

INSTRUCCIÓN 9/2019, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO, RELATIVA A LAS ACTUACIONES DE INCREMENTO DE APROVECHAMIENTO EN SUELO URBANO

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 algunas dudas sobre los **criterios de interpretación de las actuaciones de incremento de aprovechamiento reguladas en el artículo 45, en relación al artículo 36 de la LOUA** que han sido objeto incluso de pronunciamiento del Consejo Consultivo de Andalucía.

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 dudas suscitadas.

1. REGULACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DEL SUELO ESTATAL Y EN LA LOUA.

El artículo 7.1.b del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana define a las **actuaciones de dotación** como aquellas que tienen por objeto:

"Incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste."

Por su parte, el artículo 45.2.B.c 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 (LOUA) incluye dentro del **suelo urbano no consolidado** aquellos terrenos que precisan una **actuación de transformación urbanística** por, entre otras circunstancias:

"Precisar de un 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 parcelas integradas en áreas homogéneas respecto al aprovechamiento preexistente".

Y añade que:

"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, cuando dicho incremento comporte un aumento del aprovechamiento objetivo superior al diez por ciento del preexistente."



Código:	BY574841RUFJMT0zM-34zVTIzoHVCx	Fecha	11/09/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/5



Finalmente, el artículo 36.2.a.2ª de la LOUA indica que:

“Toda innovación que aumente el aprovechamiento lucrativo de algún terreno, desafecte el suelo de un destino público a parques y jardines, dotaciones o equipamientos, o suprima determinaciones que vinculen terrenos al uso de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones previstas respecto al aprovechamiento, sin incrementar éste en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otro.”

De igual modo el artículo 36.2.a.5ª de la LOUA exige que:

“Toda innovación que tenga por objeto el cambio de uso de un terreno o inmueble para su destino a uso residencial habrá de contemplar la implementación o mejora de los sistemas generales, dotaciones o equipamientos en la proporción que suponga el aumento de la población que ésta prevea y de los nuevos servicios que demande, o, en su caso, por su equivalente en dinero cuando concurran las circunstancias establecidas en el artículo 55.3.a).”

A la vista de lo anterior cabe señalar:

1º En la legislación estatal del suelo, son **actuaciones de dotación** las que tienen por objeto **incrementar las dotaciones públicas** por causa de un aumento de edificabilidad o densidad o por los nuevos usos asignados.

En la LOUA, sin embargo, se considera que se precisa de una **actuación de transformación urbanística**, lo que supone la inclusión de los terrenos en la categoría de suelo urbano no consolidado, cuando es necesario un **incremento dotacional causado por un incremento del aprovechamiento objetivo** derivado, eso sí, de un aumento de edificabilidad o densidad o de un cambio de uso en un ámbito determinado.

Para el legislador estatal, lo relevante son las determinaciones del planeamiento que generan la necesidad de **nuevas dotaciones** mientras que, para el legislador andaluz, en línea con otros legisladores autonómicos, lo relevante, a efectos de determinar la necesidad de nuevas dotaciones, es la existencia de un **incremento del aprovechamiento objetivo** (ver artículos 45.2.B.c y 36.2.a.2ª de la LOUA).

En cualquier caso, de conformidad a lo previsto en la legislación estatal, no se podrán considerar actuaciones de dotación o de incremento de aprovechamiento aquellas que requieran la reforma o renovación de la urbanización del área.

2º La LOUA presume que nos encontramos ante una actuación de transformación urbanística cuando las modificaciones de la ordenación propuestas (uso, edificabilidad o densidad) supongan un incremento del aprovechamiento objetivo superior al 10 por 100 del preexistente. Por el contrario, cuando el incremento del aprovechamiento objetivo sea inferior al 10 por 100 del aprovechamiento preexistente, no se presume que exista dicha actuación de transformación urbanística, por lo que el suelo mantendrá su categoría de consolidado.

El aprovechamiento preexistente se calculará conforme a lo establecido en el artículo 59.5 de la LOUA.

En efecto, tal y como señala el Consejo Consultivo de Andalucía (ver por todos el **Dictamen 784/2015**):

“No se trata de eximir de las medidas compensatorias del artículo 36.2.a.2ª de la LOUA a aquellas modificaciones puntuales que no rebasen el 10% de la edificabilidad previamente reconocida en el planeamiento. De ser así, el citado precepto sería contradictorio, en estos casos de aumento de techo edificable, con el artículo 45.2.B.c del mismo texto legal, siendo esa conclusión inadmisibles. Lo que establece el artículo

c/ Pablo Picasso, s/n. 41071. Sevilla 2



Código:	BY574841RUFJMT0zM-34zVTIzoHVCx	Fecha	11/09/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/5



45.2.B.c es una presunción legal de lo que constituye una actuación de dotación de las que categorizan el suelo urbano como suelo urbano no consolidado. Así, el PGOU debe adscribir como suelo urbano no consolidado aquellos terrenos que requieran una actuación de transformación urbanística (dentro de las cuales se encuentra la actuación de dotación)..."

Y concluye:

"En definitiva, se presume que cuando se precisa de actuación de dotación derivada de un incremento de edificabilidad superior al 10 por ciento del preexistente, el suelo urbano consolidado afectado adquiere –o debe adquirir en planeamiento- la categoría de no consolidado, precisamente por el porcentaje notable de mejora de dotaciones que precisa. Pero cuando el suelo urbano consolidado incrementa su aprovechamiento en un porcentaje inferior al 10 por ciento del preexistente, esa actuación de dotación, por aplicación del artículo 36.2.a.2º de la LOUA, igualmente precisa el incremento proporcional de dotaciones, si bien el suelo no altera su categoría de consolidado a no consolidado".

3º En el primer caso, incremento de aprovechamiento objetivo **superior al 10 por 100** del preexistente, nos encontramos ante una actuación de transformación urbanística y el suelo deberá incluirse en la categoría de urbano no consolidado, siendo exigible el cumplimiento de los deberes y cargas previstos en el artículo 51.C de la LOUA.

En caso contrario, incremento de aprovechamiento objetivo **inferior al 10 por 100** del preexistente, el suelo mantendrá su categoría de consolidado no siendo exigible a los propietarios cesiones de terrenos dotacionales ni de un porcentaje del aprovechamiento objetivo.

No obstante, cualquiera que sea la categoría que corresponda asignar a los terrenos y las obligaciones que deban asumir los propietarios, serán exigibles –en ambos caso- las reservas **dotacionales** establecidas en los artículo 36 y 45 de la LOUA antes citados.

2. REGLAS DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

Las innovaciones de planeamiento que propongan un **cambio de uso, aumento de edificabilidad o aumento de densidad** en ámbitos de suelo urbano consolidado se ajustarán a las siguientes **reglas**:

1º En primer lugar, se determinará el **incremento del aprovechamiento objetivo** que resulte de las nuevas determinaciones (uso, edificabilidad y/o densidad) propuestas. Dicho cálculo se ajustará a los criterios que, en su caso, hubiera establecido el instrumento de planeamiento general.

2º Si el incremento de aprovechamiento objetivo es **superior al 10 por 100** del preexistente (art. 59.5 de la LOUA), se presumirá que nos encontramos ante una actuación de transformación urbanística y el suelo se incluirá en la categoría de **suelo urbano no consolidado** (artículo 45.2.B.c de la LOUA).

Por el contrario, si el incremento de aprovechamiento objetivo es **inferior al 10 por 100** del aprovechamiento preexistente, el suelo mantendrá su categoría de **suelo urbano consolidado**.

3º La presunción establecida en el artículo 45.2.B.c de la LOUA opera solo, tal y como dictamina el **Consejo Consultivo**, a los efectos de determinar la **categoría** en la que deben incluirse los terrenos pues las **exigencias dotacionales** son necesariamente las que resultan de la aplicación de las determinaciones de los **artículos 36 y 45 de la LOUA**, como ya hemos indicado. Como indica el Consejo Consultivo en el Dictamen citado, cualquier otra



Código:	BY574841RUFJMT0zM-34zVTIzoHVCx	Fecha	11/09/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/5



interpretación "llevaría pareja, de forma inevitable, la merma dotacional y la derogación singular del artículo 36.2.a.2º de la LOUA".

4º Los suelos necesarios para mantener la proporcionalidad y la calidad de las **dotaciones** (sistemas locales y, en su caso, sistemas generales) en proporción con el incremento de aprovechamiento urbanístico sobre el aprovechamiento preexistente, se calcularán:

a) Los **sistemas locales**, conforme a la media dotacional resultante de la zona de suelo urbano en la que estén incluidos dichos terrenos. La **media dotacional** de las distintas zonas del suelo urbano se determinará -si no estuviera ya fijada en el PGOU- por la **cuota** que resulte entre la superficie dotacional y la edificabilidad global de la zona (artículo 10.2.A.g de la LOUA).

Para el cálculo de estas dotaciones y dado que la media dotacional se expresa en metros cuadrados de techo (m2t) mientras que el incremento de aprovechamiento se expresa en unidades de aprovechamiento (UAs), se hace necesario homogeneizar previamente los datos de partida.

b) Los **sistemas generales** para mantener la proporcionalidad y suficiencia de los mismos alcanzada en el municipio conforme, en su caso, al parámetro establecido en el instrumento de planeamiento general del municipio, cuando la modificación tenga por objeto el cambio de uso de un terreno o inmueble para su destino a uso residencial.

5º En caso de un incremento de aprovechamiento superior al 10 por 100 (**suelo urbano no consolidado**), una vez cuantificadas las dotaciones locales y generales, se procederá a delimitar el **área homogénea** con la identificación de 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).

En este caso los propietarios tienen la **obligación** de:

a) **Ceder los terrenos destinados a dotaciones públicas** necesarios para mantener la proporción alcanzada anteriormente entre dotaciones y determinaciones del planeamiento. Dicho deber deberá cumplimentarse preferentemente dentro del ámbito (en su caso, mediante complejo inmobiliario) o fuera del ámbito, si lo anterior no fuera viable. Esta cesión podrá sustituirse por su equivalente económico en los casos previstos en la legislación urbanística, es decir, en las modificaciones de planeamiento (artículo 55.3.a de la LOUA) y para las dotaciones derivadas de los incrementos de aprovechamiento, pero no para los suelos necesarios para compensar la desafección del destino público de un suelo destinado a parques, jardines, dotaciones o equipamientos (artículo 36.2.c) 2º) de la LOUA).

b) **Ceder los terrenos donde se localice el porcentaje del incremento del aprovechamiento** que establezca el instrumento de planeamiento. Dicho porcentaje que será en general del 10 por 100, aunque podrá ser incrementado o disminuido por el planeamiento, de forma motivada, hasta el 15 ó 5 por 100, respectivamente. Dicho deber podrá ser sustituido también motivadamente por su equivalente económico en los casos previstos en la legislación urbanística (artículo 55.3.b de la LOUA).

6º En caso contrario (incremento de aprovechamiento inferior al 10 por 100) el suelo mantiene su categoría de **suelo urbano consolidado**. Al no tratarse de actuación de transformación urbanística, **no existe deber de cesión** por parte de los propietarios, ni de terrenos dotacionales ni de un porcentaje del aprovechamiento lucrativo, aunque si existe obligación de prever las dotaciones necesarias que se calcularán conforme a lo señalado en el apartado 4º anterior.



Código:	BY574841RUFJMT0zM-34zVTIzoHVCx	Fecha	11/09/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/5



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



Código:	BY574841RUFJMT0zM-34zVTIzoHVCx	Fecha	11/09/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/5

