



AYUNTAMIENTO DE COMILLAS

CVE-2025-7975 *Aprobación definitiva del criterio interpretativo del Plan General de Ordenación Urbana número 8, referidos a Uso Oficina, Colectivo Institucional y Comercial. Expediente 1512/2025.*

PRIMERO. El Pleno del Ayuntamiento de Comillas en sesión ordinaria celebrada el día 31 de julio de 2025 acordó aprobar un criterio interpretativo del Plan general de Ordenación Urbana número 8. Uso oficina, Colectivo Institucional y Comercial.

SEGUNDO. Se expuso al público mediante edicto publicado en el BOC nº 152 de 8 de agosto de 2025 y tablón de edictos de la Corporación.

TERCERO. No habiéndose presentado alegaciones en el período legal de información pública, el mismo queda elevado a definitivo, siendo el texto definitivamente aprobado el que figura como anexo a esta resolución.

Examinada la documentación que la acompaña y de conformidad con lo establecido con las atribuciones que me confiere el artículo 21 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en su nueva redacción dada por Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local y demás disposiciones concordantes en la materia, en relación a los siguientes puntos;

RESUELVO

PRIMERO. Realizar la publicación en el Boletín Oficial de Cantabria del texto íntegro de la aprobación definitiva del Criterio Interpretativo Nº 8 Plan General de Ordenación Urbana. Uso Oficina, Colectivo Institucional y Comercial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Contra esta Resolución se podrá interponer por los interesados recurso contencioso - administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Cantabria en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente al de la publicación de este anuncio, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Comillas, 21 de septiembre de 2025.

La alcaldesa,
María Teresa Noceda Llano.

CVE-2025-7975



ANEXO

CRITERIO INTERPRETATIVO DEL PGOU DE COMILLAS Nº 8.

USO OFICINA, COLECTIVO INSTITUCIONAL Y COMERCIAL

Desde la aprobación del vigente PGOU, la interpretación del régimen de los usos de Oficina, Colectivo Institucional y Comercial ha generado dudas.

Su aplicación literal tal como está redactado en el documento normativo da lugar a incoherencias que deben ser resueltas.

1.- Sobre la DEFINICIÓN del uso de Oficina, Colectivo Institucional y Comercial:

- La definición del uso **Oficina** que aparece en el documento de normativa del vigente PGOU 2008 es el que sigue:

"Se incluyen en este uso los locales en los que se realicen actividades administrativas o burocráticas de carácter público o privado; los de Banca, Bolsa, Seguros; los que, con carácter análogo pertenecen a empresas privadas o públicas y los que se dedican a despachos profesionales de cualquier clase."

Esta definición es exactamente igual a la recogida en las Normas Subsidiarias del año 1988 y la posterior revisión de 1992.

- La definición de usos Colectivos, y concretamente el uso **Colectivo Institucional** es el que sigue:

Se agrupa bajo el nombre genérico de Usos Colectivos el conjunto de usos básicos, públicos o privados que teniendo dicho carácter recojan las actividades siguientes:

6.- COLECTIVO INSTITUCIONAL: Es el uso que corresponde a los espacios o locales destinados a actividades propias de la Administración Central, Autónoma o Local, bien sea de carácter burocrático o de prestación de servicios de cualquier índole.

Este uso es nuevo en el vigente PGOU 2008.

- La definición del uso **Comercial** que aparece tanto en las NNSS del 92 y muy similar a las NNSS del 92 es la siguiente:

Ese el uso que corresponde a locales abiertos al público, destinados al comercio al por mayor o menor, almacenes exclusivamente comerciales y locales destinados a la prestación de servicios privados al público, como peluquerías, salones de belleza, planchado y similares.

Los 3 usos parecen íntimamente relacionados y de difícil diferenciación en algunos casos.

Las actividades a implantar en los edificios han evolucionado con los tiempos. Actualmente un banco es una entidad privada que ejerce muchas funciones públicas y genera más movimiento de clientes que una peluquería. Una vinoteca vende sus productos, pero se pueden degustar en el establecimiento. Las panaderías ya no requieren grandes hornos ni acopio de harinas, sino simplemente pequeños hornos de convección. Las gasolineras además de servir para el lavado de coches, se han convertido en supermercados sin horario de cierre. No existe



diferencia real entre una agencia de viajes y una de seguros, y sin embargo, la primera es un uso comercial y la segunda, a tenor de lo descrito en la normativa antes citada, un uso de Oficina.

En definitiva, las antiguas clasificaciones de las actividades, fundamentalmente realizadas en base a criterios de molestias y peligros a los vecinos deben ser revisadas.

2.- Sobre la **REGULACIÓN** del uso de **Oficina, Colectivo Institucional y Comercial**:

- La regulación que las diferentes normativas en Comillas aplicables a lo largo del tiempo han realizado del uso de **Oficina** y la posibilidad de implantarse en la planta baja de la edificación es la que sigue:

*Uso **OFICINA** en planta baja*

Ordenanza	Tipología	NNSS 88	NNSS 92	PGOU 08
Casco Histórico	Plurifamiliar	Si	Si	No
A	Unifamiliar	No	No	Si
B	Unifamiliar	No	No	Si
C	Plurifamiliar	Si	Si	No
D	Plurifamiliar	Si	Si	No
E	Plurifamiliar	Si	Si	No
G	Unifamiliar	--	--	Si
Núcleo Rural	Unifamiliar	--	--	Si

Es decir, hasta la llegada del vigente PGOU en el año 2008 las Oficinas debían instalarse en las plantas bajas de los edificios de vivienda colectiva (plurifamiliar). A partir del año 2008, se propone un cambio radical sin justificación recogida en la Memoria. Se prohíbe su implantación en las viviendas colectivas y se permite en las zonas de vivienda unifamiliar.

- La regulación del uso **Colectivo Institucional** y de **Comercio** es sencilla, ya que todas las normativas permiten implantar esos usos en la planta baja de los edificios.

3.- Sobre la necesidad de **ACCESOS, ESCALERAS Y ASCENSORES independientes**:

Para los 3 usos (Oficina, Institucional y Comercio) la normativa vigente (PGOU 2008) establece la siguiente obligación:

En el caso de que en el edificio exista uso de viviendas, deberán disponer éstas de accesos, escaleras y ascensores independientes.



Es decir, para el supuesto de querer implantarse con alguno de esos usos en la planta primera es necesario disponer de acceso, escaleras y ascensor independientes de los previstos para las viviendas.

Revisados los edificios de vivienda colectiva (plurifamiliar) existentes en Comillas no existe ninguno que cumpla con la citada obligación, es decir no existen edificios con accesos diferenciados en los que poder implantar esos usos en coexistencia con los usos residenciales.

El uso COMERCIAL

En este sentido y según la regulación normativa el uso Comercial se puede implantar en la planta primera realizando el acceso desde la planta baja, y cumpliendo de este modo con la obligación de disponer de accesos independientes.

*Uso **COMERCIAL** - PGOU 2008*

Ordenanza	Tipología	P.	P.
		BAJA	PRIMERA
Casco Histórico	Plurifamiliar	Si	Si
A	Unifamiliar	Si	No
B	Unifamiliar	Si	No
C	Plurifamiliar	Si	Si
D	Plurifamiliar	Si	Si
E	Plurifamiliar	Si	Si
G	Unifamiliar	Si	No
Núcleo Rural	Unifamiliar	Si	No

Parece claro por tanto, que el uso de Comercio está permitido en la planta baja de cualquier edificación y únicamente se permite su implantación en la planta Primera para la vivienda colectiva, no estando permitido para las viviendas unifamiliares, lo cual parece lógico.

De este modo, la obligación recogida en la normativa de disponer de accesos, escaleras y ascensores independientes cuando en el edificio exista el uso de vivienda es coherente, ya que el acceso independiente a la citada planta primera se puede realizar desde la planta baja.



El uso de OFICINAS

Uso **OFICINAS** - PGOU 2008

Ordenanza	Tipología	P.	P.
		BAJA	PRIMERA
Casco Histórico	Plurifamiliar	No	Si
A	Unifamiliar	Si	No
B	Unifamiliar	Si	No
C	Plurifamiliar	No	Si
D	Plurifamiliar	No	Si
E	Plurifamiliar	No	Si
G	Unifamiliar	Si	No
Núcleo Rural	Unifamiliar	Si	No

En este caso, la citada obligación de disponer de accesos, escaleras y ascensores independientes para el uso de Oficina en planta primera es de imposible cumplimiento. Tal y como reza el documento de Memoria, el Casco Histórico se entiende terminado, con las pequeñas variaciones permitidas, y no existe edificio colectivo (plurifamiliar) con accesos independientes para la planta primera. El uso de oficinas quedaría relegado a las plantas bajas de las zonas con vivienda unifamiliares y en los pueblos, lo cual no parece lógico.

El uso COLECTIVO INSTITUCIONAL

Es tal la íntima relación entre los usos que las condiciones de los locales destinados a este uso deben cumplir las mismas que para el uso de Oficina (art.4.2.77)

4.- Las INCONGRUENCIAS de la regulación:

El documento de normativa incorpora aspectos que lejos de aclarar generan más dudas sobre lo que realmente se pretende:

- En la regulación del uso oficina recoge "los bajos de oficina que utilicen el sótano o semisótano o la planta primera, serán indivisibles de la planta baja". Esta determinación no tiene sentido, ya que no existe la posibilidad de implantar el uso de oficina en planta baja y primera. No está permitido. En los edificios de vivienda colectiva no pueden implantarse en planta baja aunque si en primera, y en las viviendas unifamiliares se puede implantar en baja pero no en primera.
- "Este uso de oficinas tendrá limitada su situación a la planta primera o superiores en edificios con otros usos". No está permitido por las Ordenanzas implantar el uso de oficina en plantas superiores a la primera. En ningún caso, ni en edificación colectiva.



- "Serán de aplicación todas las condiciones propias del uso "Bajos de oficinas", con excepción de aquellos referentes a los sótanos". No existe la definición de Bajos de Oficinas. Sin embargo, de la lectura del documento todo parece indicar que la referencia debería haber sido a los "Bajos de Comercio".
- Tanto en el índice del documento como en el art. 4.2.1 al relacionar los usos básicos los define como "Bajos de oficina", en vez de "oficina". Todo parece indicar que la intención era la de permitir el uso de oficina en la planta baja a modo de bajos de oficina.

5.- Sobre el IMPOSIBLE CUMPLIMIENTO de la normativa:

Parece claro, por tanto, que no es posible implantar el uso de Oficina en edificios existentes de vivienda colectiva (plurifamiliar), ni en planta baja por estar prohibido, ni en planta primera por no disponer de accesos independientes. Por otro lado, la única posibilidad para este uso es su implantación en las plantas bajas de las viviendas unifamiliares. Pero la aparición de un uso distinto al residencial en una construcción en tipología de vivienda unifamiliar obligaría a establecer un régimen jurídico para esa circunstancia, y la división horizontal no está permitida, ya que no es posible disponer de elementos con titularidad diferenciada y compartiendo elementos estructurales horizontales. Por ello, el único modo de implantar ese uso de Oficina en las viviendas unifamiliares es que lo realice el propietario de la vivienda.

Tanto es así, que en la regulación de usos de las Ordenanzas de las zonas "A" y "G" se puede leer:

"Usos permitidos: b) En plantas bajas de los edificios, vinculado al titular de la vivienda: Oficinas"

CONCLUSIONES

1. Hasta la aprobación del vigente PGOU en 2008 el uso de Oficina se podía implantar en las plantas bajas de cualquier edificio. Este cambio normativo no responde a justificación alguna que se recoja en la Memoria del PGOU.
2. Que las definiciones de los usos recogidas en la normativa, traídas de las Normas Subsidiarias de hace más de 35 años, no recogen las necesidades sociales y económicas actuales, en las que los usos se entremezclan y las mejoras técnicas hacen que los impactos en los vecinos se minimicen. Se trata por tanto, de una regulación que genera dudas en su aplicación y desfasada en su concepto.
3. Que si bien el uso de Oficina responde a *"actividades administrativas o burocráticas y despachos profesionales"* el uso de Bajo Comercial responde a *"comercio al por mayor o menor y prestación de servicios privados al público"* y el uso Colectivo Institucional a *"actividades de carácter burocrático y de prestación de servicios"*. La división entre los usos no parece clara, y sin embargo, el uso de Comercio y Colectivo Institucional es de libre implantación y el de Oficinas está prácticamente prohibido.
4. La regulación vigente prohíbe la implantación del uso de Oficina en las plantas bajas de la edificación colectiva y es imposible cumplir con la obligación de accesos independientes para su implantación en planta primera. Para la vivienda unifamiliar, únicamente parece posible su implantación cuando se trate del mismo titular de la vivienda y de la oficina.
5. Que esta regulación es excesivamente restrictiva, no justificada, no respeta el libre mercado, no fomenta la diversidad de usos ni la cohesión del tejido social, y las incongruencias detectadas en la redacción del documento indican que la intención del planificador era otra.



6. Que la protección del patrimonio existente en el Casco Histórico, con un Catálogo de Edificios, Fincas y Jardines Protegidos, garantiza la integración arquitectónica y paisajística de cualquier uso de Oficina en las plantas bajas de los edificios, regulando las obras permitidas en cada edificio en función de su grado de protección.

Por todo lo anterior expuesto y de conformidad con los criterios de interpretación recogidos en la normativa, **SE INTERPRETA:**

- Se entenderá que se trata de un uso de BAJO COMERCIAL cuando se trate de la "prestación de servicios privados al público".
- Se entenderá que se trata de un uso COLECTIVO INSTITUCIONAL cuando se trate de la "prestación de servicios públicos".
- Se entenderá que se trata de un uso de OFICINA cuando se trate de un "despacho profesional".

2025/7975

CVE-2025-7975