

# CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

## CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, COMERCIO, INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, TURISMO Y DE FOMENTO

### **678. CIRCULAR SOBRE MODIFICACIÓN DE CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA, EN LO REFERENTE A LA FIGURA URBANÍSTICA DE TRANSFORMACIONES DE USO.**

#### **PROPUESTA DE CIRCULAR SOBRE “CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA, EN LO REFERENTE A LA FIGURA URBANÍSTICA DE TRANSFORMACIONES DE USO”**

I.- En el BOME de 23/10/2015 se publicó la Orden del Consejero de Fomento nº 562, de 19/10/2015, relativa a la aplicación de determinados criterios de interpretación a seguir en los procedimientos de Transformaciones de Uso contempladas en las Normas 116 y 272 del PGOU de Melilla.

Como se decía en el punto I de la citada Orden, 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 nuestra Ciudad. Es un instrumento que flexibiliza el desarrollo urbanístico, permitiendo adaptar las calificaciones urbanísticas a la dinámica inmobiliaria, y que no afecta, fundamentalmente, a la estructura general del territorio adoptada por el PGOU (Norma 128 del PGOU), afectando, principalmente, a los elementos de Sistema Local (Norma 135 del PGOU).

II.- En las Normas del PGOU de Melilla en que se desarrolla esta figura urbanística (Norma 116 y 272), se hace referencia, en el mecanismo de aplicación, al mantenimiento de los aprovechamientos urbanísticos del ámbito (Barrio, Área de reparto), de tal forma que el aprovechamiento lucrativo del nuevo uso propuesto no sea mayor al del uso anterior (Normas 79 y ss).

III.- En la modificación puntual del PGOU del año 2003, aprobada definitivamente por el Pleno de la Excm. Asamblea de la CAM en sesión extraordinaria de 06/05/2003 (BOME de 04/06/2003) se modificó el régimen urbanístico del aprovechamiento tipo (derivado de la legislación del suelo de 1992), disponiéndose que a los suelos urbanos consolidados no le son de aplicación las cesiones de aprovechamiento urbanístico. Continúa diciendo que en este tipo de suelos han dejado de ser aplicables las disposiciones relativas a aprovechamientos tipo, reconociéndose, en virtud de lo dispuesto en el art. 28.3 de la Ley 6/1998, como aprovechamiento total máximo atribuible a los propietarios de dicho suelo, el establecido por el planeamiento para cada terreno concreto, es decir, el resultado de referir a la superficie de suelo el índice de edificabilidad correspondiente (afectado por el coeficiente de ponderación sólo en el caso específico de Transformación de Usos), es decir, el aprovechamiento máximo materializable.

IV.- Al amparo de la situación socio-económica actual, con impacto especial del funcionamiento peculiar de la frontera de Melilla con Marruecos en cuanto a la exportación de productos comerciales, muchas de las Naves Industriales situadas en el Polígono Industrial de Melilla, “Polígono Sepes” han dejado de ser útiles para las actividades de almacenamiento que hasta hace poco desarrollaban.

Esta situación de pérdida de uso, no está siendo compensada con usos alternativos que puedan calificarse como Industrial/almacenaje/Comercio al por Mayor, que son los usos permitidos por el PGOU vigente en ese ámbito, por lo que parte de las naves se encuentran sin uso efectivo.

Como alternativa al uso actual, por algunos propietarios se está solicitando, en aplicación de la normativa urbanística vigente, un cambio de uso, a través de la figura urbanística de la Transformación de Uso. La finalidad es el poder ubicar en las naves otras actividades de equipamiento secundario, muchas de las cuales serían, en principio, compatibles en un 40% de la superficie construida de la parcela. Lo pretendido con esta figura es que pueda constituir el nuevo uso, el de equipamiento secundario, el uso principal.

Esta posibilidad se está encontrando, en algunas de las naves, con la dificultad de que para que pueda ser viable esa transformación, se exigiría la demolición de parte de la nave, ya que la aplicación del mecanismo de transformación de uso (basada en la figura urbanística derogada de los aprovechamientos tipo), no permitiría que la edificabilidad consolidada puede aplicarse al 100% al nuevo uso.

Desde el punto de vista urbanístico, en cuanto a imagen urbana de la ciudad, la solución de demoler parte de la nave para que pueda aplicarse el mecanismo de transformación de uso, chocaría con otros aspectos del urbanismo como el volumen edificable, las alineaciones, los retranqueos, la ocupación de parcela, etc.

Por estas razones, la figura de la Transformación de Uso deberá aplicarse de forma distinta en función de que la parcela afectada esté edificada o no, ya que el propio PGOU hace referencia a aquellas parcelas que estén edificadas y cuya edificabilidad materializada supere a la máxima permitida con el nuevo PGOU. Este es el caso de muchas de las Naves del Polígono Sepes, algunas construidas antes de la aprobación del PGOU de 1995.

V.- La norma 412.d) del PGOU de Melilla, según modificación del año 2003, dispone que en suelo urbano consolidado y en edificaciones existentes, siempre que no se proceda a sustituir lo construido, se reconoce como edificabilidad de la parcela la computable, según los criterios anteriores, del edificio existente, y siempre que sea mayor que la asignada, según la tipología edificatoria correspondiente a la Unidad Mínima Diferenciada donde se incluye la parcela. En igual sentido, la Norma 112.3.g) del PGOU vigente dispone:

*“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).”*

En interpretación de estas normas, la aplicación de la figura de la Transformación de Uso debe diferenciar la situación real de la parcela, ya que en el caso de que se encuentre edificada, el reconocimiento que hace el PGOU a dicha situación, aunque supere el techo máximo permitido con la aplicación de la edificabilidad prevista, no debe suponer ningún obstáculo a la aplicación de dicho mecanismo, teniendo en cuenta, además, que ese techo edificatorio consolidado, en caso de superar el permitido por aplicación de los coeficientes de ponderación del nuevo uso, siempre está sujeto al pago de las plusvalías resultantes.

En estos casos, por tanto, se tendrá en cuenta la edificabilidad materializada, en el caso de superar la máxima posible en aplicación de los coeficientes de ponderación, para el cálculo de los usos principales y compatibles (60%/40%) y para el correspondiente pago de plusvalías.

En estos casos, y por aplicación de la norma 112.3.g) del PGOU, no se considerará la edificación existente fuera de ordenación *“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).”*

VI.- El artículo 6 de la Ley 40/2015, 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. 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 si solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.

Asimismo, el artículo 72 del reglamento del Gobierno y la Administración de la Ciudad Autónoma de Melilla, dispone:

*“1. Los órganos de gobierno y el personal directivo impulsarán y dirigirán la actividad administrativa mediante la emanación de Instrucciones, Circulares y Órdenes de servicio en los términos del artículo 6 de la Ley 40/2015.*

*2. Tienen la consideración de Instrucciones aquella serie de normas internas dirigidas a establecer pautas o criterios de actuación por las que han de regirse en general las unidades dependientes del órgano que las dicta.*

*3. Son Circulares aquellas normas administrativas internas dictadas por los órganos superiores o directivos y dirigidas a los órganos y unidades que de ellos dependen, encaminadas a recordar la aplicación de determinadas disposiciones legales o indicándoles una interpretación adecuada al espíritu y principios de tales disposiciones con el fin de aplicar en el ámbito de la actuación administrativa una interpretación homogénea de éstas.*

*4. Las Órdenes de servicio son aquellas reglas de actuación u órdenes específicas que se dirigen a un órgano jerárquicamente inferior para un supuesto determinado.*

*5. Cuando una disposición así lo establezca o en aquellos casos en que se considere conveniente su conocimiento por los ciudadanos o por el resto de los órganos de la Administración de la Ciudad Autónoma de Melilla, el titular del órgano que la dictó podrá ordenar la publicación de las Instrucciones, Circulares y Órdenes de servicio en el Boletín Oficial de la Ciudad de Melilla sin perjuicio de su difusión conforme al Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla.”*

La presente Orden constituye una Circular cuyo destinatario no será solo una Dirección General de la Consejería, sino que afectará a todos los técnicos de la Consejería, con independencia de la Dirección General a la que estén adscritos, que deberán interpretar la normativa señalada conforme al presente criterio de interpretación.

Conforme al Art. 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno *“Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:*

*a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.”*

De acuerdo con lo anterior, y visto el expediente 26322/2025, en virtud de las competencias que tengo atribuidas, **VENGO EN DISPONER**

PRIMERO.- La modificación del Criterio de Interpretación Número TRES de la Orden N° 562, del Consejero de Fomento, de fecha 19/10/2015, publicada en el BOME de 23/10/2015, referida a 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, que tendrá la siguiente redacción:

“TRES.- Cuando la figura de la Transformación de Uso se lleve a cabo en una parcela consolidada por la edificación, y ésta supere la máxima posible según los coeficientes de ponderación del nuevo uso, no será esta circunstancia un impedimento para su aplicación, debiendo tener en cuenta la edificabilidad realmente materializada tanto para la aplicación de las compatibilidades de uso como para el correspondiente pago de plusvalías.”

SEGUNDO.- La consideración y tramitación de la presente Orden como una Circular, de conformidad con lo dispuesto en el art. 72.3 del Reglamento del Gobierno y Administración de la CAM.

TERCERO.- Publicar la presente Orden en el Boletín Oficial de la CAM y en los medios de publicidad institucional de la misma, y notificarla a los técnicos de la Consejería.

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

Melilla, a 18 de junio de 2025,  
El Consejero de Economía, Comercio, Innovación Tecnológica, Turismo y de Fomento,  
Miguel Marín Cobos