

INSTRUCCIÓN 12/2019, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO, SOBRE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LOUA RELATIVAS A LOS PROYECTOS DE DELIMITACIÓN DE 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 frente a lo regulado en la anterior legislación estatal, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) apostó por la figura del **plan general como único instrumento** de planeamiento general válido.

No obstante, pese al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la LOUA, la realidad es que, muchos pequeños municipios no disponen aún de la citada figura de planeamiento general por lo que vienen siendo regulados mediante las normas de aplicación directa de la legislación urbanística o, en el mejor de los casos, mediante los desactualizados Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU), instrumentos de la anterior legislación estatal que, aunque posteriormente suprimidos, habían sido incorporados por la LOUA inicialmente en su Disposición Transitoria Séptima.

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, la situación actual en orden a la **posibilidad de formular, en los pequeños municipios, un nuevo proyecto de delimitación de suelo urbano o la de adaptar los ya vigentes,**

1. RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LOUA PARA LOS MUNICIPIOS CON PROYECTO DE DELIMITACIÓN DE SUELO URBANO VIGENTES

El Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano configurado por la legislación estatal, es una figura subsidiaria para el caso de inexistencia de planeamiento general, que tiene por objeto delimitar el perímetro de los terrenos del ámbito a que se refiere que, por contar con los servicios mínimos de urbanización o encontrarse en áreas consolidadas de la edificación, tengan la consideración de suelo urbano, quedando el resto clasificado como suelo no urbanizable. Su función se reduce a delimitar el suelo urbano del no urbanizable, imposibilitando las actuaciones de transformación urbanística, por cuanto no se contempla el suelo urbanizable. La práctica urbanística ha consolidado esta figura como instrumento adecuado para los municipios con escasa problemática urbanística y territorial.

En los municipios con **proyecto de delimitación de suelo urbano (PDSU) vigente a la entrada en vigor de la LOUA**, podrá optarse por:

a) Mantener el PDSU vigente con distinción, en su caso, del suelo urbano consolidado (Disposición Transitoria Primera de la LOUA)

La LOUA establece el mantenimiento de la **vigencia** de los PGOU, NNSS y PDSU, vigentes a la entrada en vigor de la ley andaluza, hasta su revisión o total cumplimiento:



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

Código Seguro De Verificación:	BY574KF3BGHUK485G4472FN982L97M	Fecha	12/12/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/7



“(…) todos los Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal o Delimitaciones de Suelo Urbano y los restantes instrumentos legales formulados para su desarrollo y ejecución que, habiéndose aprobado conforme a la legislación sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, general o autonómica, vigente a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, estuvieren en vigor o fueran ejecutivos en tal momento, **conservarán su vigencia y ejecutividad** hasta su revisión o su total cumplimiento o ejecución conforme a las previsiones de ésta” (DT Segunda LOUA).

Mientras los instrumentos de planeamiento se revisan, y sin perjuicio de mantener su vigencia, los preceptos de la LOUA de los Títulos II, IV, VI y VII son de aplicación directa.

“Desde la entrada en vigor de esta Ley serán de aplicación íntegra, inmediata y directa, cualquiera que sea el instrumento de planeamiento que esté en vigor y sin perjuicio de la continuación de su vigencia, los títulos II, III, VI y VII de esta Ley.” (DT Primera LOUA)

No obstante, en lo que respecta a la clasificación del suelo, serán de aplicación directa las reglas clasificatorias de la Disposición Transitoria Primera “Clasificación del suelo a los efectos de su régimen urbanístico” y, por consiguiente:

- a) Tendrá la consideración de **suelo urbano consolidado** el que cumpla con las condiciones indicadas en el artículo 45.2.A) de esta Ley cuando el municipio disponga de Plan General de Ordenación Urbana, Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal o Delimitación de Suelo Urbano y cuente con ordenación pormenorizada que permita la edificación y no requiera la delimitación de unidades de ejecución. El resto del suelo clasificado como urbano a la entrada en vigor de esta Ley tendrá la consideración de **suelo urbano no consolidado**.
- b) (...)
- c) El suelo clasificado como **no urbanizable** por el planeamiento urbanístico vigente al tiempo de entrada en vigor de esta Ley continuará teniendo dicha condición.
- d) Tendrán la consideración de **suelo no urbanizable de especial protección** aquellos terrenos vinculados a esta clase de suelo por la legislación ambiental cuando su régimen exija dicha especial protección.

Es decir, mientras no se revisen, **se mantiene** la delimitación y clasificación del suelo urbano efectuada por el PDSU vigente, debiendo considerarse **suelo urbano consolidado** el que cumple los criterios del artículo 45.2.a de la LOUA, dispone de ordenación detallada y no requiera delimitar unidades de ejecución. El resto del suelo urbano del PDSU vigente tendrá la consideración de **suelo urbano no consolidado**.

Por lo que respecta al suelo no urbanizable, se considera **suelo no urbanizable de especial protección** el clasificado como no urbanizable por el PDSU vigente y vinculado a esta clase de suelo por la legislación ambiental cuando su régimen exija dicha especial protección.

Para distinguir el **suelo urbano consolidado**, la LOUA permite formular una **delimitación de suelo urbano consolidado**, estableciendo el procedimiento para su tramitación:

“Sin perjuicio de la aplicación directa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el municipio podrá redactar una **delimitación del suelo urbano consolidado** que, tras el trámite de información pública por el plazo de veinte días, le corresponderá aprobar. El acuerdo de aprobación será publicado en el Boletín Oficial de la

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



Código Seguro De Verificación:	BY574KF3BGHUK485G4472FN982L97M	Fecha	12/12/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/7



Provincia y comunicado a la Consejería competente en materia de urbanismo, junto con un ejemplar del documento." (DT Primera 1.1º.a) de la LOUA)

b) Adaptar el PDSU vigente a la LOUA (Disposición Transitoria Segunda de la LOUA)

Sin perjuicio de su vigencia indefinida y de la aplicación, directa o mediante delimitación de suelo urbano consolidado, de los criterios establecidos en la Disposición Transitoria Primera ya comentada, la LOUA admite la posibilidad de **adaptar** los PDSU vigentes.

En efecto:

"No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, los municipios podrán formular y aprobar **adaptaciones de los Planes y restantes instrumentos**, que podrán ser totales o parciales. Cuando las adaptaciones sean parciales deben alcanzar, al menos, al conjunto de las determinaciones que configuran la ordenación estructural." (primer párrafo del apartado 2 de la Disposición Transitoria Segunda LOUA)

En todo caso, y para evitar dudas interpretativas, la LOUA establece que:

"La Consejería competente en materia de urbanismo, con la finalidad de contribuir a una adecuada adaptación de los planes a esta legislación, podrá aprobar **instrucciones orientativas** sobre el contenido, plazos y alcance de dichas adaptaciones." (tercer párrafo del apartado 2 de la Disposición Transitoria Segunda LOUA)

En aplicación de dicho precepto, mediante la presente Instrucción, las siguientes reglas interpretativas:

- 1º) La adaptación supone la **adecuación** de los PDSU vigentes a los criterios de **clasificación** de la LOUA (que no tienen necesariamente que coincidir con los criterios de la disposición transitoria primera, que es el supuesto anterior).
- 2º) En consecuencia, tendrán la consideración de **suelo urbano** los terrenos que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 45 de la LOUA.
- 3º) Tendrá a consideración de **suelo no urbanizable** el resto de los terrenos del término municipal.
- 4º) La adaptación podrá distinguir el **suelo urbano no consolidado**.
- 5º) De igual modo, tendrán la consideración de **suelo no urbanizable de especial protección** los terrenos vinculados a la clase de suelo no urbanizables por la legislación ambiental cuando su régimen exija dicha especial protección.
- 6º) Además de la clasificación del suelo, **la Adaptación** podrá incorporar el contenido de los PDSU a formular en los municipios sin planeamiento general (ver al respecto el apartado 2.2 de la presente Instrucción).
- 7º) De igual modo, el **trámite** de las **adaptaciones** se ajustará al mismo trámite a seguir en los PDSU a formular en los municipios sin planeamiento general (ver al respecto el apartado 2.3 de la presente Instrucción).
- 8º) Dado que el PDSU se limita esencialmente a aplicar las determinaciones clasificatorias y las normas de aplicación directa de la LOUA, determinando una situación preexistente de carácter fáctico o real, no estará sometido a evaluación ambiental estratégica.



c/ Pablo Picasso, s/n. 41071. Sevilla 3

Código Seguro De Verificación:	BY574KF3BGHUK485G4472FN982L97M	Fecha	12/12/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/7



2. MUNICIPIOS SIN PLANEAMIENTO GENERAL (Disposición Transitoria Séptima de la LOUA)

Cuestión diferente es la situación de los municipios que **carecen de planeamiento general**. Para ellos la LOUA indica:

"En los municipios que, al tiempo de entrada en vigor de esta Ley, no cuenten aún con Plan General de Ordenación Urbana, Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal o Delimitación de Suelo Urbano se estará a lo previsto en la disposición transitoria séptima. (apartado e) de la DT segunda 1.1º LOUA)

La Disposición Transitoria Séptima establece literalmente:

"En los municipios que, al tiempo de entrada en vigor de esta Ley, no cuenten con planeamiento general, el suelo del término municipal se entenderá clasificado en **urbano y no urbanizable**, integrando esta última clase todos los terrenos que no deban adscribirse a la primera en aplicación de los criterios establecidos en el artículo 45."

Sin embargo, la LOUA no indica ni establece cual debe ser el **instrumento** para efectuar esas delimitaciones, lo que resulta criticable. Remitir, como se deduce de la Disposición Transitoria Séptima de la LOUA, la decisión de si un terreno se debe considerar suelo urbano o no urbanizable a **cada expediente** de licencia concreto, genera una situación de inseguridad jurídica y puede propiciar arbitrariedad en la actuación administrativa. Para evitar esta situación de inseguridad parece conveniente disponer de un instrumento que clarifique la situación de los terrenos en orden a su clasificación.

A estos efectos, parece oportuno recordar que la Disposición Transitoria Séptima en su redacción original se completaba con un **segundo párrafo** que regulaba el instrumento y el procedimiento para efectuar la indicada delimitación: El **Proyecto de Delimitación de suelo urbano** (no de suelo urbano consolidado, sino de todo el suelo urbano). El párrafo indicado decía:

"El perímetro del **suelo urbano**, con distinción del **no consolidado**, se señalará mediante **Proyecto de Delimitación** de dicha clase de suelo. El Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano podrá contener, además, la determinación de las alineaciones del viario existente y de las que sean precisas para corregir sus deficiencias o insuficiencias o para completarlo. Se aprobará inicialmente por el Ayuntamiento Pleno y, previa información pública por, al menos, veinte días, definitivamente por la Consejería competente en materia de urbanismo. Será aplicable a su aprobación definitiva lo dispuesto en esta Ley para los planes de ordenación urbanística."

Este párrafo segundo de la Disposición Transitoria Séptima fue **suprimido** por el artículo único cincuenta 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, **no siendo ya de aplicación**.

A la vista de la situación descrita, se plantea la duda sobre la **posibilidad** de tramitar algún instrumento para delimitar el suelo urbano o si, por el contrario, solo es posible, en esos municipios, conceder licencias de forma individualizada y decidiendo, en cada expediente concreto, si el terreno forma parte del suelo urbano o no.

Para responder a esta duda, conviene recordar el carácter supletorio del **Reglamento de Planeamiento Urbanístico** estatal (aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio) refrendado por la Disposición Transitoria Novena de la LOUA:

c/ Pablo Picasso, s/n. 41071. Sevilla 4



Código Seguro De Verificación:	BY574KF3BGHUK485G4472FN982L97M	Fecha	12/12/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/7



Disposición transitoria novena. Legislación aplicable con carácter supletorio.

Mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final única, **seguirán aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma supletoria y en lo que sea compatible con la presente Ley** y otras disposiciones vigentes, las siguientes:

- a) Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el **Reglamento de Planeamiento**.
(...)

A efectos de la supletoriedad, conviene aclarar que, como señalaba en su alegato el Abogado del Estado y recogía la STC 61/1997 sobre la Ley 8/90 y TRLS92:

“Si la Comunidad Autónoma quiere evitar la aplicación supletoria de «mandatos prohibitivos» contenidos en normas estatales, sólo puede hacerlo dictando una norma que excluya su aplicación cuando posea competencia para dictar norma de tal tipo de aplicación preferente. La mera formulación de una política autonómica desreguladora, mientras no tenga traducción normativa, esto es, mientras no de origen a una actividad normativa autonómica, no puede ser razón para excluir la aplicación supletoria del derecho estatal y, menos aun, para impedir su mera existencia o formulación”.

O dicho de otro modo, para **no aplicar** un precepto supletorio, en este caso los PDSU del RPU, es necesaria **su derogación expresa**. La LOUA ha suprimido un precepto autonómico (segundo párrafo de la DT Séptima) sin justificación alguna, ni siquiera en la Exposición de Motivos de la Ley 2/2012, pero **no ha derogado** el precepto estatal de aplicación supletorio.

En consecuencia, en municipios sin planeamiento general **podrá tramitarse el PDSU regulado, con carácter supletorio, en los artículos 102 y 103 del RPU estatal**, aplicables en lo que sean compatibles con la LOUA.

Los citados preceptos **serán de aplicación supletoria tanto en la formulación de nuevos proyectos de delimitación de suelo urbano en los municipios sin planeamiento general (DT Séptima de la LOUA) como en la adaptación a la LOUA de los PDSU vigentes (DT Segunda de la LOUA)**.

Transcribimos en primer lugar los artículos 102 y 103 del RPU que regulan el contenido de los PDSU:

Artículo 102.

1. El Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano deberá contener el señalamiento del perímetro de los terrenos comprendidos en el mismo, considerando el resto como suelo no urbanizable.
2. El Proyecto de Delimitación podrá contener, además, las siguientes determinaciones:
 - a) Alineaciones del sistema viario existente completando con las que sean procedentes las insuficiencias de dicho sistema.
 - b) Reglamentación de las condiciones de la edificación.
3. Las alineaciones del Proyecto de Delimitación podrán completarse o reajustarse mediante el oportuno estudio de detalle, que en ningún caso podrá alterar las condiciones que para las alturas de las edificaciones establecen los artículos 74 de la Ley del Suelo y 99 de este Reglamento.



Código Seguro De Verificación:	BY574KF3BGHUK485G4472FN982L97M	Fecha	12/12/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/7



Artículo 103.

1. El Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano tendrá en todo caso los siguientes documentos:
 - a) Memoria justificativa de la delimitación propuesta, en la que se hará referencia a las delimitaciones anteriores, a la situación y estructura urbanística actual y a la edificación existente, así como a los valores estéticos de las edificaciones o conjuntos urbanos que, en su caso, deban ser protegidos.
 - b) Planos de información, como mínimo, a escala 1:5.000 sobre el topográfico, con curvas de nivel de cinco en cinco metros, reflejando información sobre edificios, dotaciones y redes de servicios públicos existentes.
 - c) Plano a escala mínima 1:2.000 de la delimitación del suelo urbano, apoyada en puntos perfectamente definidos y relacionados.
2. El Proyecto de Delimitación, cuando desarrolle las determinaciones previstas en el número 2 del artículo anterior, deberá contener, además, los siguientes documentos:
 - a) Planos a escala 1:2.000 de alineaciones y rasantes del sistema viario.
 - b) Ordenanzas reguladoras de la edificación, referidas a las condiciones higiénico-sanitarias y estéticas de aquélla, sin que en ningún caso puedan alterar las condiciones que para las alturas de las edificaciones establecen los artículos 74 de la Ley del Suelo y 99 de este Reglamento.

La referencia al artículo 74 de la Ley del Suelo debe entenderse realizada al **artículo 57** de la LOUA, siendo no obstante de aplicación y a estos efectos, por su carácter supletorio, lo dispuesto en el **artículo 99 del RPU**.

En consecuencia, tendremos:

2.1. Criterios de clasificación del suelo en los PDSU en municipios sin planeamiento general

De conformidad a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Séptima de la LOUA, el PDSU que se formule en municipios sin planeamiento general debe delimitar como **suelo urbano** el que cumple lo dispuesto en el artículo 45 LOUA, teniendo la consideración de **suelo no urbanizable** el resto de los terrenos del término municipal.

Dicho PDSU podrá diferenciar el **suelo urbano consolidado** del **no consolidado** por aplicación directa de lo dispuesto en el artículo 45 de la LOUA.

Tendrán la consideración de **suelo no urbanizable de especial protección** los terrenos vinculados a la clase de suelo no urbanizables por la legislación ambiental cuando su régimen exija dicha especial protección.

2.2. Restante contenido de los PDSU en municipios sin planeamiento general

Además, por aplicación de lo dispuesto en los artículos 102 y 103 del RPU, el PDSU **podrá** contener:

- a) **Alineaciones y rasantes** del sistema viario existente completando con las que sean procedentes de las insuficiencias de dicho sistema, mediante planos a escala 1:2.000. Dichas alineaciones podrán se completadas o reajustadas mediante Estudio de Detalle.
- b) **Reglamentación** de las condiciones de la edificación, mediante Ordenanzas reguladoras referidas a las condiciones higiénico-sanitarias y estéticas de aquélla.



Código Seguro De Verificación:	BY574KF3BGHUK485G4472FN982L97M	Fecha	12/12/2019	
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/7	



Todo ello con el alcance y contenido expresado en los citados artículos. Al respecto conviene precisar que, en ningún caso, se podrán alterar las condiciones que, para las alturas de las edificaciones, establecen los artículos 57 de la LOUA y 99 del RPU.

2.3. Tramitación de los PSDU en municipios sin planeamiento general

Finalmente, por lo que respecta a la **tramitación** del Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, también será de aplicación supletoria, lo dispuesto en el artículo 153 RPU.

Artículo 153 RPU

1. La delimitación del suelo urbano en los Municipios que carezcan de Plan General o de Normas Subsidiarias que incluyan en su contenido dicha delimitación, se practicará mediante la formulación del correspondiente proyecto, cuya redacción correrá a cargo del Ayuntamiento.
2. (...)
3. La tramitación del proyecto **se acomodará a las reglas de procedimiento establecidas para los Planes Parciales**, con la particularidad de que, una vez otorgada la aprobación provisional, el expediente se someterá a informe de la Diputación Provincial antes de su elevación a la Comisión Provincial de Urbanismo para su aprobación definitiva.
4. El acuerdo de aprobación definitiva se publicará en el «Boletín Oficial» de la provincia.

No obstante, sobre la tramitación prevista en el RPU, **deben prevalecer** las reglas de procedimiento establecidas en los artículos 31 y 32 la LOUA para los planes parciales, no siendo por tanto necesaria, en este caso, ni aprobación provisional ni informe de la Diputación Provincial y, por tanto, se seguirán los siguientes trámites:

1. Aprobación inicial por el Ayuntamiento
2. Información al público por 1 mes
3. Informe preceptivo de la Consejería competente en materia de urbanismo. Este informe se emitirá en el plazo de un mes.
4. Aprobación definitiva por el Ayuntamiento.
5. Publicación en el BOP y comunicación al órgano urbanístico competente de la Junta de Andalucía.

Dado que el PSDU se limita esencialmente a aplicar las determinaciones clasificatorias y las normas de aplicación directa de la LOUA, determinando una situación preexistente de carácter fáctico o real, no estará sometido a evaluación ambiental estratégica.

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 7

Código Seguro De Verificación:	BY574KF3BGHUK485G4472FN982L97M	Fecha	12/12/2019
Firmado Por	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	7/7

