



Vicente Pérez Quintana  
Madrid, abril 2021

**PROPUESTAS DE LA FRAVM  
SOBRE VUT,  
COCINAS INDUSTRIALES,  
LOCALES DE JUEGO,  
TERRAZAS DE HOSTELERÍA  
Y LOGÍSTICA DE ÚLTIMA MILLA**

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	3
PROPUESTAS .....	12
1.- Viviendas de uso turístico .....	12
2.- Terrazas .....	15
3.- Locales de juego .....	18
4.- Cocinas industriales .....	19
5.- Logística de última milla.....	21
ANEXOS.....	24

# NUEVOS USOS, NUEVOS PROBLEMAS. PROPUESTAS DE REGULACIÓN

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años están surgiendo o se están expandiendo en el interior de la ciudad determinadas actividades económicas que tienen un fuerte impacto negativo sobre la calidad de vida de la población residente en los entornos próximos. Cabe destacar, en particular, las terrazas, las llamadas dark kitchen (cocinas oscuras), las viviendas de uso turístico (VUT) y la logística de última milla.

Por otras razones, a este listado se han de agregar los locales de apuestas.

Las terrazas constituyen un problema que viene de muy atrás. La novedad es que en el último año, bajo el paraguas de las medidas de relanzamiento de la economía, el número de instalaciones ha crecido de manera significativa, al tiempo que se ha habilitado la ubicación en determinadas zonas de estacionamiento de vehículos.

En enero de 2021 había en la ciudad 6.055 terrazas con licencia de actividad<sup>1</sup>, del orden de 760 más que en enero de 2020, lo que representa un aumento del 14%. Destaca la especial concentración en los distritos y barrios céntricos y, más en particular, la aglomeración en ámbitos concretos: tramos y entornos de las calles principales. Se produce una manifiesta saturación en Centro y Chamberí, en los alrededores de la plaza Mayor (Ópera-Las Cavas), Sol, Goya, Ponzano, Olavide, Ibiza...

No existen datos fiables acerca del número de terrazas que operan sin licencia. Hay constancia, no obstante, de que es frecuente el incumplimiento de los límites horarios de apertura y cierre, así como los de las superficies ocupadas y los números de mesas-sillas máximos autorizados.

Las VUT, por su parte, conforman un fenómeno relativamente reciente, despegan de 2014-2015 para acá. Según el INE, en agosto de 2020 había casi 17.000 en el municipio<sup>2</sup>. De ellas, la mayoría se hallaban en los distritos y barrios céntricos: el 77% estaba dentro de la M-30 y, en particular, 7.600 pertenecían al distrito de Centro. La densidad sobre el parque de viviendas alcanza valores muy altos en Sol, Cortes, Malasaña, Chueca, Palacio...

Dadas las determinaciones de las Normas Urbanísticas de Madrid (NN UU) y las del Plan Especial de Regulación del Uso de Servicios Terciarios en la Clase de Hospedaje, la inmensa mayoría de las VUT existentes están fuera de normativa.

Las cocinas oscuras son un fenómeno novedoso. Las primeras empezaron a funcionar hace pocos años y la eclosión, por así decirlo, se está dando ahora, finales de 2020-inicios de 2021. Como en los casos anteriores, hay que subrayar la preferencia por la localización en los distritos y barrios céntricos. Parece que Tetuán es el distrito con mayor dotación. A las dark kitchen se han de añadir los numerosos establecimientos (bares, restaurantes...) que venden platos cocinados para llevar.

---

<sup>1</sup> Véase el anexo 1.

<sup>2</sup> Véase el anexo 2.

El crecimiento exponencial que está registrando el comercio electrónico está detrás de la aparición con fuerza de la logística de última milla. Las cocinas oscuras, en realidad, no son más que un ejemplo de ella. Cada vez más se habla de un genérico *dark store*. Se trata aquí de un vasto entramado de nodos y circuitos de distribución, cuya principal característica es la búsqueda de lugares céntricos que maximicen la proximidad a la clientela final.

Por último, el volumen de los locales de apuestas ha registrado un acusado crecimiento en los años anteriores y, asimismo, una singular preferencia por aglomerarse en determinados barrios y calles, en particular, los distritos del Sur3.

Salvo las VUT y los locales de apuestas, todas las otras actividades están viviendo un momento de auge durante la pandemia. En el lento y tortuoso ¿regreso? a la normalidad estamos viendo como las VUT y los locales levantan cabeza. Cabe prever que en los próximos años los índices de crecimiento de estos nuevos usos serán elevados e incluso, en algunos casos, muy elevados.

Sin embargo, las citadas actividades casan mal con la población vecina. Las quejas de ésta -sean manifiestas, sean soterradas- están a la orden del día.

Las terrazas suponen una suerte de privatización del espacio público, lo ocupan de facto. En paralelo, entrañan molestias muy concretas en sus entornos. Dificultan la movilidad peatonal al reducir el espacio de circulación de las aceras, causan aglomeraciones de gente y, asociado a ello, favorecen la suciedad, las riñas... De manera muy particular, son una fuente de contaminación acústica hasta altas horas de la noche, con el subsiguiente problema para el sueño del vecindario.

Las VUT reducen el volumen de viviendas disponibles para el alquiler residencial, por lo que tienen un efecto alcista sobre las rentas de arrendamiento. Ello, además, en un mercado sobrecalentado. Asimismo, son una causa de deterioro de la convivencia en las comunidades vecinales: ruidos, sobreuso de las zonas comunes (escaleras, ascensores...), aumento de los gastos de la comunidad (luz, mantenimiento, reparaciones...), acumulación de basuras, conductas incívicas, reyertas... Aumenta la inseguridad subjetiva, ligada a la confluencia con personas extrañas en constante rotación y al movimiento de las llaves del portal "por todo el mundo". La celebración de fiestas nocturnas durante los meses de la pandemia, vulnerando las normas del estado de alarma, muestra, por lo demás, la delgada distancia que hay entre la inseguridad subjetiva y la objetiva o, si se prefiere, la sólida fundamentación de la primera.

Las cocinas fantasma son en sentido estricto cocinas industriales localizadas en los bajos de las viviendas. Un fogón o unos pocos fogones tienen una incidencia menor o son inocuos. Es la acumulación la que origina el conflicto, tanto más cuanto se repite en multitud de puntos de la ciudad.

---

<sup>3</sup> Véase <https://stopcasasdeapuestas.com/#/>

Está en cuestión su carácter de actividades molestas, insalubres y peligrosas, en los términos del artículo 3 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP), de 1961.

*“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”.*

Las cocinas emiten humos, gases, olores... Utilizan-almacenan productos susceptibles de explosión o combustión. Producen ruidos, vibraciones... Por otra parte, tanto el aprovisionamiento de materias primas como la distribución de las comidas dan lugar a un intenso trasiego de camiones, furgonetas, automóviles, bicicletas... a todas horas, que es causa de problemas graves de movilidad en el entorno, así como a la generación de contaminación acústica y atmosférica. La vía pública se ve invadida diariamente y durante un elevado número de horas tanto por la carga y descarga como por los riders.

El impacto sobre la movilidad de los ámbitos afectados y la causación de problemas de contaminación acústica y atmosférica están ligados, también, a la logística de última milla.

Las disfunciones de los locales de apuestas son de otra índole. Aparte la eventual incidencia sobre los niveles de confort de los entornos residenciales, su mayor impacto tiene que ver con el fomento de la ludopatía.

Aunque sea una obviedad, no está de más señalar que las actividades aquí apuntadas no son censurables en tanto que tales o en sí mismas, excepción hecha de los locales de apuestas. El mal reside en que se hallan fuera de zona o, dicho de otra manera, en su mezcla con las viviendas, en la interferencia con el domicilio de la gente.

Las administraciones públicas están obligadas a regular las actividades a fin de minimizar y, si es posible, erradicar los impactos dañinos sobre la salud, la seguridad y el bienestar de las vecinas y vecinos.

En los casos que aquí se examinan, los ayuntamientos son especialmente competentes para hacerlo, con independencia de lo que hagan las administraciones autonómicas y la central.

La implicación municipal que se plantea enlaza con diferentes apartados del artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local:

*“a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.*

*b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. (...)*

*g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano. (...)*

*j) Protección de la salubridad pública. (...)*”

Madrid presenta, hasta cierto punto, un déficit de regulación en relación a los nuevos usos (cocinas, dark store, VUT, locales de apuestas...). El PGOUM es de 1997. Han pasado 24 años desde su aprobación. Son múltiples los fenómenos ligados a Internet y al comercio electrónico, pero que tienen su reflejo en el espacio físico, que aparecen y aparecerán en los próximos años. Se abren camino en medio del vacío normativo o, en su caso, de las lagunas que deja un instrumento obsoleto en múltiples aspectos como las NN UU de Madrid y el propio Plan General. Ocurre que cuando la administración -esta vez el ayuntamiento- quiere reaccionar es demasiado tarde. Justo eso es lo que ocurrió a propósito de las VUT: cuando se aprobó el Plan Especial de Hospedaje, ya había miles de VUT operando.

Pero la acotación (“hasta cierto punto”) que se hace en el párrafo anterior viene a cuento en tanto que la norma vigente no es tan inane como se pretende o se dice. Sucede, por ejemplo, con las VUT. Las NN UU establecen que, en el área regulada por la Norma Zonal 1, el uso de hospedaje se puede implantar como complementario en cualquier situación del edificio con acceso independiente, en todos los niveles, excepto en el E. El Plan Especial de Hospedaje mantiene, en lo fundamental, la misma exigencia. Por tanto, si en Centro hay cerca de 8.000 VUT, es porque los servicios de disciplina urbanística del Ayuntamiento de Madrid han fallado clamorosamente. Es una evidencia que la inspección municipal está infradotada, tanto en recursos materiales como en personal. El diagnóstico es aún peor si se trata de la inspección de la Comunidad de Madrid. La situación es rayana con el absurdo si se añade la escasa o nula colaboración que hay entre ambos servicios de inspección. Por otra parte, se tiene que las órdenes de cese y clausura de la actividad se ven abocadas a un procedimiento administrativo-judicial extremadamente enrevesado, a la vez que se alarga años y años en el tiempo. *¿Por qué el Ayuntamiento de Madrid no aplica las multas previstas en el artículo 207 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid o, en su caso, las multas coercitivas establecidas en el artículo 52 de la Ley de Capitalidad?*

Sea cual sea la causa de la inacción del consistorio (vacío normativo, insuficiencia de recursos de la inspección, descoordinación con otras administraciones, negligencia...), una vez el uso en cuestión se ha instalado de manera masiva, la reversión o el encauzamiento de la situación se hace muy difícil, tanto por razones jurídicas como por razones políticas.

Un ejemplo particularmente ilustrativo lo ofrecen los locales de apuestas que se hayan en un radio de 100 metros de los colegios: el Reglamento del Juego de la Comunidad de Madrid les concede ¡nada menos que diez años! para que se muden.

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 el 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 dark kitchen, las terrazas... 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 Paris. 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”. ¿Cuánto 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 compecece 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...

## PROPUESTAS

### 1.- VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO

En relación a las Normas Urbanísticas, planteamos la modificación del PGOUM en el siguiente sentido:

- frente a la posición que defiende que las VUT son viviendas y que el uso que se hace en ellas es residencial, defendemos que, en efecto, son viviendas, pero que en ellas se desarrolla un uso de servicios terciarios en su clase de hospedaje. Plantear otra cuestión es jugar a la maniobra de la confusión
- en todo el municipio: como uso complementario en edificios de uso cualificado residencial, únicamente se permitirán VUT en planta baja
- en las zonas saturadas de oferta turística, como uso complementario, además, se limitará a uno el número de VUT por edificio de uso cualificado residencial
- en zonas saturadas de oferta turística, no se permitirá como uso alternativo, solo como uso autorizable en edificio exclusivo previa aprobación del correspondiente plan especial. En el PE se evaluará, en orden a aprobar o desestimar la actuación, entre otros aspectos, el impacto negativo sobre el carácter residencial del ámbito
- declaración del distrito Centro y barrios aledaños como zonas saturadas, sin perjuicio de que otras áreas de la ciudad lo sean en el futuro en función del comportamiento del mercado

Las restricciones anteriores se entienden con independencia de la facultad de las comunidades de propietarios de prohibir o limitar la apertura de VUT en su edificio. A este respecto reiteramos nuestra propuesta de modificación de la Ley de Propiedad Horizontal en el sentido de incrementar el porcentaje de acuerdo con la implantación de VUT en los edificios residenciales al 80% de las cuotas de propiedad, en lugar del 40% vigente.

Por zonas saturadas se entiende tanto las áreas turísticas saturadas contempladas en el artículo 40 de la Ley 1/1999, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, cuya declaración corresponde al Consejo de Gobierno de la CM, como las declaradas por el ayuntamiento.

El urbanismo es una de las competencias propias de los ayuntamientos, como se ha visto más arriba. En esta materia la legislación aplicable señala que los poderes públicos velarán por la integración de los diversos usos, cuidando, uno, la compatibilidad entre ellos y, dos, la coherencia con los usos residenciales y con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Así el artículo 3, apartados 3 y 4, del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) es taxativo:

*“3. Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:*

*a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.*

*(...)*

*g) Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.*

*4. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo”.*

*El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia”.*

A su vez, la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), en su artículo 3, referido a los fines de la ordenación urbanística, redonda en la misma cuestión y, en particular, advierte contra las concentraciones de usos con impacto negativo:

*“c) El aseguramiento, en el medio urbano, de la suficiencia y funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y sociales en relación con las edificabilidades y los usos restantes; una densidad adecuada al bienestar individual y colectivo; una distribución territorial razonable de los usos y actividades, que permita un desarrollo armónico efectivo de las dimensiones de la vida humana relativas a la residencia, el trabajo, la educación, la cultura, la sanidad, el bienestar social, el ocio y el deporte y evite en todo caso las concentraciones que repercutan negativamente en la funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y la fluida movilidad y comunicación.*

*(...)*

*i) La orientación de las actuaciones públicas y privadas en orden a hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, especialmente mediante la calificación de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y la constitución de patrimonios públicos de suelo”.*

El artículo 41 de la LSCM señala que los planes generales tienen por objeto establecer las determinaciones de ordenación estructurante y pormenorizada, entre las que se halla el régimen normativo de los usos (artículo 35). La ordenación de los espacios urbanos se ha de hacer “teniendo en cuenta la complejidad de los usos y actividades que caracterizan la ciudad” (artículo 41.3.e).

Por otra parte, como se ha dicho más arriba, en relación a la VUT, en el caso de Madrid, el problema no es que haya un déficit de normativa, sino que falla clamorosamente la inspección, tanto la dependiente de la CM como la municipal. Por ello, es crucial el refuerzo de los servicios correspondientes, tanto en el volumen de recursos materiales y humanos que manejan como en la cobertura legal de las actuaciones y, asimismo, en la coordinación entre ellos.

El punto anterior se vería muy potenciado si fuera acompañado por la formalización de acuerdos entre las administraciones y las plataformas digitales en las que éstas se comprometan a no comercializar las VUT no legales y aportar información de las VUT que comercializan. Convenios de este tipo existen en muchas ciudades del mundo. En todo caso, si las plataformas no se avienen, habría que establecer la obligación de colaboración.



## 2.- TERRAZAS<sup>4</sup>

Igual que ocurre con las VUT, la primera cuestión que surge al tratar de las terrazas es el amplio grado de incumplimiento de la normativa existente, en este caso la Ordenanza. Hay numerosas terrazas instaladas que no cuentan con autorización y, por otra parte, entre las que sí cuentan con ella, es frecuente que se incumplan las normas sobre superficie, número máximo de sillas y mesas, separación de la fachada, paso libre de 2,5 metros, horarios, exhibición del plano de detalle, limpieza... Cualquier persona puede constatar con un simple paseo por un espacio concurrido la alta frecuencia de las faltas.

Algo falla en el esquema de infracciones y sanciones y en el procedimiento sancionador para que el número de incumplimientos sea tan elevado<sup>5 6 7</sup>, aparte los supuestos de negligencia administrativa.

Proponemos las siguientes modificaciones de la Ordenanza para la instalación en zonas residenciales:

- incrementar la cuantía de las sanciones. No puede ser más rentable infringir que cumplir. La reiteración de sanciones conllevará el cierre definitivo o, en su caso, la no renovación de la autorización
- exigencia de contar con una certificación medioambiental que avala que la terraza cumple los requisitos relativos a ruidos, emisiones a la atmósfera, movilidad... Deberán disponer de ella las nuevas y las ya existentes
- previa a la concesión se realizará una consulta a los/as vecinos/as del entorno inmediato. La opinión del vecindario se tendrá en cuenta para la autorización o no y, en su caso, para la fijación de determinados requerimientos por el órgano competente
- horario (salvo que la autorización comprima aún más los límites horarios):
  - en periodo estacional (del 16 de marzo al 15 de octubre):
    - ámbito de las ZPAE y zonas saturadas: de 09:00 h a 00:30 h. Viernes, sábados y víspera de festivos. De 09:00 a 23:30 h resto de días.
    - resto de la ciudad: una hora más de cierre.
  - Resto del año:
    - ámbito ZPAE y zonas saturadas: de 09:00 a 23:00 h.
    - resto de la ciudad: una hora más de cierre.
- proporción entre la superficie de la terraza asociada y la del local: como máximo 1 m<sup>2</sup>/1 m<sup>2</sup>. No se admitirá que pequeños y muy pequeños establecimientos dispongan de terrazas que multiplican varias veces su superficie
- prohibición de elementos climatizadores (frío/calor) contaminantes
- no se permitirán las instalaciones cerradas y cubiertas, ni cerramientos, ni tarimas. Las terrazas que se hallen en estas condiciones dispondrán de un periodo para desmontar

<sup>4</sup> La justificación y fundamentos de las propuestas son las mismas que las expuestas en el apartado anterior, por lo que es innecesario repetir las aquí.

<sup>5</sup> <https://www.madridiario.es/policia-municipal-multa-1-165-terrazas-incumplir-normativa-41-inspeccionadas>.

<sup>6</sup> <https://www.20minutos.es/noticia/3345825/0/denuncias-terrazas-infracciones-graves/>

<sup>7</sup> <https://www.publico.es/sociedad/40-terrazas-madrid-inspeccionadas-primera.html>.

- no se permitirán elementos de gran tamaño que no se pueden retirar diariamente, tales como sombrillas...
- durante el horario de funcionamiento, el número de elementos desplegados y apilados no será superior al máximo de elementos autorizados
- salvo situaciones excepcionales, fuera del horario de funcionamiento no se permitirá apilar elementos en el espacio público
- en los supuestos de concentración de terrazas en una calle, plaza... se fijará un máximo de elementos (sillas, mesas...) para el conjunto
- el perímetro de cada terraza se marcará con una línea verde (terrazas de temporada) o azul (terrazas permanentes)
- aumentar la tasa por utilización o aprovechamiento especial del dominio público local (ahora entre 11 y 74 euros/m<sup>2</sup> si es de temporada o entre 17 y 111 si es anual, más recargos)
- las renovaciones seguirán un procedimiento, en ningún caso serán automáticas. Será preceptivo renovar la certificación medioambiental y se repetirá la consulta a las/os vecinas/os
- en calles residenciales, prohibición de fumar en las terrazas (dadas las molestias que causa el humo en las primeras plantas de viviendas)

El artículo 13.2 de la Ordenanza vigente establece que *“La mera concurrencia de los requisitos necesarios para que la ocupación pueda ser autorizada no otorga derecho alguno a su concesión”*. Es decir, el Ayuntamiento se reserva la facultad para denegar la autorización aun cuando se cumplan los requisitos.

Obviamente, el uso de esta potestad es discrecional, pero no arbitraria. En este punto toma toda la relevancia la evaluación y ponderación por el órgano competente de aspectos como la certificación medioambiental o la consulta vecinal. Por tanto, las concesiones y renovaciones no pueden ser automáticas y, asimismo, la autorización en determinados supuestos -de manera razonada y justificada- podría fijar condiciones más restrictivas que las contempladas en el régimen general en materia de, por ejemplo, horarios, ancho del paso peatonal, niveles sonoros...

Más aun, el pretendido igualitarismo de la Ordenanza no es tal. No vale aplicar iguales normas a situaciones distintas. No es lo mismo colocar una terraza en dos aceras de igual anchura, pero una muy transitada y otra no. No es lo mismo colocar una terraza en una acera en la que no hay ninguna otra, a hacerlo en una acera atestada de terrazas. La aplicación uniforme de la norma, haciendo abstracción de las diferencias de situación (sociológicas, urbanísticas...), es discriminatoria.



Por otra parte, la posibilidad de cerrar y cubrir las terrazas, con el paso del tiempo, ha devenido en una práctica perversa. Cada vez son más los negocios que por esta vía erigen verdaderas edificaciones en el exterior, auto adjudicándose por la vía de los hechos consumados una edificabilidad en suelo público, que con frecuencia es superior a la del propio establecimiento.

Todo ello además por un precio ridículo en comparación con los precios de venta y de alquiler vigentes en la ciudad. Es aquí donde la privatización del espacio de todos/as se hace especialmente manifiesto y adquiere visos de agravio comparativo. Las supuestas construcciones ligeras constituyen una anomalía urbanística, así como un privilegio vedado al resto de negocios (v. gr., una librería no puede sacar las estanterías a la calle) o a las/os vecinas/os (v. gr., el cerramiento de la terraza de la vivienda computa como edificabilidad, aparte que aquél vulneraría las reglas estéticas).



### 3.- LOCALES DE JUEGO

La regulación de las apuestas y juegos de azar es competencia de la administración central y de la autonómica. En este punto, cabe subrayar la importancia de que la segunda apruebe una Ley Integral del Juego de la Comunidad de Madrid en la que, entre otros aspectos, se fije una distancia mínima entre los locales (por ejemplo, mil metros) y una distancia mínima respecto de los colegios, institutos y escuelas de FP (por ejemplo, 500 metros). Con sendas medidas se atacaría uno de los problemas principales: la especial concentración de los locales en determinados barrios y calles.

Con independencia de lo anterior, planteamos que las NN UU recojan:

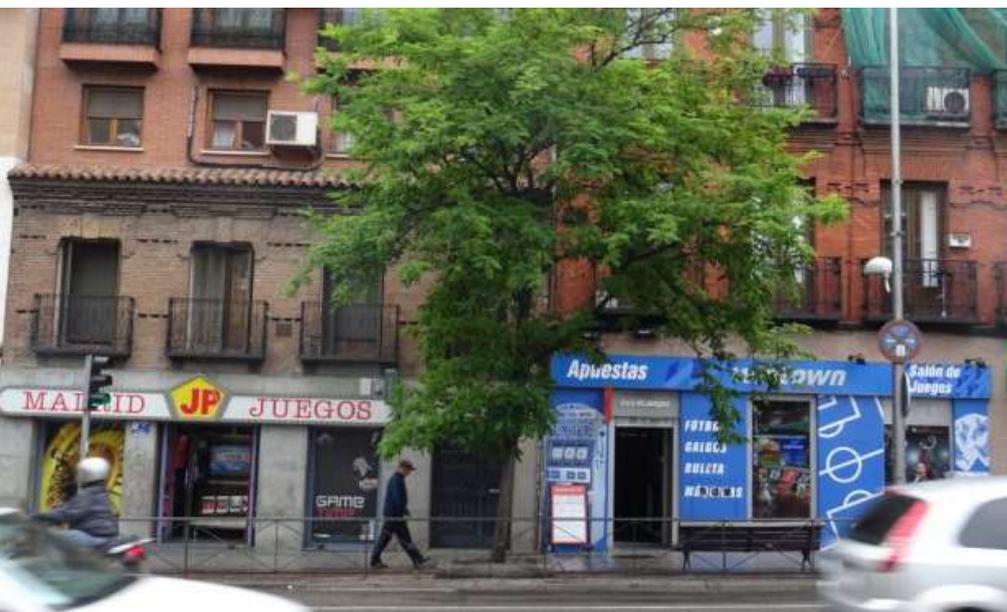
- la creación de Zonas de Especial Protección de Población Vulnerable, con el objetivo de reducir al máximo en ellas el número de licencias de locales de apuestas y de juego y alejar el fantasma de la ludopatía de personas con bajo nivel de ingresos y escasos recursos
- la fijación de las distancias mínimas entre locales y entre locales y centros de enseñanza primaria y secundaria
- en los locales de juego no se simultaneará el juego con las actividades de restauración y venta de bebidas (especialmente alcohólicas)

El modelo puede ser similar al de la implantación de las actuales ZPAE. El artículo 35 de la LSCM establece como una determinación pormenorizada de la ordenación urbanística “*el régimen normativo de usos pormenorizados e intervenciones admisibles y prohibidas, así como las condiciones que deben cumplir para ser autorizadas*”. A su vez, el artículo 38 de la misma dice que es una determinación pormenorizada “la regulación de las condiciones de admisibilidad de cada uno de los distintos usos pormenorizados en la delimitación de suelo correspondiente”.

En relación a la segunda propuesta se objetará que es competencia de la CM regular la actividad de los locales de apuestas. Pero no es menos verdad que el urbanismo es una competencia de los ayuntamientos.

La reglamentación que se plantea persigue un interés general, ya que persigue proteger la salud pública y, de manera especial, a las personas involucradas en conductas adictivas y a los/as menores de edad.

La prohibición de la compatibilidad con otros usos en el mismo local 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.



#### 4.- COCINAS INDUSTRIALES

Como se ha dicho más arriba, las dark kitchen son un fenómeno relativamente nuevo que está creciendo y se prevé que lo seguirá haciendo en el futuro inmediato a buen ritmo. Antes de que -como ha ocurrido con las VUT- se alcance un volumen considerable que haga difícil la intervención municipal a fin de establecer una regulación, urge que el Ayuntamiento de Madrid tome posición y adopte las medidas pertinentes. Éstas se han de abordar en dos tiempos: de manera inmediata o a muy corto plazo y a corto plazo en el marco de la modificación del PGOUM.

Proponemos a muy corto plazo:

- moratoria en la concesión de licencias hasta que esté aprobada la oportuna regulación, tal como se ha acordado por el Ayuntamiento de Barcelona
- iniciar la revisión de oficio de todas las licencias concedidas para la actividad de elaboración de comidas para su distribución. Incluye las licencias de obra
- lo mismo a todos los expedientes de actividades que están en funcionamiento al amparo de declaraciones responsables. Se les habrá de exigir la correcta tramitación a través del pertinente expediente de licencia urbanística
- llevar a cabo una campaña de inspección para identificar las actividades que están en funcionamiento sin ningún título habilitante
- aplicación en todos los expedientes de la previsión contenida en los artículos 7.5.4.2 y 7.5.35 de las NN UU respecto a la exigencia de plazas de aparcamiento, tanto de dotación, como de carga y descarga, dentro de los locales o parcelas, de tal forma que las labores logísticas vinculadas a la actividad se desarrollen sin invadir o afectar la vía pública y sin conllevar mayor presión sobre el aparcamiento para residentes del vecindario
- vigilancia del cumplimiento en los establecimientos existentes de la normativa relativa a contaminación atmosférica y acústica, prevención de incendios y gestión de residuos. Inspección en los establecimientos existentes

A corto plazo en el marco de la modificación de las NN UU del PGOUM planteamos:

- regular la incompatibilidad de usos de las cocinas industriales en edificios residenciales cuando se supere un máximo de tamaño. Éste se determinará en función del número de cocinas (dos), de fogones (no más de x puestos por cocina), de superficie, de potencia (medida en KW o equivalente) y de capacidad de elaboración de comidas/día
- en el caso de cocinas ubicadas en edificios industriales o terciarios en áreas residenciales será preceptiva la aprobación de un Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos (PCUAU)
- en todos los casos de ubicación en áreas residenciales, exigencia de certificación medioambiental (cumplimiento de requisitos sobre contaminación atmosférica y acústica, prevención de incendios, gestión de residuos y bajo impacto sobre la movilidad)
- establecer como dotación obligatoria en el interior de la parcela la reserva de espacio de espera y aparcamiento de los vehículos de reparto (bicicletas y ciclomotores) para las actividades dedicadas al servicio de distribución a domicilio

- modificación del artículo 7.5.35 de las NN.UU para requerir la dotación de plazas de carga y descarga para el uso industrial en establecimientos con superficie de producción o almacenaje inferior a 350 m<sup>2</sup>
- fijación de criterios de instalación: distancias entre establecimientos (por ejemplo, un mínimo de 500 metros si están en la misma calle o de 250 metros si están en la misma área), número máximo de cocinas por zona, ubicaciones preferentes y/o prohibidas, control específico de emisiones, vertidos y residuos, horarios expresos de carga y descarga...
- establecer una distancia mínima respecto de los colegios



## 5.- LOGÍSTICA DE ÚLTIMA MILLA

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 de las mercancías- 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 conclusiones<sup>8</sup>:

- 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 C y D: 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.

En realidad, la logística de última milla o la distribución urbana de mercancías no está bien diagnosticada, no está bien abordada y, por descontado, no está bien resuelta. Para afrontarla en condiciones haría falta:

- realizar diversos estudios de la DUM en Madrid que proporcionen un diagnóstico solvente por sectores de actividad, tipos de establecimientos, barrios-calles, dispositivos, experiencias en otras ciudades del mundo, impactos sobre la calidad del aire y la movilidad, coste económico derivado de las disfuncionalidades del sistema, necesidades de inversión pública y privada...

---

8

[https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Sostenibilidad/EspeInf/Energia/CC/03Energia/3bMovilidad/3b08ViabilidadDUM/EstudioDUM\\_01\\_CITETyAytoMad.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Sostenibilidad/EspeInf/Energia/CC/03Energia/3bMovilidad/3b08ViabilidadDUM/EstudioDUM_01_CITETyAytoMad.pdf)

- contar con una Ordenanza municipal específica o, en su caso, desarrollar un título completo en la Ordenanza de Movilidad, más el desarrollo correspondiente a las NN UU del PGOUM
- materializar una infraestructura adecuada (o sea, sostenible, propia del siglo XXI...)

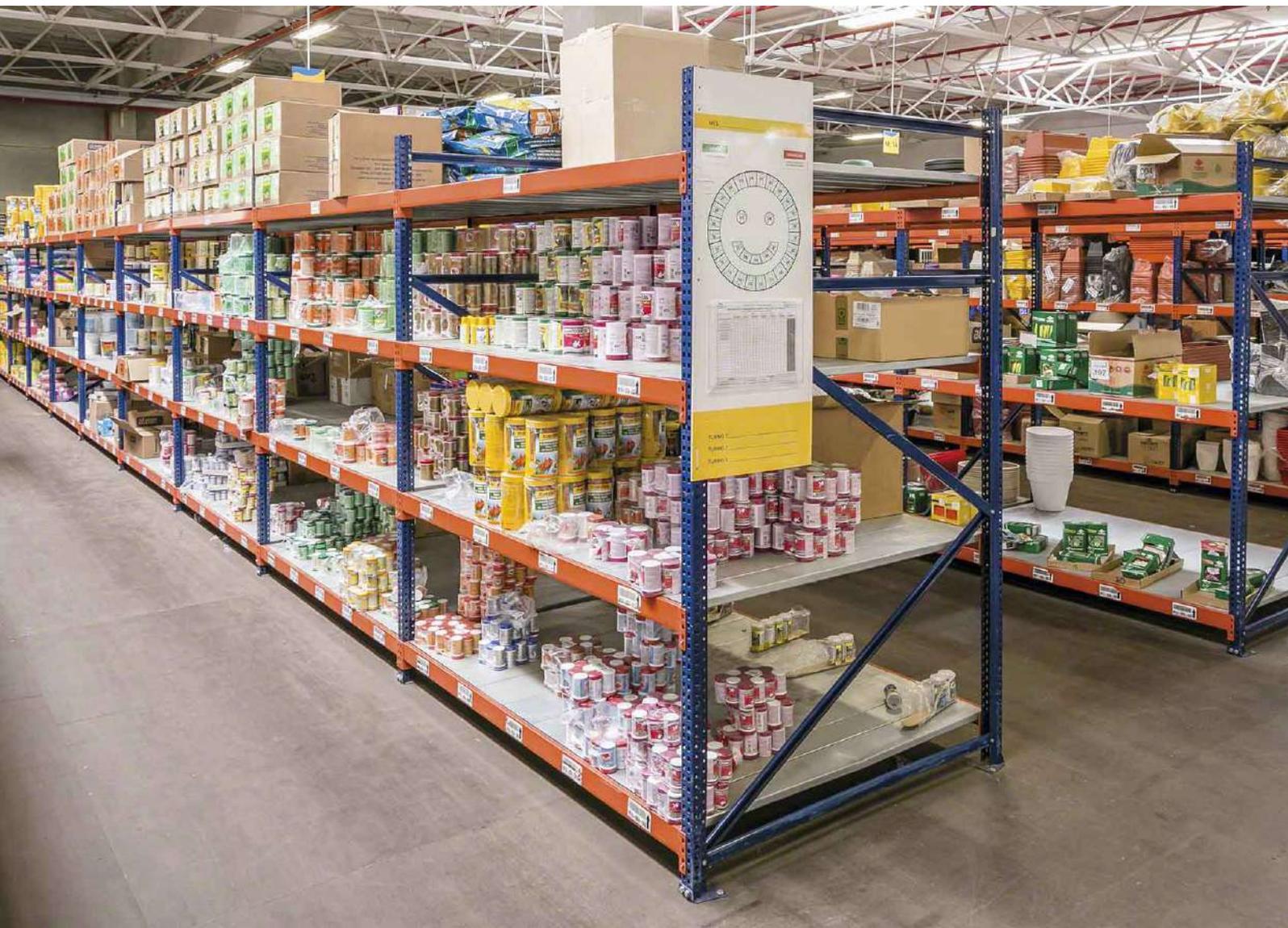
En particular, proponemos:

- planeamiento de una línea de investigación. En ella, además, podrían establecerse marcos de cooperación con las universidades, las empresas...
- crear un sistema APP-tarjeta-código de identificación para los vehículos, que sirva para identificar los autorizados, reservar con antelación plaza de C y D, comparar el tiempo real de uso de las plazas con el tiempo límite, control telemático de las plazas...
- crear zonas de C y D con espacios y duraciones variables en función del horario
- fomentar la distribución en horarios no convencionales (nocturno, horas valle, fines de semana). Obviamente, garantizando que no se producen molestias a los/as vecinos/as (ruidos...)
- promover la introducción de mejoras en los vehículos (geolocalización, digitalización...): GPS, sistemas de control de rutas, TIC...
- planear/facilitar la creación de una infraestructura de última milla eficiente, sostenible, no contaminante, no molesta:
  - 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. La plataforma logística construida en la c /Eduardo Barreiros es un ejemplo perfecto de lo que no es tolerable: un centro ubicado en una zona contigua a diversos barrios residenciales y sin accesos directos a la red de carreteras de gran capacidad y que, por lo tanto, habrá de invadir el viario de los poblados vecinos. Igualmente es una mala solución la concentración de plataformas en un solo distrito, tal como está ocurriendo en Villaverde. La regulación de las localizaciones e instrumentos de aprobación de estas dotaciones corresponde al PGOUM
  - 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

- promoción de la electrificación de la flota y desarrollo de la ciclologística: uso de carretillas eléctricas, patinetes, bicis, motocicletas...
- 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
- modificar las NN UU a fin de establecer:
  - el régimen de compatibilidad/incompatibilidad de usos en edificios residenciales
  - la exigencia de certificación medioambiental (cumplimiento de requisitos sobre emisiones, ruidos, movilidad, gestión de residuos...)
  - dotación de plazas de aparcamiento y carga-descarga en el interior del edificio o la parcela

Por otra parte, en los últimos tiempos se está produciendo una proliferación de locales bajo el formato genérico de dark stores en las plantas bajas de edificios residenciales. La situación es semejante a la planteada a propósito de las cocinas industriales. En la misma línea, pues, proponemos:

- realización de inspecciones de las licencias concedidas para la actividad y de las DR presentadas
- Inspección para detectar y sancionar las instalaciones activas sin título habilitante



## ANEXOS

- Varias notas sobre las viviendas turísticas
- Anotaciones de interés sobre terrazas de hostelería



| MADRID

# VARIAS NOTAS SOBRE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO



Vicente Pérez Quintana  
Madrid, enero 2021

## Contenido

VARIAS NOTAS DE INTERÉS SOBRE LA VIVIENDA DE USO TURÍSTICO (VUT) ....	3
LA SENTENCIA DEL TJUE.....	4
LA SENTENCIA DEL TS.....	6
DOS SENTENCIAS QUE RATIFICAN LO QUE LAS ASOCIACIONES VECINALES VENIMOS DICHIENDO DESDE HACE AÑOS .....	10
LOS NÚMEROS OFICIALES RATIFICAN LO QUE YA SABÍAMOS .....	11
CONCLUSIÓN .....	12
APÉNDICE: ESTADÍSTICA DE LAS VUT.....	13
INTRODUCCIÓN .....	13
EN ESPAÑA.....	14
EN LA COMUNIDAD DE MADRID .....	16
EN LA CIUDAD DE MADRID .....	19

## VARIAS NOTAS DE INTERÉS SOBRE LA VIVIENDA DE USO TURÍSTICO (VUT)

En el último año se han producido diversos acontecimientos relativos a las VUT de gran importancia, que, sin embargo, han pasado desapercibidos o, al menos, no han merecido la atención que debieran. La actualidad de la pandemia debida a la COVID-19 ha nublado, como es lógico, cualquier información que no tuviera relación con ella.

Los hechos relevantes que queremos retener en estas notas son sendas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 22 de septiembre de 2020, y del Tribunal Supremo (TS), del 15 de septiembre de 2020, así como la publicación por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de la primera estadística de vivienda de uso turístico con información cuantitativa desagregada por CC AA, provincias, municipios, distritos y secciones censales.

Tales hechos cobran mayor importancia en tanto, de un lado, la pandemia ha supuesto la caída en picado de la actividad turística y, de otro lado, los temas del alquiler residencial y del alojamiento de los colectivos vulnerables ocupa un lugar destacado en la agenda política. En relación a este segundo aspecto tenemos que se ha iniciado el proceso de elaboración de una Ley Estatal de Vivienda, que -en nuestra opinión- no debiera ignorar el asunto de la VUT.



## LA SENTENCIA DEL TJUE

Ésta se pronuncia sobre las seis cuestiones prejudiciales planteadas por la *Cour de Cassation* de Francia, en el contexto de sendos litigios entre *Calí Apartments SCI* y *HX*, por un lado, y el *Procureur général près la cour d'appel* de París (Fiscal General ante el Tribunal de Apelación de París) y *la villa de París*, por otro.

El Código francés de la Construcción y de la Vivienda establece que los ayuntamientos de más de 200.000 habitantes y todos los ubicados en los tres distritos limítrofes de París pueden someter al trámite de autorización previa el cambio de uso de los inmuebles destinados a vivienda.

El arrendamiento -de forma reiterada y durante periodos breves de tiempo- de una vivienda amueblada a clientes de paso que no fijan en ella su domicilio constituye un cambio de uso. Las dos firmas arriba citadas, propietarias de dos inmuebles residenciales en París, fueron multadas una vez se constató que los habían comercializado como VUT a través de una plataforma digital (tipo Airbnb) sin contar con la preceptiva autorización. Las sanciones fueron recurridas hasta llegar al Tribunal de Casación francés, el cual decidió llevarlo al TJUE para que se pronunciara acerca de la compatibilidad de la norma francesa con la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.

La sentencia que comentamos declara que la Directiva es aplicable al alquiler de VUT y que éste es susceptible de ser sometido a un régimen de autorización previa, según la interpretación del artículo 4 de aquélla. El artículo 9, en concreto, establece que los Estados miembros pueden requerir dicha autorización a propósito de un servicio cuando esté justificada por *“una razón imperiosa de interés general”* y que *“el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz”*.

Sobre esta base, el pronunciamiento del Tribunal es taxativo: la regulación restrictiva (autorización previa) del alquiler de las viviendas como VUT *“...en determinados municipios en los que la tensión sobre los arrendamientos resulta particularmente acusada está justificada por una razón imperiosa de interés general como la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento y es proporcionada al objetivo perseguido”*. Más en extenso:

*“Pues bien, un objetivo como el perseguido por dicha normativa nacional constituye una razón imperiosa de interés general en el sentido del Derecho de la Unión y, en particular, de la Directiva 2006/123.*

*En efecto, el artículo 4, punto 8, de la Directiva 2006/123 establece que las razones imperiosas de interés general que los Estados miembros pueden invocar son aquellas reconocidas como tales por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que incluyen, en particular, las justificaciones relativas a la protección del entorno urbano (sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C- 31/16, EU:C:2018:44, apartado 135), así como objetivos de política social.*

*Además, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido que las exigencias de la política de vivienda de protección oficial y de lucha contra la presión inmobiliaria, en particular cuando un mercado concreto experimenta una escasez estructural de viviendas y una densidad de población especialmente alta, pueden constituir razones imperiosas de interés general (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 1 de octubre de 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, apartado 30, y de 8 de mayo de 2013, *Libert y otros*, C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288, apartados 50 a 52).*

*Por lo tanto, a la vista de la información proporcionada por el órgano jurisdiccional remitente así como del estudio transmitido al Tribunal de Justicia por el Gobierno francés y confirmado por la Ciudad de París, que pone de manifiesto el hecho de que la actividad de arrendamiento de inmuebles amueblados por un período breve de tiempo tiene un efecto inflacionista significativo en el nivel de los arrendamientos, sobre todo en París, pero también en otras ciudades francesas, especialmente cuando la ejercen arrendadores que ofrecen en arrendamiento dos o más viviendas completas, o una vivienda completa más de 120 días al año, procede considerar que una normativa como la controvertida en el litigio principal está justificada por una razón imperiosa de interés general”.*

## LA SENTENCIA DEL TS

Ésta se produce a raíz del recurso de casación que interpuso la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV), que, a su vez, rechazaba el recurso contencioso administrativo que la CNMC planteó contra el acuerdo del pleno del ayuntamiento de Bilbao, de 2018, por el que modificaba el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) en lo relativo a la regulación de las viviendas de uso turístico.

El citado acuerdo limita la implantación de las VUT, como uso complementario, en edificios residenciales siempre que se localicen en la planta baja o en plantas superiores si disponen de acceso independiente desde la vía pública y se sitúen por debajo de las residencias. La CNMC alegaba que esta disposición *"crea una barrera de entrada en el mercado del alojamiento turísticos"* y que *"las restricciones que impone a la oferta de VUT no encuentra justificación desde el punto de vista de su necesidad y proporcionalidad en el ejercicio de las potestades de régimen local y ordenación urbanística"*.

La sentencia del TS da un revolcón sin paliativos a los conocidos planteamientos de la CNMC. En el postulado quinto, el TS se ratifica en su doctrina sobre la potestad del planeamiento. Los ayuntamientos no solo pueden, sino que deben, planificar y modificar lo ya planificado cuando el interés general lo requiera. El límite a las decisiones discrecionales lo determina la prohibición de caer en la arbitrariedad. La administración competente *"asume monopolísticamente"* la tarea de identificar las necesidades de la ciudad y, en función de ese diagnóstico, ofrecer las soluciones más acordes con el interés general. Recordando una sentencia del TS de 2011, dice:

*"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 "*

En el postulado sexto, la sentencia martillea sobre el mismo asunto. Los ayuntamientos -como administración competente- deben (están obligados) a evitar males como la desertización y la gentrificación de determinados ámbitos de la ciudad. Los cascos urbanos no pueden convertirse en parques temáticos por culpa de la incuria de las instituciones.

*“... se encuentran legitimadas -y obligadas- las Administraciones públicas que cuentan con competencia en el ámbito material del urbanismo; una de las actuaciones esenciales -y actuales- de las citadas Administraciones es evitar la desertización de los pueblos y ciudades, vaciadas de habitantes como consecuencia de no haber llevado a cabo, a tiempo, necesarias actuaciones de transformación urbanística que hubieran permitido la viabilidad de dichos lugares. Como movimiento similar, si bien distinto, en las grandes ciudades, es igualmente posible y previsible llegar a su desertización (gentrificación), en determinados lugares, al alterarse la forma de vida de los residentes habituales, debido a la transformación -de hecho- de un uso tradicional residencial, en otro, pujante y turístico, con todas las consecuencias que de ello se derivan, pues, es evidente que cuando más auténtico es un lugar, a más gente atrae, pero, cuanto más gente atrae, más se diluye su auténtica identidad, y con ello la vida de los residentes habituales del mismo lugar. Es, en síntesis, convertir las ciudades -o las partes esenciales de la mismas- en un a modo de parque temático, en vez de un lugar habitable y de convivencia. La ciudad se convierte en un problema y no en un sistema de solucionar los problemas de sus habitantes”.*

El TS cita los enfoques recientes del planeamiento urbanístico recogidos en la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III), ratificada por la Asamblea general de la ONU, en 2016. Uno de los principios de aquélla es la compacidad. Dice:

*“... las VUT no pueden incidir negativamente ni alterar las expresadas líneas de actuación urbana, salvo que los mecanismos democráticos municipales así lo asumieran; esto es, la normativa -en principio liberalizadora- que defiende, como es su obligación, la entidad recurrente, no puede alterar el actual proceso urbanístico -la forma de vivir en la misma-, incidiendo negativamente en su transformación, pues el mismo va dirigido a la configuración de una ciudad compacta, como marco esencial de convivencia. Se trata, pues, de buscar un encaje jurídico a este tipo de viviendas -con un destino dinámico y coyuntural- en el marco de unas actuaciones públicas urbanísticas dirigidas -en su regeneración- al desarrollo urbano sostenible de las mismas, esto es, como señalara el Informe Brundtland en 1987, dirigido a ‘satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la posibilidad de que las futuras generaciones satisfagan sus propias necesidades’”.*

Con arreglo a lo que establece el TJEU y a la doctrina recogida en los postulados quinto y sexto, el TS, citando la sentencia del TSJPV, concluye:

*“... la sentencia reconoce que este tipo de alquileres está produciendo una afectación al derecho a la vivienda, llegando a la conclusión de que tal situación no se puede ‘dejar en manos del mercado ... al libre albedrío de los propietarios de las viviendas ... puesto que ello puede poner en peligro el derecho a la vivienda de los ciudadanos, ya sea por la insuficiencia del parque residencial resultante, por el encarecimiento de los arrendamientos con una finalidad residencial’”.*

(...)

*“La consecuencia de todo ello es el de la legitimación -incluso obligación- del planificador urbanístico municipal para ‘promover la ordenación urbanística necesaria que concilie la satisfacción del derecho a la vivienda con el destino de determinadas viviendas al alojamiento turístico’”.*

(...)

*“... es evidente que nos encontramos ante un supuesto en el que la intervención normativa municipal estaba más que legitimada por cuanto tal intervención -ubicando la VUT en el ámbito urbanístico equipamental de la ciudad de Bilbao- iba claramente, y sin duda, dirigida a la protección del “derecho a la vivienda”, digna y adecuada, en los términos requeridos por la Constitución española así como al control -evitando el deterioro- del denominado, por la Directiva de Servicios, “entorno urbano”.*

(...)

*“... nos encontramos -en supuestos como el de autos- ante “una razón imperiosa de interés general” que habilitaba, a la Administración local, para someter a las VUT de referencia, a una calificación o régimen de usos urbanística, como el contenido en la Modificación del PGOUB, que no va encaminado -en modo alguno- a la exclusión de la normativa europea y española sobre competencia, sino, más al contrario, a posibilitar la efectiva conciliación, de la citada y lícita actividad económica del alquiler vacacional, con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia, al responder a circunstanciales necesidades alojativas”.*

No cabe dejar de citar la sentencia del TSJM donde se refiere a los problemas de convivencia que entraña la VUT. Hasta aquí nos hemos centrado en los problemas que entraña la VUT sobre el alquiler residencial (disponibilidad de viviendas y precios del arrendamiento).

Es importante subrayar que el acuerdo del ayuntamiento de Bilbao también viene dictado por la necesidad de preservar la buena convivencia y armonía en el seno de las comunidades de propietarios, tanto más cuanto los mecanismos previstos en la Ley de Propiedad Horizontal son insuficientes y, a nuestro juicio, manifiestamente discriminatorios contra los/as vecinos/as.

*“La memoria y el Ayuntamiento en su contestación invocan como fundamento de la ordenación la necesidad de preservar la convivencia vecinal ante las molestias, ruidos y problemas de seguridad y convivencia que el trasiego de turistas puede ocasionar a los residentes. La recurrente alega que a tales efectos es suficiente con dejar la solución a tales problemas a los vecinos, pero, si bien es cierto que el art. 17.12 de la Ley 49/1960, de 29 de julio de propiedad horizontal, introducido por la Art. 2.3 de RDL 21/2018 de 14 diciembre de 2018 , y nuevamente, tras su no convalidación, por el Art. 2.3 de RDL 7/2019 de 1 marzo de 2019 , permite limitar o condicionar el uso de VUT por mayoría de tres quintos de los propietarios que representen idéntica proporción de las cuotas de participación, no es menos cierto que, no es una mera cuestión privada y que concurre un claro interés público en preservar la convivencia mediante una correcta ordenación de los usos, y si resulta necesaria la ordenación del uso en aras de preservar el derecho a acceder a una vivienda digna de los ciudadanos y el entorno urbano, parece razonable hacerlo en términos que la ordenación contribuya a minimizar las molestias que el uso de VUT puede conllevar para los residentes”.*

## DOS SENTENCIAS QUE RATIFICAN LO QUE LAS ASOCIACIONES VECINALES VENIMOS DICHIENDO DESDE HACE AÑOS

Un apretado resumen de las sentencias del TJEU y del TS se concreta en cuatro observaciones:

1. Las VUT, si no se regulan y controlan, traen graves perjuicios sobre el entorno urbano, la convivencia vecinal y el mercado de alquiler. La conversión de determinados barrios en parques temáticos, la desertización de los mismos, la consolidación de las dinámicas de gentrificación son lacras no casualmente asociadas a la VUT, sino que ésta es una de las causas de aquéllas.
2. El derecho a la vivienda es un derecho básico universal. Las administraciones públicas tienen la obligación inexcusable de protegerlo y, por tanto, de combatir los fenómenos que lo ponen en cuestión. Por cierto, también esa guía debería interesar a la CNMC, al menos tanto como el empeño que pone en defender los intereses de las plataformas digitales.
3. Las administraciones públicas y, en concreto, la autonómica y los ayuntamientos, en tanto que administraciones competentes, no solo pueden, sino que deben intervenir a fin de prevenir los problemas de toda índole que la colonización de determinados barrios por las VUT están determinando.
4. La potestad del planeamiento es la figura legal establecida para amparar esa intervención. No son aceptables las excusas de las administraciones para no abordar la cuestión aduciendo una especie de impotencia o mostrándose como inermes ante las andanadas de las plataformas digitales y de la CNMV, tanto menos los alegatos acerca de la libertad de empresa y el derecho de los propietarios a disponer de sus viviendas como quieran. La CNMC debe dejar de amenazar a los ayuntamientos y CC AA que emprenden reformas de la normativa. La libertad para el ejercicio de actividades económicas no puede hacerse vulnerando otros preceptos constitucionales como los recogidos en los artículos 18 y 47 de la CE.



## LOS NÚMEROS OFICIALES RATIFICAN LO QUE YA SABÍAMOS

En el apéndice cuantitativo que sigue a estas notas se recoge la información que ha elaborado el INE. De ella vale aquí resaltar algunos datos. Todos ellos apuntan a una especial concentración de la VUT en el distrito de Centro, extendiéndose por todo el territorio de éste, pero con una incidencia muy destacada en las secciones censales que se extienden a lo largo del eje transversal de las calles Gran Vía y Alcalá, entre la plaza de España y el paseo del Prado.

Madrid y Barcelona son los municipios españoles con mayor número de viviendas turísticas, del orden de 17.000 cada uno. El volumen de VUT fuera de la capital es reducido, poco más de 2.700, muy distribuidas en un radio de 40 Km alrededor de Madrid.

Centro alberga 7.500, un 45% de las VUT existentes en la capital. Detrás aparecen los distritos vecinos de Chamberí y Salamanca. En la periferia destaca la dotación de los distritos grandes del sur, más Ciudad Lineal. Con todo, la corona exterior suma algo menos de 4.000, poco más de la mitad que el distrito de Centro.

Hay que subrayar, así pues, la enorme concentración de la VUT en el casco antiguo de la ciudad. La presencia de VUT es significativa en la inmensa mayoría de las secciones censales del distrito de Centro, aunque, como se ha dicho más arriba, alcanza un peso abrumador en los barrios de Sol y Cortes, así como en las zonas adyacentes a éstos de los barrios de Justicia (Chueca) y Universidad (Desengaño).

La VUT de Centro representa un 9% del parque de vivienda, pero, y este es un dato de gran trascendencia, supone un 46% del total de viviendas no principales (vacías y segundas residencias) que había en el último Censo de Vivienda de 2011. La turistificación de un segmento del parque -especialmente en determinadas zonas- es un hecho incuestionable. Las consecuencias mencionadas por el TS en la sentencia arriba comentada están ahí: desertización residencial, gentrificación, reducción de la bolsa de viviendas disponibles para alquiler residencial y tirón de los precios del arrendamiento. Centro, Salamanca y Chamberí son invariablemente los distritos más caros de la ciudad, con rentas de alquiler cercanas a 19 euros/m<sup>2</sup> antes del inicio de la pandemia, según el portal de Idealista.com. Obviamente, la VUT no es la única responsable de la formación del precio del arrendamiento y del tirón de los mismos, pero pretender que no tiene nada que ver o que, a lo sumo, es una causa menor, es hilarante.

## CONCLUSIÓN

Las administraciones tienen herramientas suficientes para intervenir en orden no a frenar el avance del fenómeno de las VUT en el seno de los tejidos residenciales - especialmente en los centros históricos-, sino a fin de revertir las situaciones creadas después de años de pasividad negligente.

Una y otra vez, las asociaciones vecinales, en Madrid y fuera de Madrid, han denunciado la inacción de las administraciones. En particular, han resaltado los casos en que hay normativa suficiente y no se aplica.

En la actualidad, con buena parte de las VUT sin actividad y con las expectativas pesimistas, es un buen momento para empujar-promover desde las administraciones el cambio al alquiler residencial. Valga reiterar algunas -entre otras- de las líneas de acción que, en nuestra opinión, deben ser prioritarias:

- Ley de garantía del derecho a la vivienda.
- Modificación de la Ley de Propiedad Horizontal: la instalación de una VUT en un edificio de vivienda colectiva requerirá la aprobación del 80% o más de las cuotas de propiedad.
- En el caso de Madrid, aplicación de las normas urbanísticas vigentes e incluso modificación de las mismas a fin de hacerlas más restrictivas en todo el municipio.
- Refuerzo de los servicios de inspección de la Comunidad Madrid y del ayuntamiento de Madrid, tanto en el volumen de recursos materiales y humanos que manejan como en la cobertura legal de las actuaciones.
- Regulación de la obligación de las plataformas digitales en un doble sentido: no comercializar las VUT no legales y colaboración con las administraciones mediante la aportación de información de las VUT que comercializan.

## APÉNDICE: ESTADÍSTICA DE LAS VUT

### INTRODUCCIÓN

Recientemente (diciembre de 2020), el INE ha publicado la estadística de viviendas de uso turístico (VUT) existentes. En concreto, ofrece información sobre el número de viviendas, el número de plazas y el porcentaje de las primeras sobre el parque de viviendas, estimado con arreglo al Censo de 2011. Los datos se obtienen a partir de las webs de las tres principales plataformas de alojamiento turístico que operan en España aplicando la técnica del web scraping. Están referidos a agosto de 2020. Se entiende por VUT los alojamientos así denominados por las normativas de las diferentes CC AA.

En las páginas que siguen se examina la información correspondiente a la Comunidad de Madrid y, singularmente, a la ciudad de Madrid y al distrito de Centro.



Fotografía EuropaPress

## EN ESPAÑA

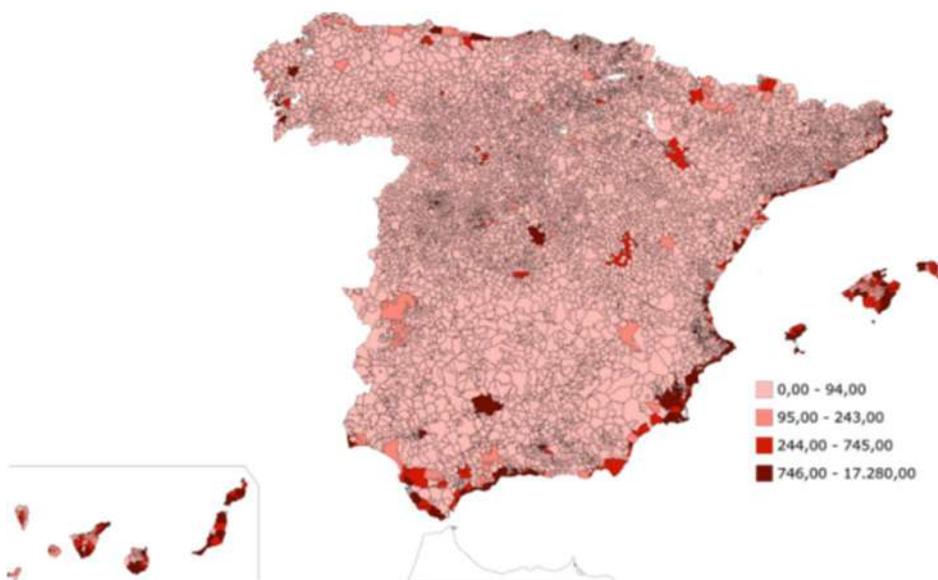
En el total nacional se contabilizan 321.496, un 1,6% del parque de viviendas estimado en el Censo de 2011. Suman 1,6 millones de plazas, a razón de 5,1 por VUT.

Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana absorben el 58%, casi 3 de cada cinco. Después aparecen en el ranking los dos archipiélagos y en sexto lugar está la Comunidad de Madrid.

En ésta hay 19.597 viviendas, con 70.522 plazas, a razón de 3,6 por VUT. Representan el 6,1 del total de viviendas y el 4,3% del total de plazas. A su vez, alcanzan al 0,7% del parque.

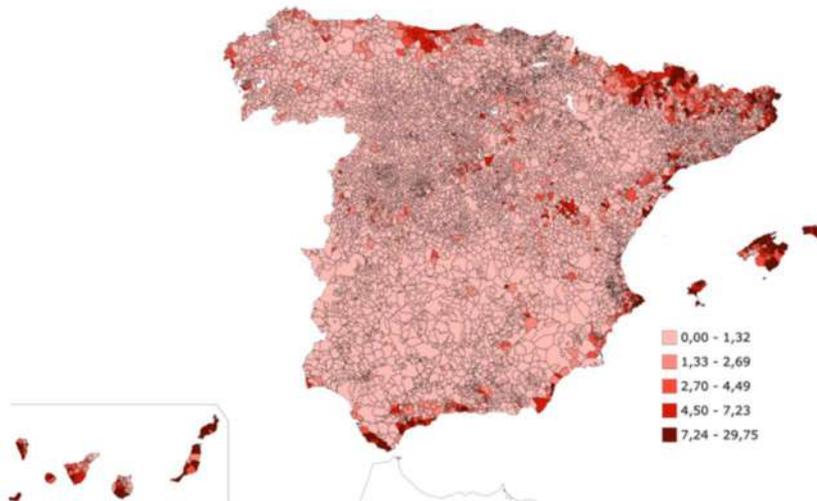
En los mapas que siguen se representa, respectivamente, la distribución de los alojamientos por municipios y la distribución del porcentaje de aquéllos sobre el total del parque de cada municipio. Destaca de manera muy nítida la especial concentración de las VUT en la España costera, tanto más en la costa mediterránea y en Canarias y Baleares.

En el primero, la ciudad de Madrid sobresale como una especie de isla solitaria en el centro de la península.



Fuente: INE

En el segundo mapa, todos los municipios de la región, incluida la capital, resaltan con valores moderados o bajos. Así pues, en la CM -en realidad, en la ciudad de Madrid- se localiza una bolsa amplia de VUT, pero ésta tiene un peso reducido sobre el total de viviendas.



Fuente: INE

## EN LA COMUNIDAD DE MADRID

En la CM, como se ha dicho, el INE detecta, a agosto de 2020, 19.597 viviendas, con unas 70.522 plazas, a razón de 3,6 por VUT<sup>1</sup>.

En el mismo mes, la Encuesta de Ocupación Hotelera del INE cuantificaba en 79.347 el total de plazas existentes en la región en los diferentes tipos de establecimientos hoteleros. De tal modo, la oferta de las VUT casi igualaba la de los alojamientos hoteleros convencionales. Es cierto que la cifra de la capacidad de éstos fluctúa a lo largo del año y que, en 2020, lo hizo de forma muy acusada debido al impacto de la COVID, por lo que la comparación no es muy apropiada. Por ello, tomamos la media de plazas de 2019 como medida del tamaño de la oferta hotelera: 146.700. En tal caso resulta que la oferta de la VUT viene representando alrededor de un tercio de las plazas turísticas de todos los tipos<sup>2</sup>.



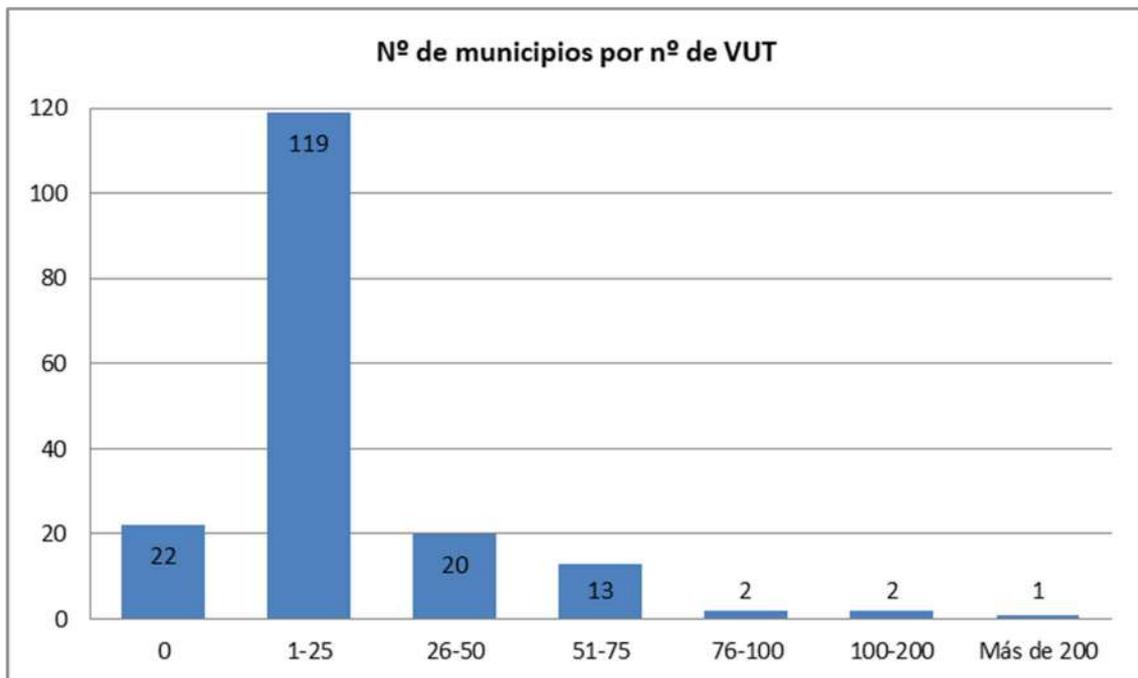
*Fuente: INE (Encuesta de Ocupación Hotelera)*

<sup>1</sup> Esta media suscita dudas, parece baja. Es probable que el número medio real de plazas sea superior e incluso muy superior a 3.6. Diversos trabajos acercan dicho promedio a 5.

<sup>2</sup> Un 32,4%. Esa proporción se ha de tomar como una estimación mínima, pues también cabe suponer que la COVID habrá determinado el cierre de un cierto número de VUT y, sobre todo, el cambio de negocio hacia el alquiler residencial o el de temporada.

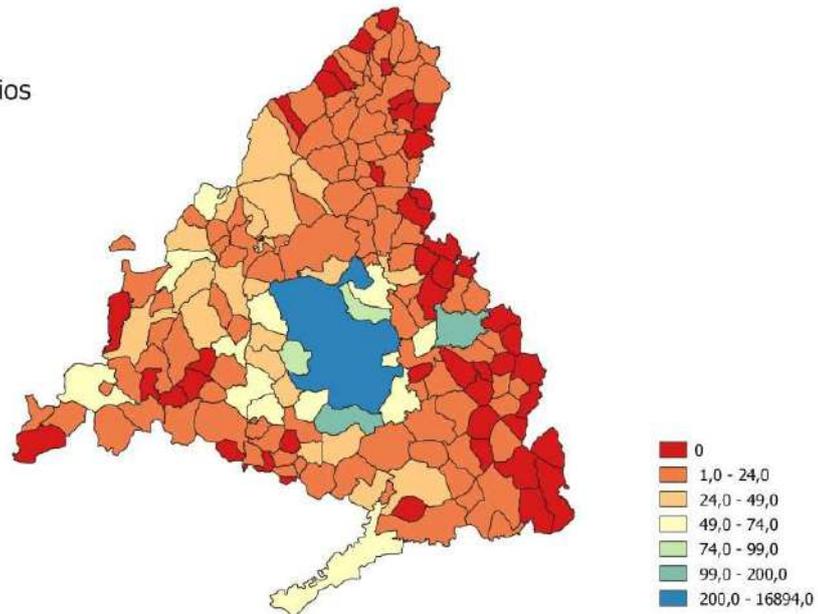
En cuanto a la distribución por municipios se tiene que la ciudad de Madrid absorbe el 86,2% del total de VUT de la región, con 16.894. El resto de municipios cuentan con pocas o muy pocas. Tan solo 2 (Alcalá de Henares y Getafe) superan el centenar y otros 2 (Alcobendas y Pozuelo de Alarcón) se hallan en el intervalo de 75-100. El grueso de los municipios oscila entre 1 y 25 VUT.

El mapa muestra que, aparte de Madrid, las viviendas turísticas se acumulan preferentemente en los municipios localizados al norte y oeste de la capital, en un radio máximo de 40 Km. Son ciudades y pueblos con un nivel de renta superior a las de las zonas sur y este y con mejor calidad medioambiental. Alcalá de Henares tiene un valor singular, dada su historia y patrimonio arquitectónico.



*Fuente: INE y elaboración propia*

VUT por municipios



*Fuente: INE y elaboración propia*

Según el peso de la VUT sobre los parques respectivos de vivienda tenemos que el rango de valores oscila entre 0% y 5%. Las intensidades más altas se dan en los pueblos de la Sierra Norte, si bien en ellos los volúmenes de VUT son muy reducidos en cifras absolutas. En la gran mayoría de los municipios el porcentaje está por debajo del 1%.

## EN LA CIUDAD DE MADRID

La ciudad española con más VUT es Barcelona, con 17.280. Le sigue Madrid, con 16.894. El resto de las ciudades aparecen a mucha distancia. Así, Valencia, la tercera, cuenta con 6.899.

La VUT madrileña representa el 5,3% del total español, siendo que el peso demográfico de la capital es el 7%. A su vez, la vivienda turística ocupa el 1,1% del parque, mientras que la ratio nacional es 1,6%. Así visto, la VUT tiene una intensidad menor en la ciudad.

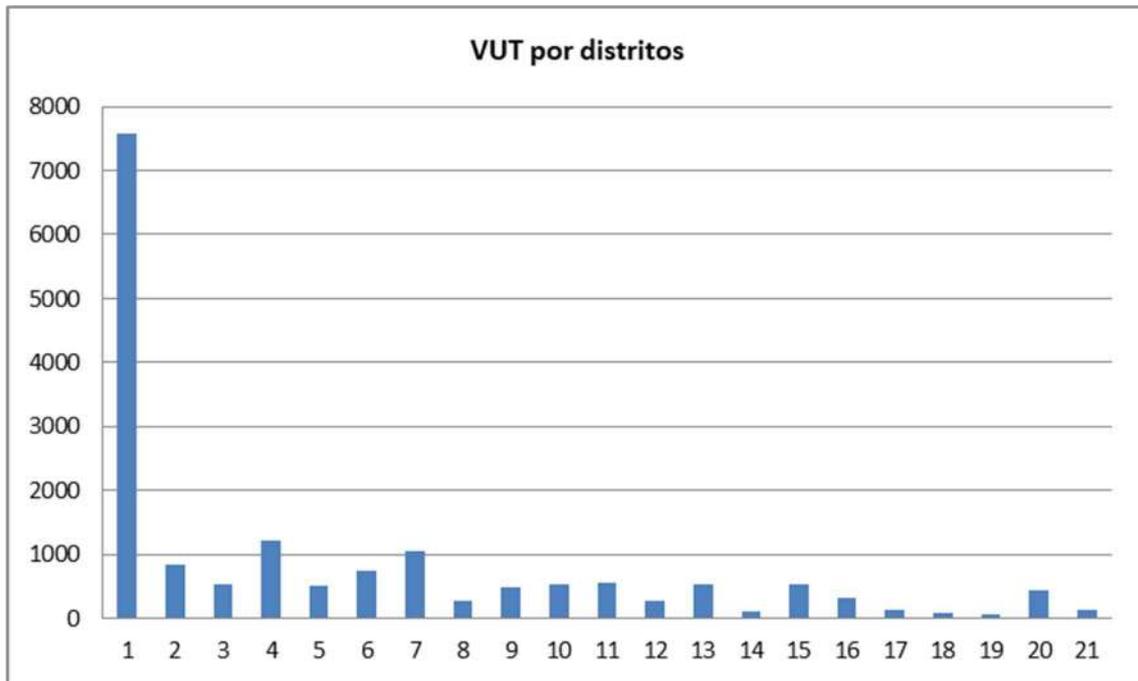
La imagen, sin embargo, es engañosa. La intensidad media nacional está muy influida por los valores muy altos de los municipios costeros en los que el turismo es vital y que cuentan con una oferta específica de apartamentos. Si se fija la atención en las capitales de provincia, resulta que Madrid está entre las que arrojan un mayor porcentaje, la undécima. Encabezan el ranking Cádiz, Málaga, Barcelona y Alicante. A su vez, Sevilla, Granada y Toledo son las únicas tres ciudades no costeras que se sitúan por delante de Madrid, con porcentajes ligeramente superiores.

Ahora bien, el primer dato especialmente trascendente -a la hora de evaluar el impacto de la VUT- salta a la vista tan pronto se acerca la lupa. Destaca la enorme concentración en el distrito de Centro y, dentro de éste, en unos pocos barrios-ámbitos. En Centro se localizan 7.571. Es el distrito con más viviendas turísticas de España, seguido por Eixample y Ciutat Vella, en Barcelona, y el Casco Antiguo de Sevilla.

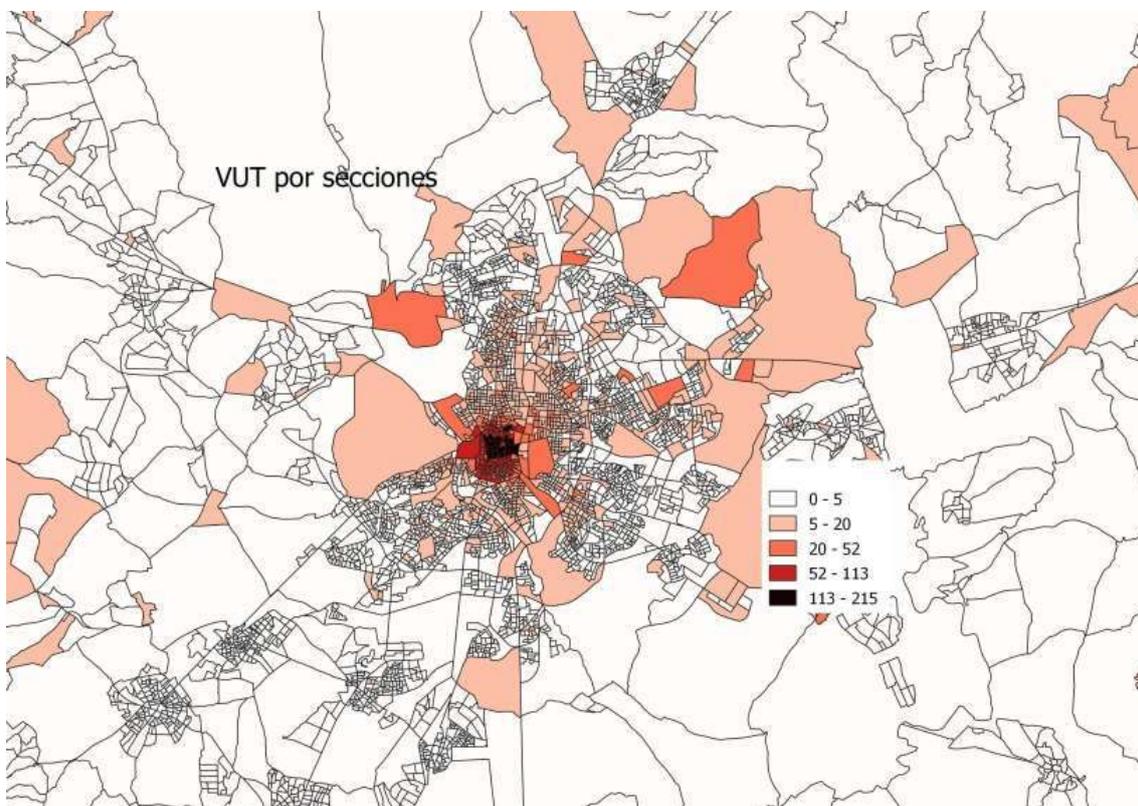
Centro absorbe el 45% del total de la VUT de la capital. Le siguen, a mucha distancia, Salamanca y Chamberí, con poco más del millar cada uno. Los 8 distritos de la almendra central (incluyendo Moncloa-Aravaca) abarcan el 77%. En la periferia únicamente destacan Latina, Carabanchel, Puente de Vallecas y Ciudad Lineal, con volúmenes alrededor de 500 VUT cada uno. Cerca de ellos está San Blas-Canillejas, próximo al aeropuerto. Barajas, Villa de Vallecas, Villaverde... ofrecen cifras casi anecdóticas.

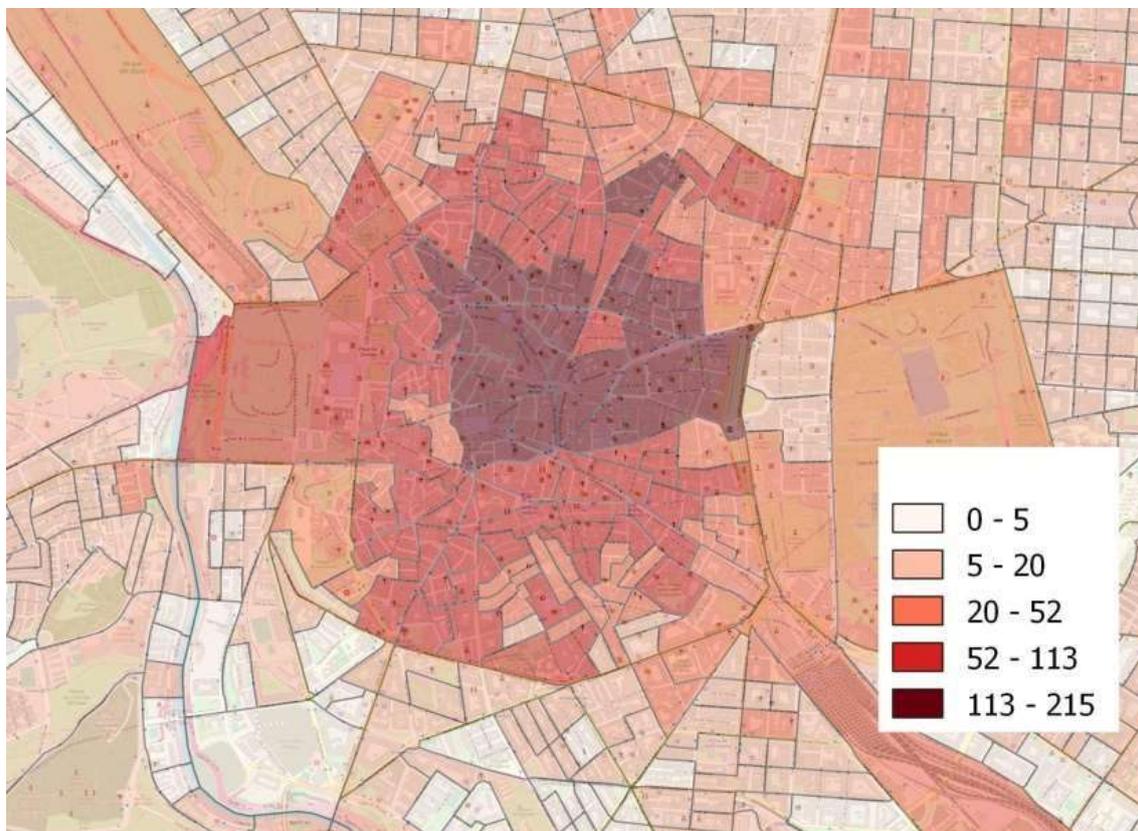
Para un examen en detalle, el INE ofrece la información desagregada por secciones censales (seccionado de 2011). En el total regional (y en el total de la ciudad), la mayoría de las secciones tienen ninguna o entre una y 10 VUT. Solo un tercio cuentan con 50 o más VUT. Pues bien la totalidad de estas últimas pertenecen al distrito Centro.

En el plano adjunto se observa que las secciones con mayor número de VUT (por encima de 100) se extienden a lo largo de los ejes transversales de Alcalá-Gran Vía, entre la plaza de España y el paseo del Prado. Abarcan gran parte del barrio administrativo de Sol y buena parte del de Cortes, así como las zonas de Chueca (en el barrio de Justicia) y de Desengaño (en el barrio de Universidad). La mayoría de las secciones del distrito rebasan las 50 VUT.



Fuente: INE

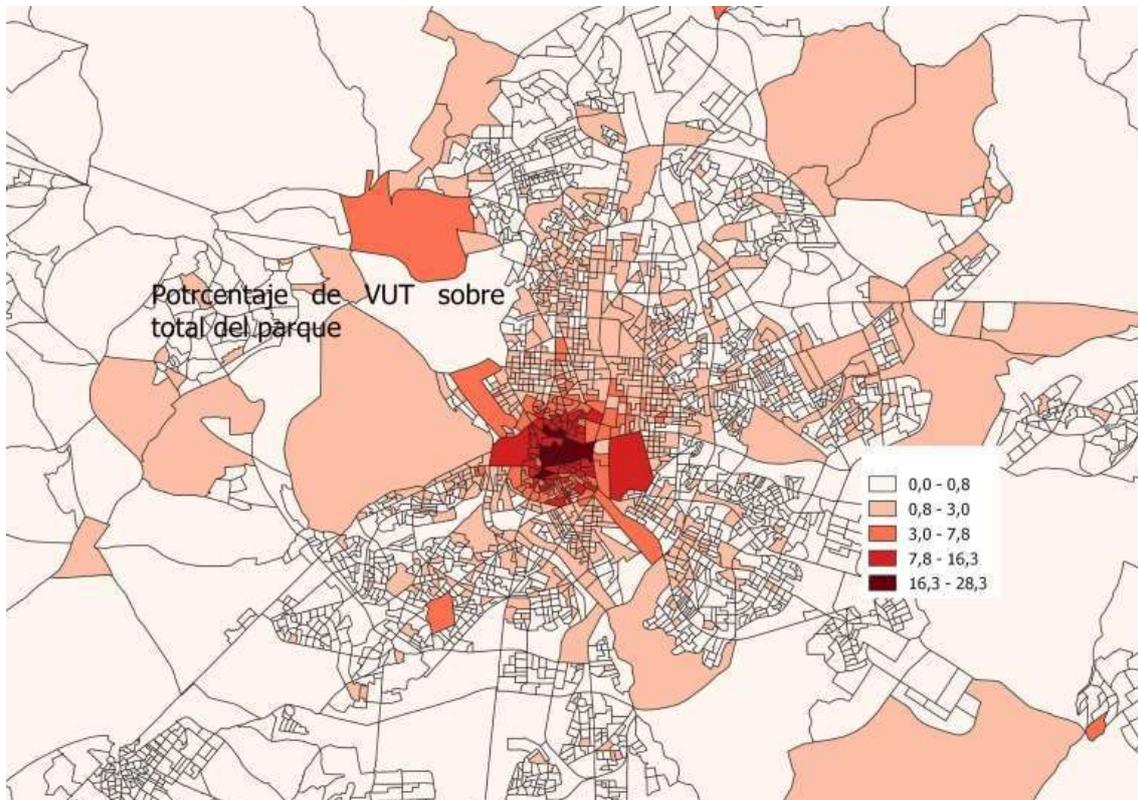




Fuente: INE

La intensidad de la VUT (nº de viviendas turísticas sobre el parque), en la capital, sube al 1,1%, con un rango de variación muy amplio, que va desde el 0% hasta el 28%. De nuevo, se observa que la inmensa mayoría de las secciones con porcentajes por encima del 3% pertenecen al distrito Centro.

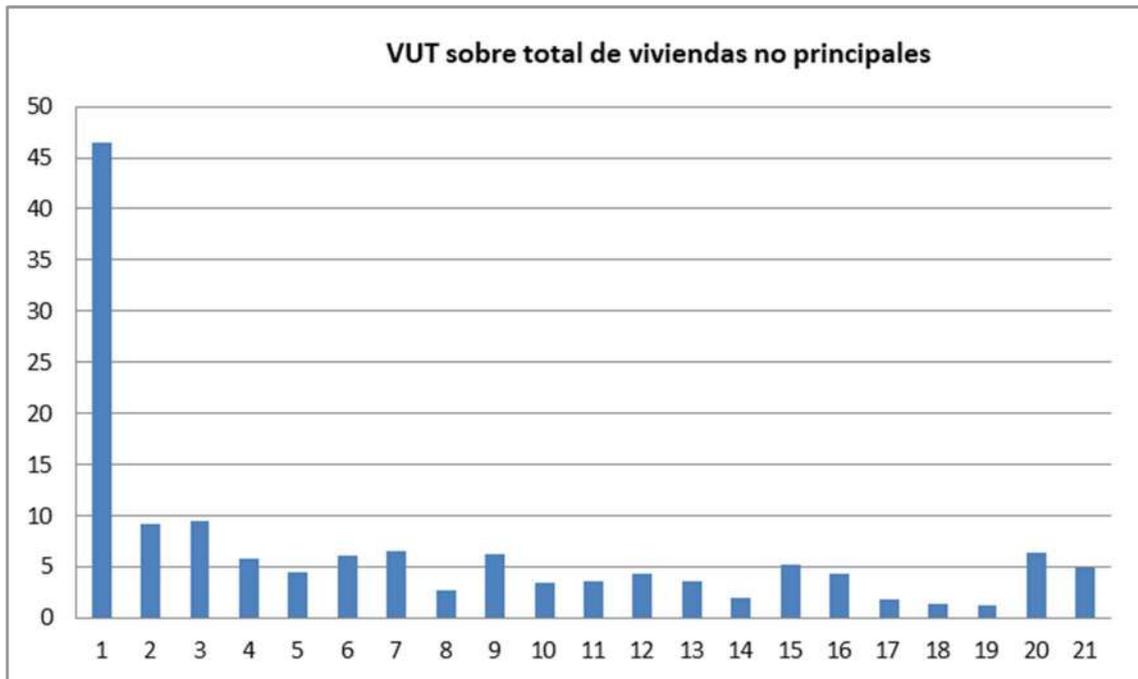
La excepción más significativa la forma una extensión del mismo: el barrio de Los Jerónimos. Otra vez se tiene que las secciones con las intensidades más acusadas se organizan sobre los ejes transversales de Alcalá-Gran Vía.



Fuente: INE y elaboración propia

Un dato particularmente significativo es el de la proporción de las VUT sobre las viviendas vacías y secundarias, esto es, las viviendas no ocupadas como domicilio habitual por una familia (sea cual sea la tipología y el tamaño de la misma, incluidas las unipersonales). La última información al respecto data del censo de 2011 y para los distritos. En la ciudad había 210.415 viviendas no principales.

Por tanto, la proporción de las VUT sobre éstas es un 8%. Pues bien, esa proporción en el distrito de Centro es un 46,5%, el equivalente a casi la mitad. En los distritos de la almendra central oscila en el intervalo del 5%-10%, mientras que en los periféricos se mueve por debajo del 5%, salvo en San Blas-Canillejas, que sube al 6,4%.



Fuente: INE y elaboración propia



MADRID

# VARIAS NOTAS SOBRE TERRAZAS DE HOSTELERÍA



Vicente Pérez Quintana  
Madrid, abril 2021



MADRID

## Contenido

ANOTACIONES DE INTERÉS SOBRE TERRAZAS DE HOSTELERÍA .....	3
Especial concentración.....	3
Por distritos .....	4
Por barrios.....	5
Por calles .....	6

## ANOTACIONES DE INTERÉS SOBRE TERRAZAS DE HOSTELERÍA

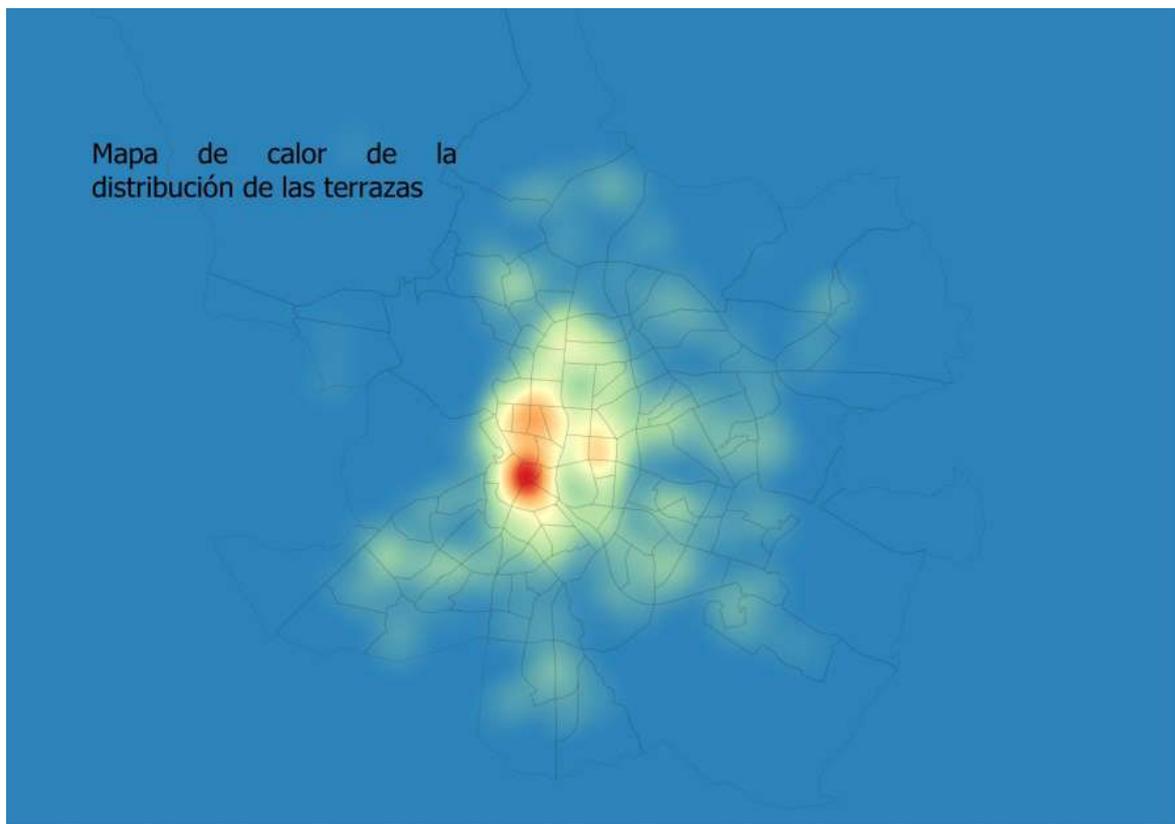
Según el Censo de Locales y Actividades del Ayuntamiento de Madrid, en enero de 2021 (último dato disponible) había en la ciudad 6.055 terrazas, de las cuales 6.031 estaban abiertas y 24 figuraban con suspensión temporal. En enero de 2020 eran 5.297, de forma que en un año el número se incrementó en más de 700, un 14%.

La mayoría (4.460) tienen periodo de funcionamiento anual, frente a 1.595 cuyo periodo es estacional.

Ocupan una superficie teórica -según la licencia- de 204.092 metros cuadrados, 20 hectáreas, el equivalente a unos 35-40 campos de fútbol, con unas 60.000 mesas y 195.000 sillas.

### ESPECIAL CONCENTRACIÓN

El mapa de calor adjunto muestra la especial concentración espacial de las terrazas. Centro, seguido por Chamberí y, en tercer lugar, Salamanca absorben los colores cálidos.

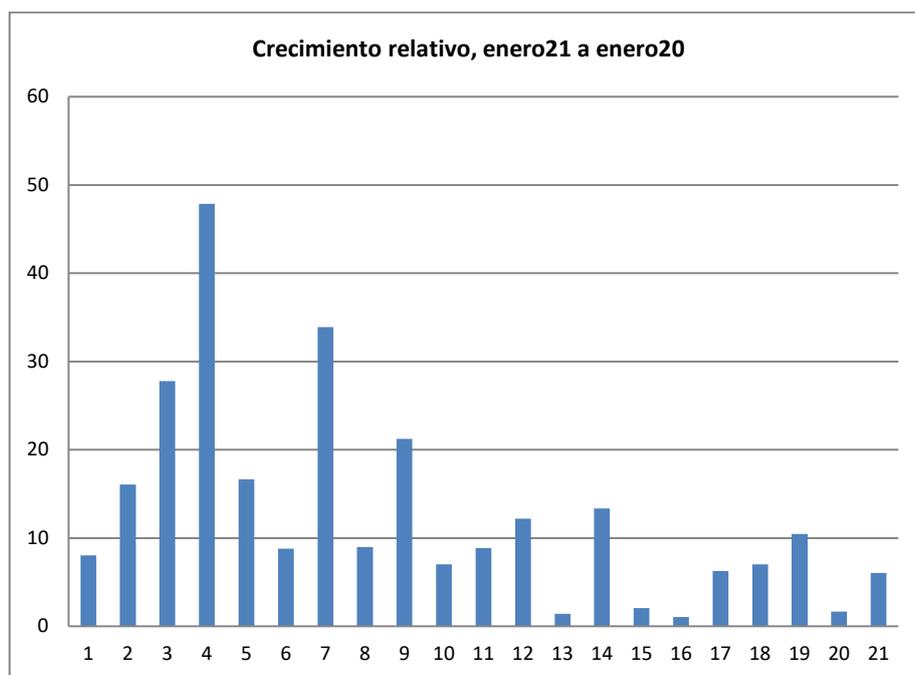
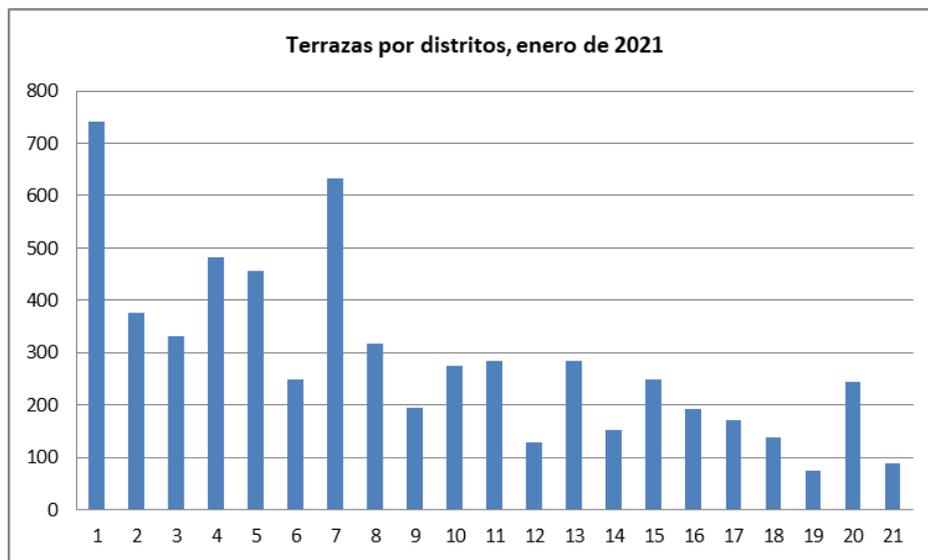


Fuente: Elaboración propia, Datos abiertos A. de Madrid. Las líneas delimitan los barrios administrativos

## POR DISTRITOS

Más de la mitad de las terrazas se concentran en la almendra central y, como se acaba de ver arriba, lo hacen especialmente en unos pocos distritos. Centro, Chamberí, Salamanca y Chamartín reúnen a casi el 40%, dos de cada cinco.

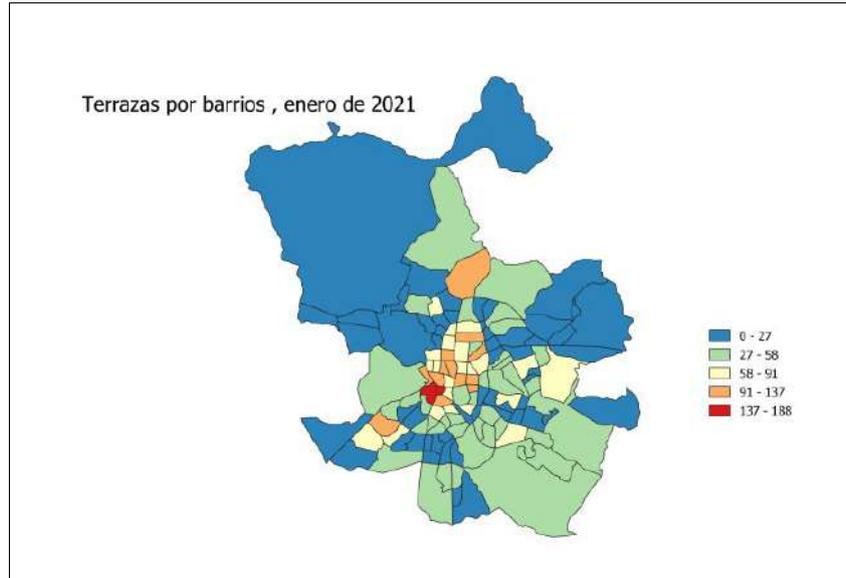
También son los distritos céntricos los que registran mayores incrementos absolutos y relativos en el periodo enero-20 a enero-21. Salamanca y Chamberí encabezan el ranking, mientras que Centro, el más saturado, soporta un avance más moderado.



Fuente: Datos abiertos (A. Madrid) y elaboración propia

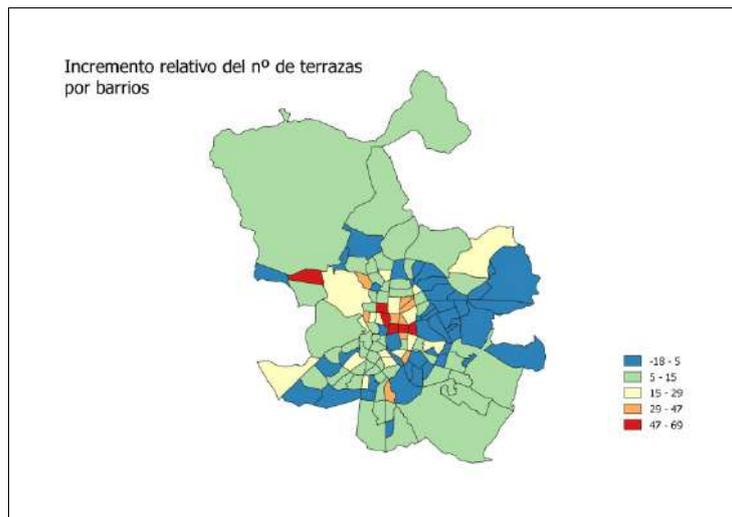
## POR BARRIOS

Dentro de los distritos, a su vez, tiene lugar una acusada concentración en determinados barrios. Destacan Sol y Palacio. La mayoría de los barrios de la almendra central localizan más de 60 terrazas cada uno. En la periferia únicamente destacan Aluche y Valverde.



*Fuente: Datos abiertos y elaboración propia. El recuento que realiza el SIG es aproximado, a los efectos no altera la clasificación de cada barrio*

El incremento por barrios, igualmente, se concentra en las zonas centrales y, concretamente, en torno a los ejes de Goya-Alcalá y Castellana.



*Fuente: Datos abiertos (A. Madrid) y elaboración propia*

## POR CALLES

Las terrazas se concentran en calles principales. De las más de 9.100 calles con que cuenta la ciudad, hay terrazas en unas 1.600, en poco más del 15%. De éstas, a su vez, destacan unas pocas. En el cuadro siguiente se seleccionan las 40 que suman más terrazas.

Ranking de calles por número de terrazas			
Alcalá	92	Corazón de María	25
Santa Engracia	54	Galileo	25
Bravo Murillo	48	Gran Vía	25
Príncipe de Vergara	46	Menéndez Pelayo	25
Antonio López	37	Quero	25
Castellana	36	Suecia	25
López de Hoyos	36	Fuencarral	24
Ponzano	36	Goya	24
Embajadores	32	Narváez	24
Guzmán el Bueno	31	Marroquina	23
Ibiza	31	Moratalaz	23
General Ricardos	29	Diego de León	22
Doctor Esquerdo	28	Luchana	22
Serrano	28	Monforte de Lemos	22
Delicias	27	Argumosa	21
José Ortega y Gasset	27	Ciudad de Barcelona	21
Santa María de la Cabeza	27	Mayor	21
Toledo	27	Vallehermoso	21
Velazquez	27	Cea Bermudez	20
Albufera	25	Ferraz	20

Fuente: Datos abiertos (A: Madrid) y elaboración propia

Por otra parte, el 72% de las terrazas se ubican en las aceras. Alrededor del 12% lo hacen en calles y plazas peatonales. Un alto porcentaje de éstas últimas se hallan en Centro. La localización en bulevares se da, sobre todo, en Retiro.

En 2020 surge la figura de la ubicación de terrazas en áreas de estacionamiento. Hay en total 375, de las cuales, el 35%, más de una de cada tres, se encuentra en Chamberí y buena parte del resto en Arganzuela, Retiro, Salamanca y Chamartín.

## Ubicación terrazas por distritos

Distrito	Acera	Bulevar	calle peatonal	Calle sin salida	Otros	Plazas con bandas permanentes de circulación	Plaza peatonal	Superficie parcela privada	Zona estacionamiento	Total
1	359	1	195	0	3	56	126	1	0	741
2	305	9	3	0	2	1	9	2	45	376
3	246	46	0	0	2	5	4	2	26	331
4	370	10	4	4	2	0	14	2	76	482
5	331	16	12	0	24	7	19	10	37	456
6	175	1	31	0	21	0	9	6	5	248
7	472	0	2	0	4	3	18	0	133	632
8	241	4	12	0	6	3	13	33	4	316
9	138	2	4	0	32	0	5	0	13	194
10	144	0	25	1	64	0	7	32	2	275
11	252	0	0	0	9	0	12	2	8	283
12	86	0	8	0	7	1	18	1	8	129
13	230	4	8	0	8	1	11	23	0	285
14	96	0	4	0	35	0	16	0	2	153
15	216	0	18	0	1	1	9	2	2	249
16	132	0	0	0	3	0	0	57	0	192
17	108	1	15	0	12	0	21	5	8	170
18	104	12	2	0	11	0	7	1	0	137
19	61	2	1	0	2	0	6	0	2	74
20	214	0	8	0	8	0	7	3	4	244
21	78	0	1	0	4	0	3	2	0	88
<b>Total</b>	<b>4.358</b>	<b>108</b>	<b>353</b>	<b>5</b>	<b>260</b>	<b>78</b>	<b>334</b>	<b>184</b>	<b>375</b>	<b>6.055</b>

Fuente: Datos abiertos (A. Madrid)



MADRID