



## CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

### CONSEJERÍA DE FOMENTO

#### Dirección General de la Vivienda y Urbanismo

**1798.-** ORDEN N.º 562 DE FECHA 19 DE OCTUBRE DE 2015, RELATIVA A LA INSTRUCCIÓN DE SERVICIO INTERNO SOBRE “CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA, EN LO REFERENTE A LA FIGURA URBANÍSTICA DE TRANSFORMACIONES DE USO”.

El Excmo. Sr. Consejero de Fomento, por Orden de fecha 19 de octubre de 2015, registrada al núm. 562, ha dispuesto lo que sigue:

**ASUNTO: “INSTRUCCIÓN DE SERVICIO INTERNA SOBRE “CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA, EN LO REFERENTE A LA FIGURA URBANÍSTICA DE TRANSFORMACIONES DE USO”.**

I.- La figura de la Transformación de Uso es un instrumento urbanístico diseñado por el vigente Plan General de Ordenación Urbana de 1995, que no tiene una referencia directa en la normativa urbanística estatal de carácter general aplicable en la Ciudad de Melilla.

Es un instrumento que flexibiliza el desarrollo urbanístico, permitiendo adaptar las calificaciones urbanísticas a la dinámica inmobiliaria.

Como todo instrumento de planeamiento, su aprobación es potestad de la Administración, ya que debe estar regido, fundamentalmente, por el interés público. No se trata, por tanto, de una potestad reglada como lo es en expedientes de licencias urbanísticas.

II.- El artículo 21 de la LRJPA establece que los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones u órdenes de servicio. Estas instrucciones u órdenes de servicio se podrán publicar en el periódico oficial que corresponda.

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.

III.- El artículo séptimo del reglamento del Gobierno y la Administración de la Ciudad Autónoma de Melilla, en sus apartados 1 y 3 dispone: “1.- Los Consejeros son los titulares de la competencia de resolución en los asuntos de su Departamento que no estén atribuidos a la Asamblea ni al Consejo de Gobierno. 3.- En todo caso los consejeros ostentarán las facultades de gestión, impulsión, administración, inspección y sanción respecto de todos los asuntos de su Departamento; así como la de propuesta cuando carezca de poder de resolución”.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, y visto el informe del Director General de la Vivienda y Urbanismo,

## VENGO EN DISPONER:

**PRIMERO.-** La aprobación de los Criterios de Interpretación del Plan General de Ordenación Urbana de Melilla, en lo referente a la tramitación de la figura urbanística de las transformaciones de uso, en coordinación con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008.

**SEGUNDO.-** La tramitación del presente asunto como Instrucción de servicio interna, destinada a los funcionarios de la Consejería que han de aplicar las referidas normas, que será de obligado cumplimiento.

**TERCERO.-** De conformidad con lo dispuesto en el Art. 21.1 de la LRJPA, la publicación de la presente Orden en el Boletín Oficial de la Ciudad.

**CUARTO.-** Dar cuenta al Consejo de Gobierno de la presente Orden.

## CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE ORDENANZAS DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA Y OTRAS NORMATIVAS DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO

### I.- NORMATVA APLICABLE.

c) De ámbito estatal.

a.1.- Constitución Española.

*El Art. 47 in fine de la Constitución Española dispone que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*

a.2.- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

El texto refundido de la Ley del Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, dispone en su Art. 3, que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste.

Este ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.

En el Art. 14.1.b) de este texto normativo se consideran actuaciones de transformación urbanística, entre otras, **“b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.”**

En el Art. 16 de este texto, se relacionan los deberes que comportan las actuaciones de dotación, que se modularán en función de la concreta actuación de que se trate. Entre estos deberes, está el de entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Este porcentaje es del 15 por 100 en Melilla, con la opción de bajarlo al 10 o subirlo al 20 en función de las plusvalías que genere la concreta acción urbanística.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 10.

El Art. 125 del texto refundido de la ley de suelo de 1976 permite que las obligaciones de cesión de suelo podrán ser sustituidas, en casos justificados, por una indemnización económica.

d) De ámbito Autonómico.

La figura urbanística de la transformación de uso se define en el PGOU de Melilla en las siguientes normas:

– **N. 116. Transformación de usos.**

- f) *Dentro del esquema de compatibilidad en los distintos niveles de asignación de calificación urbanística, se puede alterar o transformar la calificación pormenorizada asignada a una Unidad Mínima Diferenciada, o la calificación detallada asignada a una parcela, siempre que se realice el correspondiente Estudio de Transformación que demuestre y asegure que la propuesta de transformación mantiene inalterables las características de las asignaciones de los niveles superiores.*
- g) *En cualquier caso, la calificación global de un suelo urbanizable programado y en unidades de ejecución en suelo Urbano es inalterable, y solo podrán transformarse a través de un procedimiento que suponga la revisión del P.G.O.U. (N. 11 y 12), ya que con esta transformación se alteraría un elemento de la estructura general y orgánica del territorio (N. 129). Hay que tener en cuenta la salvedad contenida en la N. 210.*
- h) *Las propuestas de transformación de usos tendrá que asegurar el mantenimiento del aprovechamiento del ámbito, por lo que habrá que tener en cuenta no solo la edificabilidad o intensidad de uso, sino los coeficientes de ponderación fijados por el P.G.O.U. Las operaciones para asegurar el mantenimiento del aprovechamiento se hará siguiendo el esquema descrito por esta normativa en suelo urbano. N. 272 y 274.*
- i) *El Estudio de transformación se compondrá de una Memoria y Planos, donde se señalen las características del ámbito afectado a nivel urbanístico, así como la justificación de que se mantiene el aprovechamiento urbanístico en el ámbito, y de que la transformación no afecta a los niveles superiores de calificación urbanística. Dicha documentación, una vez presentada en el Registro Municipal, será informada por los técnicos municipales y sometida a información pública por un plazo de quince días. Transcurrido dicho plazo se elaborará un nuevo informe técnico con propuesta para su aprobación o no por la Comisión de Gobierno Municipal.*

*Si la Comisión de Gobierno aprueba el Estudio de Transformación, las condiciones contenidas en éste serán las que se apliquen en la concesión de licencia, completadas, en todo caso, con las condiciones urbanísticas del P.G.O.U.*

- j) *No existe transformación cuando la propuesta de edificación es de un uso característico del nivel de calificación superior (aunque esto suponga una modificación del uso existente).*

*En el caso de propuesta de edificación de usos compatibles es necesaria la redacción del Estudio de Transformación para asegurar la composición y características mínimas de la calificación de nivel superior (asegurar la superficie mínima de uso característico).*

**– N. 272. Transformación de usos.**

*d) Respetando la composición de usos característicos mínimos exigibles en el nivel de uso superior), u operando siempre manteniendo las condiciones del nivel superior, son posibles operaciones de transformación de usos en suelo urbano tanto a nivel de Unidad Mínima Diferenciada como a nivel de Parcela.*

*e) Para operar la transformación es necesaria la aprobación del correspondiente Estudio de Transformación (N. 116.d) que tendrá que estar aprobado antes de la solicitud de licencia para edificar el nuevo uso propuesto (N. 359).*

*El Estudio de Transformación tendrá que asegurar que se mantiene el porcentaje mínimo de uso característico o principal en el nivel superior de asignación de uso.*

*f) Cuando se transforme el uso de una parcela, se utilizarán los coeficientes de ponderación correspondientes a la tipología edificatoria (de partida según el PGOU y de propuesta según el Estudio de Transformación) establecida en el cuadro de la N. 268 relativizado según el uso característico de Área de Reparto. La utilización de estos coeficientes asegurará el mantenimiento del aprovechamiento urbanístico en el ámbito de la parcela. Por tanto, la utilización de coeficientes de ponderación diferenciados antes de la transformación y después de la propuesta suponen una alteración en la edificabilidad de la parcela para mantener el aprovechamiento:*

*(Antes de la transformación)/Superficie de suelo x Edificabilidad según PGOU x Coeficiente de uso según PGOU = Aprovechamiento lucrativo real de la parcela = (Después de la transformación)/Superficie de suelo x Edificabilidad después de la transformación x Coeficiente de uso propuesto por la transformación.*

**– N. 437.4.- Tipologías Edificatorias y Calificación Urbanística.**

*Compatibilidades entre tipos edificatorios.*

*Con independencia de los grados de compatibilidad de usos en sus distintos niveles que se establecen en esta Normativa (nivel global, particularizado y detallado) y que tienen su correspondencia en cada nivel con las distintas tipologías edificatorias, se establece una compatibilidad/incompatibilidad general entre tipos edificatorios, determinada por las siguientes reglas:*

- 1.ª) El tipo edificatorio asignado a una Unidad mínima diferenciada será el característico de esa Unidad, debiendo extenderse como mínimo al 60% de la superficie total construida en la misma. El 40% restante podrán ocuparlo otros tipos edificatorios que sean compatibles con él.*
- 2.ª) Cada tipo edificatorio deberá destinarse al menos en un 60% de su superficie total construida al uso o usos detallados característicos asociados. El 40% restante podrá ser de otros asociados o no pero compatibles con el característico.*

## II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

De la normativa que se ha citado se extraen una serie de conclusiones, que se analizarán a continuación:

- Potestad de la Administración: Como dice la vigente ley del suelo, el planeamiento, a diferencia de otro tipo de licencias urbanísticas, es una potestad pública no susceptible de transacción, lo que quiere decir que cualquier cambio en el planeamiento urbanístico es una decisión discrecional (que no arbitraria) de la Administración, no un derecho del administrado. Ese cambio, como todas las potestades públicas, se deberá ejercer en atención al interés general, que, evidentemente, y sobre todo en materia urbanística, no tiene que ser incompatible con el interés privado que la actuación comporte. Por ello, en los expedientes de transformación urbanística se deberá acreditar que ese cambio redundará en un interés público o, al menos, que no existe un interés público preferente que motive a la Administración a denegar la tramitación del referido expediente.
- Generación de Plusvalías: Determinados expedientes de transformación urbanística generarán plusvalías, ya que, en la mayoría de los casos, el uso que se pretende obtener es de superior valor al existente. Los ciudadanos tienen derecho a participar de la plusvalía que genere la acción urbanística de los poderes públicos, por lo que la legislación vigente recoge esta posibilidad asociada a los cambios urbanísticos que generan plusvalías. Esta generación se deberá determinar caso por caso, atendiendo a los usos urbanísticos en transformación, y a los valores de repercusión de suelo, en función del uso, establecidos en la ponencia catastral. Para ello se utilizarán los informes anuales del Consejo Territorial de la Propiedad Inmobiliaria. La plusvalía se calculará en función de la edificabilidad potencial del nuevo uso, con respecto a la edificabilidad de dicho uso que se podía materializar en la parcela o unidad mínima diferenciada afectada, en función de la compatibilidad de usos del 40 por 100. Este procedimiento, a efectos prácticos, se materializaría de este modo:
  - Parcela de 100 m<sup>2</sup> de superficie, con edificabilidad de 5,2 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s.
  - Edificabilidad compatible del 40% = 208 m<sup>2</sup>t.
  - Al transformar el uso, y pasar la edificabilidad a 4,0 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s (por ejemplo, en función de los coeficientes de homogeneización), la edificabilidad máxima sería de 400 m<sup>2</sup>t.
  - El exceso de m<sup>2</sup>t del uso nuevo sobre el anterior sería de 192 m<sup>2</sup> (400-208).
  - Sobre esos 192 se calcularía la plusvalía, teniendo en cuenta los valores de repercusión de cada uso aprobados en el último informe del Consejo Territorial de la Propiedad Inmobiliaria.
  - La plusvalía se fijaría en la banda del 10 al 20 por 100, en función de la zona en que se ubique la actuación, lo que marcará un mayor o menor valor.
- Para la tramitación de los expedientes de transformación de uso de una parcela en concreto, se deberá acreditar que en el ámbito superior de calificación (que generalmente será la manzana) se cumple el requisito de que el 60 por 100 de la edificabilidad del uso (a nivel de calificación urbanística) de esa unidad mínima diferenciada siga siendo el definido en el Plan General o instrumento de desarrollo urbanístico aplicable, es decir, que no se hayan aprobado otros expedientes de

transformación de uso que, considerados acumulativamente, disminuyan ese 60 por 100 de usos principales.

- Por afectar a los derechos de todos los propietarios de la manzana, de forma directa, se deberá dar trámite de audiencia en el expediente a todos los propietarios de la misma.
- En el caso de que determinada parcela ya edificada cuya transformación de uso se pretenda, tenga una edificabilidad materializada que supere a la máxima permitida del nuevo uso, tras la aplicación de los coeficientes de homogeneización, dicha parcela no podrá ser objeto de expediente de transformación de uso, ya que ello implicaría, directamente, dejar fuera de ordenación a una parte de la correspondiente edificación.
- Asimismo, para que pueda tramitarse el correspondiente expediente de transformación de uso se deberá acreditar que la parcela objeto de transformación no está afectada por expediente de disciplina urbanística.

### III.- CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN.

Los Criterios de interpretación que se deducen de los párrafos anteriores se concretan en los siguientes puntos:

**UNO.-** Los expedientes de transformación de uso, al afectar a la calificación urbanística del ámbito objeto de la transformación, constituyen una potestad pública que se ejercerá en atención al interés público que concurra, sin que la existencia de intereses particulares sea un obstáculo para ello.

**DOS.-** El expediente de transformación de uso estará sujeto, en su caso, al pago de las plusvalías que se generen en los casos en que el nuevo uso sea de mayor valor que el existente. El porcentaje será, generalmente, del 15 por 100, pudiéndose disminuir hasta el 10 por 100 o aumentar hasta el 20 por 100 en función de las plusvalías que genere la actuación. Este porcentaje se calculará sobre la diferencia de la edificabilidad del nuevo uso con respecto al materializable de ese mismo uso con la anterior calificación.

**TRES.-** Se deberá acreditar que la edificabilidad materializada en la zona afectada por la transformación no supera la máxima permitida con la aplicación de los coeficientes de homogeneización del nuevo uso.

**CUATRO.-** En el expediente de transformación de usos se deberá dar audiencia a todos los propietarios de la manzana afectada.

**QUINTO.-** Se deberá acreditar, en el caso de transformación de uso de una parcela, que el uso global de la manzana correspondiente se mantiene en un porcentaje igual o superior al 60 por 100 de la calificación urbanística según el PGOU.

**SEXTO.-** La parcela afectada no deberá estar incurso en expediente de disciplina urbanística.

Lo que se hace público para conocimientos general.

Melilla, 20 de octubre de 2015.  
La Secretaria Técnica, P.A.,  
José L. Matías Estévez