

INSTRUCCIÓN 8/2019, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO RELATIVA A LA DELIMITACIÓN DE LOS ÁMBITOS DE PLANEAMIENTO EN EL SUELO URBANO NO CONSOLIDADO

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, desde 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 (LOUA), se han suscitado numerosas dudas sobre los **criterios de delimitación en suelo urbano no consolidado (SUNC) de los ámbitos de planeamiento y la sujeción de dichos ámbitos a los estándares del artículo 17 de la LOUA**, lo que ha propiciado una interpretación no uniforme de la ley y, en ocasiones, una práctica incorrecta en la aplicación de sus determinaciones.

Por ello, este Centro Directivo en cumplimiento del mandato del Gobierno, asumido por esta Consejería, y en ejercicio de sus funciones, considera necesario aclarar, mediante la presente Instrucción, las cuestiones planteadas.

1. SOBRE LOS ÁMBITOS DE ORDENACIÓN EN SUELO URBANO NO CONSOLIDADO.

De una lectura sistemática y ordenada de la LOUA resulta que **el PGOU** debe incluir como SUNC los terrenos de suelo urbano sometidos a alguna actuación de transformación urbanística, en el sentido que a ese término le atribuye la legislación estatal, delimitando los siguientes **ámbitos de ordenación**:

a) Sectores en SUNC

Estarán constituidos por aquellos terrenos que, debiendo clasificarse como suelo urbano, constituyen **vacíos relevantes** por carecer de los servicios, infraestructuras y dotaciones públicas precisas y requerir una actuación de renovación urbana que comporte una nueva urbanización conectada funcionalmente a la red de los servicios e infraestructuras existentes (artículo 45.2.B.a LOUA).

De conformidad a lo establecido en el artículo 17.4 de la LOUA, el PGOU identificará **también** como sectores, aquellas superficies de suelo urbano no consolidado que, sin necesidad de constituir vacíos relevantes, tengan una **situación periférica o aislada**, pues, como se deduce del apartado 2 del artículo 17 de la LOUA, la legislación urbanística andaluza admite sectores que presenten un determinado grado de ocupación por la edificación.

Si bien la cuestión superficial ("**vacío relevante**", según la LOUA) hay que ponerla en relación con las características propias de cada municipio, existen unos **mínimos** que no deben rebasarse. Por ello, **para delimitar como sector en SUNC determinados terrenos, será requisito indispensable (artículo 17.4 de la LOUA) que resulten idóneos para su ordenación mediante Planes Parciales**, conforme a las determinaciones que, para los planes parciales, se establecen en la propia legislación urbanística andaluza.



Código:	BY57467270KKGB7fEZ-LPNCZHF5w0i	Fecha	29/08/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/6



Y aunque la LOUA admite, en esta clase y categoría de suelo, sectores de menor tamaño que los habituales en suelo urbanizable (véase el artículo 17.2 a los efectos de determinar las dotaciones pertinentes), **no resulta procedente que el planeamiento general incluya como sectores en SUNC aquellos ámbitos que por su escasa dimensión superficial no permitan una ordenación coherente mediante los citados instrumentos de planeamiento parcial.**

b) Áreas de Reforma Interior

El PGOU sujetará a **actuaciones de reforma interior** aquellos terrenos en los que la urbanización existente no disponga de todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicas en la proporción y con las características adecuadas para servir a la edificación existente o que se vaya a construir en ellos, ya sea por precisar la urbanización de su **mejora o rehabilitación, o bien de su renovación** por devenir insuficiente como consecuencia del cambio de uso o edificabilidad global asignado por el planeamiento (artículo 45.2.B.b LOUA).

Si bien la LOUA parece remitir este supuesto a la **existencia previa de algún grado de urbanización**, cuyas deficiencias o insuficiencias motivan la necesidad de su mejora, rehabilitación o renovación, de una lectura completa y sistemática de los artículos 10, 17 y 45 de la LOUA, deberemos incluir también dentro de estos ámbitos de reforma interior los supuestos de **carencia de urbanización consolidada** en ámbitos de superficie reducida, no aptos para su ordenación mediante Planes Parciales.

La **ordenación detallada** de estos ámbitos de reforma interior se podrá contener en el Plan General o en el Plan Especial de reforma interior y, de conformidad a lo establecido en el artículo 15.1 de la LOUA, podrá remitirse a un posterior Estudios de Detalle con objeto de completar o adaptar algunas de las determinaciones ya establecidas en dichos instrumentos de planeamiento.

c) Áreas homogéneas

Finalmente, se incluirán como **áreas homogéneas**, aquellos terrenos de suelo urbano en los que sea preciso el **incremento o mejora de dotaciones**, así como en su caso de los servicios públicos y de urbanización existentes, por causa de un **incremento del aprovechamiento objetivo**, derivado de un aumento de edificabilidad, densidad o de cambio de uso, que el instrumento de planeamiento atribuya o reconozca en determinadas parcelas, respecto al aprovechamiento **preexistente**.

Se presumirá que este aumento de edificabilidad o densidad o cambio de uso requiere el **incremento o mejora de las dotaciones**, y en su caso de los servicios públicos y de urbanización y, por consiguiente, el cambio de categoría de suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado, cuando dichas modificaciones comporten un aumento del aprovechamiento objetivo **superior al diez por ciento** del preexistente.

Para estas áreas, el PGOU identificará las parcelas a las que el planeamiento les atribuya un incremento de aprovechamiento sobre el preexistente y aquellas otras en las que se materialice el cumplimiento del deber de las personas titulares de esta categoría de suelo (artículo 10.2.A.b de la LOUA)

2. SOBRE LA DELIMITACIÓN DE LOS ÁMBITOS DE ORDENACIÓN EN SUELO URBANO NO CONSOLIDADO

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 de la LOUA, el Plan General debe contener la delimitación de los ámbitos de ordenación en las diferentes clases de suelo. Por tanto, el Plan General deberá contener en SUNC la delimitación de los **sectores, áreas de reforma interior y áreas homogéneas** que se estimen pertinentes en esta clase y categoría de suelo.



Código:	BY57467270KKGB7fEZ-LPNCZHF5w0i	Fecha	29/08/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/6



La delimitación de las áreas de reforma interior y de las áreas homogéneas forma parte de la ordenación pormenorizada preceptiva del Plan General, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 10.2.A.b) de la LOUA. Por otra parte, aunque la LOUA no lo recoge de forma tan expresa, en aplicación de los apartados a) y d) del artículo 10.1.A, la delimitación de los sectores en suelo urbanizable forma parte de la ordenación estructural del Plan General.

En cualquier caso, conviene recordar que se trata de **ámbitos de ordenación** por el planeamiento y no de ámbitos para la ejecución del planeamiento (unidades de ejecución o unidades de actuación en la anterior terminología) y, por consiguiente, dado el orden de prelación entre la ordenación y la ejecución del planeamiento, no cabe que el Plan General delimite unidades de ejecución si, antes y previamente, no se han delimitado los ámbitos de ordenación.

La inversión del orden correcto, es decir, la anteposición de la delimitación de las citadas unidades de ejecución a las figuras de ordenación, aunque ha sido práctica habitual en algunos planes generales de décadas pasadas que todavía se mantiene en ocasiones, debe rechazarse por impropio y contraria a una adecuada praxis urbanística.

En consecuencia, resulta **incorrecto** incluir, en los planes generales, fichas de unidades de ejecución, estableciendo condiciones de ordenación para las mismas, pues dichas unidades de ejecución son **meros ámbitos instrumentales** para la ejecución de los planes. Las fichas de los planes se deben referir siempre a ámbitos de ordenación, bien remitidos a instrumentos de planeamiento posterior o bien ordenados de forma detallada por el propio plan general, incluyendo las condiciones o determinaciones que sean procedentes de acuerdo con lo establecido en la LOUA (Puede consultarse al respecto la **Instrucción 4/2019 de la DGOTU**).

3. SOBRE LOS ESTÁNDARES DE ORDENACIÓN EN SUNC

La LOUA, siguiendo el modelo del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976 y del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978, establece, en función de la clase y categoría de suelo de que se trate, los índices de densidad y edificabilidad máximas y los estándares dotacionales mínimos correspondientes a los diferentes usos característicos.

Los estándares que -en la legislación anterior- operaban exclusivamente en el suelo urbanizable, se aplican también ahora en suelo urbano no consolidado.

La **ampliación** del régimen de estándares del suelo urbanizable al suelo urbano no consolidado no ha estado, como ya hemos dicho, exenta de dudas; dudas que han propiciado una práctica a veces errónea que se hace necesario corregir, en la medida de lo posible.

3.1. Estándares de ordenación en los sectores delimitados en SUNC

Primero.- En los **sectores de suelo urbano no consolidado**, serán de aplicación los estándares establecidos en el **artículo 17.1 de la LOUA**, que se transcribe:

- 1.ª *La densidad y, en su caso, edificabilidad serán adecuadas y acordes con el modelo adoptado de ordenación, general y por sectores, y por tanto proporcionadas a la caracterización del municipio en los términos del artículo 8.2 de esta Ley y ajustadas al carácter del sector por su uso característico residencial, industrial, terciario o turístico.*

*Cuando se refiera al uso característico **residencial** la densidad no podrá ser superior a 90 viviendas por hectárea y la edificabilidad a un metro cuadrado de techo por metro cuadrado de suelo. Este último parámetro será asimismo de aplicación a los usos **industriales y terciarios**.*

*Cuando el uso característico sea el **turístico** no se superará la edificabilidad de 0,3 metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo.*



Código:	BY57467270KKGB7fEZ-LPNCZHF5w0i	Fecha	29/08/2019	
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/6	

2.ª Las reservas para dotaciones, tales como parques y jardines, centros docentes, sanitarios o asistenciales, equipamiento deportivo, comercial, cultural o social, alojamientos transitorios de promoción pública y aparcamientos, deberán localizarse de forma congruente con los criterios establecidos en el apartado E) del artículo 9 y establecerse con características y proporciones adecuadas a las necesidades colectivas del sector. Asimismo, deben cumplir como mínimo los siguientes estándares:

- a) En suelo con uso característico **residencial**, entre 30 y 55 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados de techo edificable con uso residencial, de los que entre 18 y 21 metros cuadrados de suelo, y nunca menos del diez por ciento de la superficie del sector, deberán destinarse a parques y jardines, y además, entre 0,5 y 1 plaza de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.
- b) En suelo con uso característico **industrial o terciario**, entre el catorce y el veinte por ciento de la superficie del sector, debiendo destinarse como mínimo el diez por ciento a parques y jardines; además, entre 0,5 y 1 plaza de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.
- c) En suelo con uso característico **turístico**, entre el veinticinco y el treinta por ciento de la superficie del sector, debiendo destinarse como mínimo el veinte por ciento del sector a parques y jardines, y además, entre 1 y 1,5 plazas de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.

Segundo.- De conformidad a lo dispuesto en el artículo 17.2 de la LOUA, el cumplimiento estricto de lo anterior podrá **eximirse parcialmente** en la ordenación de concretos **sectores de suelo urbano no consolidado**, cuando las **dimensiones de éstos o su grado de ocupación** por la edificación hagan inviable dicho cumplimiento o éste resulte incompatible con una ordenación coherente.

Dicha exención será igualmente aplicable a los sectores de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable en que se hayan llevado **irregularmente** a cabo, total o parcialmente, actuaciones de urbanización y edificación que el Plan General de Ordenación Urbanística declare expresamente compatibles con el modelo urbanístico territorial que adopte.

Las exenciones previstas en el apartado citado deberán **justificarse** suficiente y expresamente en el correspondiente instrumento de ordenación y en los actos de aprobación del mismo.

3.2. Estándares de ordenación en las áreas de reforma interior en SUNC

Primero.- Según se establece en el párrafo primero del artículo 17.5 de la LOUA:

*En las **áreas de reforma interior**, los Planes Generales de Ordenación Urbanística o, en su caso, los Planes Especiales que las ordenen deberán justificar de forma expresa y detallada las determinaciones que, en el marco de lo dispuesto en este artículo y de forma acorde con la entidad y los objetivos de las actuaciones a realizar, establezcan sobre reserva para dotaciones y densidad o edificabilidad. En estas áreas, la densidad en ningún caso podrá ser superior a 120 viviendas por hectárea ni la edificabilidad a 1,3 metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo.*

Por tanto, en las áreas de reforma interior, corresponde al PGOU o, en su caso, al PERI que lo desarrolle, establecer las determinaciones sobre dotaciones que sean pertinentes, pudiendo **modular** justificadamente las establecidas en el artículo 17.1 de la LOUA, en atención a las circunstancias concretas del ámbito.



Código:	BY57467270KKGB7fEZ-LPNCZHF5w0i	Fecha	29/08/2019	
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/6	

Sin perjuicio de lo anterior, serán de aplicación en estos ámbitos las determinaciones del artículo 17.1 de la LOUA cuando ello sea posible, bien por el escaso grado de ocupación por la edificación o por tratarse de supuestos de renovación total del ámbito.

Segundo.- De acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 17.5 de la LOUA, cuando el uso existente, en las áreas de reforma interior, sea **intensivo**, su ordenación requerirá el incremento de las reservas para dotaciones, la previsión de nuevas infraestructuras o la mejora de las existentes, así como otras actuaciones que sean pertinentes por razón de la incidencia de dicha ordenación en su entorno. Cuestión esta que deberá igualmente justificarse a los efectos de establecer la reserva para dotaciones en el ARI y de la modulación de los estándares del artículo 17.1, caso de realizarse.

Tercero.- Según lo dispuesto en artículo 17.6 de la LOUA, cuando las áreas de reforma interior se delimiten para permitir **actuaciones públicas de adecuación de viviendas** cuyas dimensiones y condiciones comprometan su habitabilidad, el instrumento de planeamiento general, **manteniendo el número de viviendas existentes**, podrá excepcionar de forma motivada a éstas de la aplicación de los parámetros de densidad y edificabilidad a los que hace referencia el apartado 5 de dicho artículo 17 (120 viviendas por hectárea y 1,3 metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo).

Dicho instrumento de planeamiento, para permitir la viabilidad de la actuación y facilitar la integración social, podrá contemplar un aumento de hasta un diez por ciento de las viviendas existentes y, adicionalmente, de un diez por ciento de la edificabilidad con destino distinto del uso residencial, **siempre que** sea posible cumplir las reservas para dotaciones y equipamientos a las que hace referencia el apartado 1.2ª.a) del artículo 17 de la LOUA. Por tanto, en este caso concreto (aumento hasta del 10% de la edificabilidad y/o aumento hasta del 10% del número de viviendas existentes) se aplicaran en el ARI correspondiente, de forma estricta, los estándares del artículo 17.1.2ª.a), sin que sea posible la modulación contemplada en el artículo 17.5.

3.3. Estándares de ordenación en las áreas homogéneas

Primero.- En las áreas homogéneas, de acuerdo con el artículo 55.3.a) de la LOUA, los suelos necesarios para mantener la proporcionalidad y la calidad de las dotaciones se calcularán conforme a la **media dotacional** resultante de la zona de suelo urbano en la que estén incluidas, y los que resulten de mantener la proporcionalidad y suficiencia de los **sistemas generales** alcanzada en el municipio. A estos efectos (y según establece el artículo 10.2.A).g) de la LOUA), el PGOU calculará la citada **media dotacional** de las distintas zonas del suelo urbano, por la **cuota** que resulte entre la superficie dotacional y la edificabilidad global de dicha zona.

Segundo.- Igualmente, según el artículo 55.3.a) de la LOUA, cuando el **grado de ocupación** por la edificación del área homogénea haga inviable la ubicación total o parcial de las dotaciones precisas dentro de dicha área, se permitirá ubicar estas dotaciones en un entorno próximo, siempre que éstas resulten coherentes, funcionales y accesibles.

En el seno de una modificación de planeamiento, estas cesiones de suelo para dotaciones podrán ser sustituidas de manera motivada, total o parcialmente, por su equivalente en dinero, con los requisitos y condiciones que en dicho artículo 55.3.a) se establecen.

4. RESERVA PARA VIVIENDAS PROTEGIDAS

De conformidad a lo previsto en el artículo 10.1.b de la LOUA, en todos los municipios, el Plan General establecerá *“En cada **área de reforma interior o sector con uso residencial**, las reservas de los terrenos equivalentes, al menos, al treinta por ciento de la edificabilidad*



Código:	BY57467270KKGB7fEZ-LPNCZHF5w0i	Fecha	29/08/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/6



residencial de dicho ámbito para su destino a viviendas protegidas, en los términos previstos en el Plan Municipal de Vivienda y Suelo, que podrá aumentar este porcentaje para atender las necesidades del municipio".

Por otra parte y sin perjuicio de las excepciones que se establecen en el artículo citado, conviene precisar que el cómputo de edificabilidad residencial se efectuará exclusivamente sobre la nueva edificabilidad residencial que establezcan los instrumentos de planeamiento, **sin computar la correspondiente a las viviendas ya existentes**, si las hubiera, conforme al criterio de la Asesoría Jurídica de la Consejería (Informe 25-2008-F sobre Plan de Sectorización en Puerto Real).

Por lo que respecta a las **áreas homogéneas** que se delimiten en SUNC, según establece de forma expresa la LOUA, están **exentas** de la reserva de un porcentaje de la edificabilidad residencial para vivienda protegida.

5. CONCLUSIONES

Tras las sucesivas modificaciones introducidas, la LOUA incluye como SUNC tres tipos diferentes de actuaciones de transformación:

- **Los sectores**
- **Las áreas de reforma interior**
- **Las áreas homogéneas**

- a) Los **sectores** corresponden a ámbitos de una dimensión superficial tal que resulten idóneos para su ordenación mediante planes parciales (Y ello, sin perjuicio de que el Plan General considere oportuno incorporar directamente la ordenación detallada de dichos ámbitos). En dichos sectores **serán de obligado cumplimiento los estándares establecidos en el artículo 17.1 de la LOUA** con las excepciones reguladas en el artículo 17.2.
- b) Las **áreas de reforma interior**, aunque comprenden también las tradicionales actuaciones de reforma interior propias de la ciudad del XIX, tienen ahora mayor alcance pues se incluyen en la LOUA todos aquellos supuestos de carencia de urbanización consolidada, sea cual sea el tipo de actuación, el tamaño de la actuación o el grado de ocupación por la edificación del ámbito. **Corresponderá, al planeamiento general o al plan especial de reforma interior, establecer los estándares dotacionales que resulten pertinentes** en función de las características de cada ámbito, estándares que deberán justificarse expresamente en los citados instrumentos de planeamiento.
- c) Las **áreas homogéneas** corresponden a las actuaciones de dotación de la legislación estatal de suelo, y se trata de ámbitos continuos o discontinuos, para los que se propone un incremento dotacional por causa de un **incremento del aprovechamiento objetivo** derivado de un aumento de edificabilidad, densidad o de cambio de uso. El incremento de las dotaciones que se precisen se calculará a partir de la **media dotacional** de la zona de suelo urbano donde se localice la actuación de dotación. Se trata, en rigor, de actuaciones sobre suelo urbano consolidado que, por mor de la propia actuación, pasan a la categoría de suelo urbano no consolidado.

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

c/ Pablo Picasso, s/n. 41071. Sevilla 6



Código:	BY57467270KKGB7fEZ-LPNCZHF5w0i	Fecha	29/08/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/6

