado de plazas para turistas, pero que en una parcela concreta de ese barrio los usos compatibles están por debajo del 50% y los usos de hospedaje no llegan al 15%. Probablemente lo más indicado será no autorizar la implantación de plazas de hospedaje. Ese razonamiento cabe en un PCUAU, no en un ERIU.
- La delimitación del ámbito tal como se propone responde a esa lógica burocrática y mecanicista. Importa lo que ocurra dentro de un círculo de radio de 125 metros, “con centro en el punto medio de la parcela, etc, etc”. El ERIU hace abstracción de lo que ocurre alrededor, fuera del círculo. Es algo así como colocar las piezas del puzle con independencia de las piezas restantes o como si fueran islas.

Recapitulando, la sustitución de los PCUAU por otros PE puede estar justificada, pero la sustitución por lo ERIU pervierte el esquema de usos diseñado en el PG97: reduce el rango del instrumento, renuncia a planear la implantación de los usos autorizados y, en su lugar, se sustituye el proceso de evaluación por un simple trámite de comprobación de que se cumplen unas determinadas condiciones, de las que -además- se han excluido las relativas a los impactos medioambientales. En la práctica y en la

teoría, la propuesta de modificación equivale a convertir los usos autorizables en usos complementarios.

Como ya se ha dicho, no consideramos que la modificación de las NN UU sea el procedimiento adecuado para alterar la ordenación de usos del PG97.

PROPUESTA 8: RÉGIMEN, CLASIFICACIÓN Y CONDICIONES GENERALES DE LOS USOS

Las cuestiones más destacables en este apartado son las relativas a la supresión de la exigencia de los PCUAU a propósito de los usos autorizables y su sustitución por los ERIU y, por otra parte, la no exigencia de acceso independiente, en concreto, para el uso de hospedaje, al tiempo que se limita la admisión de usos terciarios recreativos, de hospedaje y comerciales a la planta baja y primera siempre que no haya viviendas en la planta inferior. Sobre el primer asunto nos remitimos a las sugerencias a la propuesta nº 4 y sobre el segundo a las sugerencias a la propuesta nº 13.

PROPUESTA Nº 9: USO RESIDENCIAL

Entre otras cuestiones, la propuesta aborda tres asuntos: el cohousing, el coliving y el programa de vivienda.

Es un acierto que las NN UU incorporen los nuevos modelos de residencia. Cabe, no obstante, considerar algunos de los inconvenientes que puede provocar, en particular, el coliving. La ficha de la modificación es certera al identificar dos:

- *Al poder implantarse el co-living en cualquier situación, pueden presentarse problemas de convivencia en los edificios existentes por la posible rotación de ocupantes.*
- *La implantación sin limitación del co-living podría llevar a desplazar al uso residencial tradicional del centro y a una modificación social de este.*

Cabe añadir otros riesgos, tales como el simple alquiler de habitaciones o la apertura de viviendas de uso turístico (VUT) encubiertas.

Sugerimos que se requiera un tiempo mínimo de alquiler, de forma que el artículo 7.3.1.b quedara como sigue:

Redacción de la propuesta	Sugerencia
ii) Residencia compartida: Aquella destinada al alojamiento estable de personas a las que no necesariamente les unan vínculos de carácter religioso, social o similar, las cuales disponen de unidades de alojamiento privativas y comparten los espacios de estancia, trabajo y ocio.	ii) Residencia compartida: Aquella destinada al alojamiento estable -con una duración superior a 30 días- de personas a las que no necesariamente les unan vínculos de carácter religioso, social o similar, las cuales disponen de unidades de alojamiento privativas y comparten los espacios de estancia, trabajo y ocio.

PROPUESTA 11: USO INDUSTRIAL

Las cuestiones más destacables, para la FRAVM, de este capítulo son las referidas a la regulación de las cocinas industriales, los almacenes con reparto a domicilio y los almacenes logísticos.

Vayamos por partes:

1.- Cocinas industriales

La modificación diferencia entre las cocinas ubicadas en zonas residenciales y las ubicadas en zonas industriales. Respecto de las primeras hace una regulación muy somera, tanto que no satisface las demandas de las comunidades vecinales afectadas.

Por otra parte, tenemos que la parsimonia del ayuntamiento ha permitido que se abra un número indeterminado de cocinas, que, una vez aprobada la modificación de las NN UU en los términos actuales, incumplirían la regulación. Esta situación se podía haber evitado si en su momento se hubiera acordado una moratoria en la concesión de licencias, tal como hizo el ayuntamiento de Barcelona.

Abundando en esta cuestión, hay que subrayar el hecho de que varias de las cocinas que están operando en la ciudad o que se proponen hacerlo próximamente incumplen ya aspectos concretos de las NN UU vigentes y/o de las ordenanzas municipales. Este dato se ha puesto reiteradamente en conocimiento del ADA y del Área de Desarrollo Urbano tanto por los/as vecinos/as afectados/as como por la FRAVM. Todo ello sin perjuicio de lo que digan los jueces en los diferentes contenciosos entablados por las comunidades de propietarios.

Las sugerencias que se proponen a continuación persiguen, por un lado, acotar las condiciones a aplicar a las cocinas agrupadas en las zonas residenciales de manera que se minimicen las molestias a los y las residentes y, por otro lado, lograr que los establecimientos existentes se adapten a la nueva regulación en un determinado plazo.

Sugerimos, siempre para las cocinas agrupadas localizadas en zonas residenciales:

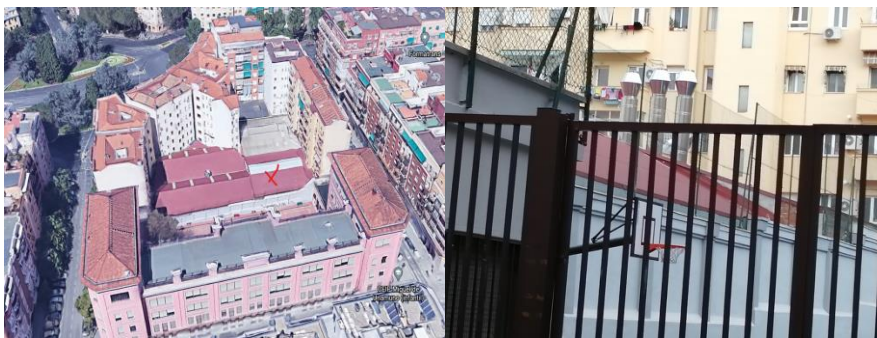
- Establecer un máximo de 4 cocinas por local, junto con la superficie máxima de 350 m².
- Computar dentro de la superficie tanto el área ocupada por las cocinas como el resto de espacios del local (pasillos, dependencias comunes, cuarto de residuos, sala de espera, vestíbulo...).
- Aplicar la regulación también en el supuesto de que se trate de un local con una sola cocina industrial. El uso del término “agrupadas” induce a confusión.
- Fijar una distancia mínima de 500 metros entre locales con cocinas industriales a fin de evitar la concentración en determinadas calles, manzanas o ámbitos.
- Requerir una distancia mínima de 500 metros respecto de los centros escolares, hospitales y otros espacios de concentración de población vulnerable.

- Limitar el horario de actividad a las 10:00-22:00 horas.
- Exigir la elaboración de sendos informes de movilidad y de medio ambiente, con especial atención a la incidencia sobre la contaminación acústica, atmosférica y odorífera.
- Prohibir la multilicencia o, dicho de otra forma, la mezcla de cocinas industriales con otras actividades (supermercado, tienda...) en el mismo local.
- Extender las condiciones exigidas a las cocinas agrupadas en los ámbitos de uso cualificado residencial a las cocinas que se instalen en los ámbitos regulados por la Norma Zonal 9, grados 1º y 2º.
- Regular, para las cocinas industriales existentes, un periodo de adaptación de un año.

El sentido de la mayoría de las sugerencias anteriores es bastante evidente, por lo que no merece la pena extenderse en ellas. Algunas sí requieren un comentario adicional.

Se dirá que la regulación no puede tener carácter retroactivo y que, por tanto, no es viable establecer un periodo de adaptación. Sin embargo, la Comunidad de Madrid, por ejemplo, fija un régimen de transitoriedad a los locales de juego para que cumplan con el requisito de la distancia respecto de los centros escolares no universitarios.

Si hoy hay un número indeterminado (probablemente en torno a una veintena) de cocinas industriales funcionando o que se disponen a hacerlo próximamente es porque el ayuntamiento no tomó las medidas oportunas a tiempo, porque -a pesar de las quejas y las denuncias vecinales- prefirió mirar para otro lado. No solo eso, sino que, como se ha dicho más arriba, varias de las cocinas existentes, a nuestro juicio, incumplen en algún aspecto bien las NN UU vigentes, bien las ordenanzas municipales. Así, por ejemplo, hay establecimientos funcionando sin licencia, solo cuentan con una declaración responsable como obrador; otros no disponen de plaza de carga y descarga en el interior de la parcela a pesar de tener más de 350 m²; algunos disponen de chimeneas muy antiguas y obsoletas o con una altura inferior a la de los edificios colindantes; y así múltiples irregularidades. Es cierto que, según el criterio de la Agencia de Actividades, todas están en regla, pero no es menos cierto que ese criterio es muy discutible¹.



Fuente: AFA del CEIP Miguel de Unamuno

¹ En el anexo 1 se reproduce el escrito de denuncia de la FRAVM y en el anexo 2 se reproduce el escrito de contestación de la FRAVM al escrito de contestación a la denuncia del ADA.

Sea como sea, la aprobación de una regulación específica sobre las cocinas industriales en las zonas residenciales, si no corrige las situaciones creadas con anterioridad, supone una injusticia y un agravio comparativo para los/as vecinos/as afectados/as, con el agravante de que aquéllas se podían haber evitado o, al menos, reducido a muy pocos casos, si el ayuntamiento hubiera sido diligente en su obligación de proteger a la población.

También cabe hablar de injusticia y agravio comparativo a propósito de la no aplicación de la regulación de las cocinas agrupadas en los ámbitos de la Norma Zonal 9.1 y 9.2. Tenemos el caso de la manzana de viviendas del primer tramo de Paseo Imperial. Define un área minúscula de apenas 12.000 m², alrededor de la mitad de la superficie corresponde a usos residenciales y el resto está ocupada por cuatro edificios que agrupan diversas actividades económicas (oficinas, almacenes...), pero en los que no hay actividad industrial propiamente dicha. La manzana está enclavada en un entorno (el barrio de Imperial) en el que predominan de manera aplastante los edificios de viviendas. Las características del ámbito justifican sobradamente que a efectos de las cocinas agrupadas tenga el mismo tratamiento que las zonas residenciales y que, por tanto, solo se permita la instalación de cocinas agrupadas tipo I, con las condiciones adicionales que se sugieren más arriba.

Ámbito de la NZ 9.1. Paseo Imperial



Fuente: FRAVM

En conclusión, las sugerencias que se plantean en este apartado persiguen:

- Concentrar las cocinas industriales en los que son su ubicación idónea: los polígonos industriales.
- Alejarlas de las zonas residenciales y, a lo sumo, permitir las solo a cambio de que cumplan unas condiciones limitantes muy significativas.
- Preservar las zonas residenciales de la instalación de nuevos focos de contaminación acústica, atmosférica y odorífica.
- Preservarlas también de una mayor presión sobre la movilidad cotidiana y de la implantación de usos que alteran la convivencia ciudadana.

- Conceptuar las cocinas industriales como actividades molestas, nocivas, peligrosas e insalubres y, en consecuencia, establecer distancias respecto de las viviendas y especialmente respecto de los centros escolares, hospitales y otros lugares de concurrencia de población vulnerable.
- Impedir la formación de agravios comparativos, que condenan a las manzanas residenciales en las que primero se instalaron las cocinas a sufrirlas *sine die*, tanto más cuanto ello se debe a la demora del ayuntamiento en atender sus quejas y demandas.

2.- Almacenaje con reparto a domicilio y almacenaje logístico

En Madrid hay más de 100.000 establecimientos que generan operaciones de carga y descarga de mercancías. Entre ellos destaca claramente el sector de los bares, restaurantes y cafeterías. Por otra parte, el comercio electrónico ha disparado la entrega a domicilio, la cual -además de la entrega propiamente dicha- lleva asociado un alto número de operaciones fallidas (el cliente no está en casa, devoluciones, rechazos...). Ambas modalidades de abastecimiento conforman la logística de última milla. Ésta delimita la etapa final de la distribución, probablemente la más costosa en términos económicos, de eficiencia y medioambientales.

La vieja problemática de la carga y descarga ya no sirve para reflejar la situación. Ésta se ve enormemente amplificada con la aparición y crecimiento exponencial del ecommerce. Un estudio del Ayuntamiento de Madrid, de 2017, establecía, entre otras, las siguientes conclusiones²:

- Hay una tendencia creciente del número de operaciones de abastecimiento por local de negocio, dado que las superficies de almacenaje son reducidas y se practican estrategias para evitar la obsolescencia de los productos.
- La mayoría de los establecimientos trabajan con múltiples cadenas de suministro con la consiguiente multiplicación de las operaciones.
- Los horarios de entrega se concentran en horario de mañana en el caso de los establecimientos públicos y en horario de tarde-noche en el caso de la entrega domiciliaria.
- Hay una acusada insuficiencia de zonas de carga y descarga, alrededor de 3 de cada cuatro locales está a una distancia superior a 50 metros de la zona más cercana, lo que multiplica el aparcamiento indebido, doble fila... El déficit es incalculable una vez se consideran las necesidades del ecommerce.
- Es frecuente el mal uso de las zonas de carga y descarga: estacionamiento de vehículos no autorizados, ocupación superior a la necesaria sea de espacio, sea de horario...
- Es difícil identificar los vehículos que intervienen en la DUM.
- Se produce una acusada brecha tecnológica en el proceso pedido-albarán-factura, lo cual, entre otros problemas, alarga la duración de las operaciones.

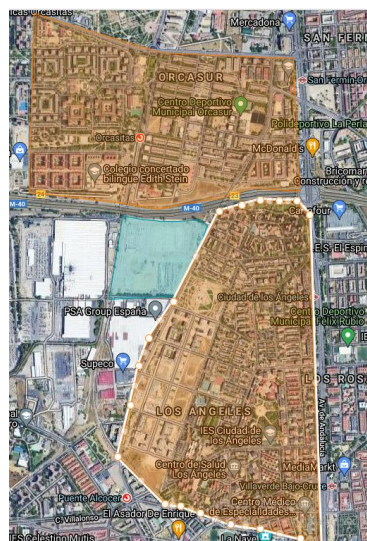
2

https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Sostenibilidad/EspInf/Energia/CC/03Energia/3bMovilidad/3b08ViabilidadDUM/EstudioDUM_01_CITETyAytoMad.pdf

La logística de última milla entraña una dimensión referida estrictamente a la movilidad, que debe ser objeto de la ordenanza correspondiente, y otra relativa a la localización de las mercancías en las diferentes fases del proceso de distribución, que debe ser objeto, entre otros instrumentos, de las NN UU. El Avance propone la distinción entre almacenaje con reparto a domicilio y almacenaje logístico y establece ciertas condiciones de implantación en uno y otro caso. En las zonas residenciales, respecto del primero limita la superficie y exige que se habilite en el interior del local una sala de espera para motos, bicis y repartidores/as. Respecto del segundo enfatiza la exigencia de un informe de movilidad.

En este apartado se echa en falta un diagnóstico de las necesidades cuantitativas y cualitativas del almacenaje y de los eventuales impactos del mismo. No basta con caracterizarlo como “actividades emergentes con necesidades singulares” o, mejor dicho, justo porque reúne ambas características (emergente y necesidades singulares) es oportuno contar con los estudios precisos que sirvan para asentar las propuestas. La incipiente experiencia que se va formando permite, por lo pronto, identificar algunos riesgos. Así:

- La plataforma logística Pal-M40 de Villaverde es un ejemplo perfecto de un disparate urbanístico. Se autoriza la construcción y funcionamiento de una planta enorme, con una gran capacidad de atracción de vehículos de mercancías, desde camiones de gran tonelaje hasta bicis o motos, pasando por furgonetas de todo tipo, junto a varios barrios residenciales. La planta no tiene acceso a la M-40 (a pesar del nombre), sino que, para llegar y para salir de ella, los vehículos deben circular por e invadir el viario local. El informe de movilidad que acompaña al expediente es ridículo e inservible, tanto que la junta de distrito ha tenido que contratar otro con cargo al presupuesto municipal. No hay informe de medio ambiente, aun cuando es manifiesto que la planta es una fuente de contaminación atmosférica y acústica. Las numerosas quejas vecinales sencillamente han sido desoídas. La demanda de que se hiciera un PCUAU cayó en saco roto, pues la actuación no entra en los supuestos del artículo 5.2.7.g de las NN UU.



Fuente: Google

- La concentración de plataformas en el polígono industrial de Villaverde sería otro disparate, por cuanto supone desvirtuar el propio polígono (ya bastante castigado por la prostitución y por la crisis de 2008), profundizar el desequilibrio territorial norte-sur y acrecentar los problemas de movilidad y de mala calidad del aire en el sur, bien recogidos por los indicadores de polución de la estación medidora de la plaza Elíptica.
- Igual que las cocinas industriales, las *dark stores* también están proliferando, de manera paulatina y sin, por ahora, muchas quejas vecinales, en los bajos de los edificios residenciales. Antes o después, es muy probable que el asunto acabe estallando.

Es el momento de planear/facilitar la creación de una infraestructura de última milla eficiente, sostenible, no contaminante, no molesta. En tal proceso, las NN UU jugarían un papel complementario. Planteamos:

- Centros de consolidación o grandes plataformas de ruptura de carga: en las afueras de la ciudad, bien conectadas con la red de carreteras y ferrocarriles y repartidos por el perímetro. La localización de estos centros debe conllevar la aprobación de los correspondientes estudios de impacto sobre la calidad del aire, acústicos y de movilidad.
- Almacenes en el interior de la ciudad (uno o más de uno por distrito), desde los que realizar la distribución a los establecimientos y domicilios. Las localizaciones pueden ser espacios dentro de los mercados municipales, parking públicos, edificios de uso exclusivo... La aprobación estará condicionada a la realización de estudios de impacto y la adopción de las medidas pertinentes de corrección: ruidos, contaminación atmosférica, movilidad...
- Fomento de la red de puntos de conveniencia (lugares de entrega de los pedidos): tiendas, gasolineras, taquillas o buzones inteligentes...
- Fomento de las entregas en transporte público: uso de las estaciones de metro y cercanías como puntos de entrega (consignas...) y de los metros, trenes y autobuses para el desplazamiento de paquetería.
- Medidas disuasorias de los portes en vehículos con muy baja ocupación. En tal sentido, proponemos la creación de una tasa de última milla o, según se la conoce en algunas ciudades, *la tasa Amazon*.

PROPUESTA 13: USO DE SERVICIOS TERCIARIOS

Los cambios más relevantes en esta propuesta son los referidos a la regulación de las viviendas de uso turístico y a los aforos y tipos del terciario recreativo y otros servicios terciarios. No se establece nada respecto de los locales de juego.

1.- Viviendas de uso turístico (VUT)

La modificación da un paso significativo en la regulación de las VUT al incluirlas en la categoría del uso terciario de hospedaje, alejando la confusión que suponía considerarlas como un uso residencial y, en tanto que uso de hospedaje, al limitarlas, según la propuesta nº 8, a la planta baja y primera planta siempre que no haya viviendas en la inferior.

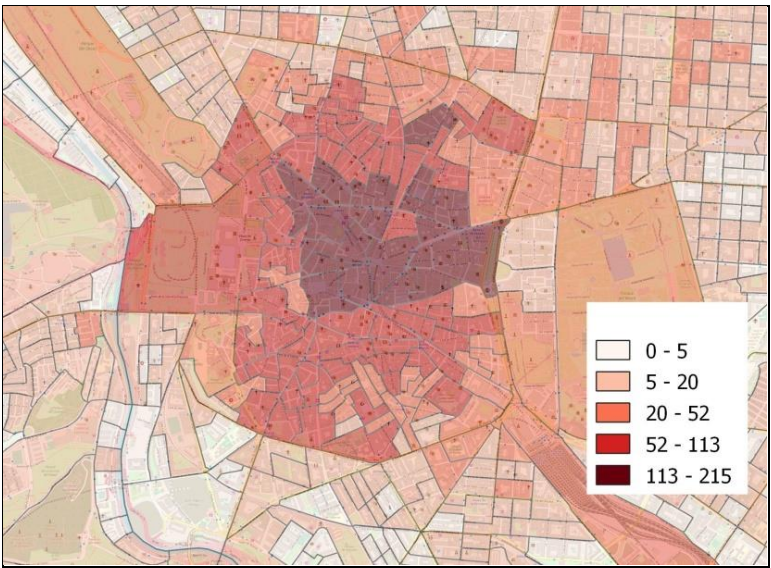
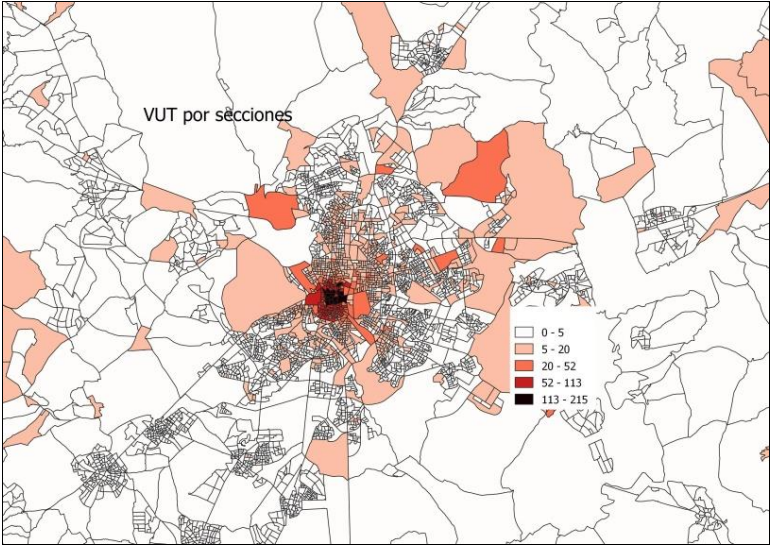
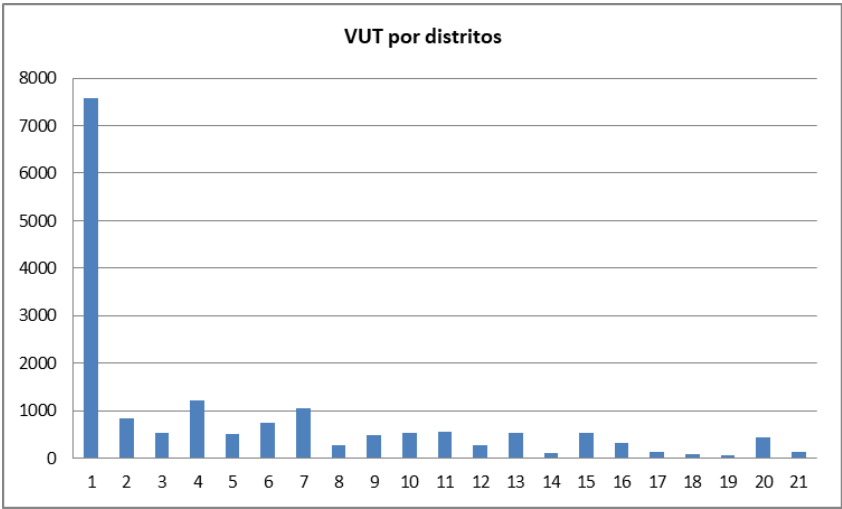
El planteamiento nos parece correcto, pues ataja la terciarización del parque de viviendas y responde a las demandas vecinales contrarias a la proliferación de las VUT en edificios residenciales. Con ello se afrontan los impactos sobre el parque de viviendas en alquiler y las rentas de arrendamiento, por un lado, y sobre la convivencia vecinal, por otro.

No obstante lo anterior, a nuestro juicio, no está justificada la supresión de la exigencia de acceso independiente. La convivencia en las zonas comunes (vestíbulos, escaleras, pasillos, ascensores...) de residentes y turistas es una fuente de molestias para los/as primeros/as y da lugar a conflictos. Por tanto, sugerimos que se mantenga dicha exigencia.

En otro orden de cosas, en la ciudad de Madrid hay del orden de 17.000 VUT, según los datos aportados por el INE, a agosto de 2020. De ellas, alrededor de la mitad se encuentran en el distrito de Centro, seguido muy de lejos por los de Salamanca y Chamberí. Ocurre, sin embargo, que la inmensa mayoría de esas VUT incumplen las NN UU al carecer de acceso independiente. Sin ánimo de extendernos en el asunto, es poco discutible que:

- Existe normativa reguladora de las VUT.
- La proliferación de las mismas es un caso palmario de indisciplina urbanística que el ayuntamiento de Madrid no supo/quiso atacar en los momentos iniciales, lo cual permitió su extensión en un clima de impunidad.
- Una vez asentada la indisciplina, el ayuntamiento no ha sabido/querido/podido abordarla de una manera consecuente.
- Una alta cuota parte de responsabilidad le cabe a la Comunidad de Madrid, dadas sus competencias en materia de disciplina turística.

No es de extrañar que surja la incredulidad de las vecinas y vecinos. ¿Antes no y ahora sí? ¿Va a aplicar el ayuntamiento todas las herramientas de que dispone para asegurar que las VUT que incumplan la normativa serán clausuradas? Esta es una cuestión ajena a la modificación de las NN UU, pero, ¿de qué sirve modificarlas si no se van a hacer cumplir?



Fuente: INE y elaboración propia

2.- Locales de juego

El pleno del ayuntamiento, en su sesión del 28/01/2020, aprobó la proposición nº 14, que en los apartados b) y e) de la parte dispositiva dice:

b) Instar a la Comunidad de Madrid para que en el plazo máximo de seis meses desde la aprobación de esta proposición modifique el Decreto 42/2019 en su artículo 8 para que el mismo quede redactado de la siguiente forma:

"No se podrá conceder autorización de funcionamiento de salones de juego a locales situados a una distancia a pie o poligonal inferior a 500 metros de los accesos de entrada a centros de salud o de asistencia sanitaria, educativos o enseñanza no universitaria, a excepción de los centros de educación de personas adultas. Se entiende por centros de enseñanza no universitaria aquellos que impartan enseñanzas de carácter reglado y obligatorio reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, o normativa que la sustituya".

e) El Área de Coordinación Territorial, Transparencia y Participación Ciudadana constituirá un grupo de trabajo que aúne a los responsables de las áreas municipales con competencias en materia de reequilibrio territorial, prevención y atención sanitaria, apoyo social a familias y control urbanístico y policial de la actividad de salas de apuestas y locales de juego, con el objetivo de implementar políticas públicas en materia de prevención y sensibilización, que coordinen las respectivas actuaciones, atajando de manera pluridisciplinar la proliferación del juego en la ciudad de Madrid y en especial en los barrios más desfavorecidos, desarrollándose campañas de publicidad institucional de concienciación.

Sorprende que el avance de la modificación de las NN UU no diga nada sobre el particular.

En un estudio realizado por la FRAVM, en octubre de 2019³, sobre los locales de apuestas en la ciudad se constató:

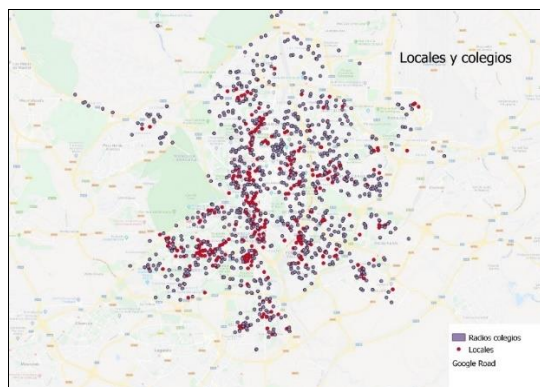
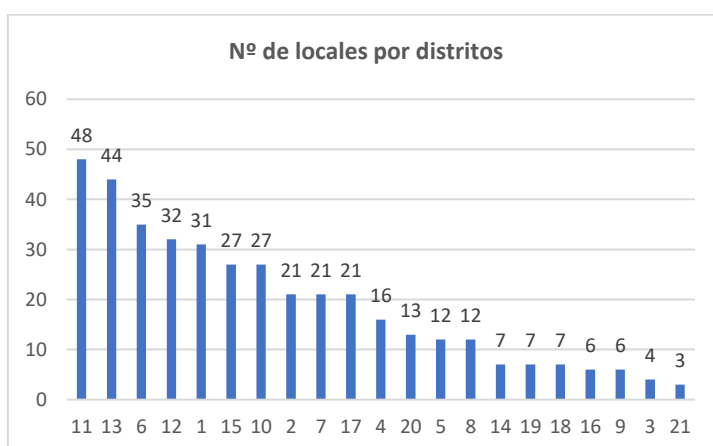
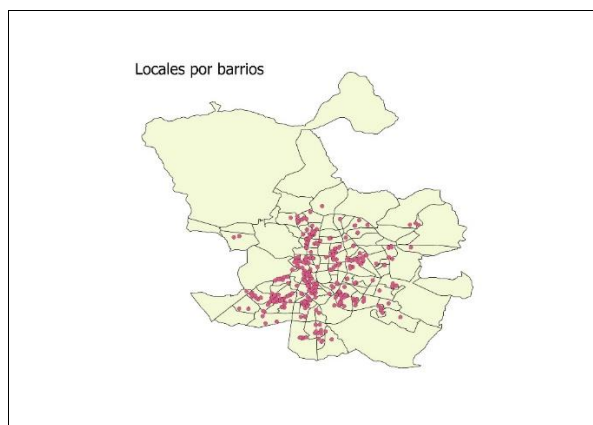
- Se hallan, preferentemente, dentro de la margen occidental de la almendra central y en los barrios periféricos del sur próximos a la M-30. En posiciones periféricas hay pocas. En particular, se identifican fuertes aglomeraciones en Aluche-Vista Alegre-San Isidro, Moscardó-Almendrales, San Diego-Numancia, Sol, Bellas Vistas y Quintana. Más en concreto, en esos espacios sobresalen determinadas calles y sus entornos: Bravo Murillo, Alcalá, Marcelo Usera, General Ricardos, avda. de la Albufera... Se advierte una muy clara vinculación en la implantación de los ejes comerciales de carácter distrital y áreas de gran afluencia de público. A ellos se suma el espacio singular delimitado por la Puerta del Sol y sus alrededores.
- La puesta en relación de la distribución territorial de los establecimientos y las características socioeconómicas de los barrios de Madrid aporta, junto a la

³ <https://stopcasasdeapuestas.com/#/informe>.

observación anterior, pistas muy trascendentes acerca del patrón de implantación del juego. Atendiendo a las características de los barrios en los que se instalan, las notas que merece la pena subrayar son:

- Predominan los barrios en los que la renta media de los hogares está por debajo de la media municipal. De ahí la acusada presencia en la zona sur, junto a Tetuán y Quintana. En cambio, se observa que hay muy pocos locales en los barrios que lindan con La Castellana u otros como Las Palomas, La Piovera, El Plantío...
- La situación se repite cuando la distribución de los locales se compara con otras variables que, de un modo u otro, revelan el estatus del ámbito. Así, hay pocos locales en los barrios en que la población adulta tienen un alto nivel de estudios acabados y, al revés, hay muchos en los barrios en los que el nivel de estudios es bajo.
- Lo mismo ocurre a propósito de la distribución de la tasa de desempleo por barrios.
- En otro orden de cosas, se tiene que los establecimientos se dan más en barrios con mucha población y altas densidades. Parece, así pues, que buscan la proximidad de un tejido urbano muy consolidado, con actividad, saturado.
- También se aprecia que es más probable encontrar locales en los barrios en los que el peso porcentual de la juventud es mayor, si bien aquí la correlación es muy débil.
- Esa correlación, en cambio, es muy notable en los barrios en los que el peso de la población inmigrante extranjera es elevado. Tal sucede con Bellas Vistas, Quintana, Moscardó, Almendrales, Vista Alegre...
- En fin, son barrios con precios de las viviendas -euros por metro cuadrado- más económicos que en el resto de la ciudad, con la excepción de los más céntricos (distritos de Centro, Chamberí y, en parte, Tetuán).
- Hay que destacar la localización de 53 locales de juego y salones de apuestas en las proximidades -a menos de 100 metros- de los colegios públicos y privados de primaria y/o secundaria. El Real Decreto 42/2019 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid da un plazo -a todas luces excesivo- de 10 años para que esa situación desaparezca. Si centramos la atención -por razones obvias- en los centros públicos y privados en los que se imparte el nivel de secundaria, tenemos que casi la totalidad de los establecimientos de juego están respecto de ellos a una distancia inferior a los 500 metros.

En octubre de 2021, la FRAVM ha acometido una actualización de los datos. Apenas existen variaciones apreciables respecto de 2019, todo lo más el total de locales se ha reducido algo: se han cerrado algunos, al tiempo que han se han abierto otros. En lo fundamental, las conclusiones anteriores se mantienen.



Fuente: FRAVM

Nuestras sugerencias en este apartado se concretan en las siguientes:

- Establecer una distancia mínima respecto de los centros de enseñanza. En coherencia con la proposición aprobada por el pleno municipal, esa distancia sería de 500 metros y, cuando menos, de 250 metros.
- Determinar un periodo de adaptación de los locales existentes a la nueva regulación de 2 años.
- Regular las Zonas de Especial Protección de Población Vulnerable, con el objetivo de reducir al máximo en ellas el número de licencias de locales de apuestas y de juego y alejar el fantasma de la ludopatía de personas con bajo nivel de ingresos y

escasos recursos. El modelo será similar al de la implantación de las actuales Zonas de Protección Acústica Especial (ZPAE).

- En los locales de juego no se simultaneará el juego con las actividades de restauración y venta de bebidas (especialmente alcohólicas). Esta restricción busca evitar la interrelación de adiciones (juego + alcohol) y, también, que se utilice el alcohol como un medio de enganche para el juego o para prolongar la estancia de los jugadores en los establecimientos.

Merece la pena mencionar aquí la aprobación, por el ayuntamiento de Alcalá de Henares, del Plan Especial de Adecuación de Uso de Locales de Juego⁴. Entre otras medidas, el plan establece la exigencia de que los locales disten al menos 300 metros respecto de:

- Centros educativos, públicos o privados.
- Centros sanitarios, públicos o privados.
- Centros de asistencia social, públicos o privados.
- Edificios institucionales municipales (Juntas de Distritos, Concejalías...).
- Parcelas y Solares de Equipamientos Públicos no edificados en sectores o ámbitos de actuación con uso global residencia.

⁴ BOCM del 11/11/2021.

PROPUESTA 14: USOS DOTACIONALES DE SERVICIOS COLECTIVOS Y SERVICIOS INFRAESTRUCTURALES

1.- Viviendas de integración social (VIS)

La modificación contempla la implantación de VIS en parcelas de equipamiento básico y en parcelas de equipamiento singular. Requiere en ambos casos que el servicio competente elabore un informe que justifique dicha implantación y, en su caso, la innecesariedad de la permanencia del destino anterior.

Sugerimos:

- Fijar un número máximo de VIS por parcela-actuación, de forma que se eviten las grandes concentraciones.
- Subrayar el carácter temporal y la naturaleza rotatoria, para cubrir las necesidades de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda, en línea con lo que establece el artículo 18.1.a del RDL 7/2015. El artículo 36.2.c.2º de la LSCM no recoge estas precisiones, sino que escuetamente se limita a mencionar las VIS dentro del apartado de las redes de servicios.
- Que el informe contemple además expresamente el impacto de la actuación sobre el reparto territorial equilibrado de la VIS.

Cuando se habla de VIS se suelen mezclar dos cuestiones. De un lado está el problema de acceso a la vivienda que sufre la población con ingresos medio-bajos, bajos y muy bajos. Las administraciones públicas deben atender sus necesidades proporcionando y fomentando la oferta de viviendas asequibles, preferiblemente en alquiler. Entran aquí las llamadas viviendas sociales, protegidas, las conocidas en otros tiempos como VPO y VPP. De otro lado está el problema del alojamiento de colectivos muy concretos que precisan soluciones habitacionales dignas. Las VIS son una de las respuestas, pero a condición de que sean rotatorias, temporales... De ahí su carácter de dotación o equipamiento. Muchas de las personas que van a una VIS, más adelante, necesitarán acceder a una vivienda social, de forma que la primera cubre una etapa en el itinerario de integración. Pero no son lo mismo las VIS (dotacional) y las viviendas sociales (residencial). Esa diferencia no está recogida en la LSCM. Peor aun, parte del anunciado Plan Vive de la Comunidad de Madrid está previsto desarrollarlo justamente en suelos destinados a VIS, lo cual, a nuestro juicio, contraviene, entre otras normas, el RDL 7/2015.

Es un hecho de sobra conocido que tanto la Comunidad de Madrid como el ayuntamiento han cargado de manera desmedida a los distritos del sur y el este de viviendas destinadas a los colectivos especialmente vulnerables. El mayor número de las operaciones de realojo se han acometido en ellos. Asimismo, es en los mismos distritos donde se localiza una proporción alta de las viviendas tuteladas y de las VIS (véase, por ejemplo, las previstas en los desarrollos del sureste). Esas estrategias (deliberadas o no) ahondan las distancias sur-norte y se saldan con la creación de guetos o, cuando menos, una cierta guetización de muchos barrios del sur (Orcasur, La

Perla, San Cristóbal de los Ángeles, Entrevías, San Diego, Caño Roto, Alto de San Isidro, Alto del Arenal, El Ruedo...).

Estas sugerencias se basan en objetivos como los que siguen:

- Encajar en la normativa las VIS.
- Acotar el concepto de VIS, evitando la confusión con el concepto de vivienda social o de vivienda protegida. Una cosa es la política de vivienda (garantizar el acceso de todos/as a una vivienda) y otra la de integración social de los colectivos vulnerables.
- Materializar estrategias de reequilibrio territorial.

2.- Intercambiabilidad de los equipamientos

La modificación propone flexibilizar el destino de las parcelas dotacionales. Para ello contempla, de un lado, aumentar los usos posibles en los suelos equipamentales y, de otro lado, facilitar la implantación de equipamiento singular (ES) en las parcelas calificadas de equipamiento básico (EB).

La propuesta entraña el riesgo de constreñir la disponibilidad de suelos destinados a la red local de equipamientos, sea porque donde podría/debería ir, por ejemplo, un colegio se coloca un edificio de oficinas de la administración, sea porque donde debería/podría ir un centro cultural se coloca un museo.

No habría nada que objetar si Madrid fuera una ciudad con buenos estándares dotacionales, pero no lo es. Existen déficits muy notorios. De hecho, la capital no resiste la comparación con los estándares de los municipios vecinos. Los principales déficits se localizan:

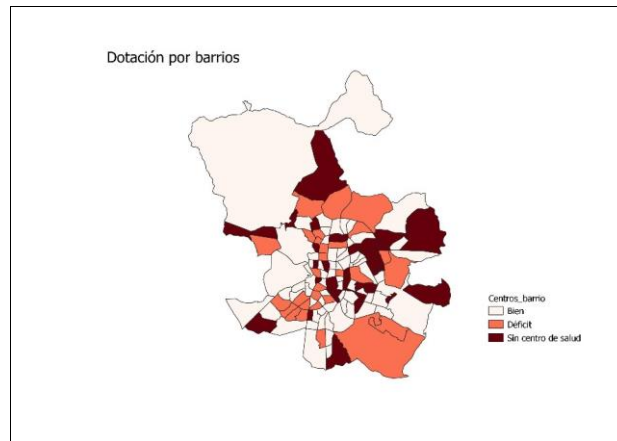
- En los distritos de la almendra central, en los que, además, es muy difícil obtener suelos.
- En los nuevos (y no tan nuevos) barrios (PAUS, Valdebebas, Valderribas, El Cañaveral...), en los que se repite la vieja *costumbre* de edificar y entregar las viviendas y luego, con años de retraso, llevar sin prisa y con pausa el equipamiento.
- En toda la ciudad a propósito de redes concretas como las de escuelas infantiles, residencias de la tercera edad...

Valga un rápido recuento de necesidades⁵:

- En el curso 2019-2020, las solicitudes de plaza recibidas por las escuelas infantiles de titularidad municipal fueron 9.751, de las que solo se pudieron atender 3.781, quedando -a agosto de 2019- 5.206 en lista de espera. La oferta pública (municipal y autonómica) de plazas de educación infantil de primer ciclo era de unas 14.000, alrededor de un tercio de la oferta total. Estimamos que faltan más de 8.000 plazas públicas para atender las necesidades.

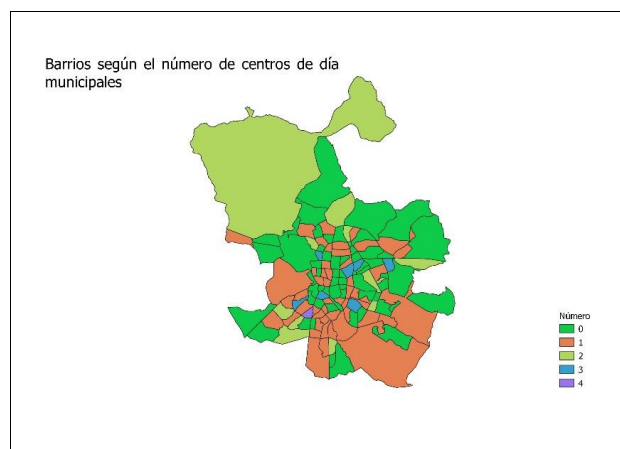
⁵ Salvo otra indicación, los datos que siguen están extraídos de un estudio de la FRAVM sobre el equipamiento de la ciudad y su distribución por barrios y distritos, realizado en marzo de 2020.

- En el curso 2021-2022, unas 7.000 personas se han quedado sin plaza en la FP de grado medio⁶ ⁷.
- Madrid cuenta con una superficie deportiva por habitante de un metro cuadrado, muy inferior al estándar de 8 m²/vivienda (equivalente a unos 3 m²/habitante) que establecía el Reglamento de Planeamiento.
- El mapa que sigue muestra la situación en cuanto a centros de salud:



Fuente: FRAVM

- El siguiente mapa muestra la distribución de los centros de día por barrios:



Fuente: FRAVM

- En 2019 había en Madrid unas 164 residencias de la tercera edad, con alrededor de 17.000 plazas, lo que supone una ratio de 2,6 plazas por población de 65 y más años. Estamos muy lejos de la ratio de 4 plazas/100 habitantes de 65 y más años que planteaba el Avance del PG97.

En base a este somero diagnóstico, estamos en desacuerdo con la opción de abrir la puerta a la posibilidad de dar tijejetazos a los suelos de equipamientos. Sugerimos:

⁶ <https://elpais.com/espana/madrid/2021-07-28/casi-7000-jovenes-madrilenos-condenados-a-la-precariedad-al-que-darse-sin-plaza-en-la-fp-de-grado-medio.html>.

⁷ <https://elpais.com/espana/madrid/2021-09-09/el-defensor-del-pueblo-investiga-la-falta-de-plazas-publicas-en-fp-en-madrid-y-cataluna.html>

Propuesta de modificación	Sugerencia
<p>Artículo 7.7.4 Alcance de la calificación dotacional de servicios colectivos (N- 2)</p> <p>1. El uso dotacional de servicios colectivos está concebido como un sistema flexible, de tal forma que dentro de cada nivel existe una compatibilidad de clases, que permite su cambio sujeto a las condiciones reguladas en los apartados siguientes.</p> <p>2. Con carácter general dentro de un mismo nivel, como uso alternativo a una determinada clase, se admiten los siguientes:</p> <p>a) En las parcelas calificadas de deportivo podrá disponerse como usos alternativos el de zona verde y el de equipamiento, el cual se regulará en los mismos términos establecidos para el uso deportivo en el artículo 7.9.6.</p> <p>b) En las parcelas calificadas de equipamiento podrán disponerse como usos alternativos los de zona verde, deportivo, servicios de la administración pública y servicios públicos en las categorías de mantenimiento y limpieza de la ciudad, seguridad y protección ciudadana y abastecimiento alimentario.</p> <p>c) En las parcelas calificadas de servicios públicos podrá disponerse como usos alternativos los de zona verde, deportivo, equipamiento, y servicios de la administración pública.</p> <p>d) En las parcelas calificadas de servicios de la Administración Pública podrán disponerse como uso alternativo los de zona verde, deportivo, equipamiento, servicios infraestructurales y servicios públicos en las categorías de mantenimiento y limpieza de la ciudad, seguridad y protección ciudadana y abastecimiento alimentario.</p> <p>El epígrafe anterior se entenderá sin perjuicio de la aplicación del régimen de compatibilidad establecido en las condiciones particulares de cada uno de los usos dotacionales de servicios colectivos.</p>	<p>Artículo 7.7.4 Alcance de la calificación dotacional de servicios colectivos (N- 2)</p> <p>1. El uso dotacional de servicios colectivos está concebido como un sistema flexible, de tal forma que dentro de cada nivel existe una compatibilidad de clases, que permite su cambio sujeto a las condiciones reguladas en los apartados siguientes.</p> <p>2. Con carácter general dentro de un mismo nivel, como uso alternativo a una determinada clase, se admiten los siguientes:</p> <p>a) En las parcelas calificadas de deportivo podrá disponerse como usos alternativos el de zona verde y el de equipamiento, el cual se regulará en los mismos términos establecidos para el uso deportivo en el artículo 7.9.6.</p> <p>b) En las parcelas calificadas de equipamiento podrán disponerse como usos alternativos los de zona verde, deportivo, servicios de la administración pública y servicios públicos en las categorías de mantenimiento y limpieza de la ciudad, seguridad y protección ciudadana y abastecimiento alimentario.</p> <p>c) En las parcelas calificadas de servicios públicos podrá disponerse como usos alternativos los de zona verde, deportivo, equipamiento, y servicios de la administración pública.</p> <p>d) En las parcelas calificadas de servicios de la Administración Pública podrán disponerse como uso alternativo los de zona verde, deportivo, equipamiento, servicios infraestructurales y servicios públicos en las categorías de mantenimiento y limpieza de la ciudad, seguridad y protección ciudadana y abastecimiento alimentario.</p> <p>El epígrafe anterior se entenderá sin perjuicio de la aplicación del régimen de compatibilidad establecido en las condiciones particulares de cada uno de los usos dotacionales de servicios colectivos.</p>
<p>Artículo 7.10.4 Alcance de la calificación de equipamiento (N-1)</p> <p>1. Los niveles de implantación territorial del uso de equipamiento no son intercambiables entre sí, si bien se admite la instalación de un Equipamiento Básico (EB) en una parcela destinada por el planeamiento a Equipamiento Singular (ES) y, cuando se justifique su necesidad, la implantación de un Equipamiento Singular (ES) en una parcela destinadas a Equipamiento Básico (EB).</p> <p>2. Para la sustitución de un equipamiento implantado de nivel básico o singular por cualquier otra categoría de equipamiento admisible en su mismo nivel de implantación</p>	<p>Artículo 7.10.4 Alcance de la calificación de equipamiento (N-1)</p> <p>1. Los niveles de implantación territorial del uso de equipamiento no son intercambiables entre sí, si bien se admite la instalación de un Equipamiento Básico (EB) en una parcela destinada por el planeamiento a Equipamiento Singular (ES) y, cuando se justifique su necesidad, la implantación de un Equipamiento Singular (ES) en una parcela destinadas a Equipamiento Básico (EB).</p> <p>2. Para la sustitución de un equipamiento implantado de nivel básico o singular por cualquier otra categoría de equipamiento admisible en su mismo nivel de implantación</p>

territorial, se requerirá informe previo del órgano competente de la falta de necesidad de este o de la mayor urgencia del propuesto en función de las demandas requeridas en el ámbito de implantación correspondiente.	territorial, se requerirá informe previo del órgano competente de la falta de necesidad de este o de la mayor urgencia del propuesto en función de las demandas requeridas en el ámbito de implantación correspondiente.	
--	---	--

Por otra parte, sugerimos que el concepto de *abastecimiento alimentario*, artículo 7.11.1.1.e de las NN UU, incluya las actividades agrícolas, siempre que sean respetuosas con el medio ambiente y con el medio urbano en que se ubiquen. Con ello buscamos promover la agricultura urbana y ecológica.

PROPUESTA 15: USO DOTACIONAL DE ZONA VERDE Y HUERTO URBANO

La propuesta de modificación de las NN UU en este apartado, en general, nos parece acertada. Hacemos, a continuación, algunas puntualizaciones a modo de sugerencias:

- El punto 5 del artículo 7.8.3 establece que en las zonas verdes de 1.000 o más m², la superficie destinada a huerto urbano no será superior al 25% del área de la parcela. Se trata de compatibilizar los huertos con las funciones estanciales y recreativas de los parques. Existen casos, sin embargo, en los que está o estaría justificado rebasar el porcentaje. Así:
 - En la actualidad, hay huertos en suelos calificados como zona verde que superan el 25%, pero que antes de su implantación eran terrenos abandonados e incluso vandalizados. Por su forma (por ejemplo, estrechas franjas alargadas) o por otras causas en tales suelos era inviable o poco probable desarrollar un parque. Gracias al huerto, los terrenos han sido regenerados.
 - Hay terrenos que por su historia, localización, características... son idóneos para el desarrollo de usos hortícolas, como, por ejemplo, determinados suelos periféricos y otros ubicados en las proximidades del Manzanares o de los arroyos.

En tales supuestos sugerimos que no sea aplicable el límite del 25%. Proponemos, por tanto, que el artículo de referencia de la modificación recoja esta salvedad.

Propuesta de la modificación	Sugerencia (añadido en cursiva)
5. Dentro del uso dotacional zona verde se incluyen los huertos urbanos, concebidos como espacios dedicados al cultivo de árboles, plantas hortícolas y de jardinería, pudiendo fomentar la biodiversidad y las relaciones comunitarias mediante diversas actividades relacionadas con la educación ambiental y el consumo responsable. En las zonas verdes de superficie igual o superior a mil (1.000) metros cuadrados, la zona destinada a huerto urbano no será superior al veinticinco por ciento (25%) de la superficie de la parcela.	5. Dentro del uso dotacional zona verde se incluyen los huertos urbanos, concebidos como espacios dedicados al cultivo de árboles, plantas hortícolas y de jardinería, pudiendo fomentar la biodiversidad y las relaciones comunitarias mediante diversas actividades relacionadas con la educación ambiental y el consumo responsable. En las zonas verdes de superficie igual o superior a mil (1.000) metros cuadrados, la zona destinada a huerto urbano no será superior al veinticinco por ciento (25%) de la superficie de la parcela. <i>Este límite no será aplicable en aquellos casos en los que, en razón de las características físicas del terreno, sea inviable el desarrollo de un parque o jardín ni en aquellos casos en los que, en razón de la posición o por motivos históricos u otros, sea preferible el desarrollo de un huerto urbano o un parque agropecuario o similar. Se requerirá informe del Área de Medio Ambiente.</i>

PROPUESTA 16: NORMA ZONAL 1

El PG97 contabilizó del orden de 10.000 infraviviendas en el municipio e, incluso, por aquellas fechas, la EMVS llegó a contabilizar unas 19.000. De ellas, buena parte estaban (están) en la almendra central, particularmente en el distrito de Centro. En general, se trata de alojamientos muy pequeños, sin (o muy insuficiente) ventilación ni iluminación naturales, que con frecuencia carecen de servicios de WC en el interior, localizados dentro de las parcelas, sin contacto directo con la vía pública...

La sobreedificación en el distrito de Centro fue afrontada por el PG97 en la propuesta de acciones sobre el espacio privado de las manzanas. Decía el documento de la Memoria (pág. 199-200):

Suelen aparecer en el interior de las manzanas grandes espacios sobre los que, en teoría, podría actuarse para corregir los problemas de hacinamiento, iluminación y ventilación que afectan a algunos edificios y al conjunto de la manzana

Para ello se señalan, edificio a edificio, unas alineaciones interiores para cuya obtención se sigue, según los casos, dos tipos de criterios:

- a) Criterios de iluminación y ventilación tendentes a solucionar los problemas puntuales de edificios aislados o de pequeños grupos de edificios colindantes dentro de manzanas que, en general, presentan condiciones aceptables en el resto de sus edificios. (...)*
- b) Criterios de esponjamiento interior: No solo necesario para conseguir esta iluminación y ventilación de las viviendas, sino imprescindible en algunas manzanas con elevado grado de hacinamiento, gran cantidad de viviendas interiores y compactación total. En ellas se intentará un esponjamiento volumétrico a base de suprimir edificabilidad no protegible en el interior, con el fin de disminuir la densidad y conseguir la formación de uno o varios patios interiores de dimensiones suficientes, no solo para paliar los defectos de habitabilidad de la edificación protegible, sino también para eliminar vivienda interior y compensar a sus residentes de la falta de espacio libre interior.*

Más concretamente, las propuestas de intervención se van a realizar con las siguientes pautas:

- a) Señalización de las zonas de cada edificio donde las condiciones de iluminación y ventilación son insuficientes, así como de las viviendas interiores.*
- b) Indicación en el plano de la manzana de todos los edificios que deben ser conservados en su totalidad por su grado de protección específico, así como de todas las zonas conservables obligatoriamente en el resto de la edificación.*

- c) *Señalización de alineaciones, situándolas preferentemente en las partes interiores no conservables de los edificios que reúnan peores condiciones de habitabilidad o mayor número de viviendas interiores.*
- d) *Fijación de las alineaciones interiores de modo que puedan conseguirse espacios libres coherentes y las dimensiones suficientes, aun con los quiebros necesarios para la adaptación a las estructuras de crujeas de las partes conservables.*
- e) *Distribución de la disminución de volúmenes de manera proporcional entre todos los edificios afectados, de modo que quede compensada la pérdida de edificabilidad, además de prever en las Normas Urbanísticas determinaciones que puedan fomentar la recuperación, en todo o en parte, de esta pérdida.*
- f) *Estudiar el trazado de las alineaciones interiores para que afecten lo menos posible a la funcionalidad de los elementos que deben conservarse (núcleos de escalera, patios de parcela), de modo que no dificulte la rehabilitación futura por obligar a distribuciones de difícil solución o poco adaptables a un programa lógico.*

Es indudable que el camino que trazó el PG97 en esta cuestión era complejo, largo y costoso en términos económicos y políticos.

Ahora el texto del avance de la modificación de las NN UU constata que aquel objetivo no se ha conseguido y que, en la práctica, la recuperación de los patios de manzana se ha revelado "inviabile". Lo atribuye a que muchos de esos patios están ocupados por edificaciones catalogadas en nivel 1 y 2 y, por otra parte, a la resistencia de los propietarios a demoler las construcciones sin contraprestación alguna. Esa situación de impasse tiene, dice el avance, la consecuencia de generar su deterioro y de empeorar la imagen y las condiciones medioambientales del teórico patio.

En coherencia con ese minidiagnóstico, y siguiendo la estela de la modificación de 2008, se plantea cambiar la estrategia, empezando por renunciar al objetivo de abrir los patios. La alineación interior se mantiene a efectos exclusivamente de las obras de reestructuración general y de la nueva construcción. Se admitirán las intervenciones para cambios de uso, incluso para la implantación de usos residenciales, con la condición de rehabilitar las construcciones y de aplicar soluciones bioclimáticas (cubiertas verdes).

El PG97 se marcó un objetivo muy ambicioso y loable, pero no dispuso los medios necesarios para alcanzarlo. Parece que se esperaba que el paso del tiempo, poco a poco, en la medida en que las construcciones fueran envejeciendo y hubiera necesidad de acometer obras de gran envergadura, daría lugar a la apertura de los patios. Si esa era la *idea*, habría que convenir que pecaba de ilusoria. La proliferación de las construcciones en el interior de las parcelas y de las manzanas, que venía de muy atrás, siempre estuvo dictada por el interés de los propietarios y fue posible gracias a la falta de normas y a la indisciplina urbanística generalizada sin consecuencias. ¿Cómo poner coto a un fenómeno tan arraigado?

Después de la aprobación del PG97, el intento más claro de acabar con la infravivienda se dio en la primera década de la presente centuria, coincidiendo con la vigencia del Área de Rehabilitación Integral (ARI) de Lavapiés. En ésta se daban subvenciones específicamente para la realización de obras de reestructuración que conllevaran la eliminación de las infraviviendas. La línea se saldó con un rotundo fracaso. En realidad, las pocas infraviviendas que se erradicaron lo fueron gracias a intervenciones singulares y puntuales de la EMVS y del IVIMA. Los propietarios privados, salvo pocos casos aislados, no se acogieron a las ayudas públicas. Entre otras muchas razones, éstas no compensaban las pérdidas de edificabilidad.

En ese marco de intervención, se planteó por el Área de Infraestructura, Vivienda y Suelo la posibilidad de acudir a la figura de las áreas de rehabilitación concertada, reguladas en el artículo 131 y siguientes de la LSCM. Las ARC están previstas para su declaración en “ámbitos urbanos que presenten disfunciones o carencias de especial gravedad” y particularmente en conjuntos o zonas de interés histórico. Su principal virtud es la mancomunación de esfuerzos entre las diferentes administraciones más la iniciativa privada y contempla la aplicación de medidas contundentes como la expropiación forzosa y el ejercicio del tanteo y retracto sobre las transmisiones de suelos y viviendas. Requieren la elaboración de un plan especial.

Los pasos en favor de la declaración de varias ARC (Lavapiés, Tetuán...) no prosperaron al no obtener el beneplácito de la Comunidad de Madrid, bajo la delirante excusa de que eran un ejemplo de “bolchevismo”.

En realidad, el objetivo de liberar los patios interiores era y es, si se quiere, hercúleo y para lograrlo se necesitaba/necesita contar con recursos económicos e instrumentos de gestión potentes. El prerrequisito de esa condición es que haya voluntad política. A nuestro juicio, en su ausencia está la clave de los magros resultados alcanzados.

Pues bien, la propuesta de la modificación de las NN UU viene a sancionar la falta de voluntad política. En una supuesta muestra de pragmatismo se renuncia al objetivo y se le reemplaza con un disfraz pretendidamente *ecológico*, el ajardinamiento de las cubiertas y el tratamiento bioclimático de las fachadas.

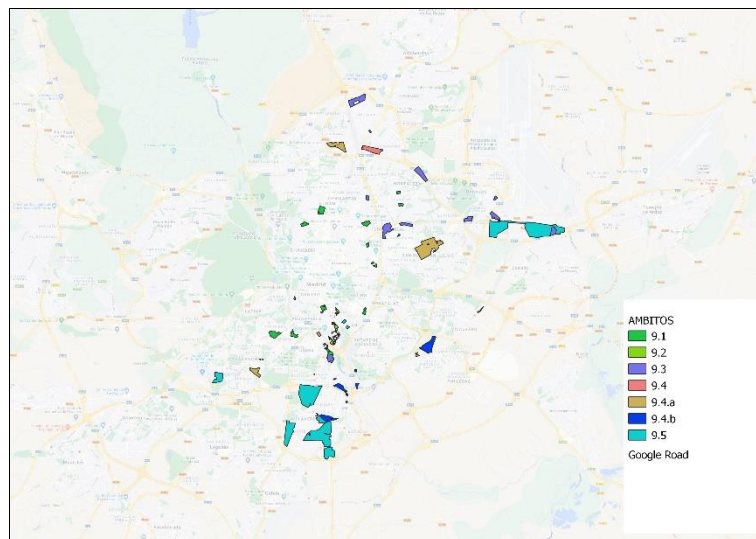
Sugerimos, por tanto, la desestimación de esta propuesta. El objetivo del PG97 sigue siendo válido. Válido y **viable**, a condición de que entre todos los actores concierten las herramientas de la intervención: plazos, delimitación de ámbitos, recursos económicos, instrumentos de gestión, medidas de disciplina urbanística, liderazgo promotor del ayuntamiento...

PROPUESTA 18: NORMA ZONAL 9

Esta propuesta persigue favorecer, en los ámbitos regulados por la NZ9, la hibridación de usos en un mismo edificio o en una misma parcela en edificios independientes y con ella lograr una mayor competitividad del suelo de actividades económicas y la regeneración de áreas industriales degradadas.

Lo cierto es que el PG97 dio la espalda a la actividad industrial en Madrid y favoreció la fuga de empresas industriales fuera del término municipal. En las últimas dos décadas son numerosas las actividades secundarias que han desaparecido y con ellas miles de empleos. Obviamente las causas de la desindustrialización son múltiples. El planeamiento urbanístico la ha facilitado, ha sido un factor más, cuando podía haber actuado como un elemento disuasorio.

Hoy nos encontramos con que en muchos de los ámbitos las actividades industriales e incluso las actividades económicas son residuales, ante el avance de los usos residenciales. Tal sucede especialmente a propósito de las áreas categorizadas bajo la 9.1 y la 9.2, la mayoría de ellas minúsculas y dispersas.



Fuente: FRAVM a partir de datos abiertos del A. Madrid

Es muy improbable que el tejido de actividades industriales de la ciudad se regenere por la vía de la modificación de las NN UU, tanto menos si los cambios son de tan poco alcance como los recogidos en la propuesta 18. En cualquier caso, difícilmente uno de los instrumentos que ha contribuido a desarticular dicho tejido podrá ahora impulsarlo. Como en otras muchas propuestas del avance, aquí se advierte la ausencia de un diagnóstico digno de tal nombre que asiente lo que se quiere.

Dicho lo anterior, nuestra sugerencia en este caso se centra en la necesidad de proteger los usos artísticos y culturales en el denominado polígono ISO de Carabanchel. La propuesta del avance no satisface esta demanda a pesar de las promesas y compromisos verbales manifestados de manera reiterada por diferentes

responsables políticos del ayuntamiento y que forma parte de la selección de actuaciones de reequilibrio territorial priorizadas por el Plan SURES.

NECESIDAD DE CONTAR CON UNA PROTECCIÓN DE LOS USOS PARA EL POLÍGONO ISO⁸

El conocido como polígono ISO de Carabanchel se ha convertido en un referente del mundo cultural y artístico de la ciudad⁹. Nace de manera más o menos espontánea, en la segunda década del XXI, gracias a que algunos/as artistas se instalan en él después de ser desplazados/as de localizaciones más céntricas por el alza de los alquileres. Detrás de ellos/as vienen otros/as, por la misma razón, pero también animados/as por la incipiente formación de un medio urbano propicio, un medio de innovación, un espacio de encuentro generador de sinergias, que multiplica las oportunidades de intercooperación, un lugar conocido que trasciende más allá de sus fronteras... Alguna gente y algunos medios de comunicación hablan incluso del Soho madrileño, recordando el Soho neoyorquino. El sitio reúne además otras virtudes que le hacen idóneo: cercanía al centro, buenas comunicaciones, edificios industriales bien adaptados para la instalación de equipos...

Junto a los incuestionables valores que encierra el hecho en sí de la concentración de actividades artísticas y culturales, hay que subrayar la enorme importancia que supone la localización no solo en un distrito del sur, sino también en un barrio, San Isidro, muy castigado por la precariedad social y económica. Ocupa el puesto 13, sobre 132, en el ranking determinado por el índice de vulnerabilidad social elaborado anualmente por el Área de Coordinación Territorial. El polígono se configura como una palanca de regeneración del ámbito, tanto más cuanto un nutrido colectivo de los/as artistas afincados han mostrado un compromiso firme con la promoción social del barrio y del distrito a través del arte, la cultura, el ecologismo, la inserción en el tejido social, el acercamiento a la población residente...

El reequilibrio territorial en la ciudad de Madrid pasa, entre otras realizaciones, por asentar en los distritos del sur actividades motoras que dinamicen la estructura social y económica, que definan un nuevo paisaje antitético de la foto fija de la vulnerabilidad. Actividades, eso sí, que a la vez no tengan efectos gentrificadores.

Frente a las esperanzas y expectativas que suscita el ecosistema ISO nos encontramos con que antes, y simultáneamente, a la llegada de los/as artistas, el polígono sufre una aguda y rápida transformación debida a la sustitución de las construcciones industriales por edificios de viviendas. Estos se extienden como una mancha de aceite,

⁸ El texto que sigue ha sido presentado por la FRAVM en la Mesa Técnica del Polígono ISO del Plan de Desarrollo del Sur y Este-SURES.

⁹ https://elpais.com/elpais/2019/06/17/eps/1560780581_538626.html.

<https://elpais.com/icon-design/arquitectura/2021-05-22/dinamizar-sin-gentrificar-la-segunda-vida-del-poligono-industrial-de-carabanchel-como-epicentro-cultural-y-sostenible.html>.

<https://www.esmadrid.com/carabanchel-barrio-mucho-arte>.

<https://www.espormadrid.es/2020/10/el-poligono-iso-de-carabanchel-atrae.html>.

https://www.abc.es/espana/madrid/abc-llegaron-artistas-poligono-y-revitalizaron-barrio-ojala-inmobiliarias-no-expulsen-202107310010_noticia.html.

https://www.eldiario.es/cultura/artistas-inquilinos-poligono-industrial-carabanchel_1_1117055.html.

<https://www.madridlowcost.es/carabanchel-de-barrio-obrero-a-convertirse-en-el-soho-madrileno/>.

<https://www.vogue.es/living/articulos/carabanchel-artistas-plasticos-nueva-generacion>.

tanto que hoy constituyen el uso dominante en el ámbito. Amenazan la continuidad de las actividades artísticas -así como del resto de las actividades económicas subsistentes- sometidas a la presión de dos fuerzas centrífugas: el alza de los alquileres, recalentados por el carácter residencial de standing medio de la zona, y la no renovación de los contratos de arrendamiento, ante la expectativa de conversión de los edificios. La implantación de actividades está disminuyendo, algunos/as artistas han tenido que irse, otros/as se lo están pensando... La optimista comparación con el Soho de Nueva York amenaza con ser certera hasta el final, también en los aspectos perversos de aquel: un sitio regenerado por las actividades artísticas que acaba siendo un lugar sin artistas, cuyo espacio es ocupado por la sede de galerías, boutiques, restaurantes de renombre, residencias de yuppies...



Polígono ISO, en verde edificios con actividades artísticas

La demanda de medidas urbanísticas que protejan de manera efectiva la implantación de los usos culturales y artísticos viene dictada por:

- La firme apuesta a favor de la consolidación en el sur de una experiencia de regeneración urbana protagonizada y liderada por la sociedad civil.
- El impulso de un polo artístico y cultural, que, entre otras características, cuenta hoy con ser la mayor concentración de salas de ensayo de España.
- La promoción de un conjunto de actividades generadoras de empleo y actividad económica.
- El apoyo a una experiencia de encuentro del arte y la ciudadanía en la revitalización de un barrio vulnerable.
- La amenaza clara que significan las sistemáticas operaciones de sustitución de edificios industriales por edificios residenciales, bien ilustradas en la imagen que se inserta más arriba.

- Los casos de no renovación de los contratos de alquiler a artistas dado que los propietarios de los edificios tienen la intención de demolerlos.

LA MODIFICACIÓN DE LAS NN UU NO ATIENDE LA DEMANDA DE PROTECCIÓN

La propuesta de modificación de la NZ9 no atiende la demanda de protección de los usos artísticos y culturales del polígono ISO.

- Incrementa la posibilidad de implantación de los usos complementarios, tanto en porcentaje sobre la edificabilidad total (del 25% al 50%) como en la posición en el edificio (por ejemplo, las oficinas podrán ubicarse en cualquier planta, mientras que en la actualidad solo pueden hacerlo en planta baja e inferior a la baja).
- Mantiene sin restricciones la regulación de los usos alternativos, de manera que los usos residencial, terciario y dotacional pueden sustituir al industrial en edificio exclusivo.

La mayoría de las actividades artísticas implantadas en el polígono entran en la categoría de industriales, tal como son definidas en la propuesta de modificación del artículo 7.4.1.1 de las NN UU, sea como industria convencional, sea como industria artesanal, sea como servicios empresariales.

Algunas actividades son susceptibles de entrar en la categoría de usos dotacionales (capítulo 7.7), pero son las menos. Pocos podrían encuadrarse en el apartado de usos terciarios (capítulo 7.6), concretamente en las clases de recreativos y de otros servicios terciarios. En la actualidad, ninguna de las actividades artísticas existentes se incluye en las clases de terciario comercial o de terciario de oficinas.

En conclusión, muy pocas de las actividades artísticas implantadas en el polígono se beneficiarían de la ampliación prevista para los usos complementarios. Al contrario, la mayoría se verían perjudicadas. En cuanto a los usos alternativos, en lo fundamental las cosas se quedarán como están.

Es curioso -causa perplejidad- que desde el Área de Desarrollo Urbano se haya dicho que la modificación protege los usos artísticos, cuando lo cierto es lo opuesto.

Por otra parte, la penalización en forma de pérdida de edificabilidad que sufre la sustitución de un edificio industrial por otro residencial no es una novedad que introduce la modificación. Está vigente desde 1997. A la vista de los resultados, cabe poca discusión acerca de su débil eficacia a la hora de disuadir o frenar la carrera de los usos alternativos. Es curioso, también, que se exponga la penalización como un ejemplo de la *voluntad* protectora de la modificación.

SUGERENCIAS

Las siguientes sugerencias están pensadas específicamente para el ámbito del polígono ISO. No se propone ni prejuzga su eventual extensión a otros ámbitos regulados por la NZ 9.1.

Alternativa 1: recoger en la modificación de las NN UU

- Crear una clase específica de usos de producción artística y cultural dentro del uso industrial.
- En el supuesto de sustitución, el uso alternativo que se implante deberá reservar al menos un 25% de la edificabilidad total para actividades industriales (excluidas las molestas, insalubres, peligrosas o peligrosas). Estas actividades siempre estarán ubicadas por debajo de las viviendas.
- Los usos complementarios no superarán en conjunto el 35% de la superficie total edificada.

La propuesta persigue:

- Proteger los usos artísticos y culturales.
- Evitar ambigüedades y resolver situaciones en las que no queda claro dónde se clasifica una determinada actividad.
- Apoyar la mezcla de usos.
- Incorporar la hibridación de los usos también en los edificios residenciales.

Tiene el inconveniente o la dificultad de que requiere segregar el polígono ISO de los ámbitos de la NZ 9.1 y crear un espacio singular para él. La excepción supone un estiramiento de la NZ 9.

Alternativa 2: elaborar un plan especial para el polígono ISO

- Elaborar un plan especial de protección de los usos artísticos y culturales del polígono ISO (artículo 50 de la LSCM).
- Crear una clase específica de usos de producción artística y cultural dentro del uso industrial.
- En el supuesto de sustitución, el uso alternativo que se implante deberá reservar al menos un 25% de la edificabilidad total para actividades industriales (excluidas las molestas, insalubres, peligrosas o peligrosas). Estas actividades siempre estarán por debajo de las viviendas.
- Los usos complementarios no superarán en conjunto el 35% de la superficie total edificada.
- Desarrollar un edificio municipal, a modo de los viveros y centros de empresas, destinado al alquiler de espacios a artistas y pequeñas empresas de producción artística. Habría que evaluar diferentes opciones: desde hacerse con algún edificio existente hasta la compra o expropiación de algún solar.

Esta alternativa elimina las dificultades de la primera y tiene la ventaja añadida de implicar directamente al ayuntamiento en el impulso del polo artístico. El centro municipal de actividades, a su vez, permitiría aumentar la oferta de espacio de alquiler y tendría previsiblemente efectos positivos sobre la contención de las rentas de alquiler. Los viveros y centros municipales de empresas son una figura bien consolidada, de hecho en Carabanchel ya existe uno, en el polígono de Aguacate. En la

actualidad, el Área de Economía, con el respaldo del Plan de Desarrollo del Sur y Este-SURES, está promoviendo varios espacios de este tipo, como la Factoría Industrial de Villa de Vallecas o el Gastrolab de Villaverde.

CONCLUSIÓN

El polígono ISO es un extraño objeto del deseo. Desde el mandato anterior, todos los grupos políticos dicen estar “encantados” con la experiencia. Existe consenso sobre sus grandes virtudes y potencialidades. Los medios de comunicación lo presentan como un lugar icónico. Sin embargo, pasan los años y las buenas palabras no se concretan en realizaciones, decisiones... Al contrario, la invasión de los usos residenciales, unida a las dificultades de sacar los negocios adelante derivadas de la pandemia, hacen o amenazan con hacer languidecer las actividades.

La consolidación y progresión del ecosistema ISO precisa de 1) del esfuerzo y buen hacer de los/as artistas y 2) del apoyo de las administraciones, especialmente la municipal. Hasta ahora, los/as artistas han puesto sus saberes y habilidades, su creatividad, su patrimonio, sus relaciones, su tiempo... En cambio, las segundas apenas han ido más allá de las declaraciones de simpatía.

Dicho lo anterior, y para no pecar de injustos/as, hay que reconocer el trabajo desplegado por la Junta de Distrito y por el Área de Coordinación Territorial a favor del polígono.

ANEXOS



Al Alcalde de la Ciudad de Madrid
Al Delegado de Desarrollo Urbano
Al Delegado de Medio Ambiente y Movilidad
A la Gerente de la Agencia de Actividades de Madrid

**ASUNTO: COCINA INDUSTRIALES QUE POSIBLEMENTE INCUMPLEN ALGUNAS
NORMAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID. SOLICITUD DE INSPECCIÓN.**

Madrid, 29 de abril de 2021

Enrique Villalobos Juan, con DNI 05405883 D, en calidad de presidente y en representación de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid, con domicilio social a efectos de este escrito en c/ Camino de Vinateros, 53 bis, CP Madrid 28030, ante ese organismo comparece y como mejor proceda en derecho

DICE

Que en los últimos tiempos están abriéndose en los bajos de muchos edificios residenciales de nuestra ciudad negocios que se vienen denominando dark kitchen, cocinas fantasma o cocinas industriales. En total, hasta el momento, tenemos contabilizadas alrededor de una veintena, entre las abiertas y las anunciadas. Una elevada proporción de ellas incumplen o posiblemente incumplen distintas normas reguladoras del Ayuntamiento de Madrid, por lo que la actividad debería ser objeto de las preceptivas órdenes de cese y clausura o, en su caso, la licencia de obras y funcionamiento no debería ser otorgada.

A continuación listamos los casos (ya en funcionamiento o pendientes de apertura), indicando los supuestos de incumplimiento.

- Calle Alejandro Ferrant, nº 8. Distrito de Arganzuela. Está en un ámbito regulado por la Norma Zonal 1. Supera la superficie máxima autorizable para uso industrial (es de tipo II en lugar de tipo I), según lo establecido en el artículo 8.1.30 de las Normas Urbanísticas (NN UU). Colinda con el colegio público Miguel de Unamuno, dato que se omite en la solicitud de licencia.

- Calle Canillas, nº 18. Distrito de Chamartín. Está en un ámbito de la NZ 4. No tiene plaza de carga y descarga en el interior de la parcela a pesar de que supera los 350 m² de superficie, vulnerando el artículo 7.5.35.2 de las NN UU. Además supera el fondo máximo de 18 metros, contrariamente a lo que establece el artículo 8.4.15 de las mismas.
- Calle Suero de Quiñones, nº 11. Está en un ámbito de NZ 1. Supera la superficie máxima autorizable para industria (es de tipo II en lugar de tipo I). Carece de plaza de carga y descarga en el interior de la parcela. Carece además de la preceptiva licencia de actividad, pues opera con una declaración responsable como obrador. En realidad, no es un obrador, pues se dedica a la preparación de platos de comida para su distribución a domicilio. Según el artículo 25.2.g) de la Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la Ciudad de Madrid debe estar sujeta a licencia previa.
- Calle Mantuano, nº 4. Distrito de Chamartín. Está en NZ 1. Supera la superficie máxima autorizable para uso industrial (es de tipo II en lugar de tipo I).
- Calle San Bernardino, nº 20. Distrito de Centro. Opera con una declaración responsable, debiendo hacerlo con una licencia.
- Calle Felipe Fraile, nº 5. Distrito de Puente de Vallecas. Está en NZ 4. Supera el fondo edificable de 18 metros. No tiene plaza de carga y descarga en el interior de la parcela. La eventual creación de la plaza en el nº 10 de la calle no resuelve el problema, pues la norma es clara: la plaza ha de estar en el interior de la parcela, no en la parcela contigua o en la de enfrente.
- Calle Araucaria, nº 19. Distrito de Tetuán. Está en NZ 4. Carece de plaza de aparcamiento en el interior de la parcela. Con fecha 4 de febrero de 2021, la Dirección General de Calidad y Control Ambiental acordó abrir un procedimiento de medidas correctoras para la subsanación de los problemas de ruidos que produce el local (ref.exp/131/2021/02446). A fecha de hoy, los problemas continúan, sin que se haya notado la adopción de ninguna medida correctora. Además, el establecimiento no cuenta con licencia, sino que opera con una declaración responsable, siendo que debe hacerlo con licencia. Se han realizado obras de modificación de la fachada sin autorización.
- Calle José Calvo, 10. Distrito de Tetuán. Está en NZ 4. Carece de plaza de aparcamiento en el interior de la parcela. En una ocasión, al menos, en el local se produjo un incidente de incendio, siendo que hay 21 cocinas y que cada una tiene una dotación mínima de 5 puntos para gas, caudal eléctrico para dar suministro a parrilla, horno industrial, horno pizzero, horno microondas, 7 puntos de conexión de otro aparataje eléctrico y parrilla de carbón vegetal alimentado a llama. La actividad podría ser susceptible de ser calificada, a efectos de la Ordenanza de Prevención de Incendios, como de riesgo alto o medio y, en tal caso, se estaría incumpliendo bien el artículo 404.b, bien el 406.b, que prohíben la instalación en edificios de vivienda de tales industrias cuando superan una superficie útil de 150 o 500 m², respectivamente.

Por otra parte, todos los establecimientos anteriores (así como la mayoría de las restantes cocinas industriales) incumplen o pueden incumplir las normas relativas a:

- Calidad del aire. Los/as expertos/as consultados/as señalan que estas instalaciones emiten, entre otros, óxidos de nitrógeno, carbono y azufre, así como material particulado PM10 y PM2,5, ácidos grasos volátiles, malos olores... Por otra parte, los locales generan un elevado número de viajes diarios, tanto para el suministro como para la distribución, con el subsiguiente incremento de la emisión de gases de efecto invernadero por los vehículos.
- Contaminación acústica. Por un lado, el funcionamiento de las cocinas (extractores, maquinaria, chimeneas...) y, por otro lado, la actividad que inducen en el exterior de los locales (tráfico, concentración de riders en las inmediaciones...) producen ruido por encima de los niveles sonoros admisibles.
- Residuos. Las cocinas generan un elevado volumen de residuos diariamente.
- Movilidad. Como se ha dicho arriba, las cocinas industriales generan multitud de viajes y, por tanto, están ocasionando situaciones de congestión en sus entornos.
- Chimeneas. Varias incumplen las medidas obligatorias.
- Ordenanza de incendios. Prohibición de instalación en edificios residenciales de industrias de riesgo alto o medio que superen una superficie útil de 150 o 500 m², respectivamente.

La realización de las correspondientes mediciones demostraría que en muchos de los establecimientos existentes se están superando las normas reguladas por las ordenanzas municipales.

Todo ello unido, en otro orden de cosas, da pie para plantear que las cocinas industriales constituyen actividades que entran dentro de los que el artículo 3 del *Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas* (RAMINP), de 1961, define como tales, de donde ha de derivarse su incompatibilidad en las áreas residenciales o en la proximidad de equipamientos como los colegios.

“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.

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.

(...)

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”.

Por último, también se ha de señalar que tales actividades son o pueden ser atentatorias contra la inviolabilidad del domicilio, recogida en el artículo 18 de la Constitución Española. La doctrina del Tribunal Constitucional señala que este derecho se ve vulnerado cuando el domicilio es invadido por ruidos, malos olores... Así, en una de las varias sentencias (STC 119/2001) que hay al respecto dice:

“... este mismo Tribunal ha identificado como "domicilio inviolable" el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y donde ejerce su libertad más íntima. Consecuentemente, hemos señalado que el objeto específico de protección en este derecho fundamental es tanto el espacio físico en sí mismo como también lo que en él hay de emanación de la persona que lo habita.

... debemos señalar que estos derechos han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. En efecto, habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (STC 12/1994, de 17 de enero, FJ 6), se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya mencionadas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada.

*... el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental *...+ ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tiene sobre la salud de las personas (v. gr. deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas)”.*

En virtud de lo anterior

SOLICITA

Que los organismos correspondientes realicen con carácter de urgencia las oportunas inspecciones a los referidos locales y tomen las decisiones que procedan en materia disciplinaria. Ello sin perjuicio de la necesaria puesta al día de la normativa urbanística y medioambiental del Ayuntamiento de Madrid.

Fdo. Enrique Villalobos Juan



Delegado de Desarrollo Urbano
Gerente de la Agencia de Actividades

Informe de multicocinas elaborado por la Agencia de Actividades en respuesta al escrito de la FRAVM de fecha 29/04/2021

Madrid, 15 de julio de 2021

Enrique Villalobos Juan, con DNI 05405883 D, en calidad de presidente y en representación de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid, con domicilio social a efectos de este escrito en c/ Camino de Vinateros, 53 bis, CP Madrid 28030, ante ese organismo comparece y como mejor proceda en derecho

DICE

La FRAVM presentó en el registro municipal de la c/ Montalbán 1, con fecha 29/04/2021, un escrito, dirigido al alcalde, a los delegados de Desarrollo Urbano y de Medio Ambiente y Movilidad y a la gerente de la Agencia de Actividades, en el que exponía las posibles irregularidades en las que podrían estar incurriendo determinadas cocinas industriales y solicitaba la correspondiente inspección.

Se ha recibido un correo electrónico de contestación al escrito con fecha 30/06/2021.

En la citada contestación se informa que la Agencia de Actividades ha realizado visitas de inspección a todos los locales mencionados en nuestro escrito y, a la vez, se da respuesta detallada a los distintos aspectos contemplados en él.

La respuesta contiene argumentos que no compartimos y que exponemos a continuación en forma de

ALEGACIONES

En el escrito de la FRAVM se exponía una serie de aspectos relativos a determinadas cocinas industriales localizadas en áreas residenciales de la ciudad que, a nuestro juicio, incumplen o pueden incumplir distintas normas reguladoras municipales y,

asimismo, al final del texto se hacían algunas consideraciones genéricas sobre este tipo de actividades. La contestación del ADA concluye que todas las instalaciones mencionadas están en orden y que, en general, las cocinas industriales no son actividades molestas, insalubres o peligrosas ni entrañan impactos negativos sobre la calidad del aire, los niveles sonoros o la movilidad en los respectivos entornos.

Un veredicto de este tipo choca con la experiencia día a día y con las sensaciones y sentimientos de las vecinas y los vecinos de las cocinas ya instaladas y en funcionamiento. No solo en Madrid. También en otras capitales de provincia españolas, entre ellas Barcelona, cuyo ayuntamiento ha acordado una moratoria en la concesión de licencias, durante la cual evaluar el fenómeno y establecer una normativa reguladora.

Los portavoces del Ayuntamiento de Madrid, en distintas ocasiones, han reconocido que hay un problema y que es necesario establecer determinadas normas. A tal fin se ha incluido el asunto en la revisión en curso de las Normas Urbanísticas (NN UU). Pero, mientras se concluye la revisión, rige el criterio del ADA, que viene a resumirse en <<la concesión de las licencias es un acto reglado, una solicitud solo puede denegarse si incumple la norma>>. En realidad, la frase es un tópico, pues en un Estado de Derecho no cabe hacer otra cosa.

Ahora bien, siguiendo ese criterio, nos encontramos con que en el plazo en que se revisan las NN UU “el problema” no solo se ampliará, sino que se consolidará y la situación no tendrá retroactividad. ¿Hay alternativa? Sí, la declaración por el Ayuntamiento de Madrid de una moratoria en la concesión de licencias por un año, prorrogable por otro año. ¿Es jurídicamente viable esta alternativa? Por supuesto que lo es, de hecho el consistorio ha acudido a ella en alguna ocasión, no es un camino inédito.

Vaya por delante nuestra posición de fondo sobre el asunto: defendemos que las cocinas industriales deben ser incompatibles con el uso residencial.

Entrando en el examen de la contestación del ADA, pasamos a exponer los aspectos en los que no compartimos su juicio.

- Campaña de inspecciones

Se han inspeccionado 22 locales. De ellos, se han encontrado deficiencias en 15, en casi 7 de cada diez. Aquéllas se repiten monótonamente: obras de reestructuración o de acondicionamiento puntuales sin título habilitante y elementos de protección contra incendios. A esto habría que añadir los casos en que los/as vecinos/as han denunciado a la policía municipal la realización de obras clandestinas. La foto no es halagüeña. ¿Qué consecuencias se han derivado de estas inspecciones: requerimientos, sanciones...? ¿Se han realizado inspecciones posteriores a fin de verificar la corrección de las deficiencias? A día de hoy, constatamos que en diversos locales la situación sigue siendo la misma.

- Alejandro Ferrant, 8

El local dispone de licencia para uso industrial (fábrica de muebles metálicos) desde 1950. Amparándose en esta circunstancia, la cocina industrial, a pesar de ser de tipo II, a criterio del ADA, puede instalarse, siendo inaplicable lo que establece el artículo 8.1.30 de las NN UU.

Sin embargo, la fábrica de muebles metálicos hace años que dejó de existir en esta ubicación. El local, en realidad, ha permanecido inactivo por un tiempo superior a 20 años. Aun más, el histórico de la licencia, cuando menos, ofrece dudas sobre más de un aspecto: consta la concesión en 1966 de una licencia para la venta de maquinaria doméstica y sus accesorios.

Según el artículo 25.1.c de la Ordenanza de Tramitación de Licencias

“Las licencias caducarán en los siguientes supuestos:

(...)

(...)

c) Cuando el funcionamiento de una actividad fuere interrumpido durante un periodo superior a seis meses, salvo causa no imputable al titular de la licencia”.

Se dirá que no hay declaración de caducidad, ni de oficio ni instada por cualquier persona, por lo que la licencia de 1950 estaba vigente en el momento de solicitar y obtener la licencia para la actividad de elaboración de platos preparados. La negligencia del ayuntamiento y del ADA, durante años, que no procedió a declarar la caducidad de oficio, permite que prospere una actividad perjudicial para los/as residentes en el entorno y, muy en particular, para las/os alumnas/os del colegio Miguel de Unamuno.

Un subterfugio legal habilita, siempre a criterio del ADA, una actividad de uso industrial de tipo II en un lugar en el que solo se debería instalar una actividad de tipo I.

Bien hará el ayuntamiento y, en particular el ADA, en atajar este coladero de actividades de tipo II en los ámbitos regulados por la NZ 1, cuyo objetivo es nada menos que la protección del patrimonio histórico.

No obstante lo anterior, caben serias reservas frente a la viabilidad del subterfugio. Según el ADA, el artículo 8.0.2 de las NN UU establece la inaplicabilidad en este caso del artículo 8.1.30 de las NN UU. La segunda parte del 8.0.2 acota el alcance de la primera: si hay un cambio de actividad, entonces la actividad que sustituye sí debe cumplir la normativa vigente y, por tanto, el artículo 8.1.30.

Artículo 8.02.

“(...)

Las condiciones particulares que establecen los usos incompatibles no son de aplicación a los usos existentes que, sin embargo, no podrán sustituir su actividad salvo por otra comprendida entre los usos cualificados o compatibles en cada zona”.

Parece que la interpretación del ADA es que no hay cambio de actividad toda vez que subsiste el uso industrial. Pero obviamente sí hay un cambio de actividad o, mejor dicho, durante un tiempo en el local se desarrolló la actividad de fábrica de muebles metálicos, luego durante más de 20 años estuvo cerrado y en el futuro se pretende instalar una cocina industrial. Además, repetimos, consta la concesión en 1966 de una licencia para una actividad terciaria, de forma que habría no solo un cambio de actividad, sino también del uso.

El local incumple, asimismo, el requisito de disponer de plaza de carga y descarga en el interior de la parcela con arreglo al artículo 7.5.35.b.iii de las NN UU.

Aun más, las chimeneas de la instalación incumplen la norma de estar por encima de la altura de las edificaciones colindantes, contrariamente a lo que se establece en los artículos 12, 23 y anexo 1 de la Ordenanza de Calidad del Aire y Sostenibilidad, y que ya se recogía en la Ordenanza anterior. El anexo dice:

“La desembocadura de los conductos de evacuación se realizará en cubierta de acuerdo con las siguientes condiciones:

1. En cubiertas planas o con inclinación inferior a 20º la desembocadura sobrepasará al menos en 1 m, la altura del edificio propio o la de cualquier otro situado en un radio de 15 m en el caso de potencias útiles nominales iguales o inferiores a 700 kW, o de 50 m en el caso de potencias superiores”.

Pues bien, los aparatos y equipos, eléctricos y de gas del local, suman una potencia nominal instalada de 1.158 KW (cada equipo tiene una potencia instalada de 96,5 KW). Las chimeneas están por debajo del edificio de Alejandro Ferrant, 8, que consta de 6 plantas, situado a unos 20 m, y también están por debajo del edificio del CP Miguel de Unamuno, distante unos 25 m.



- José Calvo, 10

La actividad instalada en la planta baja del edificio consta de 21 cocinas, más de 700 m² de superficie, carece de zona de carga y descarga en el interior de la parcela, contrariamente a lo que establece el artículo 7.5.35.2.b.iii. Todo ello con el agravante de que el local, para el desarrollo de la actividad precedente (almacén de papel), disponía de un muelle de carga y descarga, del que ahora se ha prescindido.

La contestación del ADA exime al local de la obligación de disponer de la zona de carga y descarga en base a lo que dice el artículo 7.5.2 de las NN UU y al acuerdo 159, de 13/07/2000, de la Comisión de Seguimiento del Plan General. La conclusión es que la zona de carga y descarga solo es exigible en los supuestos en que “la intervención que [se] realiza sobre el conjunto del edificio es de tal entidad (nueva planta u obras de reestructuración general) que permite la creación de la dotación, por resultar proporcional con la misma”.

Tanto lo que argumenta el ADA como la interpretación que hace la CSPG van más allá de los términos del 7.5.2, que dice:

“Las condiciones que se señalan para el uso de garaje-aparcamiento serán de aplicación a obras de nueva edificación y a los edificios o locales resultantes de obras de reestructuración. Serán asimismo de aplicación en el resto de las obras si su ejecución implica cambio de uso que aconseje la exigencia de su cumplimiento”.

En efecto, el artículo no habla de obras “en el conjunto” del edificio y tampoco lo hace de obras de reestructuración “general”. Habla de obras de reestructuración (que puede ser puntual, parcial o general), habla de edificios y locales y habla de “resto de obras si su ejecución implica un cambio de uso que aconseje la exigencia de su cumplimiento”. Pues bien, aquí nos encontramos ante un caso de reestructuración de la planta baja y, si no fuera así, nos encontraríamos ante otro tipo de obras que implican un cambio de actividad que aconseja la exigibilidad de las plazas de aparcamiento o de la zona de carga y descarga en los términos del 7.5.35. O mejor dicho, que aconseja que se hubiera mantenido la dotación que ya existía y que se suprimió para ganar espacio para las cocinas, hecho que el ADA ignora o que, en su caso, considera irrelevante.

Por otra parte, en descargo de la resolución de la CSPG, hay que apuntar, al menos, dos notas. Se refiere al caso particular de la actividad de un bar, hecho que en modo alguno es comparable en términos del impacto sobre la movilidad al de la instalación de 21 cocinas industriales. Asimismo, tenemos que el acuerdo se tomó en el año 2000, cuando el fenómeno de las dark kitchen ni siquiera se vislumbraba. ¿Sigue manteniendo la CSPG el mismo criterio? Hubiera sido aconsejable hacerle la consulta antes de hacer una lectura acrítica de sus dictámenes.

Pero si la argumentación anterior no es suficiente, entonces nos remitimos al artículo 7.5.4. La exigibilidad de la dotación de servicio de aparcamiento se produce en tanto la actividad que se implante sea susceptible de generar una gran afluencia de vehículos.

“El Ayuntamiento podrá, no obstante, exigir el cumplimiento de la dotación de servicio de aparcamiento en aquellas implantaciones o cambios de usos o actividades que, sin dar lugar a obras de nueva edificación o reestructuración, sean susceptibles de generar gran afluencia de vehículos”.

¿Qué se ha de entender por “gran afluencia de vehículos”? El término no tiene un significado absoluto, sino que se ha de leer en función del entorno y del impacto sobre el medio. La concentración de decenas de riders en la puerta del local, más el tránsito generado por los vehículos de suministro de las cocinas, son un hecho manifiesto. La estrechez de la calle José Calvo, por lo demás, magnifica el problema de movilidad que entraña la actividad.

- Suero de Quiñones, 11

En el local hay instaladas, al menos, 8 cocinas industriales, además de la superficie comercial, un antiguo “Ahorra Más”. No es un simple obrador dedicado a la confitería y repostería, sino que se dedica a la elaboración de platos preparados. Por tanto, debe operar con licencia, no con declaración responsable, según el artículo 25.2.g de la Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid.

La chimenea no cumple la normativa vigente, se sigue utilizando una chimenea antigua. El ADA en su contestación dice alegremente que la afirmación de la FRAVM acerca del incumplimiento de las prescripciones en las chimeneas de diversos locales “carece de fundamento” y añade que el cumplimiento de la normativa ha sido supervisado por las ECU y los técnicos municipales. Ocurre que en este local no es así. El ADA añade que en el supuesto de que no se estén cumpliendo las prescripciones impuestas en la licencia o en la normativa medioambiental, “será el órgano competente para solicitar las medidas correctoras exigibles el que tendrá que valorar cada caso”. Ocurre que el “órgano competente”, sea el que sea, que se sepa, no ha dicho nada.

- Araucaria, 19

En el local hay instaladas, al menos, 9 cocinas industriales. Por tanto, debe operar con licencia, no con declaración responsable, según el artículo 25.2.g de la Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid.

- San Bernardino, 20

En el local hay instaladas, al menos, 7 cocinas industriales. Por tanto, debe operar con licencia, no con declaración responsable, según el artículo 25.2.g de la Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid.

- Canillas, 18

Respecto de la primera parte de la contestación del ADA, nos remitimos a lo dicho más arriba a propósito de las cocinas sitas en la calle José Calvo.

Respecto a la segunda parte tenemos que el local está en situación de fuera de ordenación relativa y que, en virtud del artículo 2.3.3.2.c, “se admite la nueva implantación y cambio de usos o actividades”. Es un “hecho determinante” que en nuestra alegación no negamos ni omitimos, contrariamente a lo que la contestación del ADA nos atribuye.

Nuestra alegación trata de la superación de los 18 metros de fondo que establece el artículo 8.4.15.b.i. La actividad que se ha venido desarrollando en esta localización anteriormente era la de supermercado. Ahora hay un cambio de uso comercial a uso industrial, pero, en nuestra opinión, ese cambio no se puede hacer saltándose la regla del máximo fondo edificable.

El ADA apunta enfáticamente que la interpretación de la FRAVM es “absolutamente errónea”. Entiende que el 8.4.15.b.i es aplicable en el supuesto de obra nueva, pero no en este caso en el que hay un cambio de uso. Sustenta este criterio en base a lo que dice el artículo 8.4.15.b.i en conjunción con el 8.4.7.2.d. Vale transcribir ambos:

Artículo 8.4.7 Fondo edificable

- 1. Se establece un fondo máximo edificable de doce (12) metros.*
- 2. Este valor sólo podrá superarse, respetando siempre la distancia al lindero testero, en los siguientes casos:*

En planta baja, para el uso complementario industrial, con las condiciones que se señalan en el art. 8.4.15, respetando en cualquier caso la separación al lindero testero, excepto en parcelas con fondo inferior o igual a dieciocho (18) metros en los que no se exige esta separación.

Artículo 8.4.15 Usos compatibles

(...)

b. complementarios

i. Industrial.

En situación de planta inferior a la baja y baja. En planta baja se admite un cuerpo de edificación de una sola planta hasta dieciocho (18) metros de fondo, dedicado a una actividad industrial, con una altura total de cuatrocientos cincuenta (450) centímetros. La superficie correspondiente al mayor fondo a

partir de los doce (12) metros de fondo máximo edificable, no computará a efectos de edificabilidad.

El cuerpo de edificación de planta baja deberá estar integrado en un local con frente en contacto con la vía pública en línea igual o mayor a tres (3) metros, constituyendo una única unidad registral.

Los dos artículos dicen lo que dicen. Límite: 18 metros. En el local de Canillas, 18, ese límite se supera, siendo que no estamos hablando de la continuación de una actividad anterior que ya cuenta con licencia, sino de una actividad nueva. No compartimos la conclusión del ADA, que entiende que es condición suficiente que el local esté “en situación de planta inferior a la baja y baja”. El escrito de contestación paradójicamente reprocha a la FRAVM no tener en cuenta el texto de los dos artículos citados, cuando aquél se limita a hacer constar la discrepancia entre lo que precisamente dicen los citados artículos y la licencia.

En realidad, la interpretación que hace el ADA desvirtúa el régimen del fuera de ordenación. Éste, aun en la clase de fuera de ordenación relativa, determina una situación transitoria, destinada a desaparecer con el tiempo. Está permitida la implantación de nuevas actividades, así como el cambio de las actividades y usos existentes en un edificio o local disconforme con el planeamiento vigente. Sí, pero tiene una serie de restricciones en cuanto a obras permisibles orientadas a hacer desaparecer las causas de la disconformidad, tanto más cuanto las obras suponen una transformación más o menos profunda de la planta como corresponde al cambio de un uso comercial a un uso industrial.

- Felipe Fraile, 5

Sobre las respuestas del ADA, damos por reproducido aquí lo ya dicho arriba a propósito de los locales de José Calvo, 10 y Canillas, 18.

- Otras cuestiones genéricas tratadas en el escrito

Entre otras cuestiones, en el escrito de la FRAVM, en este apartado se hacía especial hincapié en la preocupación por la generación de contaminación acústica y atmosférica de la actividad de las cocinas en zonas residenciales, así como en los problemas de movilidad en los entornos. La respuesta del ADA, en lo fundamental, viene a concluir que no procede toda vez que la actividad no está incluida en el anexo 5 de la Ley 2/2002 y, por tanto, no es exigible la evaluación ambiental.

En efecto, las cocinas industriales no están en el anexo, pero ello no es óbice para constatar que son un foco de ruido y de emisión de contaminación atmosférica y olores **en zonas residenciales**. Ni el ayuntamiento ni el ADA pueden afirmar que no lo sean por la sencilla razón de que no han realizado, que sepamos, medición alguna, a pesar de la reiterada solicitud en tal sentido de los/as vecinos/as afectados/as, salvo el caso de la medición de ruidos en Araucaria, 19, que sí confirmó que había

contaminación acústica. Los problemas no se corrigen ignorándolos o diciendo que no existen.

El Ayuntamiento de Madrid, ¿únicamente puede establecer restricciones, controles, medidas correctoras... en materia de medio ambiente y urbanismo a las actividades incluidas en el citado anexo 5? Obviamente no, como bien lo demuestran las propias NN UU o la Ordenanza de Calidad del Aire y Sostenibilidad –cuyos artículos 12, 23 y 27 deberían activarse en este asunto, dicho sea de paso-. La insistente apelación a la Ley 2/2002 -derogada casi en su totalidad, a excepción del anexo- se nos antoja como una operación de traspaso de responsabilidades, según el conocido juego de “echar la pelota al otro”.

Ante la denuncia realizada en el escrito de la FRAVM sobre los problemas de movilidad originados por la ubicación de las cocinas industriales en áreas residenciales, la respuesta del ADA se sale por la tangente, remitiendo al artículo 7.5.19 de las NN UU, que regula la obligación de redactar informes en los supuestos de aparcamientos de capacidad superior a 6.000 m². Aquí tal informe no cabe, pues las cocinas industriales por no tener no tienen siquiera las plazas de carga y descarga que serían preceptivas.

El ADA no tiene en cuenta que el escrito de la FRAVM está dirigido, además de al ADA, al alcalde y a los delegados de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente y Movilidad. Lo está en tanto que versa sobre algunas cuestiones que son competencia del ADA y sobre otros asuntos sobre los que el ADA no es competente o lo es en muy segundo lugar, tales como la contaminación acústica y atmosférica, la recogida de residuos, la prevención de incendios o los temas de movilidad urbana. Al no tener en cuenta la pluralidad de destinatarios, la contestación entra en materias que desbordan a la ADA. Tal es el caso de las chimeneas, al que ya nos hemos referido más arriba a propósito del local de Suero de Quiñones, 11 y del local de Alejandro Ferrant, 8.

La contestación del ADA incluye una afirmación que no podemos dejar de reseñar:

“Las licencias urbanísticas son regladas y cuando el planeamiento urbanístico establece la compatibilidad de un determinado uso en un zona, edificio o local, como es el caso, es porque ya ha sido valorado en la elaboración de la normativa urbanística y sectorial de aplicación”.

Pareciera, pues, que el planeamiento es infalible, omnisciente e incambiable. Una norma que se redactó hace 24 años, según esto, anticipó el fenómeno de las cocinas industriales y dejó resuelto que éstas eran un uso compatible con el residencial.

Siguiendo con su línea argumental, el ADA concluye que no es de aplicación a las cocinas industriales el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), de 1961. Para hacer tal afirmación no se basa en la realización de estudios que demuestren que no se cumplen los extremos contemplados en el artículo 3 del mismo:

“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.

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.

(...)

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”.

En lugar de tales estudios, la negación se basa en un informe -del cual no tenemos conocimiento- elaborado por la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental del Ayuntamiento de Madrid. Según dicho informe, dice el ADA, las cocinas industriales no están incluidas ni pueden ser asimiladas a las actividades detalladas en el anexo de la Ley 2/2002, por lo que no están sujetas a evaluación ambiental. De ahí no se deriva que no sean molestas, insalubres o peligrosas. Se nos ocurren muchas otras actividades no mencionadas en el anexo y que nadie objetará que son molestas, peligrosas o insalubres.

El escrito de la FRAVM terminaba señalando que las cocinas industriales son o pueden ser atentatorias contra la inviolabilidad del domicilio, recogida en el artículo 18 de la Constitución Española.

Qué se ha de entender por inviolabilidad del domicilio viene dado por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH):

“Derecho al respeto a la vida privada y familiar

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.

Este artículo reviste una enorme importancia, pues es el que ha utilizado reiteradamente el TEDH para “ecologizar” el CEDH. Extiende el concepto de “domicilio”, de modo que por él entiende no solo el espacio físico, sino también el derecho a disfrutarlo sin injerencias externas. La extensión va más allá, en tanto que la

violación de dicho derecho incluye tanto los ataques materiales (por ejemplo, la entrada no autorizada en una vivienda) como inmateriales (por ejemplo, los ruidos, los malos olores, los gases tóxicos, el deterioro del medio ambiente... que acosan la vivienda).

España cuenta con una colección de sentencias desfavorables del TEDH sobre este particular, que arranca con la sentencia sobre *el caso López Ostra contra España*, de 1994. Aquí se dirimía un conflicto entre la señora López Ostra y la instalación de una depuradora de aguas y residuos químicos en el municipio murciano de Lorca. Aquella desprendía sulfuro de hidrógeno que causaba olores nauseabundos y ponía en peligro la salud de las personas que residían en las proximidades. El Tribunal estimó que las emisiones suponían una intromisión intolerable en el domicilio contraria al artículo 8 del CEDH.

A tenor de las sentencias del TEDH, el artículo 8 se ve vulnerado cuando concurren dos elementos en la injerencia: el efecto dañino directo e inmediato y la gravedad medida por la duración y la intensidad. Los ruidos, los malos olores, las molestias... que se derivan de actividades como las de las dark kitchen son impactos directos, duraderos e intensos.

Como no podía ser de otra manera, las sentencias del TEDH han dejado su huella sobre las resoluciones de los tribunales españoles. En particular, el Tribunal Constitucional en una de sus sentencias (STC 119/2001) dice:

"... este mismo Tribunal ha identificado como "domicilio inviolable" el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y donde ejerce su libertad más íntima. Consecuentemente, hemos señalado que el objeto específico de protección en este derecho fundamental es tanto el espacio físico en sí mismo como también lo que en él hay de emanación de la persona que lo habita.

... debemos señalar que estos derechos han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. En efecto, habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (STC 12/1994, de 17 de enero, FJ 6), se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya mencionadas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada.

*... el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental *...+ ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tiene sobre la salud de las personas (v. gr. deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del*

sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas)".

En virtud de las presentes alegaciones

SOLICITA

1. La declaración por el Ayuntamiento de Madrid de una moratoria en la concesión de licencias a las cocinas industriales por el plazo de un año.
2. La revisión de los criterios aplicados por el ADA en la aprobación de las licencias a este tipo de actividades, pues, a nuestro juicio, no se ajustan a las normas municipales.

Fdo. Enrique Villalobos Juan