



CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

CONSEJERÍA DE FOMENTO

Dirección General de Obras Públicas

383.- ORDEN N.º 908 DE FECHA 4 DE MAYO DE 2017, RELATIVA A LA APROBACIÓN DE LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA, EN RELACIÓN CON LAS NORMAS DE COMPATIBILIDADES DE USO Y TIPOLOGÍAS.

El Excmo. Sr. Consejero de Fomento, por Orden de fecha 04-05-2017, registrada al núm. 908 ha dispuesto lo que sigue:

“ASUNTO: “INSTRUCCIÓN DE SERVICIO INTERNA SOBRE “CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA, EN RELACIÓN CON LAS NORMAS DE COMPATIBILIDADES DE USO Y TIPOLOGÍAS”.

I.- El PGOU de Melilla establece en su normativa criterios de flexibilidad para posibilitar que la dinámica urbanística, respetando los principios de igualdad e interés público, pueda desarrollarse con la mayor fluidez.

Así, en numerosas normas permite la compatibilidad de usos, siempre que convivan de forma armónica y no sean notoriamente incompatibles entre ellos: convivencia de usos residenciales con comerciales y administrativos; convivencia de usos industriales con comerciales, etc.

II.- Será objeto de esta instrucción aclarar la aplicación de la normativa del PGOU de Melilla sobre las compatibilidades de usos y tipologías en las edificaciones.

III.- El artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones u órdenes de servicio. Esta instrucción se publicará en el Boletín Oficial de la Ciudad de Melilla, 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.

El incumplimiento de esta instrucción no afecta por si solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.

IV.- 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 según la propuesta formulada por la Dirección General de Vivienda y Urbanismo de esta Consejería,

VENGO EN DISPONER:

PRIMERO.- La aprobación de los Criterios de Interpretación del Plan General de Ordenación Urbana de Melilla que se incluyen en esta orden.

SEGUNDO.- La tramitación del presente asunto como Instrucción de servicio interna, destinada a los funcionarios de la Consejería que han de aplicar la normativa urbanística vigente en la Ciudad de Melilla.

TERCERO.- De conformidad con lo dispuesto en el Art. 6 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, la publicación de la presente Orden en el Boletín Oficial de la Ciudad y en el Portal de Transparencia de la Ciudad Autónoma de Melilla.

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

QUINTO.- Criterios de Interpretación.-

A.- NORMATIVA DE APLICACIÓN.

Las normas del PGOU de Melilla, de interés para esta Orden, son las siguientes:

“N. 110. Calificación del suelo y sus componentes. Relación con el aprovechamiento urbanístico.

a) La calificación del suelo determina su aprovechamiento urbanístico. Los componentes básicos de la calificación y del aprovechamiento urbanístico de los terrenos son el uso (característico y compatible o complementario), la intensidad o edificabilidad de éste, y la forma o tipología de la edificación proyectada.

b) Los derechos de los propietarios de suelo al aprovechamiento urbanístico se relacionan directamente con el concepto de aprovechamiento tipo asignado al Área de Reparto donde se incluyen sus terrenos (N. 215 y 275).”

Este segundo párrafo debe entenderse referido, en suelo urbano consolidado, a la edificabilidad de la parcela, al haberse declarado inconstitucionalidad la normativa estatal que daba soporte a la técnica del aprovechamiento tipo en suelo urbano y su fijación para cuantificar el aprovechamiento susceptible de apropiación por los particulares.

“N. 112. Usos de suelo.

e) Los usos particularizados se asignan a través de las calificaciones pormenorizadas (o tipologías edificatorias) representadas por una combinación de usos mínimos (obligatorios y/o permitidos), una intensidad de uso reflejada en ámbitos territoriales concretos, que son las Unidades Mínimas Diferenciadas y el espacio de dominio público, y una tipología o forma edificatoria. A través de las calificaciones pormenorizadas que definen usos característicos o principales, compatibles o posibles y prohibidos, es posible el control de las transformaciones de usos autorizadas por estas Normas en el nivel de calificación y uso inferior (el detallado).

g) Los usos detallados se asignan a través de la calificación detallada representadas por una combinación de usos mínimos (obligatorios y/o permitidos), una intensidad de uso que, en general, se corresponde con la asignada a la calificación pormenorizada que

la integra, y una forma y tipología que se corresponde, también de forma general, con la calificación pormenorizada.

El soporte espacial o territorial del uso y calificación detallada es la parcela.

El que las condiciones de edificabilidad y forma o tipología esté determinada por la calificación pormenorizada a nivel detallado, no significa que la edificación existente se encuentre fuera de ordenación si contradice las posibilidades de la calificación pormenorizada, ya que si no se sustituye la edificación actual se podrá hacer en ella obras de consolidación, aumento de volumen (en las condiciones fijadas por el P.G.O.U.), modernización o incremento de su valor de expropiación (siempre que no se incluya en una intervención urbanística programada y no sea radicalmente contraria a las previsiones del P.G.O.U.) (48).

“N. 115. Compatibilidad e incompatibilidad de usos.

b) Cada calificación pormenorizada o tipología edificatoria en suelo urbano permite unas posibilidades de uso característico o principal concretadas en parcelas con una calificación y uso detallado específico. Además permite posibilidades de usos compatibles, excluyendo los usos detallados prohibidos (N. 321).

En suelo urbano excluido de unidades de ejecución, las tipologías edificatorias de una Unidad Mínima Diferenciada permiten tipologías compatibles dentro de la misma Unidad en los porcentajes fijados en la N. 321.”

“N. 116. Transformación de usos.

a) 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.

c) 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.”

“N. 270. Control de usos materializables en Unidades Mínimas Diferenciadas y Unidades de Ejecución.

a) Las calificaciones pormenorizadas o tipologías edificatorias (usos, edificabilidad y condiciones de tipologías o formales) representan el aprovechamiento lucrativo real materializable en cada Unidad Mínima Diferenciada. Estas determinan, según el método de cálculo descrito en estas Normas (N. 275), el aprovechamiento tipo de un Área de Reparto, y actúan, además como el instrumento de control de usos y calificaciones características y compatibles dentro de la Unidad Mínima Diferenciada.

b) Sobre cada Unidad Mínima Diferenciada se podrá materializar la tipología edificatoria definida como característica o cualquier compatible con los límites previstos en las Normas (N. 321) así como las calificaciones detalladas desarrollo de estos tipo en cada parcela.”

“N. 272. Transformación de usos.

a) 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.

b) 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.”

“N. 437.3.- Clasificación Tipológica.- Los tipos edificatorios que se han definido para servir de base a la calificación y ordenación urbanística son los siguientes: Uso genérico asociado y Tipo Edificio...”

“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:

1ª). 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.

2ª). 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.”

“N.- 256.c) Las edificaciones existentes, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable en el momento de su construcción o respecto de la que ya no procede actuar con medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística (una vez aprobado definitivamente el PGOU), se entenderán incorporadas al patrimonio del titular y por lo tanto adquiridas todas las facultades urbanísticas. En estos supuestos, sólo se reabrirá el ciclo de adquisición de facultades urbanísticas cuando se procede por sustitución de la edificación existente y se convierta la finca de nuevo en solar (es necesaria la adquisición de nuevo el derecho a edificar y el derecho a la edificación).

“N.- 337.a) El presente Título concreta la forma en la que ha de materializarse la edificación, construcciones e instalaciones sobre las parcelas con consideración de solar y, por lo tanto, la edificabilidad a construir.”

“N.- 338.b) El contenido del presente Título hay que interpretarlo en relación con el contexto y subordinándolo a lo dispuesto en los Títulos anteriores, especialmente las reglas de interpretación de la N.8, atendiendo, además, al espíritu, objetivos y finalidad del PGOU”.

“Disposición Transitoria 5.ª del PGOU: En el recinto Histórico-Artístico, en tanto se apruebe el Plan Especial de Reforma Interior previsto en el PGOU, se deja en suspenso la aplicación de los aprovechamientos urbanísticos.”

B.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

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

En un primer momento, parecería existir una contradicción entre diferentes normas del PGOU, en el sentido de que las compatibilidades de uso en unidades mínimas diferenciadas y en el ámbito de las tipologías edificatorias, podrían interpretarse en función de la edificabilidad máxima materializable (N. 116 y N. 272), o en función de la superficie realmente construida (N. 437.4). Los mecanismos de transformación de uso, según la redacción de las normas 116 y 272, operarían desde el punto de vista de la edificabilidad materializable (aprovechamiento lucrativo real materializable, en la terminología de la Norma 270.a), mientras que el control de la intensidad de los tipos edificatorios dentro de una Unidad Mínima Diferenciada y de los usos de cada tipo edificatorio en concreto, operarían bajo el criterio de la edificabilidad realmente materializada.

La consecuencia del cómputo de la superficie construida o la materializable, para este tipo de operaciones o licencias sería la siguiente:

Si se toma el criterio estricto de la superficie construida materializada, para el control de tipologías y usos, el 60 por 100 de la misma debería ser del uso principal o característico, y el 40 por 100 restante de cualquiera de los usos compatibles.

Si se toma el criterio flexible de la edificabilidad asignada a la parcela o manzana, el 60 y el 40 por 100 se calcularían sobre la edificabilidad potencial (la asignada por el PGOU a la parcela en función de la tipología y el barrio).

La finalidad de las normas del PGOU sobre compatibilidad de usos y tipologías edificatorias, es procurar que la Ciudad se vaya consolidando de conformidad con lo planeado, constituyendo dicho planeamiento una norma vinculante tanto para la Administración como para los particulares, que deben adecuar sus actuaciones urbanas en función del desarrollo urbano previsto.

Se busca, desde el punto de vista público, que el gasto de las Administraciones en las infraestructuras públicas que dan soporte a los distintos usos urbanos, se encauce a través de la planificación y de la racionalidad económica, y, desde el punto de vista privado, que los usos urbanos se materialicen, entre otras condiciones, de conformidad con el dimensionamiento de las referidas infraestructuras públicas. Ello se comprende sin necesidad de más argumentación, puesto que no es lo mismo adecuar las infraestructuras urbanas para un ámbito urbanístico de uso eminentemente residencial, a otro de un uso principalmente industrial o comercial.

Este aspecto dinámico del urbanismo debe hacerse convivir, para respetar el principio de seguridad jurídica y los derechos adquiridos por los particulares, con la Ciudad existente. Ciudad que será el proceso de las dinámicas urbanas acontecidas durante siglos y que ni la Administración ni la normativa urbanística pueden obviar.

La interpretación literal de la norma 437 (en cuanto a la superficie real construida), debe compatibilizarse con las otras normas (N. 116 y 272) que no operan con la superficie real construida, sino con la materializable.

El mecanismo de compatibilización de ambas normas debe hacerse desde criterios de temporalidad y entrada en vigor del Plan General de Ordenación Urbana de Melilla (31/10/1995), teniendo en cuenta las normas vistas que influyen en esta interpretación, como las Normas 112.g), 256.c), 337.a) y 338.b), respetando los posibles derechos adquiridos, y los usos urbanísticos tradicionalmente asentados en la Ciudad y que no se opongan frontalmente a las nuevas calificaciones que introduce el PGOU de 1995.

Además de lo que se ha expuesto, que podría ser de aplicación en la Ciudad en general, en aplicación de la DT 5.^a del PGOU de Melilla, y por lo que se refiere a la zona de la Ciudad Calificada como Zona BIC, en la que la edificabilidad realmente materializada en una parcela puede ser un elemento fijo e inamovible de la calificación urbanística (por razones de protección del patrimonio histórico-artístico), limitar las compatibilidades de uso a la edificabilidad realmente materializada y no a la edificabilidad potencial, introduciría un agravio comparativo con el resto de la Ciudad, cuyos propietarios no tendrían limitación urbanística alguna (con carácter general), para agotar la edificabilidad máxima y, con ello, maximizar los usos compatibles sobre los característicos o principales.

Fijados estos principios, se procederá a continuación a concretar la interpretación de las normas vistas a casos concretos.

C.- INTERPRETACIÓN EN CASOS CONCRETOS.

1.- Edificaciones Consolidadas en zona no catalogada como BIC existentes anteriores al PGOU de 1995.

En edificios existentes a la entrada en vigor del vigente PGOU, se deberá posibilitar el mantenimiento de los usos efectivos ponderando fundamentalmente en la aplicación de las normas del Plan General, las Normas 112.g) (*El que las condiciones de edificabilidad y forma o tipología esté determinada por la calificación pormenorizada a nivel detallado, no significa que la edificación existente se encuentre fuera de ordenación si contradice las posibilidades de la calificación pormenorizada, ya que si no se sustituye la edificación actual se podrá hacer en ella obras de consolidación, aumento de volumen (en las condiciones fijadas por el P.G.O.U.), modernización o incremento de su valor de expropiación (siempre que no se incluya en una intervención urbanística programada y no sea radicalmente contraria a las previsiones del P.G.O.U.) (48)" y 256.c)"* (Las edificaciones existentes, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable en el momento de su construcción o respecto de la que ya no procede actuar con medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística (una vez aprobado definitivamente el PGOU), se entenderán incorporadas al patrimonio del titular y por lo tanto adquiridas todas las facultades urbanísticas. En estos supuestos, sólo se reabrirá el ciclo de adquisición de facultades urbanísticas cuando se procede por sustitución de la edificación existente y se convierta la finca de nuevo en solar (es necesaria la adquisición de nuevo el derecho a edificar y el derecho a la edificación).” Por ello, el cómputo de las intensidades de uso, a efectos de la aplicación de la Norma 437.4.2), se deberá realizar teniendo en cuenta los usos existentes en la edificación, y considerándose la edificabilidad máxima materializable. Si se procede a un aumento de volumen, derivado de un incremento en el número de plantas, el uso de estos nuevos espacios quedará bajo el criterio de la edificabilidad materializada, de tal forma que no se produzca un incremento en el incumplimiento de la proporcionalidad entre usos principales y compatibles.

2.- Edificaciones Nuevas (posteriores a 1995) en zona no catalogada como BIC.

El control de tipologías y usos en estos edificios se llevará a cabo en aplicación estricta de la norma 437.4 del PGOU.

3.- Edificaciones incluidas en la Zona BIC:

3.1.- Edificación anterior al PGOU.

En estos casos, se deberá aplicar la normativa del PGOU, en cuanto al control de usos y tipologías, con criterios de flexibilidad, según se especifica en el apartado 1. En aquellos casos en los que se solicite licencia de obras que supongan un aumento de volumen (generalmente por aumento de las plantas en el edificio) y ésta no agote la edificabilidad máxima materializable, por imposiciones derivadas de la aplicación de la normativa específica de protección del ámbito, el control de las tipologías y de los usos se hará teniendo en cuenta, también, la edificabilidad máxima materializable.

3.2.- Nueva Edificación por sustitución completa.

En estos casos, en que, por una decisión técnica, se produce la demolición del edificio existente, pero se condiciona por el órgano competente en materia de protección del patrimonio histórico-artístico la nueva edificación a la reproducción o reinterpretación del edificio existente, sin aumento del número de plantas, o con aumento pero sin agotamiento de la edificabilidad máxima materializable, el control de las tipologías y usos se llevará a cabo teniendo en cuenta la edificabilidad máxima materializable”.

Lo que se hace público para conocimiento general.

Melilla, 5 de mayo de 2017.
El Secretario Técnico Acctal,
José L. Matías Estévez