

INSTRUCCIÓN 10/2019, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO, SOBRE EXENCIÓN DE LA RESERVA DE SUELO PARA VIVIENDA PROTEGIDA EN DETERMINADOS ÁMBITOS DE PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

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 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, complementada posteriormente por el artículo 3.2.b) del Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, **la exigencia de la reserva con destino a viviendas protegidas** a las que hace referencia el artículo 10.1.A.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, respecto a los instrumentos de planeamiento de desarrollo que se encuentran en los supuestos previstos en los dos preceptos antes citados, viene planteando algunas dudas y ha sido motivo también de reiteradas consultas a la Dirección General de Urbanismo, que aún no habían sido resueltas.

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. ANTECEDENTES

La **Disposición Transitoria Única** de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo (en adelante, Ley 13/2005), establece que:

"1. La localización de las reservas de terrenos con destino a viviendas protegidas a las que hace referencia el artículo 10.1.A.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, será exigible desde la entrada en vigor de esta Ley, en los supuestos y forma establecidos en el artículo 23 de la misma, a todos los nuevos sectores que se delimiten en suelo urbanizable no sectorizado.

2. Esta determinación será igualmente de aplicación a los Planes Parciales de Ordenación que desarrollen sectores ya delimitados en los instrumentos de planeamiento general vigentes, estuvieren éstos adaptados o no a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, si su aprobación inicial se produce con posterioridad al 20 de enero de 2007".

Por otra parte, en el art. 3.2.b) del Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas (en adelante Decreto 11/2008), se establece que:

"La reserva de vivienda protegida no será exigible a los sectores que cuenten con ordenación pormenorizada aprobada inicialmente con anterioridad al 20 de enero de 2007, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria única de la Ley 13/2005, de 11 de septiembre, ni en aquellas áreas que cuenten con ordenación pormenorizada, aprobada inicialmente, con anterioridad al inicio del trámite de aprobación del documento de adaptación parcial al que se refiere este artículo".

c/ Pablo Picasso, s/n. 41071. Sevilla 1



Código:	BY5748301BJ1UX4WKFNVkHqhuf6Us	Fecha	03/10/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/4



De lo anterior se deduce que la legislación urbanística establece la fecha de **aprobación inicial** de los instrumentos de planeamiento de desarrollo (sectores o áreas de reforma interior) como el momento clave para determinar si, a dichos instrumentos, les es exigible o no la reserva para vivienda protegida prevista en el artículo 10.1.A.b) de la LOUA.

Existen, sin embargo, instrumentos de planeamiento de desarrollo que, estando eximidos de establecer la reserva de vivienda protegida por contar con aprobación inicial anterior a las fechas mencionadas, experimentan determinadas incidencias posteriores a dicha aprobación inicial (archivo, nulidad, innovaciones o cambios, sustanciales o no), planteándose la duda sobre la procedencia de exigir o no la reserva citado a la vista de la nueva situación.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA CUESTIÓN PLANTEADA

2.1. Exención de la reserva para VP (Ley 13/2005 y Decreto 11/2008)

El Decreto 11/2008, en desarrollo de la Ley 13/2005, establece que *"La reserva de vivienda protegida **no será exigible a los sectores** que cuenten con ordenación pormenorizada aprobada inicialmente con anterioridad al 20 de enero de 2007, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria única de la Ley 13/2005, de 11 de septiembre, **ni en aquellas áreas** que cuenten con ordenación pormenorizada, aprobada inicialmente, con anterioridad al inicio del trámite de aprobación del documento de adaptación parcial al que se refiere este artículo"*.

En consecuencia, para los instrumentos de planeamiento de desarrollo, que se encuentren en alguno de los dos supuestos anteriores (sectores con aprobación inicial anterior al 20 de enero de 2007 o áreas de reforma interior con aprobación inicial anterior al inicio del trámite de aprobación del documento de adaptación parcial a la LOUA), **no será exigible, en principio, la reserva para vivienda protegida.**

2.2. Introducción de modificaciones sustanciales tras la aprobación inicial

En el supuesto de Planes Generales y Planes de Ordenación Intermunicipales, la LOUA considera que son **modificaciones sustanciales** las que *"afecten sustancialmente a determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural o bien alteren los intereses públicos tutelados por los órganos o entidades administrativas"* que hubieran emitido los informes previstos legalmente como preceptivos o gestoras de intereses públicos con relevancia o incidencia territorial.

Por lo que respecta a los instrumentos de planeamiento de desarrollo, la LOUA no indica cuando se consideran que las modificaciones introducidas durante la tramitación del documento tienen carácter sustancial. De una lectura literal de la Ley andaluza podría llegar a sostenerse que, en los instrumentos de planeamiento de desarrollo y dejando al margen los intereses públicos afectados, no existirían modificaciones sustanciales en cuanto dichos instrumentos **no pueden alterar** la ordenación estructural prevista por el Plan General.

Sin embargo, dicha lectura no se ajusta a los criterios mantenidos por la Jurisprudencia, debiendo entender como **modificaciones sustanciales** *"aquéllas que comportan un nuevo modelo de planeamiento y que supongan un cambio sustancial en la concepción del planeamiento inicialmente ideada"* (STSJ de Castilla y León de 9 de julio de 2019, referida a un **Plan Parcial** y que cita las STS del 15 enero de 2000, 30 abril de 2001 y 17 noviembre de 2005).



Código:	BY5748301BJ1UX4WKFNVkHqhuf6Us	Fecha	03/10/2019	
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/4	

Cambio sustancial que tiene como **límite** las propias competencias o capacidades del instrumento de planeamiento de desarrollo y que, por consiguiente, podrá afectar a la ordenación pormenorizada potestativa del ámbito pero no a las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural o a la ordenación pormenorizada preceptiva establecida por el Plan General, dado que, de alterar estas últimas, sería necesaria la tramitación, previa o simultánea, de la correspondiente innovación del instrumento de planeamiento general.

En cualquier caso, de existir **modificaciones sustanciales** durante la tramitación del instrumento de planeamiento de desarrollo, la consecuencia no sería la imposibilidad de continuar dicha tramitación, sino la necesidad de someter los citados instrumentos a un nuevo trámite de información pública previamente a la aprobación definitiva o -en su caso- provisional.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2018 (recurso 978/2017) introduce un interesante matiz en su conocida doctrina sobre los cambios sustanciales al afirmar que: *"no resulta necesario reiterar la información al público si el cambio se ha introducido como consecuencia de la emisión de un informe sectorial preceptivo y vinculante"*.

En cualquier caso, tanto los planes parciales como los planes especiales de reforma interior que estuvieran exentos de prever la reserva para VP a que hace referencia el artículo 10.1.A.b) de la LOUA por haberse aprobado inicialmente antes de las fechas indicadas en la Ley 13/2005 y en el Decreto 11/2008, **seguirán exentos de prever la citada reserva** aun cuando, en la tramitación de los citados instrumentos de planeamiento de desarrollo, se introduzcan modificaciones sustanciales de la ordenación pormenorizada potestativa, pues dichos cambios forman parte del propio procedimiento.

En idéntico sentido, **los nuevos acuerdos de aprobación inicial** que pudieran haber adoptado los Ayuntamientos durante la tramitación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo que traigan causa en la introducción de modificaciones sustanciales en la ordenación detallada del ámbito, **no determinarán por sí solos la necesidad de prever la reserva para VP** que establece el artículo 10.1.A.b) de la LOUA, pues dicha aprobación inicial **no sería en rigor necesaria**, como ya se ha indicado, cuando simplemente se incorporen, durante la tramitación del instrumento de planeamiento de desarrollo, modificaciones que afecten a la ordenación pormenorizada sustantiva, se consideren o no sustanciales las citadas modificaciones.

2.3. Modificaciones de los planes parciales o de los planes especiales eximidos de la reserva para VP.

De igual modo, tampoco será necesario prever reserva para VP en el caso de **modificación** de planes parciales o planes especiales de reforma interior ya aprobados definitivamente que no hubieran previsto la citada reserva por haber sido aprobados con anterioridad a las fechas antes indicadas (sectores de planeamiento parcial con aprobación inicial anterior al 20 de enero de 2007 y a las áreas de reforma interior con aprobación inicial anterior al inicio del trámite de aprobación del documento de adaptación parcial a la LOUA), tenga o no carácter sustancial, en el sentido antes indicado, la citada modificación del instrumento de planeamiento de desarrollo.

2.4. Nueva aprobación inicial por nulidad o archivo del planeamiento de desarrollo

Cuestión distinta es que, por **decaer la tramitación** del instrumento de planeamiento de desarrollo por archivo del expediente durante su tramitación o por nulidad del mismo tras



Código:	BY5748301BJ1UX4WKFNVkHqhuf6Us	Fecha	03/10/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/4



su aprobación definitiva, se decidiese iniciar la tramitación de un **nuevo instrumento de planeamiento, adoptando nuevo acuerdo de aprobación inicial.**

En este caso, **el nuevo instrumento de planeamiento de desarrollo deberá prever la reserva para VP** a la que hace referencia el artículo 10.1.A.b) de la LOUA.

No obstante, cuando para dicho ámbito el expediente de adaptación parcial a la LOUA del instrumento de planeamiento general **no hubiese incorporado las correcciones de edificabilidad y/o densidad** necesarias para mantener el aprovechamiento anterior a las que se refiere el artículo 3.2.b) del Decreto 11/2008, por haberse aprobado inicialmente el citado instrumento de planeamiento de desarrollo antes del 20 de enero de 2007 en el caso de los sectores de planeamiento parcial y antes del inicio del trámite de aprobación del documento de adaptación parcial a la LOUA en el caso de las áreas de reforma interior, **el nuevo instrumento de planeamiento de desarrollo que se tramite podrá incorporar los citados ajustes de edificabilidad y/o densidad, debiendo efectuarse dicha incorporación mediante la corrección previa del expediente de adaptación parcial a la LOUA.**

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:	BY5748301BJ1UX4WKFNVkHqhuf6Us	Fecha	03/10/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/4

