

Cambios de uso en edificaciones existentes



Emilio Martín Herrera
Arquitecto Técnico. Licenciado en Derecho.
Experto en Derecho Urbanístico y coordinador
de la Comisión de Urbanismo del COAAT Gra-
nada.

¹ En suelo urbano el planeamiento de desarrollo (de forma clara el POU) establecerá, en casi todos los casos, una calificación pormenorizada o detallada que supone la determinación de usos concretos a nivel de manzanas edificables y espacios libres, definiendo su forma de ejecución y su esquema de compatibilidades, con una edificabilidad (una intensidad de uso pormenorizada o detallada), una tipología edificatoria concreta (adossada, abierta, etc.), que deben de plasmarse en el establecimiento de una ordenanza de edificación.

² Plan de Ordenación Urbana (POU) la ordenación del suelo urbano de un municipio (antes objeto del PGOU), Plan de Reforma Interior (PRI) para ordenar una actuación de transformación urbanística (ATU) de reforma interior, Estudio de Ordenación (EO) para ordenar una ATU de mejora urbana, y Plan Parcial de Ordenación (PPO) para ordenar una ATU de nueva urbanización en suelo rústico común.

Entre otros aspectos regulan los señalados en el artículo 78.2.f y g del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (RGLI-S-TA): "f) La regulación precisa de los usos en suelo urbano, con indicación de los usos globales y los usos pormenorizados que los componen. Se desarrollarán las reglas de compatibilidad de usos y la posibilidad de la implantación de usos complementarios. (N) g) La normativa de edificación, que deberá contemplar al menos las siguientes determinaciones: (N) 1.º Condiciones generales: de parcela, situación y forma de los edificios; morfológicas y tipológicas; estéticas, de calidad e higiene; de infraestructuras y servicios de los edificios; condiciones ambientales y otras condiciones análogas a las anteriores. 2.º Ordenanzas de edificación por uso pormenorizado y/o tipología".

1.- La definición del uso de la edificación a través de la calificación urbanística.

Los usos, edificabilidad y tipologías de la edificación los concreta el planeamiento urbanístico que deba asumir las determinaciones pormenorizadas-detalladas a través de la técnica de la calificación urbanística¹, que asume la forma concreta de edificar un terreno o parcela, dentro de una clasificación específica de suelo (urbano o rústico). Los instrumentos de ordenación detallada previstos en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), son los que determinan, en función de su objeto², los aspectos de ordenación pormenorizada-detallada que abarcan la técnica urbanística de la calificación, definiendo así un aprovechamiento urbanístico de los terrenos, parcelas o solares.

La calificación prevista por la ordenación urbanística a nivel pormenorizado-detallado concreta, por tanto, la edificabilidad que se puede materializar en una parcela o solar, la forma que debe adoptar la edificación (densa o extensa, ocupación de la edificación sobre la parcela, su altura, retranqueos, etc.) y, por supuesto el uso o los usos que admite.

La combinación de todos estos elementos conforma el concepto tipología que, generalmente, se identifica con una calificación urbanística. Y esto rige para el suelo vacante de edificación o para las edificaciones existentes, y en este último caso en razón a su adecuación con las previsiones de la calificación señalada por la ordenación urbanística, se considerará adecuada a la misma o se situará fuera de ordenación (FO) si de materializó con anterioridad a dicha ordenación de forma legal y no responde dichas previsiones.

Una calificación urbanística puede señalar la posibilidad de edificar o actuar en una edificación existente, materializando uno o varios usos, pero siempre señalando uno principal que define la esencia de la propia calificación, y otros alternativos que pueden sustituir al principal, además de unos usos complementarios (con menor intensidad dentro de la edificabilidad admitida por la calificación) tanto con el uso principal como con el alternativo.

En una edificación existente se pueden alterar sus usos siempre que sea dentro de las posibilidades abiertas por la calificación y, en principio, sin alterar el resto de condiciones señaladas por la misma (altura, edificabilidad, ocupación, etc.), ya en este caso se estaría en operaciones más profundas que el simple cambio de uso.



2.- Situaciones jurídicas de la edificación en suelo urbano.

Si el cambio de uso que se propone actúa sobre una edificación existente debe tenerse en cuenta su situación jurídica de la misma, y antes de eso, saber que significa edificación desde el punto de vista de la regulación urbanística³, ya que es sobre este concepto sobre el que se materializa el aprovechamiento urbanístico, esto es, usos, edificabilidad y formas concretas que implican rendimiento del suelo⁴.

Estas situaciones pueden ser las siguientes:

- Con licencia de obras y ocupación/utilización.
- Con licencia de obras y sin ocupación/utilización.
- En la que no consta licencia o DR (tanto de obras como de ocupación/utilización) pero está terminada con anterioridad a 1975 en suelo no urbanizable (rústico no sometido a transformación), o anterior a 1986 en suelo urbano y urbanizable (rústico sometido a actuación de transformación).
- Edificación legal (con licencia de obras y, en su caso, ocupación/utilización), que la ordenación urbanística sobrevenida a situado en fuera de ordenación (FO)⁵.
- Edificación ilegal (sin licencia de obras y, en su caso, ocupación/utilización), para la que ha transcurrido el plazo para la restablecer la legalidad urbanística y se consideran en situación de asimiladas a fuera de ordenación (AFO)⁶.

Cada una de las situaciones jurídicas en las que se encuentre la edificación existente plantea unas especificidades a la hora de articular cambios de uso. Interesa básicamente centrarse en las situaciones de legalidad y adecuación de la edificación a las condiciones urbanísticas, ya sea por la misma responde a licencia de obras con ocupación o sin ella, acorde con las previsiones del planeamiento (aquí habría que incluir a la edificación construida con anterioridad al año 1975 en suelo rústico o anterior a 1986 en suelo urbano o urbanizable si es conforme con las condiciones urbanísticas vigentes). También habría que considerar la situación de legal FO (donde habría que incluir los supuestos señalados de edificación anterior a 1975 y 1986 sin no son conformes con la ordenación urbanística vigente). Y un último grupo estaría representado por las situaciones de AFO.

³ "Edificación: Todo tipo de obras y construcciones que tengan carácter permanente y sean susceptibles de albergar un uso. Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio" (Anexo. 2. RGLISTA)

⁴ Artículo 18.1.a de la LISTA. Derechos y deberes de la propiedad del suelo urbano. "1. El contenido urbanístico de la propiedad en suelo urbano comprende los siguientes derechos: a) Materializar, mediante la edificación y una vez el suelo tenga la condición de solar, el aprovechamiento que corresponda a los terrenos. (...)".

⁵ El FO supone partir de una situación de legalidad y ajuste a previsiones urbanísticas de la edificación, instalación o construcción materializada en su momento, que deviene contraria al planeamiento urbanístico aprobado con posterioridad. El nuevo planeamiento ha modificado las condiciones de ordenación y por tanto lo materializado legalmente con anterioridad ya no se ajusta al planeamiento vigente.

⁶ El AFO parte de una situación de ilegalidad (ya sea por la materialización de usos, edificaciones, etc. sin título habilitante, o contra sus condiciones), de tal forma que lo construido o edificado es contrario a la ordenación urbanística (no se puede legalizar), pero ha prescrito la posibilidad de adoptar las medidas de restauración del orden urbanístico.

3.- Usos posibles de la edificación según las previsiones de la calificación urbanística.

Los usos posibles en un ámbito y, en concreto, en una parcela, solar e incluso para edificaciones existentes, previstos por la calificación urbanística, pueden responder a tres conceptos: (a) uso propio que define a la calificación, (b) alternativo que puede sustituir el propio de la calificación, y (c) compatible, ya sea con el propio de la calificación o con el alternativo que se proponga, implante o exista.

El RGLISTA en su Anexo describe los conceptos de uso alternativo y compatible:

“Uso alternativo: aquel uso que el instrumento de ordenación urbanística detallada considere que puede sustituir al uso pormenorizado con el que se hayan calificado parcelas concretas”.

“Uso compatible: aquel uso que el instrumento de ordenación urbanística considere que puede coexistir con el uso del ámbito. En las zonas de suelo urbano y los ámbitos de actuaciones de transformación urbanística debe garantizarse el destino de más del 50% de la edificabilidad a los usos globales. En las parcelas debe garantizarse el destino de más del 50% de la edificabilidad al uso pormenorizado establecido por el instrumento de ordenación urbanística detallada” (esos porcentajes pueden ser matizados por la ordenación urbanística, pero en cualquier caso el uso principal, ya sea el propio o alternativo debe superar el 50% de la edificabilidad).

En diversos artículos del RGLISTA se hace referencia al uso característico entendiéndose que es el principal o el que más se materializa en un ámbito⁷.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 2.2.b de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), el uso característico implica configuración arquitectónica⁸, y por lo tanto su afección entra de lleno en el concepto de operación de edificación y requerirá Proyecto de Edificación.



⁷ Por ejemplo, artículo 6.1.3.1 de la Normativa del PGOU vigente en Granada.

⁸ “1.-Usos dominantes o característicos. Aquéllos que componen el uso predominante del suelo y que se derivan de la propia calificación asignada por el PGOU de Granada. Cuando suponen la única actividad desarrollada sobre un ámbito determinado, se consideran usos exclusivos.

En el caso de sectores de suelo urbanizable, el uso global se considera como uso dominante. Al menos el sesenta por ciento (60%) de los usos pormenorizados del sector corresponderán a dicho uso dominante, con el reparto porcentual que, en su caso, se fije como vinculante en la correspondiente ficha de planeamiento del sector. En suelo urbano, el uso dominante o característico de los terrenos se deriva de la calificación asignada a los mismos.

También se entiende como uso dominante el de la edificación o instalación que suponga cuando menos el sesenta por ciento (60%) de la superficie útil total del inmueble, conforme a la regulación de usos de la edificación establecida en el Capítulo Segundo del presente Título”.

⁹ “2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras: (...) b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio”.

4.- Propuesta de cambios de uso nov previstos por la calificación urbanística. La alteración a través de ATU de mejora urbana o de reforma interior.

La alteración de los usos no previstos por la calificación urbanística requiere innovación de dicha ordenación. Ahora bien, dicha innovación se ha visto aligerada, cuando se trata de actuar en suelo urbano, por la LISTA y su Reglamento, de tal forma que no es necesario acometer la engorrosa modificación del planeamiento general regulado con anterioridad a la vigencia de la LISTA (PGOU o NN.SS.).

La Disposición transitoria tercera del RGLISTA sobre modificaciones de las determinaciones de los instrumentos de planeamiento general vigentes señala:

1. En suelo urbano consolidado, las modificaciones de los instrumentos de planeamiento general que comporten una actuación de transformación urbanística se realizarán mediante el correspondiente instrumento de ordenación urbanística detallada, sin necesidad de tramitar una propuesta de delimitación previa. Los instrumentos se ajustarán a las disposiciones de este Reglamento y, en particular, a las siguientes:

a) Sus determinaciones habrán de respetar los criterios de sostenibilidad para la ordenación urbanística que se establecen en el Título IV.

b) En cuanto a las reservas y estándares dotacionales correspondientes, serán los que resulten de aplicar los criterios del artículo 82, con las siguientes particularidades:

Las reservas de dotaciones locales para equipamientos comunitarios básicos y para espacios libres y zonas verdes irán referidas al nivel dotacional existente de la zona de suelo urbano en la que se integre la actuación de transformación urbanística, calculado conforme a los criterios de este Reglamento. En caso de que el instrumento de planeamiento general no haya definido zonas de suelo urbano, el instrumento que establezca la ordenación urbanística detallada identificará un ámbito equivalente de suelo urbano de acuerdo con los criterios de este Reglamento a lo meros efectos del cálculo del nivel dotacional existente. Este cálculo será de aplicación para posteriores actuaciones de transformación urbanística en la misma zona de suelo urbano o ámbito equivalente.

Las reservas de dotaciones pertenecientes a los sistemas generales de espacios libres y zonas verdes se establecerán en proporción al incremento de población que se derive de la actuación para mantener, al menos, el estándar existente.

A estas actuaciones les será de aplicación lo establecido en el segundo párrafo del apartado 5 del artículo 82”.

¿Y cuáles son estos instrumentos de ordenación detallada previstos por la LISTA y su Reglamento? Habrá que verificar que alteración se pretende hacer en relación con la ordenación vigente, para concretar el instrumento de ordenación apropiado.

Básicamente las alteraciones en suelo urbano se articulan a través de ATU de reforma interior o ATU de mejora urbana⁹. Este tipo de actuaciones se definen en la LISTA de la siguiente forma:

⁹ También puede tratarse de una actuación urbanística (AU) para modificar o crear una dotación, por ejemplo, que debe articularse a través de la innovación del planeamiento general o aprobando un Plan Especial con un objeto determinado.

"Se consideran actuaciones de reforma interior aquellas que, en suelo urbano, tienen por objeto una nueva ordenación urbanística en un ámbito por causa de la obsolescencia de los servicios, degradación del entorno, necesidad de modificar los usos existentes o análogas que hagan necesaria la reforma o renovación de la urbanización del ámbito". (Artículo 29.1 de la LISTA).

"Se consideran actuaciones de mejora urbana, sobre una parcela o conjunto de parcelas, aquellas que, en suelo urbano, tienen por objeto el aumento de edificabilidad, del número de viviendas o el cambio de uso o tipología, cuando precisen nuevas dotaciones públicas, generales o locales, o cuando impliquen un incremento del aprovechamiento urbanístico, que no conlleven la necesidad de reforma o renovación de la urbanización". (Artículo 27.1 de la LISTA).

La ordenación urbanística de detalle apropiada cada una de las ATUs descritas son, respectivamente el PRI y el EO.

"1. Los Planes de Reforma Interior tienen por objeto delimitar y establecer la ordenación detallada y la programación de actuaciones en el ámbito para el que sea necesaria una actuación de reforma interior en suelo urbano.

2. Los Planes de Reforma Interior contendrán las determinaciones precisas para su objeto según se determine reglamentariamente, debiendo respetar las normas y directrices establecidas por el instrumento de ordenación urbanística general o por los Planes de Ordenación Urbana" (artículo 68 de la LISTA).

"1. Los Estudios de Ordenación tienen por objeto la delimitación, ordenación detallada y la programación de una actuación de mejora urbana en suelo urbano en el ámbito de un área homogénea. Sus determinaciones se establecerán reglamentariamente.

2. Los Estudios de Ordenación deberán respetar las determinaciones establecidas por el Plan General de Ordenación Municipal, el Plan Básico de Ordenación Municipal o por los Planes de Ordenación Urbana" (artículo 69 de la LISTA).

A través de ambas figuras se puede promover una innovación de las condiciones de calificación del suelo urbano alterando, entre otras posibles condiciones, los usos previstos por la ordenación preexistente.

Los cambios operados a través de estas figuras de ordenación no son gratuitos, implican en la mayoría de los casos obligaciones, tanto de cesión de derechos edificatorios al Ayuntamiento (en concepto de recuperación pública de parte de las plusvalías generadas), como de cesión de suelo para dotaciones manteniendo el equilibrio preexistente una zona determinada de la ciudad si la operación implica aumento de población o de superficie construida de carácter lucrativo, además de la obliga sufragar, a costa de la iniciativa de la actuación, las posibles obras de nueva urbanización que se genere.

En cualquier caso hay que dejar claro que estos procedimientos innovadores de la ordenación, que pueden permitir cambios de usos no previstos originalmente, son fáciles de acometer, ya que la LISTA y su Reglamento han aligerado, de forma sustancial su tramitación¹⁰.

¹⁰ El cuadro siguiente sinteriza la tramitación del PRI y del EO:

(1) Artículo 40.5.c de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA): "No se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica, por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente, los siguientes instrumentos de ordenación urbanística, así como sus revisiones y modificaciones: (...) c) Los instrumentos de ordenación urbanística del apartado 4.b) (Planes de Reforma Interior y Estudios de Ordenación) en los que pueda determinarse, atendiendo a su objeto, a su extensión y a los espacios afectados, que no son susceptibles de tener un impacto significativo en el medio ambiente, conforme al artículo 5 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre. Estos requisitos se justificarán sustantivo en la memoria del instrumento de ordenación urbanística y verificados, caso por caso, a través de un pronunciamiento expreso del órgano ambiental antes de su aprobación inicial".

(2) El Avance será preceptivo en los instrumentos de ordenación urbanística general y en los restantes instrumentos, cuando éstos deban someterse a evaluación ambiental estratégica. En este caso, el Avance tendrá la consideración de plan a los efectos del procedimiento ambiental correspondiente

	Instrumentos de prevención y control ambiental (GICA, art.40)	INICIATIVA (arts. 75 de la LISTA y 98 del RGLISTA)		ACTOS PREPARATORIOS		PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN			
		INICIATIVA (arts. 75 de la LISTA y 98 del RGLISTA)	INICIO TRAMITACIÓN	CONSULTAS PÚBLICAS (art. 77.2 de la LISTA y 100 del RGLISTA)	AVANCE (arts. 77.1 de la LISTA y 101 del RGLISTA)	APROBACIÓN INICIAL (arts. 78 de la LISTA y 102 del RGLISTA)	INFORMACIÓN PÚBLICA (arts. 78 de la LISTA y 104 del RGLISTA)		INFORMES PRECEPTIVOS (arts. 78 de la LISTA y 105 del RGLISTA)
PLAN DE REFORMA INTERIOR (PRI)	EAE simplificada (1)	Municipio	Municipio	Necesaria	Preceptivo (2)	Municipio	Más de 20 días	Audiencia a los propietarios incluidos en el ámbito	Perceptivo no vinculante de la CCMU (art. 107 del RGLISTA)
		Particulares	Municipio. Admisión a trámite en el plazo de 2 meses (art. 111 del RGLISTA)			El acuerdo deberá notificarse en 3 meses. En caso contrario se insta información pública (art. 111 del RGLISTA)			
ESTUDIO DE ORDENACIÓN (EO)	EAE simplificada (1)	Municipio	Municipio	Necesaria	Preceptivo (2)	Municipio	Más de 20 días	Audiencia a los propietarios incluidos en el ámbito	Perceptivo no vinculante de la CCMU (art. 107 del RGLISTA)
		Particulares	Municipio. Admisión a trámite en el plazo de 2 meses (art. 111 del RGLISTA)			El acuerdo deberá notificarse en 3 meses. En caso contrario se insta información pública (art. 111 del RGLISTA)			

5.- Cambios de usos posibles según las previsiones de la calificación urbanística.

En suelo urbano es posible la alteración de los usos de la edificación (sin tener en cuenta otras posibilidades de actuación sobre la misma), siempre que el uso este permitido por la ordenación urbanística, siguiendo las previsiones de consolidación del uso propio de la calificación, del regulado como alternativo, o las posibilidades de usos complementarios con el uso propio o con el alternativo.

En general los cambios de uso pueden ser habilitados, en Andalucía, mediante la presentación de una declaración responsable (DR). Así lo regula el artículo 138.1.f de la LISTA:

"1. Están sometidas a declaración responsable, en el marco de lo establecido en la legislación estatal, las siguientes actuaciones:

(...)

f) Los cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no incrementen el número de viviendas y el uso a implantar se encuentre dentro de los permitidos por dicha ordenación. (...)"

El mismo Texto señala el alcance de estos cambios de uso en edificaciones, así como sus límites.

El alcance del cambio puede abarcar el total de la edificación (por tanto del uso característico existente siempre que se mantenga las condiciones de uso principal o alternativo de la edificación), o de parte de él (lo que en general puede implicar actuar proponiendo usos compatibles). Lógicamente los usos propuestos, en cualquier caso, deben ser conformes con la ordenación urbanística. Esta posibilidad de alteración es viable mediante este título habilitante en edificaciones conformes con la ordenación urbanística o en situación legal de FO. Otros condicionantes son que las edificaciones sobre las que se pretende el cambio deben de estar en suelo urbano no sometido a ATU (en leguaje anterior a la LISTA, suelo urbano consolidado), y no debe provocar un incremento de viviendas¹¹.

Las posibilidades de cambio de uso conforme a la ordenación urbanística que se vean afectadas por las limitaciones señaladas anteriormente, serán posibles ya que el planeamiento urbanístico lo permite, pero el título habilitante no será la DR, estarán sometidas a autorización previa mediante licencia urbanística.

¹¹ El incremento de viviendas puede afectar a la densidad de la zona (artículo 78.2.a.1º del RGLISTA) y esto requiere un control previo a través de la licencia urbanística.

5.1.- Cambio de uso característico.

El uso característico de la edificación siempre podrá ser alterado si la propuesta es al uso propio de la calificación o al uso o usos alternativos señalados por la misma. La cuestión es que esta propuesta de alteración de uso incide sobre la configuración arquitectónica de la edificación, y esa circunstancia la vincula a una acción regulada en la LOE y, por tanto, exige Proyecto de Edificación.

La cuestión es saber si esa alteración implica en cualquier caso al uso característico, aunque se produzca dentro del mismo rango de uso global (por ejemplo el cambio de uso residencial unifamiliar a residencial plurifamiliar).

Habría que considerar un esquema de usos regulado, por ejemplo, a nivel de normativa urbanística, para concretar que implica cambio de uso característico cuando se actúa sobre un mismo uso global. Puede ser aclaratoria en este sentido la definición de usos detallados dentro de cada bloque de uso global, esquematizado en el Anexo del RGLISTA.

El uso global residencial *"incluye los usos pormenorizados plurifamiliar y unifamiliar, pudiendo ser de carácter permanente o estacional, debiendo especificar si se trata de vivienda libre o de vivienda protegida"*. El uso global turístico *"incluye los usos pormenorizados de establecimientos de alojamiento turístico y de actividades con incidencia en el ámbito turístico (las actividades deportivas desarrolladas en estaciones de esquí, campos de golf, puertos deportivos, campos de polo u otros, las actividades destinadas al ocio, entretenimiento y esparcimiento como parques temáticos, acuáticos, zoológicos o botánicos, balnearios y spas y similares)"*. El uso servicios *"incluye los usos pormenorizados comercial, de oficinas, restauración, recreativo o similares"*. El uso global productivo está *"constituido por las actividades económicas dedicadas a la producción de bienes y mercancías, que incluye los usos pormenorizados productivo artesanal, industrial, almacenamiento, logístico o similares"*. Y, finalmente, el uso global dotacional, tanto público como privado, incluye los siguientes usos pormenorizados que pueden soportar edificaciones: *"equipamientos comunitarios, constituido por el conjunto de instalaciones y servicios que permiten desarrollar la actividad colectiva de una población, distinguiendo entre los básicos, que son los que dan un servicio directo a los ciudadanos (docente, deportivo, sanitario, asistencial, social y cultural, mercados de abastos, religioso, funerario, alojamientos protegidos o similares) y los de gestión (administrativo, juzgados, protección civil, policía, defensa, prisiones o similares)"*.

Habría que entender que los usos pormenorizados que conforman usos globales pueden ser usos característicos en sí mismos y, por tanto, alterar un uso de los señalados por otro, aunque sea dentro del mismo grupo de uso global, y estén previstos por la ordenación urbanística como propios o alternativos de la ordenación, implica alteración de la configuración arquitectónica y exige Proyecto de Edificación.

5.2.- Cambio de uso compatible con el característico de la edificación.

El cambio a uno o varios usos compatibles con el uso existente o propuesto como característico por la ordenación (ya sea propio o alternativo) no afectan a la configuración arquitectónica, por tanto su justificación técnica en cuanto que la edificación reúne los requisitos para soportar el uso propuesto y es conforme con la ordenación urbanística, puede articularse a través documentación técnica en forma de Memoria Técnica u otro tipo de documento.

5.3.- Cambio de uso característico o compatible en edificaciones en situación legal de fuera de ordenación (FO).

Es posible el cambio de uso, tanto característico o principal (sea propio o alternativo), y a los usos compatibles con los mismos en edificios legales FO, siempre que la propuesta no contribuya a incrementar la disconformidad de la edificación existente en relación con las previsiones de la vigente ordenación urbanística. En consecuencia es aconsejable el cambio de uso si de lo que se trata proponer alguno de usos de los previstos en la ordenación, tanto a nivel de uso característico o compatible, aunque se mantenga las características de FO en la parte de la edificación que no altera su uso.

No de posible mantener un uso principal considerado como FO y al mismo tiempo proponer un uso compatible con los previstos para los usos principales definidos como tales por la ordenación urbanística, sin que se altere ese uso principal adaptándolo a las previsiones del planeamiento vigente. En resumen el cambio de uso, sea al nivel que sea, no puede implicar mayor desordenación de la edificación en relación con las previsiones de la ordenación urbanística vigente.



5.4.- Cambio de uso característico o compatible en edificaciones en situación de asimilado a fuera de ordenación (AFO).

La declaración de AFO tiene, entre otros, el efecto señalado en el artículo 410.4 párrafo primero del RGLISTA:

“Una vez otorgado el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación podrán realizarse las obras de conservación, las obras de reforma y las de adecuación de las edificaciones para las actividades que en las mismas se desarrollan, así como la implantación de otros usos y actividades que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística. Estas obras están sujetas a licencia, salvo que constituyan actuaciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto conforme a la legislación vigente, en cuyo caso estarán sometidas a declaración responsable”.

Parece evidente que es posible el cambio de uso en edificaciones declaradas como AFO siempre que la propuesta sea a usos compatibles con la ordenación urbanística. Ahora bien, esos cambios siempre estarán sujetos a licencia, ya que solo pueden ser habilitados en esta situación de régimen jurídico de la edificación a través de DR, las actuaciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica en línea con lo previsto en el artículo 138.1.a de la LISA, y no los posibles cambios regulados en el apartado 1.f del mismo artículo, que solo es aplicable a los supuestos de edificaciones que *“sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación”* situadas en suelo urbano consolidado (no afecto a ATU).

Hay que tener en cuenta en cualquier caso, que una propuesta de cambio de uso en esta situación de la edificación tiene que ser posible desde las condiciones reconocidas a la misma, ya que *“no podrá autorizarse usos y obras que supongan un incremento de la ocupación o del volumen edificado o que conlleven nuevos incumplimientos de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística”*, si bien *“podrán eximirse de estas condiciones a los proyectos que acrediten que no existe una solución alternativa para ejecutar elementos auxiliares de la edificación que resulten necesarios para garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad en cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a los usos y actividades que en la misma se desarrollan”.*

6.- Habilitación para el cambio de uso: ¿licencia urbanística o DR?

Se han dado pistas sobre la necesidad de título habilitante (licencia o DR) en los distintos supuestos posibles de cambio de uso en edificaciones existentes en suelo urbano no sometido a ATU y en el caso de edificaciones a las que se le ha reconocido la situación de AFO.

El siguiente cuadro señala el título habilitante para los distintos supuestos (incluidos los referentes a ATU y suelo rústico no sometido a ATU)

Edificación con licencia de obras (con ocupación-utilización o una vez obtenida la ocupación-utilización), asimilable a licencia (anterior a 1975 y 1986) conforme a la ordenación y legal FO	Suelo urbano (al margen de ATU)	Incremento número de viviendas	Licencia	Artículo 291.e del RGLISTA
		Sin incremento número de viviendas	DR	Artículo 293.1.f del RGLISTA
	Suelo urbano con delimitación de ATU	En general usos provisionales en edificaciones existentes	Licencia	Artículo 291.d en relación con el 284 del RGLISTA
	Suelo rústico con delimitación de ATU			
Suelo rústico sin delimitación de ATU	En cualquier supuesto de edificaciones existentes		Artículo 291.e del RGLISTA	
Edificación declarada AFO				Artículo 410.4 del RGLISTA

7.- Competencia técnica para la justificación de un cambio de uso.

Desde el punto de vista de actuaciones sobre edificación existente mediante propuestas de cambio de uso, hay que estar al alcance de las mismas, para discernir si se trata de una actuación de edificación en los términos regulados en la LOE o no. La pista hay que situarla en el supuesto de la intervención que implique alteración de configuración arquitectónica o no.

7.1.- Cambio de uso característico.

Como se ha señalado, el artículo 2.2.b de la LOE determina que tendrá la consideración de edificación y requerirá, por tanto Proyecto de Edificación, entre otras actuaciones *“todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio”*.

La clave para exigir Proyecto en un cambio de uso, con el contenido señalado en la LOE, es que la propuesta implique una alteración del uso característico de la edificación, es decir, en términos de la normativa urbanística, que altere el uso mayoritario existente.

La modificación del uso característico exige la presentación del Proyecto de Edificación según su regulación en la LOE¹², para la habilitación de la actuación a través de DR o su autorización mediante licencia. Y en ese sentido habrá que estar al técnico competente previsto en el artículo 10.2.a del LOE (*“obligaciones del proyectista”*) en relación con los grupos de usos de la edificación señalados en el artículo 2.1 del mismo Texto legal.

El arquitecto es el técnico con competencia exclusiva¹³ en relación con los usos del Proyecto de Edificación se refieran a uso *“administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultura”* (por tanto cuando se trate de uso característico como concepto que define la configuración arquitectónica).

El ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto será competente, en función de su especialidad (y en los mismos términos cuando se trate de intervenir sobre el uso característico como elemento base de la configuración arquitectónica) cuando se trate de usos de la edificación de carácter *“aeronáutico; agropeduario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación”*.

Para el resto de usos de la edificación (de nuevo como uso característico definidor de la configuración arquitectónica), los técnicos competentes podrán ser el arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico según las *“disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas”* (artículo 10.2.a de la LOE en relación con su artículo 2.1.c).

¹² Artículo 4 de la LOE.

“1. El proyecto es el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras contempladas en el artículo 2. El proyecto habrá de justificar técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable.

2. Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos sobre tecnologías específicas o instalaciones del edificio, se mantendrá entre todos ellos la necesaria coordinación sin que se produzca una duplicidad en la documentación ni en los honorarios a percibir por los autores de los distintos trabajos indicados”.

¹³ Teniendo en cuenta que este listado implica un “numerus clausus”. STS de 22 de abril del 2009, STS de 4 de mayo del 2010, STS de 16 de junio de 2011, entre otras

7.2.- Cambio de uso compatible.

Es necesario señalar que el cambio de uso compatible con el uso característico de la edificación (ya sea el propio de la calificación o sea el alternativo) no implica proceso de edificación en los términos regulados en la LOE¹⁴, por lo tanto no exige Proyecto de Edificación de los regulados en dicha Ley, aunque requiera justificaciones técnica en forma de Memoria u otro tipo de documentación, ya que será necesario justificar la adecuación de la propuesta a la ordenación urbanística, y que las condiciones de la parte del inmueble que debe soportar el uso propuesto es adecuada para su implantación.

Edificación con licencia de obras (con ocupación-utilización o una vez obtenida la ocupación-utilización, asimilable a licencia (anterior a 1975 y 1986) conforme con la ordenación y legal FO	Suelo urbano (al margen de ATU)	Incremento número de viviendas	Licencia	Artículo 291.e del RGLISTA	Afecta uso característico	Proyecto de Edificación	Competencia según artículo 10.2.a de la LOE
		No afecta al uso característico			Memoria Técnica u otra documentación técnica	No afecta competencia LOE	
		Sin incremento número de viviendas	DR	Artículo 293.1.f del RGLISTA	Afecta uso característico	Proyecto de Edificación	Competencia según artículo 10.2.a de la LOE
					No afecta al uso característico	Memoria Técnica u otra documentación técnica	No afecta competencia LOE
	Suelo urbano con delimitación de ATU	En general usos provisionales en edificaciones existentes	Licencia	Artículo 291.d en relación con el 284 del RGLISTA	Afecta uso característico	Proyecto de Edificación	Competencia según artículo 10.2.a de la LOE
					No afecta al uso característico	Memoria Técnica u otra documentación técnica	No afecta competencia LOE
Afecta uso característico					Proyecto de Edificación	Competencia según artículo 10.2.a de la LOE	
Suelo rústico con delimitación de ATU	En general usos provisionales en edificaciones existentes			No afecta al uso característico	Memoria Técnica u otra documentación técnica	No afecta competencia LOE	
				Afecta uso característico	Proyecto de Edificación	Competencia según artículo 10.2.a de la LOE	
Suelo rústico sin delimitación de ATU	En cualquier supuesto de edificaciones existentes			Artículo 291.e del RGLISTA	Afecta uso característico	Proyecto de Edificación	Competencia según artículo 10.2.a de la LOE
				No afecta al uso característico	Memoria Técnica u otra documentación técnica	No afecta competencia LOE	
Edificación declarada AFO				Artículo 410.4 del RGLISTA	Afecta uso característico	Proyecto de Edificación	Competencia según artículo 10.2.a de la LOE
					No afecta al uso característico	Memoria Técnica u otra documentación técnica	No afecta competencia LOE

8.- A modo de conclusión.

El siguiente cuadro sintetiza el título habilitante, para cada supuesto de cambio de uso, así como la documentación técnica que debe justificar su viabilidad y una aproximación al técnico competente para su elaboración.

¹⁴ Artículo 2 de la LOE (ámbito de aplicación):

“1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

(...).

2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

3. Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio”.