

**Jornada sobre Urbanisme i Turisme**

Dimarts, 26 de febrer de 2013  
Centre de Cultura "SA NOSTRA"  
c. Concepció, 12  
Palma de Mallorca

**Taula rodona:**

**Planejament urbanístic, canvis d'ús i reconversió. Situacions fora d'ordenació.**

*Antonio Ramis Ramos*

**LA RECONVERSIÓN DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY 8/2012, DE 19 DE JULIO, DEL TURISMO DE LAS ISLAS BALEARES**

En primer lugar es necesario señalar que se trata de una norma que, sin pasar por la preceptiva modificación del planeamiento municipal, permite el cambio a un uso no turístico de los establecimientos turísticos existentes y también de las parcelas vacantes calificadas con el uso turístico. De este modo las parcelas calificadas por el planeamiento como turísticas, siempre que concurren determinadas circunstancias, quedarán calificadas automáticamente con uso residencial. No obstante, las parcelas calificadas por el planeamiento como residenciales no podrán pasar a un uso turístico sin la previa modificación puntual del mismo, excepto en el supuesto de parcelas agregadas a un establecimiento existente regulado en el apartado 8 de la disposición adicional cuarta o en el caso de establecimientos situados en una zona delimitada como apta para hoteles de ciudad (apartado 3 de la disposición transitoria cuarta).

Se articula esta reconversión de tres modos:

**1. Parcelas con alojamiento turístico existente cuyo edificio se mantiene.**

Esta norma se aplica sólo a los edificios turísticos con final de obras municipal emitido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2012, de 19 de julio, es decir el 22 de julio de 2012.

No lo determina expresamente la Ley aunque parece referirse a parcelas situadas en suelo urbano (no es así, por ejemplo, en el supuesto regulado en la DA 4 donde se señala expresamente que se trata de establecimientos turísticos existentes situados en suelo urbano y rústico) y calificadas o no con el uso turístico. Podría suceder pues que se tratara de un establecimiento turístico existente ya sea sobre una parcela calificada como residencial o, en planeamientos no adaptados aún al POOT, con el doble uso residencial y turístico.

En cuanto a los establecimientos turísticos situados en suelo rústico, aunque no quede expresamente regulado en la Ley, se deduce, por la estructura del artículo (se habla del 5% de monetización por cesión y no de aprovechamiento atípico) y sin perjuicio de que el reglamento o una instrucción interpretativa lo aclare, que, en este caso, no estaría permitido el cambio de uso turístico a residencial.

Finalmente, aunque tampoco lo establezca expresamente este artículo y salvo que el reglamento lo regule de alguna otra forma, hay que interpretar, que no pueden acogerse al mismo aquellos establecimientos que hayan ejecutado obras al amparo de la disposición

adicional cuarta ya que, el apartado 3.c de la misma, vincula expresamente estas obras al uso turístico, es decir:

*Las edificaciones resultantes se destinen obligatoriamente y queden vinculadas al uso turístico.*

#### 1.1. Condiciones de índole turístico y económico.

Estos edificios, por aplicación directa de la Ley, pueden reconvertirse en residenciales siempre que:

- a) Justifiquen razones de incompatibilidad del uso turístico con la zona en que están situadas.
- b) Por reunir condiciones o elementos de hecho que justifiquen la inviabilidad turística y económica.

Las anteriores condiciones, señala este artículo, cuando se den especialmente en las zonas definidas en los planes de intervención en ámbitos turísticos.

- c) Por su notoria obsolescencia cuando no estén ubicados en zonas eminentemente turísticas.

Condición que viene desarrollada en el apartado 4 de este artículo y que establece lo siguiente:

*...un establecimiento está obsoleto cuando se puedan acreditar elementos fácticos que pongan de manifiesto la falta de competitividad de dicho establecimiento en condiciones normales de explotación y mercado.*

- d) Finalmente, será condición de la autorización la rehabilitación integral del establecimiento afectado.

Por imperativo legal las anteriores condiciones deberán ser evaluadas y, en su caso, aceptadas y autorizadas, previo informe vinculante del ayuntamiento respectivo, por la administración turística competente:

*...se podrá instar ante la administración turística competente su cambio de uso, la cual tramitará y resolverá el expediente administrativo en el que tendrán que quedar justificadas dichas condiciones y convenientemente valoradas la oportunidad y la idoneidad del cambio de uso. El expediente administrativo requerirá informe preceptivo y vinculante del ayuntamiento en el que se encuentre la parcela o el establecimiento sobre el que se ha instado el cambio de uso.*

Al requerir informe previo y vinculante del ayuntamiento, se entiende que la resolución de la administración turística competente será vinculante para el otorgamiento de la licencia.

#### 1.2. Condiciones de índole urbanístico.

El cambio de uso de un establecimiento turístico existente a un uso no turístico se articula alrededor del uso residencial, por lo que el edificio no puede destinarse a otros usos no admitidos por el planeamiento, excepto que sea uno de los establecidos como obligatorios en una superficie edificada mínima del 10%, es decir: establecimiento público, administrativo, comercial, deportivo, docente o sociocultural.

Por otra parte, la reconversión a un uso residencial está limitada por los siguientes parámetros urbanísticos:

- a) Tamaño mínimo de la vivienda resultante: 90 m<sup>2</sup> de superficie construida. No obstante, un 10% del número de viviendas resultantes podrá tener una superficie inferior, aunque superior a 35 m<sup>2</sup> de superficie construida.

Se trata de una medida que permite concordar el número de viviendas por planta al tratarse de la reforma de un edificio existente.

- b) La densidad máxima resultante no será superior a 1 vivienda por cada 120 m<sup>2</sup> de edificación.

El hecho de no vincular la densidad al índice de uso turístico puede traer como consecuencia un aumento de población teórica en el municipio, sin la correspondiente compensación en zonas verdes. El ayuntamiento tendrá que asumirlas posteriormente en la revisión del planeamiento. Así por ejemplo, en un establecimiento turístico obsoleto situados sobre una parcela de 5.000 m<sup>2</sup> de superficie, con un índice de uso turístico de 1/60 y un aprovechamiento edificado de 1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, resultaría:

- Número máximo de viviendas autorizables de acuerdo con el índice de 1/120 m<sup>2</sup> construidos:  $5.000 \text{ m}^2/t / 120 = 41$  viviendas.
- Densidad residencial máxima en función del índice turístico de 1/60:  $5.000 \text{ m}^2 \times 1/60 / 3 = 27$  viviendas.

- c) Un mínimo de un 10% de su superficie construida deberá destinarse a usos diferentes del residencial de entre los siguientes:

- Establecimiento público.
- Administrativo.
- Comercial.
- Deportivo.
- Docente.
- Sociocultural.

- d) Cada una de las viviendas resultantes deberá estar dotada, al menos, de 1 plaza de aparcamiento en la parcela afectada o, como máximo, a 200 metros de distancia.

En este caso, se entiende que se deberá realizar la vinculación Registral de las plazas como condición de la licencia.

No obstante lo anterior, la administración turística competente puede dispensar, previo informe vinculante del ayuntamiento, el cumplimiento de:

- El tamaño mínimo de la vivienda autorizable, que, en todo caso, no podrá ser inferior a 35 m<sup>2</sup> construidos.
- La densidad de 1 vivienda cada 120 m<sup>2</sup> de edificación.
- El porcentaje de edificación destinado a otros usos no residenciales.
- Las plazas de aparcamiento necesarias.

Se posibilita así, sin justificación de que el planeamiento cumpla los estándares del RPU, la dispensa a la densidad residencial, cuando, según hemos visto, el resultado de aplicar este índice ya es muy superior al que se obtendría de transformar, de acuerdo con el Decreto 2/1996, de 16 de enero, la densidad turística a residencial.

### 1.3. Condiciones de índole legal.

Sobre la posibilidad o no de reconversión de un establecimiento turístico en situación de fuera de ordenación, el apartado 8 señala que la reconversión sólo es aplicable a los edificios que se hayan ajustado a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley 8/1988, de 1 de julio, modificada por la Ley 10/2010, es decir:

El artículo 2 no regula propiamente una situación de fuera de ordenación sino la posibilidad del mantenimiento de los usos legalmente implantados con anterioridad al planeamiento, por lo que los hoteles donde coexistan usos mixtos, aunque los mismos no estén entre los previstos en la Ley 8/2012, de 19 de julio, ni entre los admitidos por el planeamiento, podrán reconvertirse conservando dichos usos.

El artículo 3 regula las siguientes situaciones de fuera de ordenación:

- a) Edificios que, de acuerdo con el planeamiento, están sujetos a expropiación, cesión obligatoria y gratuita o derribo.
- b) Edificaciones ejecutadas sin licencia o con licencia anulada aunque haya transcurrido el plazo de prescripción de la demolición.
- c) Edificaciones implantadas legalmente en las que se hayan ejecutado obras de ampliación y de reforma sin contar con licencia o con licencia que haya sido anulada.

Por lo tanto, de acuerdo con lo expuesto y sin perjuicio de que el reglamento aclare este apartado, no cabrá la reconversión en los supuestos anteriores. Tampoco en el del apartado 3.c ya que, si bien aquí se permite actuar en las partes legales del edificio, no se podría cumplir con el apartado 5 del artículo 78 de la Ley que exige la rehabilitación integral del establecimiento.

### 1.4. Condiciones económicas.

Se trata de una carga económica, además del impuesto por licencia y del ICIO, que se fija en un 5% del presupuesto de ejecución material de la obra y que se aplica sólo sobre la superficie construida destinada al cambio de uso.

En este supuesto cabrían dos interpretaciones:

1. El 5% se aplica sobre la superficie construida que cambia a un uso, hasta entonces, no permitido por el planeamiento.
2. Que se aplica sobre la superficie que cambia a un uso nuevo no preexistente.

Dado que el 5% es la monetización de una cesión, se debería aplicar sólo sobre la superficie construida de los usos no permitidos anteriormente por el planeamiento y que en virtud de este artículo se adquieren ex novo. Ello, sin perjuicio del criterio que, finalmente, establezca el reglamento, es muy importante, por ejemplo en planeamientos aún no adaptados al POOT en los que en una misma parcela coexisten los usos residenciales, turísticos o comerciales y

donde no tendría sentido aplicar una carga de monetización de la cesión sobre el cambio a un uso ya permitido por el planeamiento en vigor.

Finalmente, se trata de un ingreso municipal finalista y que sólo puede destinarse a actuaciones e inversiones en la zona donde se ha realizado el cambio de uso, previo informe vinculante de la administración turística competente.

## **2. Parcelas edificadas con un alojamiento turístico existente que se derriba.**

### **2.1. Derribo y reconstrucción.**

Cuando una parcela edificada con un establecimiento turístico preexistente cumpla las condiciones ya expuestas anteriormente de incompatibilidad del uso turístico, inviabilidad turística y económica o también, si está ubicado en una zona eminentemente turística, el edificio se encuentre en notoria obsolescencia y, además, se trate de un edificio inadecuado donde no resulte viable técnica o económicamente su rehabilitación integral, se permitirá su demolición y cambio de uso.

En este caso, se exige expresamente que el edificio no esté en situación de fuera de ordenación ya que se trata de un apartado sólo aplicable a los edificios inadecuados según el artículo 1 de la Ley 8/1988, de 1 de junio. Dicho artículo regula las situaciones de inadecuación con el planeamiento en vigor que no sean por causa de expropiación, cesión obligatoria y gratuita o derribo por lo que, en principio, salvo que el reglamento establezca otra cosa, habría que interpretar que en el supuesto de un edificio adecuado, la reconversión a viviendas debería encauzarse por la vía de la rehabilitación, sin derribo del edificio, o por la del derribo, aplicando a la parcela los parámetros del planeamiento vigente según se expondrá más adelante.

Por otra parte, estos edificios deberán cumplir con las siguientes condiciones:

- a) No debe resultar viable técnica o económicamente la rehabilitación integral del edificio.

Se debe entender que a juicio de la administración turística competente y a evaluar en la autorización preceptiva.

- b) El nuevo edificio se debe adaptar a los parámetros urbanísticos que tenía el edificio sobre el que procede el cambio de uso.

Este apartado no remite a los parámetros urbanísticos del planeamiento sino a los que derivan de la condición de inadecuación del edificio, es decir que se podrá construir otro edificio con el mismo grado de inadecuación.

A este respecto no se regula en la Ley la obligación de mantener la forma del edificio preexistente por lo que, al parecer, el nuevo edificio podrá ser totalmente distinto siempre que se cumplan las mismas condiciones urbanísticas del edificio derribado. Podría ser pues que se reedificara la parcela sin cumplir retranqueos o con un número mayor de plantas que las permitidas en la zona, aunque justificando que el nuevo edificio no aumenta el grado de inadecuación del preexistente.

- c) Finalmente, de igual forma que ocurre con los edificios existentes que son objeto de reforma y cambio de uso, esta reconstrucción está gravada, además de con la tasa de licencia y del

ICIO, con el 5% del presupuesto de ejecución material de la obra que se aplica sólo sobre la superficie construida destinada también al nuevo uso.

En este caso, así como en los edificios sometidos a reconversión, de pago inmediato e íntegro y no como se regula en la disposición adicional cuarta donde es posible fraccionar dicha cantidad a los largo de 10 años.

## 2.2. Destino de las plazas turísticas.

En los casos expuestos de reforma o de derribo y reconstrucción de un establecimiento turístico para pasar a un uso residencial, la Ley no menciona nada sobre las plazas turísticas por lo que cabría la posibilidad de darlas de baja, venta a un tercero o cesión al banco de plazas. Sería necesario por tanto que la gestión de las plazas turísticas quedara regulada de forma clara en el futuro reglamento. Mientras, entiendo que, en concordancia con los apartados 1.b, 1.d y 1.e del artículo 90, la autorización turística deberá pronunciarse sobre el destino de las mismas ya que el establecimiento deberá darse de baja previamente a autorizarse la reconversión.

## 3. Parcelas vacantes calificadas en el planeamiento como turísticas.

Las parcelas calificadas como turísticas en el planeamiento en vigor y que no se encuentren edificadas, también podrán destinarse a un uso residencial en función de:

*...criterios de racionalidad de planeamiento urbanístico, sean igualmente valoradas la oportunidad y la idoneidad de dicho cambio.*

Esta condición, si bien la Ley no hace mención, en planeamientos adaptados al POOT, debería, al menos, incluir la justificación respecto del modelo urbanístico y si se trataba de una parcela que, como consecuencia del mismo, se encontraba en el supuesto regulado en el derogado POOT de mantenimiento de un modelo interrelacionado de usos en la zona.

Los parámetros urbanísticos a aplicar a la parcela serán los de su calificación urbanística en el momento de la solicitud del cambio de uso, es decir los del planeamiento vigente.

Este artículo, entiendo que sólo será aplicable a parcelas calificadas exclusivamente como turísticas y no a aquellas que, en municipios no adaptados al POOT, aún mantienen el doble uso residencial y turístico.

En los demás casos, este apartado plantea muchas dudas de aplicación práctica. Entre ellas las siguientes:

- a) Esta posibilidad de cambio de uso, ¿es directamente aplicable al otorgamiento de la licencia o hace falta el paso previo de modificar el planeamiento?

De acuerdo con el sentido de la Ley parece que la autorización de la administración turística competente supone la modificación automática del planeamiento municipal. No obstante, ¿es posible con una autorización administrativa, aunque sea con informe previo y vinculante del ayuntamiento, saltarse todo el procedimiento relativo a la modificación de los planes, incluso el medioambiental?

Por otra parte, ¿qué sucede con el suelo vacante situado dentro de un ámbito de gestión urbanística o el que se encuentra sobre suelo urbano no consolidado?

Finalmente, ¿cabe la renuncia posterior del promotor a dicha autorización y la parcela, de acuerdo con el planeamiento aún en vigor, volver a tener el uso turístico?

- b) Si los parámetros urbanísticos aplicables al uso residencial son los turísticos, ¿cuál es, en este caso, el índice de intensidad de uso residencial?

No queda determinado en la Ley si este índice es el resultado de multiplicar la superficie de la parcela por el índice de uso turístico dividido por 3, así como tampoco el cómputo al alza o a la baja de los decimales, o, por el contrario, se podría aplicar, de acuerdo con el apartado 3º, el índice de 1 vivienda por cada 120 m<sup>2</sup> de edificación. Como se ha visto anteriormente, de la aplicación de uno u otro índice resulta un número distinto de viviendas y sólo el mantenimiento de la densidad turística, computada como 3 habitantes/vivienda, supondrá la no alteración del estándar de zonas verdes públicas por habitantes del municipio.

- c) Tampoco se tiene en cuenta que el aprovechamiento de las parcelas turísticas es en general más elevado que el de las parcelas residenciales de la zona ya que, hasta ahora, se trataba de una edificabilidad finalista y sin posibilidad de destinarse a otros usos no turísticos.

## 5. La incorporación al planeamiento.

Cierra este artículo, como pasa en otros de la Ley, la incorporación directa al planeamiento, es decir que, sin necesidad de modificar el planeamiento, los edificios construidos de acuerdo con las licencias otorgadas al amparo de este artículo quedan automáticamente incorporados a la ordenación urbanística como edificios adecuados en volumetría específica.

Se trata de una norma compensatoria, es decir que, si la reconversión está gravada con la monetización de un 5% de cesión sobre el PEM, procederá a favor del promotor el derecho de incorporación a la ordenación urbanística. No ocurre lo mismo cuando se trata de un suelo vacante donde sólo existe el derecho a un nuevo uso y no a un aprovechamiento sobre el otorgado por el planeamiento.

No obstante, esta incorporación vía *ex lege* al planeamiento no deja de plantear algunas dudas, por ejemplo:

- a) Los edificios que hayan sido objeto de reconversión o de derribo y reconstrucción quedan incorporados con su volumetría específica, es decir que, para futuras obras, los parámetros urbanísticos aplicables serán los de la licencia otorgada y no se podrán hacer nuevas ampliaciones, aunque ¿eso permitirá o no, en un futuro, las obras de modificación de volúmenes sin aumento de aprovechamiento?
- b) Dicha volumetría específica, ¿es susceptible de modificación futura mediante un estudio de detalle o directamente por el planeamiento en una modificación o revisión? En caso negativo, ¿queda anulado para siempre el “ius variandi” de la administración sobre estas parcelas?, es decir que cualquier cambio posterior podrá conllevar responsabilidad patrimonial de la administración por pérdida de aprovechamiento urbanístico.
- c) Aunque no se diga expresamente en la Ley, ¿quedan también los nuevos usos incorporados al planeamiento?

Finalmente, la reconversión en general queda excluida del apartado 1 de la disposición transitoria cuarta que mantiene, hasta que los PTI lo regulen, la densidad de población de las zonas turísticas.

Como conclusión final, al tratarse de un artículo que permite cambiar el planeamiento a instancias de un promotor, con la anuencia del ayuntamiento y mediante una autorización administrativa, sin seguir el procedimiento hasta ahora establecido para las modificaciones de planeamiento, su aplicación generalizada puede condicionar a la larga el modelo de planeamiento municipal. Por eso, en todo caso, estos cambios directos deberían estar justificados y evaluados de forma suficiente en cada expediente.



## **Artículo 78**

### **Reconversión y cambio de uso.**

*1. En los establecimientos de alojamiento turístico o parcelas de uso turístico en que, por razones de incompatibilidad del uso turístico con la zona en que se han situado, por reunir condiciones o elementos de hecho que justifiquen la inviabilidad turística y económica, especialmente en las zonas definidas en los planes de intervención en ámbitos turísticos, o por su notoria obsolescencia cuando no estén ubicados en zonas eminentemente turísticas, se podrá instar ante la administración turística competente su cambio de uso, la cual tramitará y resolverá el expediente administrativo en el que tendrán que quedar justificadas dichas condiciones y convenientemente valoradas la oportunidad y la idoneidad del cambio de uso.*

*El expediente administrativo requerirá informe preceptivo y vinculante del ayuntamiento en el que se encuentre la parcela o el establecimiento sobre el que se ha instado el cambio de uso.*

*El acuerdo que autorice el cambio de uso se entiende sin perjuicio de las licencias municipales que sean precisas para llevar a efecto este cambio.*

*2. También se podrá plantear el cambio de uso de aquellos establecimientos de alojamiento turístico y aquellas parcelas no edificadas de uso turístico, en los que, dados criterios de racionalidad de planeamiento urbanístico, sean igualmente valoradas la oportunidad y la idoneidad de dicho cambio.*

*3. En todo caso, cuando el cambio de uso interesado sea a residencial, el tamaño mínimo de la vivienda autorizable será de 90 m<sup>2</sup> de superficie construida.*

*En todo caso un 10% del número de viviendas resultantes podrá tener una superficie inferior, pero siempre superior a 35 m<sup>2</sup> de superficie construida.*

*La densidad máxima será de una vivienda por cada 120 m<sup>2</sup> de edificación, debiendo prever la propuesta un mínimo del 10% de la edificación destinada a usos diferentes del residencial de entre los siguientes: establecimiento público, administrativo, comercial, deportivo, docente o sociocultural.*

*Como mínimo, cada una de las viviendas resultantes del cambio de uso deberá estar dotada de una plaza de aparcamiento en la parcela afectada o como máximo a 200 m de distancia.*

*Excepcionalmente, mediante la tramitación de un expediente administrativo específico e individual por proyecto, la administración turística competente podrá dispensar, previo informe vinculante del ayuntamiento, el cumplimiento del tamaño mínimo de vivienda autorizable, mediante resolución motivada, debiéndose determinar en dicho expediente el tamaño mínimo de vivienda a autorizar, que no podrá ser inferior a 35 m<sup>2</sup> construidos, la densidad, el porcentaje de edificación destinada a otros usos y las plazas de aparcamiento necesarias.*

*Cuando el cambio de uso se produzca sobre una parcela no edificada, los parámetros urbanísticos a aplicar serán los de su calificación urbanística en el momento de la solicitud del cambio de uso.*

*4. A los efectos de esta ley, se entiende que un establecimiento está obsoleto cuando se puedan acreditar elementos fácticos que pongan de manifiesto la falta de competitividad de dicho establecimiento en condiciones normales de explotación y mercado.*

5. *En todos los casos en que se autorice un cambio de uso, este cambio estará condicionado a una rehabilitación integral del establecimiento afectado.*
6. *Cuando por las características técnicas, constructivas o edificatorias de un edificio en situación de inadecuación conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 8/1988, de 1 de junio, de edificios e instalaciones fuera de ordenación, sea procedente el cambio de uso y no resulte viable técnica o económicamente la rehabilitación integral de dicho edificio, a instancia de sus titulares se podrá acordar su demolición para su reconstrucción adaptándose a los parámetros urbanísticos que tenía el edificio sobre el que procede el cambio de uso.*
7. *En todos los casos en que proceda el cambio de uso, el titular del establecimiento tiene que abonar a la administración municipal competente, en concepto de monetización de la cesión de aprovechamiento, el 5% del presupuesto de ejecución material de la rehabilitación integral o reconstrucción del edificio en el que se haya formalizado el cambio de uso. Dicho valor de cesión sólo se aplicará sobre la superficie construida correspondiente al nuevo uso. Estos ingresos deberán destinarse a actuaciones e inversiones en la zona donde se ha realizado el cambio de uso, previo informe vinculante de la administración turística competente.*
8. *Los establecimientos de alojamiento turístico que se encuentren en situación de fuera de ordenación se ajustarán a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley 8/1988, modificada por la Ley 10/2010, aunque el planeamiento municipal que les fuera de aplicación no estuviera adaptado a lo dispuesto en la referida ley.*
9. *Los establecimientos turísticos en los que se hayan ejecutado obras de acuerdo con las licencias otorgadas al amparo de este artículo quedarán legalmente incorporados al planeamiento como edificios adecuados y su calificación urbanística se corresponderá con su volumetría específica.*