

INSTRUCCIÓN 5/2019, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO RELATIVA A LA DETERMINACIÓN SOBRE LA DENSIDAD DE VIVIENDA EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 2/2012, DE 30 DE ENERO.
(Revisa el apartado 3.3 de la Instrucción 1/2012).

Con fecha 5 de marzo de 2019, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, ha acordado instar a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a "iniciar cuantas medidas sean necesarias para agilizar, simplificar, armonizar y aclarar los procedimientos y trámites administrativos en materia de urbanismo y ordenación del territorio".

La Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene atribuidos el estudio, informe y propuesta de medidas relativas al ordenamiento jurídico en materia de ordenación del territorio y urbanismo. También le corresponde la cooperación con las entidades locales en materia de ordenación, gestión y ejecución urbanística.

En ese sentido, conviene señalar que, tras la entrada en vigor la Ley 2/2012, de 30 de enero de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, se suscitaron numerosas dudas sobre la aplicación de los parámetros de densidad y edificabilidad globales establecidos en los instrumentos de planeamiento general.

Si bien algunas de las cuestiones planteadas fueron resueltas mediante la Instrucción 1/2012 de la Dirección General de Urbanismo¹ todavía persisten algunas dudas, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de la Disposición Transitoria Segunda de la citada Ley 2/2012.

Por ello, este Centro Directivo en cumplimiento del mandato del Gobierno, asumido por esta Consejería, y en ejercicio de sus funciones, considera necesario aclarar definitivamente las cuestiones planteadas por la aplicación de la Ley 2/2012, dando una nueva redacción al apartado 3.3 de la citada Instrucción.

1. LA DENSIDAD DE VIVIENDA Y LA EDIFICABILIDAD GLOBAL EN LA LOUA, ANTES DE LA LEY 2/2012.

El artículo 10.1.A.d) de la LOUA indicaba que correspondía a los instrumentos de planeamiento general establecer, en los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable ordenado y sectorizado, los usos, **densidades y edificabilidades globales**. Determinaciones que formaban parte de la **ordenación estructural**. En las áreas de reforma interior delimitadas en suelo urbano no consolidado, dichas determinaciones formaban parte de la **ordenación pormenoriza preceptiva** (artículo 10.2.A.b de la LOUA).

El artículo 13 de la LOUA (no modificado por la Ley 2/2012) indica que los Planes Parciales tienen por objeto establecer, en desarrollo de los PGOU, la ordenación detallada de sectores completos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, "respetando las densidades y edificabilidades **máximas** asignadas al sector en el Plan General de Ordenación Urbanística" (artículo 13.3.b de la LOUA).

Lo anterior responde al criterio habitual acogido por la práctica urbanística, antes y después de la entrada en vigor de la LOUA, que considera que la **densidad y la edificabilidad globales**, fijados en el planeamiento general, tienen carácter de **máximos** a respetar en los instrumentos de planeamiento de desarrollo.

En atención al principio de jerarquía normativa, dichos parámetros no pueden ser superados en los instrumentos de planeamiento de desarrollo. Siendo también cuestión pacífica que el planeamiento de desarrollo puede establecer un número de viviendas y un techo edificable

¹ Instrucción 1/2012, de 30 de enero, de la Dirección General de Urbanismo, a los órganos urbanísticos de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda en relación con la entrada en vigor y aplicación de la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía,



FIRMADO POR	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE	FECHA	21/05/2019
ID. FIRMA	640xu8029W6A0BGMLhbSGh2gxsj83m	PÁGINA	1/4

inferior al fijado por el planeamiento general, sin que ello suponga incumplimiento de las determinaciones del mismo².

2. LA EDIFICABILIDAD Y DENSIDAD GLOBAL EN LA LOUA, DESPUÉS DE LA LEY 2/2012.

La Ley 2/2012, de 30 enero, consideraba, tal y como se indica en su exposición de motivos, que "El **aumento de la densidad de vivienda, sin alterar la edificabilidad**, es una cuestión trascendente que tiene una **repercusión urbanística, social y económica** muy relevante y se resuelve de forma equilibrada en la presente Ley."

Para ello, aunque la Ley 2/2012 mantiene el carácter -estructural o pormenorizado preceptivo- asignado al índice de edificabilidad global, modifica el correspondiente al parámetro de densidad de viviendas **considerando estructural las horquillas o niveles de densidad³** que, a partir de ese momento, debían fijar los planes generales para los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado y ordenado (artículo 10.1.A.d de la LOUA en la redacción dada por la Ley 2/2012).

La determinación de la **densidad concreta** -expresada en viviendas por hectáreas- pasa a formar parte de la ordenación **pormenorizada potestativa**, tanto para los sectores del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable como para las áreas de reforma interior (artículo 10.2.B.a de la LOUA en la redacción dada por la Ley 2/2012).

La Exposición de Motivos de la Ley 2/2012, de 30 de enero, explicaba este cambio señalando que:

*"Esta reforma legislativa prevé que los Planes Generales de Ordenación Urbanística establezcan como **determinación estructural una horquilla de densidad** en varios tramos, permitiendo que **la fijación exacta del número de viviendas sea una determinación pormenorizada⁴** y, por tanto, de competencia municipal. De esta manera, se posibilita que el Plan General contenga el **modelo de ciudad** que se propone desde el momento de su aprobación, y ello permite su conocimiento tanto por el resto de Administraciones que deben proporcionar los servicios y dotaciones como por los operadores y particulares que participan en su ejecución. Al mismo tiempo, **se flexibiliza el planeamiento urbanístico y se agiliza la concreción exacta del número de viviendas.***

En consecuencia, por lo que respecta a la **densidad**, tras la entrada en vigor de la Ley 2/2012 corresponde a los planes generales fijar -con carácter estructural- las correspondientes **horquillas o niveles** de densidad, acotadas por un valor máximo y otro mínimo, mientras que corresponderá al instrumento que establezca la ordenación detallada del ámbito establecer -pues tiene carácter pormenorizado potestativo- la concreción exacta del **número de viviendas** ("número exacto") que pueden materializarse en el ámbito. Número de viviendas que, en caso de los sectores, deberá situarse dentro de la horquilla establecida previamente por el Plan General⁵.

2 Y siempre que, además de respetar las determinaciones estructurales del Plan General (artículo 13.1.b de la LOUA), no se reduzca el aprovechamiento objetivo fijado en dicho instrumento de planeamiento general (artículo 60.5 de la LOUA).

3 La Ley 2/2012 establece las siguientes horquillas: 1. Densidad muy baja: 5 o menos viviendas por hectárea. 2. Densidad baja: más de 5 y hasta 15 viviendas por hectárea. 3. Densidad media-baja: más de 15 y hasta 30 viviendas por hectárea. 4. Densidad media: más de 30 y hasta 50 viviendas por hectárea. 5. Densidad alta: más de 50 y hasta 75 viviendas por hectárea. 6. Densidad muy alta: más de 75 viviendas por hectárea.

4 Concretamente, ordenación pormenorizada **potestativa**.

5 Para las áreas de reforma interior, la LOUA no obliga a establecer dichas horquillas correspondiendo por tanto la determinación del número de viviendas al Plan Especial de Reforma Interior o, en su caso, al propio Plan General si este incorpora la ordenación detallada del ARI.



FIRMADO POR	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE	FECHA	21/05/2019
ID. FIRMA	640xu8029W6A0BGMLhbSGh2gxsj83m	PÁGINA	2/4

3. EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA DENSIDAD DE VIVIENDA EN LA LEY 2/2012.

Por lo que respecta al régimen aplicable al planeamiento anteriormente vigente, tras la entrada en vigor de la Ley 2/2012, conviene distinguir entre el régimen aplicable a los citados planes y el régimen aplicable a sus modificaciones o alteraciones.

- a) Tras la entrada en vigor de la Ley 2/2012, el parámetro de **densidad global**, expresado en **viviendas por hectárea**, establecida en el planeamiento general vigente no adaptado a la citada Ley 2/2012, para las áreas de reforma interior y para los sectores del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable, pasa a formar parte de la **ordenación pormenorizada potestativa**, pero mantiene, en cualquier caso, su carácter de **máximo** que deberá ser respetado por el **planeamiento de desarrollo**.
- b) Por lo que respecta a la determinación de la **densidad de vivienda mediante niveles u horquillas**, dicha determinación no puede operar automáticamente en los PGOU vigentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley 2/2012 no adaptados a la misma, siendo necesaria la **innovación** de dichos planes generales para poder incorporar la nueva regulación.

Las **modificaciones** de los instrumentos de planeamiento, en lo que atañe a la densidad, se regulan, mientras se produce su adaptación a la Ley 2/2012, en la Disposición Transitoria Segunda de la citada ley, donde se establece que:

“Hasta que los Planes Generales de Ordenación Urbanística se adapten a esta Ley, toda modificación de planeamiento que tenga por objeto un aumento o disminución de la densidad de menos del veinte por ciento no conllevará la alteración de la ordenación estructural de dicho Plan General”.

En virtud de dicha disposición transitoria, cualquier **modificación del planeamiento vigente**, ya sea del planeamiento general (contenga este o no la ordenación detallada del sector o área de reforma interior), ya sea del planeamiento de desarrollo aprobado (plan parcial o plan especial de reforma interior), que tenga por objeto alterar la densidad dentro del porcentaje indicado, **no conlleva alteración de la ordenación estructural** y, en consecuencia, debe considerarse modificación de la **ordenación pormenorizada potestativa** (Según resulta de la Exposición de Motivos de la Ley 2/2012 y por aplicación de lo dispuesto en el artículo 10.2.B.a de la LOUA en su actual redacción).

Dado que, según el artículo 13.1.b de la LOUA, los planes parciales pueden modificar, para su mejora, la **ordenación pormenorizada potestativa** establecida en el Plan General, dicha alteración de la densidad establecida por el Plan General, dentro de la horquilla indicada ($\pm 20\%$), podrá efectuarse directamente a través del propio planeamiento parcial por afectar exclusivamente a la ordenación **potestativa**. En caso contrario, si la alteración supera el porcentaje indicado, el ajuste deberá tramitarse mediante **innovación de carácter estructural del planeamiento general**.

Conviene recordar que, con independencia de lo anterior, las modificaciones de los instrumentos de planeamiento adaptados de forma parcial a la LOUA, que afecten a suelos incluidos en un ámbito en el que se hayan realizado correcciones de edificabilidad o de densidad, o de ambas, necesarias para mantener el aprovechamiento urbanístico del planeamiento vigente, se regirán por las **reglas específicas** establecidas para dichos supuestos en la **Disposición Adicional Segunda** de la Ley 2/2012.



FIRMADO POR	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE	FECHA	21/05/2019
ID. FIRMA	640xu8029W6A0BGMLhbSGh2gxsj83m	PÁGINA	3/4

4. NUEVA REDACCIÓN DEL APARTADO 3.3 DE LA INSTRUCCIÓN 1/2012

A la vista de todo lo anterior, procede modificar el apartado 3.3 de la Instrucción 1/2012 que quedará redactado de la siguiente forma:

"3.3. En el caso de planes generales vigentes no adaptados a la Ley 2/2012, **la densidad global**, expresada en viviendas por hectárea, fijada para los sectores del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable, así como para las áreas de reforma interior, **mantiene su carácter de máximo**, que debe ser respetado, en todo caso, por el planeamiento de desarrollo.

De conformidad a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 2/2012, se podrá alterar el parámetro de densidad fijado por el plan general, dentro de la horquilla de densidad que resulta de aplicar un $\pm 20\%$ a dicha densidad global. Dado que las alteraciones de densidad dentro de la citada horquilla solo afectan a la **ordenación pormenorizada potestativa** del Plan General, dichas alteraciones podrán efectuarse directamente a través del planeamiento de desarrollo.

Si se pretendiera fijar un parámetro de densidad que superase al alza o a la baja la horquilla indicada (o sea, un incremento o disminución superior al 20% de la densidad global fijada por el Plan General), dicha alteración se deberá concretar mediante la innovación de carácter estructural del PGOU que podrá incluir si aún no existiera la ordenación detallada del ámbito.

Si la ordenación detallada estuviese ya aprobada, se procederá de igual modo pudiendo incorporar a la citada alteración -para su tramitación y aprobación conjuntas- las alteraciones o ajustes de la ordenación detallada que resulten necesarias para acoger y hacer efectivo el incremento del número de viviendas."

La presente Instrucción de la Dirección General de Ordenación de Territorio y Urbanismo se publicará en el Portal de la Transparencia y en la web de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

EL DIRECTOR GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Fdo.: José María Morente del Monte



FIRMADO POR	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE	FECHA	21/05/2019
ID. FIRMA	640xu8029W6A0BGMLhbSGh2gxsj83m	PÁGINA	4/4