

Decreto 5519

DON BRUNO GARRIDO PASCUAL CONCEJAL DELEGADO DEL ÁREA DE DESARROLLO URBANO E INDUSTRIAL, PATRIMONIO MUNICIPAL Y OBRAS PÚBLICAS DEL AYUNTAMIENTO DE PARLA

En la Villa de Parla, a la fecha de la firma.

En relación con el expediente 4/2026/INSSERV, respecto a la instrucción de Servicio para fijar el criterio interpretativo del PGOU de Parla en materia de viabilidad de uso residencial del espacio bajo cubierta destinado a uso residencial, para aplicación por los Servicios Técnicos Municipales en la tramitación de licencias urbanísticas.

Visto el informe emitido por el Director General de los Servicios Técnicos y Arquitecto Municipal, que dice:

“El presente informe tiene por objeto acreditar que el espacio bajo cubierta destinado a uso residencial es compatible con el límite de número de plantas establecido en las Ordenanzas reguladoras 1 y 2 del vigente PGOU de Parla cuando está vinculado en uso y accesos a la vivienda de la planta inmediatamente inferior, y proponer la aprobación de la correspondiente Instrucción de Servicio.

MARCO NORMATIVO

Admisibilidad del espacio bajo cubierta

El artículo 29 del Libro Cuarto del PGOU opera como marco de referencia general y consagra la admisibilidad genérica del espacio físico bajo cubierta independientemente de su uso al prever la existencia de los espacios bajo cubierta por encima de la altura máxima de coronación:

Artículo 29.2 del Libro Cuarto del PGOU:

- 2. Por encima de la altura máxima de coronación, cumpliendo la altura máxima total, además de los elementos anteriores podrán admitirse las vertientes de la cubierta (por lo tanto, los espacios bajo cubierta) y los remates de las cajas de escalera, casetas de ascensores, depósitos y otras instalaciones.**

El espacio existe y es lícito. La cuestión es si su aprovechamiento lo convierte en una planta a los efectos de la comprobación del número máximo de alturas que prevén las ordenanzas 1 y 2 del PGOU.

El artículo 29.4 del Libro Cuarto del PGOU permite autorizar, por encima de la altura de cornisa, los bajo cubierta, que operarán de forma similar a los torreones, áticos o sobreáticos, como una planta por encima del perfil reglamentario que determina el número de plantas

permitido por las ordenanzas de aplicación (torreones, áticos y sobre áticos regulados en el artículo 34 del PGOU), es decir, como una planta por encima del número de plantas permitido:

- 4. Excepcionalmente, por encima de la cornisa o perfil reglamentario podrán admitirse espacios bajo cubierta, torreones, áticos y sobreáticos, con sus condiciones específicas, siempre que la normativa urbanística los autorice expresamente.**

Para que se pueda considerar el espacio bajo cubierta una planta por encima del número de plantas permitido debe cumplir las condiciones específicas establecidas para los bajo cubierta, igual que se establecen, por ejemplo, para los torreones en el artículo 34.4.c) del Libro Cuarto del PGOU:

- c) Los torreones estarán vinculados en uso y accesos a un local de la planta inferior, no pudiendo tener acceso independiente.**

Parla. 2

Usos admisibles en el espacio bajo cubierta

El PGOU consagra, en el artículo 33.1 del Libro Cuarto, el uso o aprovechamiento del espacio bajo cubierta:

si están ligados de forma indivisible (excepto los trasteros) a un local de la planta inferior (como local adicional o como doble altura de éste).

si están ligados de forma indivisible (excepto los trasteros) a un local de la planta inferior (como local adicional o como doble altura de éste).

El artículo 33.2 concreta la manera en la que se implantarán los “otros usos” en el espacio bajo cubierta para que puedan ser autorizados:

- 2. En el último supuesto estarán vinculados en uso y accesos al local de la planta inferior, no pudiendo tener acceso independiente.**

Por tanto, el artículo 33 es la disposición de las Normas Generales del PGOU que autoriza expresamente el uso residencial en el bajo cubierta, dentro de los otros usos a los que hace referencia el mencionado artículo, siempre que el uso residencial esté vinculado a la planta inferior. Este artículo, al igual que el artículo 29.4, se aplica con carácter general para todo el ámbito del PGOU, sin necesidad de que cada ordenanza particular lo reitere.

Limitación al uso residencial por encima de la altura máxima de cornisa en espacio bajo cubierta

El artículo 29.3 del Libro Cuarto del PGOU establece literalmente:

No se admitirá en ningún caso la habilitación de viviendas de portero, conserje, encargado, etc, ni otras dependencias, instalaciones o elementos constructivos que no estén entre los especificados o sean (a juicio del Ayuntamiento) manifiestamente análogos.

DILIGENCIA: Para hacer constar que el documento corresponde al aprobado por el Pleno en sesión de _____

10 JUN 1997

La prohibición a la habilitación de “vivienda de portero, conserje, encargado, etc.” en bajo cubierta se refiere indubitadamente a la posibilidad de habilitar viviendas desarrolladas en su totalidad sobre la altura de cornisa, es decir, la totalidad de la vivienda ocupando sólo espacio bajo cubierta sin vinculación ni dependencia con la planta inferior.

No es el caso, por tanto, de las viviendas situadas en la última planta a considerar como altura que tienen un espacio complementario bajo cubierta en la forma de dúplex.

Puntualización sobre el uso del espacio bajo cubierta residencial en Ordenanza 3 del PGOU de Parla

El artículo 103.1.b) de la Ordenanza 3, aplicable a la edificación en tipología residencial unifamiliar, limita expresamente el aprovechamiento bajo cubierta al establecer que sólo se permite “hasta un máximo de superficie construida igual al 50 % de la superficie construida correspondiente a la última planta”.

Este precedente interno acredita que el PGOU de Parla trata, de manera sistemática, el aprovechamiento residencial bajo cubierta vinculado a la planta inferior como una modalidad de uso de la última planta, absorbida o incorporada en el volumen edificable autorizado por las condiciones de altura y ocupación, y no como una planta adicional a efectos del cómputo del número máximo de plantas.

La Ordenanza 3 hace mención explícita al uso residencial en planta bajo cubierta, a diferencia de las ordenanzas 1 y 2, porque establece una limitación más concreta que no es aplicable al resto de ordenanzas residenciales del PGOU que aplican de manera automática los artículos 29 y 33 antes mencionados.

Bajo cubierta como planta sobre rasante

El artículo 32 del Libro Cuarto del PGOU identifica el bajo cubierta como planta sobre rasante (en contraposición a las plantas situadas bajo rasante) de forma clara, y así debe considerarse:

Artículo 32. Plantas sobre rasante.

Para el cómputo de las plantas sobre rasante se considerarán aquellas (o la parte de ellas) que sobresalgan más de un metro; las plantas bajas (porticadas o no); las entreplantas o entrepisos (salvo los autorizados dentro de las plantas bajas); las plantas de piso (diáfanas o no); los áticos; los sobreáticos y los espacios bajo cubierta.

Condiciones de volumen y número de plantas

El mismo artículo 22 establece, la relación entre el número máximo de plantas y las alturas máximas de cornisa, de coronación y total, para los casos en los que no estuviera establecida:

Nº de plantas	Alt. cornisa	Alt. coronac.	Alt. total
1 (baja)	4,00 m	5,50 m	7,00 m
2 (baja+1)	7,00 m	8,50 m	10,00 m
3 (baja+2)	10,00 m	11,50 m	13,00 m
n	3n+1 m	3n+2,5 m	3n+4,0 m

La relación entre el número de plantas y la altura máxima permite confirmar cual es la altura máxima a la que se refieren las condiciones de volumen de las Ordenanzas 1 y 2 del PGOU de Parla.

La Ordenanza 1: Casco Antiguo regula la altura máxima en el artículo 94.3.a):

3. Condiciones de volumen

a) **Altura máxima: 3 plantas (Baja + 2), y 10 m.**

Por lo tanto, al establecer la altura máxima para 3 plantas (baja+2) en 10 metros, no hay duda de que se refiere a la altura máxima de cornisa (no a la de coronación o total) Conscientemente, la altura máxima no incluye el espacio bajo cubierta, que quedará sobre la "altura de cornisa", definida en el mismo artículo 22:

Altura de cornisa: es la que se mide hasta la intersección de la cara inferior del forjado que forma el techo de la última planta con el plano de la fachada del edificio.

Por lo tanto, la altura máxima que deben respetar las construcciones reguladas por la Ordenanza 1 del PGOU no incluye la planta bajo cubierta siempre que esta cumpla las condiciones de vinculación reguladas en el propio PGOU.

La Ordenanza 2: Multifamiliar en manzana cerrada, regula la altura máxima para los Grados 1 y 2, que se aplican en las zonas de ampliación o prolongación del casco antiguo del municipio, en el artículo 98.3.a):

3. Condiciones de volumen

a) **Altura máxima:**

Grado 1: 3 plantas (Baja + 2)

Grado 2: 4 plantas (Baja + 3)

Opera en este caso la comprobación del número máximo de plantas, 3 y 4 respectivamente, debiéndose considerar las plantas existentes hasta la altura de cornisa, con las alturas previstas en el artículo 22, sin incluir por tanto entre esas plantas el espacio bajo cubierta

vinculado, que queda, por su propia definición, por encima de la altura de cornisa y de coronación.

Edificabilidad y aprovechamiento urbanístico del espacio bajo cubierta

La edificabilidad está definida en el artículo 19 del Libro Cuarto del PGOU:

Artículo 19. Edificabilidad máxima o coeficiente de edificabilidad.

1. **Se entiende por edificabilidad máxima o coeficiente de edificabilidad la relación entre la superficie edificable y la superficie neta, medida en proyección horizontal, del terreno de referencia.**
2. **La "superficie neta" es la del terreno de referencia, excluyendo las superficies no edificables públicas (viales y espacios libres).**
3. **La determinación de un coeficiente de edificabilidad se entiende como el señalamiento de una edificabilidad máxima, salvo cuando de la conjunción de este parámetro con otros derivados de condiciones de posición, ocupación, forma o volumen, se concluya una superficie edificable menor, siendo ésta última -en estos casos- el valor de aplicación.**

Para conocer la edificabilidad de una edificación se debe estar a lo dispuesto en el siguiente artículo del PGOU:

Artículo 20. Cómputo de la superficie edificada.

1. **Se entiende por superficie construida o edificada la delimitada por las líneas exteriores de cada una de las plantas que tengan un uso posible. La superficie edificada total de un edificio es la suma de las de cada una de las plantas que lo componen.**

DILIGENCIA: Para hacer constar que el

El mismo artículo 22 concreta aquellos supuestos en los que no se computará como edificada una superficie construida:

2. **Sin perjuicio de lo anterior, para su comparación con la superficie edificable máxima resultante del apartado anterior, no computarán las superficies construidas siguientes:**
 - g) **La superficie bajo cubierta ni su acceso, si carece de posibilidades de uso o está destinada a depósitos, trasteros u otras instalaciones generales del edificio.**
 - h) **Los elementos autorizados por encima de la altura de cornisa destinados a instalaciones generales, ni su acceso, excepto torreones, áticos y sobreáticos.**
 - i) **La superficie bajo cubierta destinada a usos en los que se haya hecho alguna salvedad.**

El PGOU permite no computar como superficie edificada la superficie construida bajo cubierta, ni su acceso, si carece de posibilidades de uso o está destinada a depósitos, trasteros u otras

instalaciones generales del edificio. Esta excepción no es aplicable a las plantas bajo cubierta vinculadas al uso residencial de la planta inmediatamente debajo, porque sí recibe uso y no se trata de los usos expresamente enumerados en la letra g).

El PGOU también permite no computar como superficie edificada la superficie construida en el caso de los elementos autorizados por encima de la altura de cornisa, siempre que estén destinados a instalaciones generales. Expresamente excluye de esta posibilidad los torreones, áticos y sobreáticos. No hace referencia al bajo cubierta (que están expresamente autorizado por encima de la altura de cornisa) pero, igual que en el caso anterior, no es aplicable esta excepción para los casos de uso residencial en bajo cubierta.

Por último, y a los efectos que nos ocupa en este informe, el PGOU permite no computar como superficie edificada la superficie construida bajo cubierta destinada a usos en los que se haya hecho alguna salvedad. El PGOU no hace salvedad para el uso residencial, tampoco en la situación de bajo cubierta.

Por lo tanto, si una planta bajo cubierta recibe uso residencial, aunque esté vinculado y sea dependiente de la vivienda situada inmediatamente debajo, su superficie construida debe computarse como superficie edificada.

Limitación del PGOU de Parla

La interpretación expuesta en este informe no supone una alteración de las Normas del PGOU. No obstante, para mayor seguridad debe atenderse a las limitaciones generales previstas en el artículo 90.2.b) del Libro Cuarto del PGOU, que fija un límite infranqueable a cualquier interpretación o alteración de las Normas Particulares:

- b) En ninguna circunstancia dicha alteración supondrá incremento del número de viviendas o de la superficie edificable de los usos previstos, o modificación del aprovechamiento urbanístico o de las cargas de urbanización, debiéndose cumplir todas las condiciones generales de estas Normas y las particulares de la tipología escogida.**

Esta previsión confirma que la interpretación que se propone en esta Instrucción únicamente es admisible en la medida en que no incremente el número de viviendas del edificio ni el aprovechamiento urbanístico asignado a la parcela.

Como hemos visto en el apartado anterior, se computa como superficie edificada la superficie construida destinada a uso residencial en planta bajo cubierta vinculada con la planta inferior a los efectos de comprobar el límite máximo del aprovechamiento y edificabilidad fijados en cada caso para las parcelas neta en el ámbito de las ordenanzas 1 y 2 del PGOU.

INFORME

Distinción esencial: bajo cubierta autónomo vs. bajo cubierta vinculado

El régimen normativo distingue dos supuestos con consecuencias jurídicas diferentes:

Bajo cubierta autónomo	Bajo cubierta vinculado (Art. 33)
Acceso independiente desde el núcleo de comunicación vertical del edificio	Sin acceso independiente. Solo accesible desde la planta inferior
Unidad residencial independiente	Extensión de la vivienda inferior (dúplex)
Computa como planta (Art. 32)	Computa como planta adicional

Conveniencia técnica y urbanística de dar uso al espacio bajo cubierta

Más allá de su cobertura normativa, la habilitación del uso residencial del bajo cubierta vinculado presenta ventajas que justifican la aprobación de la presente Instrucción:

- ☐ Evita la infrautilización de un volumen edificado ya existente y comprendido dentro de la envolvente autorizada por el propio Plan (art. 29.2), sin necesidad de nuevo consumo de suelo ni de ampliación de la huella edificada.
- ☐ Mejora el comportamiento térmico del edificio: un espacio bajo cubierta acondicionado y habitado, frente a uno vacío o infrautilizado, reduce los saltos térmicos entre la última planta y la cubierta, con el consiguiente beneficio en eficiencia energética de la vivienda inferior a la que queda vinculado.
- ☐ Se alinea con los objetivos de las políticas de vivienda y rehabilitación urbana, tanto estatales como autonómicas, orientadas a optimizar el parque edificado existente en los cascos consolidados, en lugar de trasladar la demanda residencial hacia nuevos desarrollos en suelo urbanizable.
- ☐ Al tratarse de un aprovechamiento vinculado a la vivienda inferior y no de una unidad independiente, no incrementa la densidad de viviendas del edificio, evitando así la sobrecarga de los servicios comunes (accesos, saneamiento, dotación de aparcamiento) dimensionados para el número de viviendas existente.

Ausencia de riesgo: cumplimiento de las condiciones de habitabilidad y seguridad

El uso residencial del bajo cubierta vinculado no introduce ningún riesgo específico distinto del que es propio de cualquier pieza habitable de vivienda, siempre que se acredite el cumplimiento de las condiciones generales de habitabilidad que las Normas de Usos del PGOU (Libro III, Título II) exigen con carácter uniforme a todas las viviendas del municipio, en particular:

- ☐ Altura libre mínima de 2,50 metros en, al menos, el 75 % de la superficie útil de la vivienda (art. 5.5), condición perfectamente exigible y verificable en un bajo cubierta en dúplex, en el que la altura reducida bajo faldón queda limitada al 25 % restante de la superficie.

- ☐ Condiciones de vivienda exterior, iluminación y ventilación natural de las piezas habitables (arts. 6 a 9), aplicables sin distinción a la vivienda en última planta y su espacio vinculado bajo cubierta.
- ☐ Condiciones de escaleras y, en su caso, de ascensor (arts. 11 y 12), que se satisfacen precisamente porque el acceso al bajo cubierta se resuelve por el interior de la vivienda inferior, sin necesidad de prolongar los núcleos de comunicación vertical del edificio.
- ☐ La planta inferior cumple íntegramente las condiciones de habitabilidad sin depender del bajo cubierta, y la vivienda en su conjunto, incluido el bajo cubierta, satisface las condiciones de habitabilidad y seguridad del PGOU.

El sometimiento del proyecto técnico correspondiente a licencia urbanística garantiza, caso por caso, la verificación de estas condiciones, de modo que la Instrucción no supone una dispensa de los estándares de habitabilidad y seguridad, sino la aclaración de que su cumplimiento, sujeto a control municipal ordinario, no queda condicionado, además, a la superación del límite de plantas del artículo 94.

No incrementa el aprovechamiento urbanístico asignado por el PGOU

La interpretación que se propone no supone exceder el aprovechamiento urbanístico que el PGOU asigna a las parcelas. Al no constituir el bajo cubierta vinculado una unidad residencial independiente sino una extensión en dúplex de la vivienda existente, sin acceso propio ni consideración registral autónoma, su habilitación no incrementa el número de viviendas del edificio y, por consiguiente.

Como se ha visto anteriormente, para la comprobación del cómputo del aprovechamiento urbanístico y la edificabilidad máxima fijados para cada parcela por las ordenanzas del PGOU, se tendrá igualmente en cuenta la superficie construida en planta bajo cubierta vinculada destinada a uso residencial.

Derecho urbanístico comparado en municipios del entorno metropolitano de Madrid

La fórmula del bajo cubierta residencial vinculado a la planta inferior, sin acceso independiente y sin considerarse como planta a efectos de la comprobación de la altura máxima no es una construcción interpretativa aislada del PGOU de Parla, sino una técnica extendida, con redacciones en ocasiones casi literales, en la normativa urbanística de los municipios del entorno metropolitano de Madrid, como recoge el siguiente cuadro:

Municipio	Previsión normativa sobre el espacio bajo cubierta	Fuente
Leganés	«Podrán autorizarse [los espacios bajo cubierta] cuando carezcan de posibilidades de uso, destinados a depósitos u otras instalaciones generales del edificio; o, para otros usos, si están ligados de forma indivisible a un local de la planta inferior... En el último supuesto estarán vinculados en uso y accesos al local de	PGOU de Leganés (2000), Libro Tercero de (Normas de Edificación), arts.

Municipio	Previsión normativa sobre el espacio bajo cubierta	Fuente
	la planta inferior, no pudiendo tener acceso independiente» (art. 244, 245 y 248 245). La superficie útil bajo cubierta inclinada solo computa a partir de 1,50 m de altura, hasta el 50 % de la planta (art. 248.3).	
Villaviciosa de Odón	El espacio bajo cubierta tendrá uso vinculado al de la planta inferior, salvo en manzana cerrada de casco donde puede desvincularse; se computa como superficie construida únicamente en la parte con altura útil superior a 1,50 m. En determinadas ordenanzas se autoriza expresamente formando "viviendas dúplex" con el aprovechamiento vinculado a la planta inferior.	<i>Normas Urbanísticas, Cap. 5º, Art. 5.3.A) y Cap. 11º, Ordenanzas en Suelo Urbano</i>
Valdemoro	«La superficie bajo cubierta: en edificación unifamiliar o en colectiva en las zonas que así lo permitan, no computa siempre que su superficie útil, medida a partir de 1,50 m de altura, no supere el 50 % de la superficie construida de la planta inmediatamente inferior. La superficie que exceda de lo anteriormente expuesto, se computará al 100 %.»	<i>Normas Urbanísticas, Cap. 5º, Art. 5.6.5.F)</i>
Madrid (capital)	Las plantas bajo cubierta se incluyen, con carácter general, en el cómputo de plantas sobre rasante, salvo que la norma zonal o la ordenanza particular las contemple expresamente como construcción permitida por encima de la altura máxima, en cuyo caso quedan excluidas de dicho cómputo. Las ordenanzas de uso residencial característico lo prevén.	<i>PGOUM, Título 6, régimen de áticos y bajo cubierta</i>

El caso de Leganés resulta especialmente ilustrativo por el grado de coincidencia con el propio PGOU de Parla. Su artículo 245 reproduce, casi en los mismos términos que el artículo 33 de Parla, tanto la autorización del aprovechamiento bajo cubierta vinculado como la exigencia de que carezca de acceso independiente, y su artículo 244 enumera los espacios bajo cubierta entre los elementos computables exactamente en los mismos términos que el artículo 32 de Parla, lo que corrobora que ambos preceptos regulan el mismo supuesto (el bajo cubierta autónomo) y no impiden la interpretación aquí sostenida para el bajo cubierta vinculado. La diferencia más relevante es que, en el caso de Leganés, la superficie útil bajo cubierta inclinada solo computa a partir de 1,50 m de altura, hasta el 50 % de la planta, mientras que en Parla, al no existir esta excepción, el uso residencial bajo cubierta deberá cumplir las condiciones generales del uso residencial.

Estos precedentes normativos, a título ilustrativo y sin perjuicio de las particularidades de cada planeamiento, confirman que la interpretación que se propone para Parla no introduce una figura ajena a la práctica urbanística de la región, sino que aplica al PGOU de 1997 un criterio de aprovechamiento bajo cubierta plenamente consolidado y avalado en municipios de características urbanísticas y demográficas próximas.

CONCLUSIÓN

Considerando todo lo anterior, como recopilación, se concluye que el espacio bajo cubierta con uso residencial está autorizado por el artículo 33 de las Normas Generales, que satisface la exigencia del artículo 29.4, y es conforme con el PGOU de Parla cuando:

- ☐ Está vinculado en uso y accesos a la vivienda de la planta inmediatamente inferior, sin acceso independiente.
- ☐ El uso residencial bajo cubierta no tendrá acceso a los núcleos de comunicación vertical del edificio, por lo que no constituye una planta autónoma a efectos del artículo 32.
- ☐ La planta inferior cumple íntegramente las condiciones de habitabilidad sin depender del bajo cubierta, y la vivienda en su conjunto, incluido el espacio bajo cubierta, satisface las condiciones de habitabilidad y seguridad del PGOU.
- ☐ No se incrementa el número máximo de viviendas del edificio ni se excede el coeficiente de edificabilidad de la parcela neta edificable fijados las ordenanzas, debiéndose considerar que la superficie situada bajo cubierta destinada a uso residencial computa a efectos de edificabilidad.

Bajo estas condiciones, el bajo cubierta residencial forma parte de la vivienda de la planta inferior como extensión en dúplex y no constituye una planta a efectos del límite de altura máxima fijada en las Ordenanzas 1 y 2 del PGOU. La solución, además de jurídicamente sostenible, resulta técnicamente conveniente, no comporta riesgo para los ocupantes ni para terceros, respeta íntegramente el aprovechamiento urbanístico asignado a la parcela y encuentra respaldo en la práctica urbanística consolidada de los municipios del entorno metropolitano de Madrid.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA INSTRUCCIÓN: ACLARACIÓN INTERPRETATIVA DEL PLANEAMIENTO VIGENTE, NO MODIFICACIÓN DEL PGOU

La seguridad jurídica como fundamento y límite de la potestad interpretativa de la Administración

El artículo 9.3 de la Constitución garantiza, entre otros, los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. El artículo 103.1 CE exige que la Administración sirva con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho; y el artículo 14 CE consagra la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley y, por extensión, ante la actuación administrativa. De estos tres preceptos se deriva, en el ámbito de la aplicación del planeamiento urbanístico, una exigencia concreta: cuando la redacción de un instrumento de planeamiento (como sucede con el PGOU de Parla de 1997 en lo relativo al aprovechamiento residencial del espacio bajo cubierta vinculado) no resuelve de forma unívoca un supuesto de hecho que se reitera con frecuencia en la práctica, la Administración no solo puede, sino que debe, fijar un criterio interpretativo único y motivado.

La ausencia de un criterio unificado no es una opción neutra: aboca a que distintos técnicos municipales, actuando cada uno según su personal entendimiento de los artículos 29, 32 y 33 del PGOU, resuelvan de forma dispar solicitudes de licencia sustancialmente idénticas, lo que vulnera el principio de igualdad del artículo 14 CE, genera inseguridad jurídica contraria al

10

artículo 9.3 CE y expone al Ayuntamiento a la revisión judicial de actos contradictorios entre sí, con el consiguiente riesgo de responsabilidad patrimonial. La jurisprudencia contencioso-administrativa reconoce a la Administración un margen de discrecionalidad técnica en la aplicación del planeamiento, discrecionalidad que, precisamente por su carácter técnico y no político, debe ejercerse de forma motivada, coherente y uniforme, y no puede quedar al albur de la interpretación individual de cada expediente. Unificar el criterio mediante una Instrucción de Servicio no es, por tanto, una opción discrecional más, sino el instrumento ordinario con el que la Administración cumple su deber de buena administración y de trato igual a los administrados.

La Instrucción de Servicio como instrumento jurídico adecuado: la potestad de autoorganización (artículo 6 de la Ley 40/2015)

El artículo 6.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, habilita expresamente este instrumento:

Art. 6.1 LRJSP: “Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio. Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.”

Art. 6.2 LRJSP: “El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.”

La nota distintiva de las instrucciones y órdenes de servicio, según doctrina y jurisprudencia consolidadas, es que carecen de contenido normativo: no crean, modifican ni derogan derechos ni obligaciones, sino que ordenan, con eficacia interna, el ejercicio de una potestad ya atribuida y regulada por el ordenamiento. Un documento que, bajo la denominación de «instrucción», alterase en realidad el contenido material de una norma no podría acogerse a este régimen jurídico, cualquiera que fuese su nomen iuris. Por ello, el presupuesto para que la presente Instrucción pueda dictarse válidamente por esta vía, y no mediante el procedimiento de modificación del PGOU, es precisamente, que no modifique el contenido de ningún precepto del Plan, extremo que se razona en el epígrafe siguiente.

La distinción entre interpretación y modificación del Plan General: artículos 67 a 69 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid

La legislación urbanística de la Comunidad de Madrid (actualmente, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en su redacción vigente exige, para cualquier alteración de las determinaciones de los Planes de Ordenación Urbanística, la tramitación del mismo procedimiento seguido para su aprobación:

Art. 67.1 Ley 9/2001: “Cualquier alteración de las determinaciones de los Planes de Ordenación Urbanística deberá ser establecida por la misma clase de Plan y observando el mismo procedimiento seguido para su aprobación [...]”

Art. 68 Ley 9/2001: *“Se entenderá por revisión de un plan general, la adopción de nuevos criterios que afecten a la totalidad del suelo del término municipal.”* La revisión *“supone el ejercicio de nuevo, en plenitud, de la potestad de planeamiento.”*

Art. 69 Ley 9/2001: *“Toda alteración del contenido de los Planes de Ordenación Urbanística no subsumible en el artículo anterior»* (supone y requiere su modificación, con sujeción al mismo procedimiento de aprobación).

El elemento común a los artículos 67 a 69, y por tanto la frontera legal entre modificación y mera interpretación, es la existencia de una “alteración” de las “determinaciones” del Plan, esto es, de su contenido dispositivo: los textos de sus artículos, los parámetros numéricos que en ellos se fijan (alturas, coeficientes de edificabilidad, ocupación, retranqueos, número de plantas) y el ámbito de aplicación de cada Ordenanza. La Instrucción no incurre en ninguno de estos supuestos: no se modifica ni una sola palabra de los artículos 29, 32, 33, 90 o 94 del PGOU de Parla, no se introduce, deroga ni matiza parámetro numérico alguno (el límite de PB+2 sigue siendo PB+2, el coeficiente de edificabilidad de la Ordenanza 1 sigue siendo 2,25 m²/m²), y no se amplía ni restringe el ámbito objetivo o territorial de ninguna Ordenanza. Lo único que la Instrucción hace es fijar, para un supuesto de hecho (el uso residencial del bajo cubierta vinculado a la planta inferior) que la letra de los preceptos vigentes no resuelve de forma expresa e inequívoca, cuál es su recta interpretación conforme a las reglas hermenéuticas ordinarias del artículo 3.1 del Código Civil:

Art. 3.1 Código Civil: *“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.”*

Precisamente por ello, la interpretación fijada en este informe se ha construido a partir de una lectura sistemática y conjunta de los artículos 29, 32, 33 y 90 del PGOU, no de la introducción de un criterio ajeno a su tenor literal, reforzada por la comparación con el tratamiento que la misma figura recibe en otros preceptos del propio Plan (art. 103.b de la Ordenanza 3) y en la normativa urbanística de municipios de nuestro entorno metropolitano cuyas Normas de Edificación emplean, en ocasiones, una redacción casi idéntica a la del PGOU de Parla. No se está, en definitiva, ante la creación de una regla nueva, sino ante la explicitación de una regla ya contenida, aunque no desarrollada con el detalle deseable, en el Plan vigente desde 1997.

Necesidad de publicación y difusión general de la Instrucción

Aunque la Instrucción se dirige, en primer término, a los Servicios Técnicos Municipales para unificar el criterio con que han de resolverse las licencias urbanísticas, sus efectos trascienden el ámbito puramente interno de la organización administrativa: condicionan directamente la posición jurídica de los propietarios, promotores, arquitectos, notarios y registradores que intervienen en la edificación y en el tráfico inmobiliario de viviendas con espacio bajo cubierta.

Se trata, por tanto, de un supuesto en el que se estima conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse en los términos del propio artículo 6.1 LRJSP, lo que determina la procedencia de su publicación.

A ello se añade el deber de publicidad activa que, con carácter básico, impone la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y que desarrolla, en el ámbito autonómico, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 16 exige la publicidad activa de la información en materia normativa de los sujetos obligados, entre los que se encuentran las Entidades Locales de la región. La publicación y difusión de la Instrucción (por ejemplo, en la sede electrónica y el portal de transparencia del Ayuntamiento de Parla) no es, en consecuencia, una mera cortesía informativa, sino una exigencia derivada de los mismos principios de seguridad jurídica e igualdad que justifican su aprobación: solo mediante su conocimiento general por parte de los vecinos y de los agentes del sector inmobiliario se garantiza que el criterio unificador cumpla su función, evitando que la disparidad de trato se traslade del ámbito interno de los Servicios Técnicos al desconocimiento externo de los administrados sobre qué criterio les será aplicado.

Síntesis

La Instrucción de Servicio constituye, por su naturaleza y contenido, un acto de aclaración interpretativa del planeamiento general vigente, dictado en ejercicio de la potestad de auto organización del artículo 6 de la Ley 40/2015, y no una modificación del PGOU de Parla en el sentido de los artículos 67 a 69 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, por cuanto no altera el texto, los parámetros ni el ámbito de aplicación de ninguno de sus preceptos. Su aprobación por el Órgano competente, seguida de su publicación y difusión general, resulta así el cauce jurídicamente adecuado, proporcionado y necesario para garantizar la seguridad jurídica, la igualdad de trato entre los administrados y la aplicación uniforme del PGOU por parte de los Servicios Técnicos Municipales, sin necesidad de acudir al procedimiento de modificación del planeamiento.

PROPUESTA

Considerando todo lo anterior, se propone aprobar la correspondiente Instrucción de Servicio con el criterio interpretativo de la compatibilidad del límite de altura máxima y número de plantas establecido en las Ordenanzas reguladoras 1 y 2 del vigente PGOU de Parla y el espacio bajo cubierta destinado a uso residencial cuando este está vinculado en uso y accesos a la vivienda de la planta inmediatamente inferior bajo la argumentación de la distinción entre el bajo cubierta como planta independiente, que sí debe considerarse como una planta a los efectos del cumplimiento de la altura máxima de la edificación y el número máximo de alturas, y el espacio bajo cubierta vinculado a la planta inferior, que no constituye una planta autónoma adicional a los efectos del cumplimiento del número máximo de alturas, incluso si se destinada al uso residencial, mientras se configura como una extensión en dúplex de la vivienda existente en la planta inferior.

Los principios de la instrucción propuesta son:

- ☐ El ámbito de aplicación de la presente instrucción son las Ordenanzas reguladoras número 1, “Casco antiguo” y 2 “Multifamiliar en manzana cerrada” para los Grados 1 y 2, del vigente PGOU de Parla.
- ☐ El artículo 32 del PGOU define el espacio bajo cubierta como una planta sobre rasante.
- ☐ El límite de plantas previsto como condición de volumen en las Ordenanzas 1 y 2 del PGOU hace referencia a la altura máxima de cornisa.

- ☐ El espacio bajo cubierta es una construcción que está expresamente admitida por encima de la altura máxima de cornisa (art. 29.2)
- ☐ Por lo tanto, el espacio bajo cubierta (construcción sobre altura máxima de cornisa) no computa como número de planta a los efectos de la comprobación del número máximo de altura y plantas.
- ☐ El espacio bajo cubierta deberá cumplir las limitaciones previstas en el PGOU a efectos de uso. La enumeración de usos establecido en el artículo 33 del PGOU, que incluye “otros usos”, no es limitativo, y se extiende al uso residencial característico del edificio siempre que se implante cumpliendo las condiciones que establece el propio artículo 33:
 - ☐ El uso residencial estará vinculado, en uso y accesos, a la vivienda de la planta inmediatamente inferior, careciendo de acceso independiente.
 - ☐ El uso residencial bajo cubierta no tendrá acceso a los núcleos de comunicación vertical del edificio.
 - ☐ La vivienda situada en la planta inferior cumplirá íntegramente las condiciones de vivienda del Título II del PGOU, Uso Residencial, sin depender del bajo cubierta, y el conjunto de la vivienda, incluido el bajo cubierta, cumplirá las condiciones de habitabilidad y seguridad del Libro III del PGOU.
- ☐ No se incrementa el número de viviendas del edificio.
- ☐ El espacio bajo cubierta no computará a efectos de edificabilidad si se destina a los usos previstos en el artículo 20.2.g) del PGOU: depósitos, trasteros o instalaciones generales del edificio; y artículo 20.2.i): usos en los que se haya hecho alguna salvedad. El espacio bajo cubierta sí computará si se destina a uso residencial.

Bajo estas condiciones, el espacio bajo cubierta formará parte de la vivienda de la planta inmediatamente inferior como extensión o dúplex, y no constituirá una planta a efectos de la comprobación de la altura máxima establecida en el artículo 94.3.a) de la Ordenanza 1, y artículo 98.3.a) de la Ordenanza 2 del PGOU.

La solución, además de jurídicamente sostenible, resulta técnicamente conveniente, no comporta riesgo para los ocupantes ni para terceros, respeta íntegramente el aprovechamiento urbanístico asignado a las parcelas y encuentra respaldo en la práctica urbanística consolidada de los municipios del entorno metropolitano de Madrid.

En atención a lo expuesto, se propone la aprobación de la Instrucción de Servicio por la que se fija el criterio interpretativo del PGOU de Parla en materia de viabilidad de uso residencial del espacio bajo cubierta vinculado en los términos recogidos en el presente informe, así como su publicación y difusión en la sede electrónica y el portal de transparencia municipal, a efectos de su conocimiento general y de su aplicación uniforme por los Servicios Técnicos Municipales en la tramitación de licencias urbanísticas”.

De conformidad con el ordenamiento vigente

Vengo en,

RESOLVER

PRIMERO. Aprobación de la Instrucción de Servicio por la que se fija el criterio interpretativo del PGOU de Parla en materia de viabilidad de uso residencial del espacio bajo cubierta vinculado en los términos recogidos en el presente informe, así como su publicación y difusión en la sede electrónica y el portal de transparencia municipal, a efectos de su conocimiento general y de su aplicación uniforme por los Servicios Técnicos Municipales en la tramitación de licencias urbanísticas.

Así lo manda y firma el Sr. Concejal Delegado en la fecha de firma del Titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno Local.

Documento firmado electrónicamente por
BRUNO GARRIDO PASCUAL, Concejal
Delegado del Área de Desarrollo Urbano
e Industrial, Patrimonio municipal y
Obras Públicas y Secretario de la Junta
de Gobierno municipal. Parla, a 19 de
agosto de 2026

Documento firmado electrónicamente
por JULIA VALDIVIESO
AMBRONA, Titular Acctal del Órgano de
Apoyo a la Junta de Gobierno Local.
Parla, a 19 de agosto de 2026