

# CONCEPTOS DE USO EN LA LEGISLACIÓN DEL SUELO (Especial referencia a la calificación y zonificación) (1)

Por IGOR YÁÑEZ VELASCO  
Técnico de la Administración General  
Ayuntamiento de Madrid

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. USO Y CALIFICACIÓN.
  - II.1. *Estado de la cuestión.*
  - II.2. *Análisis conceptual.*
    - 1. Clasificación y uso del suelo.
    - 2. Concepto legal de calificación.
    - 3. Contenido de los usos pormenorizados.
  - II.3. *Conclusiones.*

---

(1) El título requiere una pequeña explicación: inicialmente el trabajo se iba a denominar «Conceptos de uso en la Ley del Suelo», toda vez que se comenzó cuando aún estaba en vigor la totalidad del Texto Refundido de 1992. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1997, unido al hecho de que haya varios textos legales de aplicación me han obligado, por una parte, a modificar algunos aspectos sustantivos del mismo y, por otra, el título. No obstante, entiendo que los fundamentos que me impulsaron a escribir el presente trabajo son todavía válidos, ya que se ha intentado hacer un análisis de carácter institucional con base en los principios que inspiran nuestra legislación más que con la regulación legal concreta, aunque, naturalmente, sin perder de vista ésta.

Aunque no cabe duda de que la citada sentencia ha tenido un efecto demolidor en nuestro Derecho urbanístico, lo que en cualquier caso es indudable es que el Tribunal adopta una postura clara a favor de los presupuestos básicos del sistema de propiedad urbana existente: en lo fundamental el carácter estatutario de la propiedad urbana y la separación del *ius aedificandi* del derecho de propiedad del suelo.

## III. USO Y ZONIFICACIÓN.

- III.1. *Concepto legal de zonificación.*
- III.2. *Contenido de los usos globales.*

## IV. CONCLUSIONES.

- IV.1. *Definición de uso pormenorizado.*
- IV.2. *Definición de uso global.*
- IV.3. *¿Definición de uso?*

## I. INTRODUCCION

La Ley del Suelo vigente, o más bien las leyes del suelo vigentes (2), no definen el concepto de uso del suelo; y parece entender que se trata de algo de todos conocido, es decir, que es un concepto extrajurídico cuyo significado habría de buscarse en el lenguaje común.

Nada más alejado de la realidad, el concepto de uso, que la Ley utiliza en diversos sentidos, no tiene nada que ver con el concepto de uso que se maneja habitualmente (3).

Se trata, por tanto, de un término en gran medida convencional, ya que tiene su origen en la doctrina o pensamiento urbanístico, desde el punto en que se empieza a hablar de *zonificación* en Alemania a finales del siglo XIX. La zonificación, como técnica, tiene, sin embargo, un origen anterior.

En el plano teórico, los utopistas de principios del siglo XIX observan que la especulación salvaje, derivada del naciente sistema capitalista, ha dado lugar a una serie de problemas en las ciudades: de salubridad, sociales, etc., que dificultan una vida ar-

---

En cualquier caso, el hecho de que en un futuro no muy lejano nos enfrentemos a un panorama compuesto por diecisiete regulaciones del urbanismo, hace que, si no queremos perdernos en el caos legislativo, cada vez sea menos importante conocer la regulación concreta de los supuestos, y cada vez más lo sean los fundamentos del derecho urbanístico español (si es que aún se puede hablar de un Derecho español).

(2) En concreto tenemos: 1. Lo que queda del Texto Refundido de 1992; 2. El Real Decreto Ley 5/1992, de Medidas Liberalizadoras; 3. La Ley de Medidas Liberalizadoras (nonata); 4. El Texto Refundido de 1976; 5. El Decreto Ley 3/1980, y 4. El Decreto Ley 16/1981.

(3) Del latín «*usus*», acción de usar; derecho de servirse de una cosa; ejercicio; etc.

mónica. Sostienen (4), que si se cambia la ciudad también cambiará la sociedad; por ello también se les ha denominado «*los espaciadores*». Los representantes más importantes de este movimiento son OWEN, en Inglaterra, y FOURIER, en Francia, cuyas tentativas de llevar a la práctica sus ideales fracasaron. No obstante, las ideas formuladas por ellos, han quedado integradas en la teoría del urbanismo, así: la integración de la ciudad en el campo (5), o las zonas verdes, equipamientos a los conjuntos como: escuelas, guarderías, etc.

En la práctica, la zonificación (aunque no se denominara así) se efectuaba con diversos fines, así, narra MANCUSO (6), que en la localidad de Modesto, California, en 1885, el problema de los inmigrantes chinos es el que más pesa sobre la comunidad y la Administración municipal: su intromisión en los negocios locales, el manejo directo y casi exclusivo de algunas actividades económicas, la ocupación —para el ejercicio de esas actividades o por necesidad de vivienda— de edificios y de áreas en las partes más centrales, ha alcanzado un nivel que, hoy, los habitantes juiciosos de Modesto encuentran insoportable. Después de haber intentado todo tipo de acción para impedir no sólo su expansión sino su misma supervivencia, tanto a nivel local como en lo referente a medidas de carácter gubernativo, la administración municipal de Modesto propone la siguiente solución: ¿por qué no actuar, en vez de hacerlo directamente sobre los chinos en cuanto tales, sobre las *actividades* por ellos realizadas y sobre los edificios que ocupan? ¿Y por qué no, visto que casi todos los chinos están empleados en el manejo de determinadas actividades, es decir, de lavanderías públicas —las denominadas *laundry*—, y que casi todas las lavanderías están ubicadas en una determinada zona de la ciudad; y que todas las lavanderías son puntos de encuentro de todos los inmigrantes, y que *laundry* es sinónimo de lugar de encuentro de los chinos que buscan trabajo? Ciertamente, se puede afirmar que las lavanderías son peligrosas, pueden incendiarse y, además, producen residuos hediondos; en suma, si bien se mira, constituyen un verdadero peligro para la ciudad. He aquí, entonces la idea, y su

---

(4) De forma ingenua.

(5) V.gr.: se pensaba que era importante hacer fábricas en el campo para que los empleados pudieran compaginar su trabajo en el campo y en la fábrica.

(6) En su libro *Las experiencias del zoning*.

concreta realización; la ciudad será dividida en dos *zonas*, y, en la zona central, se prohibirán, mediante una orden de la policía urbana, las lavanderías, debiendo ser eliminadas incluso las ya existentes. El plan es pronto ejecutado: se extiende un mapa de la ciudad y se traza en él la línea de demarcación entre las dos zonas: la central, al oeste del ferrocarril y al sur de G Street, y el resto de la ciudad. Enseguida es votada la ordenanza, que entra inmediatamente en vigor. El ejemplo se extiende rápidamente y ciudades como San Francisco, Sacramento y Los Ángeles adoptan ordenanzas del mismo tipo (7).

Sin embargo, no es hasta la segunda mitad del siglo cuando se formula racionalmente lo que latía en las referidas concepciones utópicas (o románticas) y en las no tan utópicas prácticas de algunas ciudades.

La elaboración teórica en la que se basa el principio de la zonificación funcional —la separación de las diversas actividades— es formulada en su conjunto por primera vez en el manual de Reinhard BAUMEISTER: *Las ampliaciones urbanas y sus aspectos técnicos, normativos y económicos* (8). La zonificación se configura como el modelo de reorganización de la ciudad, y en el plano teórico se define su carácter de «naturalidad» —y, en consecuencia, de objetividad y de cientificidad— que nunca nadie pondrá ya en duda. El carácter natural de la zonificación se funda: por un lado, en la observación del desarrollo histórico de las ciudades industrializadas (v.gr.: en Londres), en que la división en partes es visible; y, por otro, a que la ciudad se basa en la división del trabajo: «...se trata —dice BAUMEISTER— de una división del trabajo más moderna que conduce a la formación de ciudades, cuyos habitantes en general desarrollan distintos trabajos». De ahí deriva la definición de los parámetros con que opera la zonificación, y los elementos que la regulan:

---

(7) Lo cierto es que no hace falta irse tan lejos para encontrar ejemplos de zonificación, así en la *Novísima Recopilación*, de D. Juan de la Reguera y Valdelomar, de 1805, se encontraba la prohibición de fábricas de yesos en la Corte (en Madrid), lo cual es sin duda un antecedente de normas como el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre).

(8) Aunque parece que el primero que expone y teoriza la zonificación fue STÜBBEN, en 1860.

que son las **actividades** —esencialmente económicas y productivas— y la **residencia** como su corolario: las viviendas van destinadas a diferentes clases de habitantes en tanto que representantes de actividades también distintas. En coherencia con las premisas sentadas, el «modelo» de zonificación determina tres subdivisiones zonales en una gran metrópoli del futuro: **zona comercial**, **zona industrial** y **zona residencial**. El modelo así diseñado parece, en efecto, poseer todas las características de racionalidad y objetividad, y abre el camino para su aplicación práctica.

Y, efectivamente, es Alemania el primer país que utilizaría esta técnica urbanística de una forma, por así decirlo, consciente. Bajo el impulso del Alcalde de Frankfurt am Main, Frank ADICKES, se publica la primera normativa de zonificación el 13 de octubre de 1891, que tiene un éxito inmediato, y es seguida por numerosas ciudades alemanas (9).

Posteriormente, estas técnicas fueron adoptadas por otros países, en especial en los Estados Unidos, cuyo principal exponente es el plano de zonificación de la ciudad de Nueva York de 1916 (10).

En cualquier caso, el auge y desarrollo de estas técnicas se produjo por lo que se ha venido en llamar «*arquitectura o urbanismo racionalista*», con sus dos más famosos exponentes: GROPIUS y LE CORBUSIER. FERNANDO TERÁN hizo un brillante resumen de la aportación del urbanismo racionalista: «...*los urbanistas del momento tratan de racionalizar su posición frente al hecho urbano, en un deseo de superación del romanticismo utópico de la etapa anterior, aplicando a la ciudad el análisis funcional que se impuso por aquellas fechas. Ya no se trata, como en la época anterior, de inventar una nueva realidad imaginaria, la utopía, para compararla y sustituirla por la realidad circundante, sin saber nada acerca de los medios para conseguir dicha sustitución. Ahora se trata de analizar la realidad circundante para reformarla de acuerdo con unos principios. Y el método de análisis es el que proporcionaba el pensamiento del mo-*

---

(9) Toda la información sobre la evolución de la zonificación en Alemania y Estados Unidos, en la citada obra de F. MANCUSO, *Las experiencias del zoning*.

(10) Para mayor información ver F. MANCUSO, *op. cit.*

mento: la descomposición funcional, la clasificación de las funciones principales que se desarrollan en el seno de la ciudad y el desmembramiento de ésta en zonas correspondientes a cada una de estas funciones. Es así como se justifica teóricamente una de las más importantes y decisivas incorporaciones al Urbanismo: **la zonificación**, el principio según el cual el planeamiento se manifiesta, en primer lugar, por un esfuerzo de puesta en orden que tiende a fijar para cada actividad humana el lugar que mejor le conviene, desde el punto de vista de su utilización y su funcionamiento, y que se concreta por una serie de delimitaciones y localizaciones sobre un fondo de plano topográfico, completadas por indicaciones y reglamentaciones relativas a la naturaleza, importancia y aspecto de las construcciones susceptibles de ser edificadas en cada sitio. En nombre de este principio se consuma la disociación funcional de la ciudad y se postula la localización obligatoriamente predeterminada y clasificada, no ya sólo de la industria respecto a la residencial sino también del comercio, del deporte, del descanso y la diversión».

Ello, naturalmente, tuvo su reflejo en la legislación, primero de Inglaterra (*Town Planning Act*), luego de Francia, y finalmente en todos los demás países, y, por supuesto, también el nuestro.

No cabe duda, por tanto, de que la zonificación es una institución básica en el urbanismo contemporáneo. GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO (11) lo definen como «la operación en virtud de la cual una determinación pública reserva zonas concretas de la ciudad para unos **usos** determinados, prohibiendo otros. Zonificar (12) es así repartir utilidades del suelo diferentes dentro del espacio urbano». Desde este punto de vista, pues, cuando se habla de «usos» o, en palabras del citado autor, de «utilizaciones» del suelo, nos estamos refiriendo al destino o aprovechamiento que se va a imponer a un terreno, pero no cualquiera, es decir, no se trata de que se establezca: «aquí va un edificio de oficinas», «aquí uno de viviendas», «aquí una fábrica»; sino de separar grupos homogéneos de actividades humanas (artificiales) de modo que se consigan los objeti-

---

(11) En su excelente manual *Lecciones de Derecho Urbanístico*.

(12) Desde el punto de vista teórico y en un sentido amplio, ya que desde el punto de vista legal, como más adelante analizaremos, significa otra cosa, pero más concreta.

vos funcionalistas o sanitarios (informe CHADWICK) (13) que dieron origen a esta técnica (14).

Es lógico por ello que el «uso» tenga su lugar natural en la técnica del planeamiento, tanto es así que, como dicen GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO (*Op. citada*), la determinación pública de las zonificaciones supone en el orden de los principios jurídicos un paso capital; ya que hasta ese momento los planes de urbanización, de apertura de vías, ensanche o reforma interior, son únicamente planes o proyectos de obras y, esencialmente, de las obras viarias y de dotaciones de servicios colectivos. Pero cuando el plan de urbanismo *zonifica* hace algo totalmente distinto: no es ya el simple plan o proyecto de obras, **es una determinación que vincula a la propiedad del suelo** de todo el ámbito planeado en cuanto que permite sobre toda ella, incluso impone positivamente, unos *usos* determinados y excluye otros. Se produce por tanto una alteración radical del viejo derecho de propiedad (15), ya que con anterioridad el propietario no encontraba más límite a sus facultades dominicales que el respetar las alineaciones, mientras que con el instrumento de la zonificación, se va a penetrar más profundamente en el viejo reducto de la propiedad privada, hasta llegar a su mismo núcleo de libertad o facultad de uso (16).

---

(13) El *Report on an inquiry into the sanitary conditions of the labouring population of Great Britain*, encomendado en 1839 a los *Poor law commissioners* (Comisionados de la Ley de los Pobres), y que redactó Edwin CHADWICK, exponiendo con datos muy minuciosos las lamentables condiciones de los trabajadores británicos en las ciudades, proponiendo medidas legislativas concretas en materia de alcantarillado, suministro de agua potable, calles, patios, parques como elementos de aireación y ventilación, y la *separación de viviendas e industrias* (zonificación), etc.

(14) Lo cierto, sin embargo, es que hoy día la técnica está en crisis, pero ello no ha tenido un reflejo en la legislación urbanística que todavía sigue anclado en esta concepción.

(15) Con su manifestación más clara en el art. 348 del Código civil que dice «*La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*», trasunto templado de la más categórica definición del Código civil Napoleónico como «*...el derecho de gozar y disponer de los bienes de la manera más absoluta*».

(16) Es interesante resaltar que el mayor problema que encontraban los dirigentes municipales americanos al intentar trasladar el modelo de zoning alemán fue la posible inconstitucionalidad de las medidas que restringieran el uso de la propiedad y, por consiguiente, las libertades civiles.

No obstante, aunque admitamos que, efectivamente, el «uso» tiene su lugar natural en la técnica del planeamiento —ya veremos cómo—, lo cierto es que en la Ley del Suelo la palabra «uso» es más rica en significados de lo que su simple adscripción a la técnica de la zonificación (término que, por otro lado, la Ley utiliza poco) permite suponer.

Ello que nos lleva al título del análisis que se va a efectuar, ya que lo que se va a intentar analizar son los diferentes conceptos o enfoques que la Ley del Suelo utiliza al referirse al término «uso» en la calificación y en la zonificación (17).

## II. USO Y CALIFICACIÓN

### II.1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Cualquier manual de derecho urbanístico que se precie, lo primero que hace al tratar este tema es definir lo que es «*calificación*» del suelo. Tradicionalmente, además, se suele dar como buena la de ROMERO SAURA, que dice que, mientras el término clasificación se reserva para significar «*la técnica de categorización del suelo según su destino urbanístico básico, es decir, para su división en los tipos de suelo urbano, urbanizable programado o no y no urbanizable*». Por su parte, la «calificación» se aplica para designar «*la subdivisión en zonas de las anteriores clases, categorías o tipos de suelo, para la asignación a aquéllas de específicos contenidos o aprovechamientos urbanísticos [usos pormenorizados (18) o usos específicos]*».

---

(17) No cabe duda de que el término «uso» se utiliza en más sentidos por la Ley, pero nos vamos a limitar a éstos dos, que junto con el concepto de «uso» como facultad dominical —cuyo análisis excedería los límites de cualquier trabajo breve— son los principales.

(18) Ello además ha tenido eco en la jurisprudencia, así la STS 5.11.1986 dice «*Si bien el art. 76.6 RPU prohíbe que el Plan Especial sustituya al Plan General en la función **clasificadora**, que consiste en asignar a los terrenos alguno de los tipos de suelo urbano, urbanizable o no urbanizable a que se refiere el art. 77 del TRLS, esto es bien distinto de, respetando esa clasificación, modificar el **destino** o **uso** de los terrenos, pues una cosa es la clasificación del suelo en uno de esos tres tipos y otra la **calificación del uso pormenorizado** de los terrenos comprendidos dentro de cada uno de ellos (Cfr.: STS 21.03.1984)*», que aclara de forma incontestable la diferencia entre ambas categorías.



Sin embargo, continúa diciendo dicho autor, «*es evidente que ambas técnicas, tal como se han expuesto, no tienen naturaleza distinta: en ambos supuestos se trata de otorgar al suelo una determinada cualidad*».

Por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO, haciendo un análisis más global, desde el punto de vista de la zonificación y de la evolución histórica del planeamiento, exponen una doctrina que, en resumen, dice, que: la **zonificación**, como técnica urbanística, determinante del estatuto jurídico de la propiedad, en tanto en cuanto otorga los usos o aprovechamientos urbanísticos a los terrenos, se efectúa, con carácter general en un doble escalón de planeamiento: 1.º) en el escalón del Plan General mediante la **clasificación** del suelo, que establece su **destino urbanístico básico**; y 2.º) en el escalón del Plan Parcial, mediante la **calificación**, que establece los **usos pormenorizados**. Excepcionalmente, se efectúa la zonificación al margen de este esquema, para la ordenación y ejecución de sistemas generales, ya que en estos supuestos no se está determinando el estatuto de la propiedad de los terrenos afectados, pues el uso va a ser invariablemente público (19).

No cabe duda de que lo expuesto tiene indudables atractivos y probablemente mucho de acertado. Sin embargo, aún admitiendo que la Ley no utiliza los términos zonificación y calificación con propiedad (20), no es difícil ver que la construcción tiene su base en un prejuicio de partida: la introducción histórica de la zonificación en el planeamiento, y no en el propio texto de la Ley.

## II.2. ANÁLISIS CONCEPTUAL

Si queremos avanzar en la clarificación de conceptos, hay que acudir a la Ley y sus preceptos, y tratar de averiguar qué significado tienen los conceptos dentro del marco de la misma y, fundamentalmente, en lo que nos interesa, a qué se refiere la Ley cuando habla de usos en uno y otro caso.

---

(19) *Op. cit.* Este resumen no es más que una pobre imagen de la brillante y profunda exposición que hacen estos autores sobre el tema en la obra citada, páginas 446 y 453, cuya lectura recomiendo para una mejor comprensión de lo expuesto.

(20) Lo que justificaría la utilización del término «zonificación», tal y como lo hacen GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO, en un sentido amplio.

Los preceptos de la Ley que se refieren a clasificación y calificación de los terrenos son muy numerosos, menos lo son los que se refieren, al menos directamente, a la zonificación, que se analizarán en el epígrafe siguiente.

### 1. *Clasificación y uso del suelo.*

El art. 3 de la Ley, en su número 2 establece «*La competencia urbanística concerniente al **planeamiento** comprenderá las siguientes facultades: c) Dividir el territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable, o en su caso apto para urbanizar, y no urbanizable o clases equivalentes establecidas por la legislación autonómica*» (21), estamos ante lo que la Ley denomina «clasificación», ello se desprende de lo dispuesto en el art. 9.1 «*El planeamiento **clasificará** el territorio en todas o alguna de las siguientes clases: Suelo urbano, urbanizable, o en su caso apto para urbanizar y no urbanizable, o clases equivalentes a los efectos de la Ley, reguladas por la legislación autonómica*» (22).

---

(21) Este precepto fue impugnado por la Comunidad Autónoma de Cataluña que le reprochaba que su contenido material, en cuanto que establece la división del territorio municipal en las clases de suelo referidas, se encuadraba perfectamente en la competencia de urbanismo y ordenación del territorio, pero el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 20 de marzo de 1997 lo ha salvado argumentando en su Fundamento Jurídico 14.b) que «*Ha de rechazarse ... la impugnación dirigida contra el art. 3.2.c) TRLS en cuanto que esta clasificación **no implica la prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno**, pues el único contenido imperativo del precepto consiste en deferir al titular de la potestad de planeamiento la división del ámbito territorial municipal en todas o algunas de las siguientes hipótesis básicas: suelo consolidado urbanísticamente, suelo apto para el proceso urbanizador y suelo preservado de tal proceso; **supuestos básicos a los solos efectos de anudar determinadas facultades dominicales y unos criterios de valoración a su vez básicos del derecho de propiedad urbana...***».

(22) El Tribunal Constitucional en su Sentencia de 20 de marzo de 1997, en su Fundamento Jurídico 15.a) ha salvado igualmente este precepto por idénticos motivos por los que declaró constitucional el art. 3.2.c). Sorprende sin embargo que acto seguido, en la letra b) del F.J. 15, diga que el art. 11.4 (que igualaba el suelo apto para urbanizar al urbanizable a efectos de expropiación), sea declarado inconstitucional con base en que «**Clases de suelo e instrumentos de planeamiento** –*apto para urbanizar por normas subsidiarias y urbanizable programado*— que **no son sino expresión de una mera opción de la política urbanística** y para cuya configuración o enunciado carece de título competencial el Estado. De este modo y al mismo tiempo, prefigura, siquiera que sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico. Es cierto, desde luego, que el legislador

Hay que preguntarse, sin embargo, hasta qué punto supone la clasificación del suelo zonificar o asignar usos (23). Es cierto que en el art. 8 dice que «*La **utilización** del suelo y, en especial, su urbanización y edificación, deberá producirse en la forma y con las limitaciones que establezcan la legislación de ordenación territorial y urbanística y, por remisión de él, el planeamiento, de conformidad con la **clasificación** y **calificación** urbanística de los predios*», de lo que podría deducirse, dado que en la utilización de los predios ha de incluirse el uso de los mismos (como derecho subjetivo), viene determinada tanto por la clasificación como por la calificación.

---

*estatal, por virtud de las competencias reconocidas en las reglas 1.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> del art. 149.1 de la Constitución, puede determinar la aplicación y equiparación de ciertos criterios de valoración según el estado en que se encuentre el proceso de urbanización, pero, nótese bien, en sus líneas generales, sin pretensiones definitorias, y al simple objeto de fijar algunas consecuencias jurídicas que pueden llevar aparejados, como hace el art. 9.1 TRLS*». He de reconocer que no termino de entender esta argumentación, ya que al parecer está diciendo que el Estado puede establecer una clasificación para establecer un régimen jurídico básico de los terrenos, pero luego dice que no puede definir en qué consiste esa clasificación ya que eso supone imponer un modelo territorial. No tengo un conocimiento muy profundo del Derecho constitucional, y quizá la técnica argumentativa que se emplea en dicho ámbito es diversa a la que se emplea para el resto de los órdenes jurídicos, pero v.gr.: LARENZ en su famoso libro sobre Metodología al tratar la interpretación jurídica, en relación con los conceptos legales a los que se ha de anudar una consecuencia jurídica, señala que: a) se extraen del lenguaje general, b) es lenguaje técnico acuñado por la ciencia del Derecho, o, c) la definición la impone el legislador; es claro que, al menos hasta que se dictó la sentencia, estábamos ante un supuesto de esta última categoría, ya que era el legislador el que decía lo que es cada clase de suelo (asunto, por otra parte nada evidente, porque qué ha de ser cada clase de suelo es algo bastante convencional). Pero a raíz de la Sentencia, ciertamente es chocante que el legislador haya de anudar una consecuencia jurídica a un hecho o concepto cuyo contenido o definición no puede determinar. Parecería, pues, que nuestro Alto Tribunal da por supuesto un concepto de clasificación del suelo (estaríamos en el caso b) mencionado ¿o acaso sería un supuesto en que es el Tribunal el que impone el «modelo territorial?»), en cuyo caso no se entiende por qué no permite la definición al Estado, ya que se trataría únicamente incorporar un concepto ya existente a la norma legal. Otra posibilidad es que se trate de una norma en blanco, pero lo mínimo que exigen este tipo de normas es que se defina el tipo o hecho al que se anuda la consecuencia jurídica, que luego se determina para cada situación por otra norma, pero no parece que del literal de la Sentencia se pueda deducir que el Estado pueda hacer esta definición.

(23) Está claro que para el Tribunal Constitucional no lo es, ya que en tal caso habría declarado inconstitucional los arts. 3.2.c) y 9.1 del Texto Refundido de 1992.

Sin embargo, esto es sólo una impresión aparente, ya que sólo genéricamente podría entenderse que la clasificación tiene algún efecto en relación a los usos y, por ende, con la zonificación (24).

Por de pronto, la clasificación como «Suelo urbano» de un terreno no implica la atribución de ningún uso específico a éste, salvo que se quiera entender como tal «cualquier uso, específicamente urbano o no, siempre que se realice en el núcleo urbano» (25).

Por otro lado, las clasificaciones como suelo urbanizable, programado o no, y apto para urbanizar, no tienen ninguna incidencia en el régimen de los usos en tanto no se apruebe el planeamiento de desarrollo, siendo su régimen idéntico al del Suelo no urbanizable.

Lo que nos lleva a la otra categoría básica de la clasificación de los terrenos: el Suelo no Urbanizable, en este caso, la Ley sí establece una serie de usos que necesariamente han de respetarse, así, el art. 15 del Texto Refundido de 1992 (26) dice «**Destino.** Los

---

(24) Incluso entendida como lo hacen GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO.

(25) Se podría argumentar que el núcleo urbano sí limita los usos, v.gr.: el art. 4 del Reglamento de Actividades Molestas... establece que las industrias fabriles nocivas y peligrosas han de hallarse a una distancia de más de 2.000 metros del núcleo de población más cercano, pero, dejando a un lado el hecho de que habla de núcleo de población y no de núcleo urbano, es lo cierto que la legislación sectorial puede tener su incidencia de unas u otras formas en el territorio municipal, con independencia de las clasificaciones urbanísticas.

(26) Este precepto ha sido declarado conforme a la Constitución por el F.J. 16.º de la mencionada STC 20.03.1997, si bien aquí nuevamente he de manifestar que no termino de comprender la argumentación seguida por nuestro Alto Tribunal. Dice el § 2.º letra a) del citado fundamento, aquí al contrario que con el art. 11.4 dice que «...el Estado está delimitando, por vía negativa, el ámbito o alcance de la propiedad urbana que, en consecuencia queda excluida en el suelo no urbanizable, salvo en los supuestos excepcionales del art. 16. La regla sentada por el artículo 15 no desborda, en conclusión, las condiciones básicas que garanticen el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho de propiedad urbana de todos los españoles y, por tanto, encuentra cobertura en el art. 149.1.1.ª C.E, si se tiene en cuenta que no determina un concreto régimen positivo de usos en esta clase de suelos...». Lo cierto es que sorprende que diga que se hace una delimitación negativa cuando el artículo 15 se intitula «**Destino**», es decir hace una delimitación positiva del régimen del suelo no urbanizable, más aún cuando se hace una mención expresa de los usos a que se puede destinar dicho terreno, así, además, lo ha declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de febrero de 1991 (Ar. 956/91, Ponente: DELGADO BARRIO), que dice: «Este suelo

*terrenos clasificados como suelo no urbanizable, o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, conforme a lo establecido en la legislación urbanística y sectorial que los regule, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente»,* lo que parecería indicar que en este caso sí estamos ante una zonificación (27), ya que la delimitación que se hace tiene por efecto que una serie de terrenos sólo puede tener los usos a que se refiere el precepto citado; sin embargo, ello no es exacto, ya que esta limitación de usos no la hace el Plan, la hace la Ley directamente (28), y, además, respecto a ello es indiferente el hecho de que la delimitación entre una clase de suelo y otra se haga por un Plan o no, ya que puede hacerla un proyecto de delimitación del suelo urbano y los efectos jurídicos serían idénticos.

Por todo ello, difícilmente puede incluirse esta previsión legal dentro de lo que técnicamente se entiende por zonificación, ya que aunque la división tiene como efecto una separación de usos, este efecto no deriva de la propia utilización de la técnica, sino directamente de la Ley, lo que aleja al supuesto del carácter funcionalista de la técnica. Por otra parte, y en esto sí comparto la opinión del Tribunal Constitucional, predomina en la división el otro aspecto del estatuto dominical: la posibilidad de edificación urbana, real en el suelo urbano, potencial en el urbanizable y limitada en el rústico.

Otra objeción que se puede hacer a la consideración que hacen los autores citados de la clasificación como zonificación, es el hecho de que ésta no es un acto integra, ni principalmente, discrecional, al contrario se trata de un acto reglado en un elemento tan esencial de la clasificación como lo es la determinación de lo que

---

*tiene una función **positiva** que hoy aparece recogida en el artículo 5 de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y que consiste en su utilización para fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos o más ampliamente en la utilización racional de los recursos»,* creo que no hace falta una mayor aclaración del asunto.

(27) Aunque como hemos visto el Tribunal lo niega para salvar la constitucionalidad del precepto.

(28) Así se recoge de forma expresa en las SSTS 13.07.1984 y 4.12.1991.

es «Suelo urbano» (29), lo que difícilmente puede llevar a la conclusión de que dicha delimitación tiene su origen o se basa en la técnica de la zonificación (30).

A ello, además, se puede añadir el hecho de que la clasificación existe haya planeamiento o no, tanto es así que un simple Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano tiene poder para hacer esta clasificación, sin que ello tenga ninguna trascendencia en cuanto a los usos (aunque sí en cuanto al régimen de los terrenos); e incluso la doctrina del Tribunal Supremo, en los casos en que no se ha producido esta delimitación (separación entre suelo urbano y no urbanizable), por lo que denomina «la fuerza normativa de lo fáctico», entiende que esta clasificación se impone por la fuerza de los hechos (y de la Ley) con independencia de su reconocimiento legal expreso (por un Proyecto de Delimitación, unas Normas Subsidiarias, etc.) (31).

---

(29) La jurisprudencia sobre el carácter reglado del suelo urbano es muy numerosa, así v.gr.: la STS 16.02.1993 dice, en su F.J. 4.º *«Ciertamente en múltiples sentencias (21.07.1992 y las en ella citadas) esta Sala viene manteniendo que la inclusión o no por un Plan de unos terrenos como suelo urbano queda fuera de la esfera voluntarista de la Administración, que se ha de limitar a constatar la realidad física para declarar urbano al que, según la ley, reúne los caracteres necesarios para ello»*. Habrá que ver si tras la STC 20.03.1997 esto continúa así.

(30) Es claro que si el objeto de la zonificación es de tipo funcionalista, esto es, la asignación de usos o utilidades a zonas de terreno, no tiene ningún sentido que esta asignación la haga directamente la ley, cuando lógicamente ello dependerá en cada caso de las circunstancias particulares de la ciudad.

(31) En este sentido la STS de 23.03.1982 (Ar. 2328) dice *«Que en el supuesto que nos ocupa por las circunstancias en él concurrentes, se impone lo que se ha dado en llamar **la fuerza normativa de lo fáctico**, esto es, que el solar o los terrenos de que se trata se encuentren precisamente junto al conjunto de edificaciones ... de propietarios habitadas; fuerza normativa que no sólo deriva de una situación de hecho...»*, y más técnicamente la STS de 31.12.1988 (Ar. 10293) dice *«El Municipio litigioso no cuenta con Plan de Ordenación Urbana ni Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano. Ello no impide la construcción, pues del sistema que dibuja la Ley del Suelo resulta para situaciones como la mencionada una regulación que, en lo que ahora importa, se integra por sus artículos 81, en cuanto a la clasificación del suelo —no existe aquí suelo urbanizable— y 72, 73 y 74 como determinaciones legales sustantivas de ordenación. La definición con rango legal del suelo urbano determina que la clasificación de un terreno como tal haya de depender de un hecho físico de la urbanización o consolidación de la edificación, de suerte que la Administración quede vinculada por la «realidad» de las cosas. Así lo viene declarando retiradamente la jurisprudencia —Sentencias de*

Difícilmente puede sostenerse, por tanto, tal como hacen los autores referidos, que la zonificación opera, con carácter general en dos escalones sucesivos de planeamiento cuando uno de esos escalones puede no resultar del planeamiento y, en cualquier caso, el régimen que establecería dicha zonificación (la clasificación) no lo establecería ésta, sino directamente la Ley.

## 2. *Concepto legal de calificación* (32)

Descartada, por tanto, la clasificación como una técnica de asignación de usos, hemos de iniciar nuestra andadura para el análisis de la **calificación** de los terrenos, a los efectos de determinar a qué usos se refiere la Ley en este caso.

Lo cierto es que la Ley no define lo que es calificación. Ello se deduce, sin embargo, de numerosos artículos y; fundamentalmente, del art. 13.2.a) del TRLS de 1976 que dice «2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo setenta y cinco, los Planes Parciales de Ordenación contendrán estas determinaciones: a) **Asignación de los usos pormenorizados** y delimitación de las zonas en que se divide el territorio por razón de aquéllos y, en su caso, la división en polígonos o unidades de actuación» (33) y del art. 12.2.1.b) que señala «3. Además de las de carácter general, los planes generales deberán contener las siguientes: 2.1. En suelo urbano: b) **Asignación de usos pormenorizado correspondientes a las diferentes zonas**» (34),

30.12.1986, 29.05 y 21.09.1987, 8.03.1988, etc.— que aludiendo incluso a la «fuerza normativa de lo fáctico» subraya que la clasificación de un suelo como urbano es un imperativo legal».

(32) Se va a hacer siempre referencia a los preceptos vigentes, con las aclaraciones que en su caso sean necesarias. Quiero recordar al lector que el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 20 de marzo de 1997 ha anulado todos los preceptos de carácter supletorio, por lo que omitiré cualquier comentario al respecto.

(33) El precepto del TRLS de 1992 correlativo [art. 83.2.a)] hacía una referencia a las tipologías edificatorias y al Capítulo II, que es el que hablaba de la delimitación de las áreas de reparto y la determinación del aprovechamiento tipo.

(34) El precepto correlativo del TRLS de 1992 [el art. 72.3.A.b)] hablaba igualmente de tipologías e intensidad de uso y de las determinaciones mínimas que debían contener las áreas remitidas a planeamiento especial. Lo cual era conforme con el sistema de aprovechamiento susceptible de apropiación en suelo urbano implantado por la misma, pero que, obviamente, en el sistema del 76 carece de ningún sentido.

que establecen el contenido de la calificación. Asimismo, el art. 92 del Reglamento de Planeamiento establecía la obligación de las Normas Subsidiarias Municipales de contener la siguiente determinación: «*d) Asignación de usos pormenorizados para el suelo urbano*». Sabemos que en estos preceptos se está hablando de calificación, ya que en otros, al referirse a este contenido, es decir, a esos «usos pormenorizados», se están refiriendo a la calificación de los terrenos, así, con rango legal, el art. 219.1.b) del TRLS de 1992, dice «*Fijación de precios con la clasificación razonada del suelo, según su **calificación** urbanística*» (35), obviamente no se puede fijar este precio si no se han asignado usos pormenorizados, por lo que es razonable pensar que este artículo está refiriéndose a eso cuando habla de calificación (36).

---

(35) Este precepto ha sobrevivido porque no fue impugnado.

(36) En el TRLS de 1992 había más preceptos legales que avalaban esta interpretación, así los anulados artículos 98.3, que dice «*Si el planeamiento general **calificara** terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, considerará esta calificación como un uso específico...*», de lo que se deduce que el precepto considera que calificar es otorgar un uso pormenorizado (qué más pormenorización puede haber que señalar el régimen de la vivienda), y, más claro aún en el art. 280.2 que dice «*Mientras no esté aprobada la **ordenación detallada** de los terrenos integrantes del Patrimonio, así como cuando ésta atribuya una **calificación** urbanística incompatible con los fines señalados en el número anterior, ...*», de lo que claramente se desprende que la Ley entendía que la ordenación detallada implicaba la calificación de los terrenos, y ¿qué no es la ordenación detallada sino la asignación de usos pormenorizados y tipologías edificatorias? Resulta interesante resaltar el hecho de que la jurisprudencia relativa a este asunto anterior a la aprobación de la Ley 8/90 entendía que los planes no podían obligar a establecer un uso como el de vivienda protegida, así la STS de 8 de julio de 1992, recogiendo una reiterada doctrina, dice en su F.J.4.º: «*En cuanto a la segunda de las cuestiones suscitadas en la presente alzada, es decir, la referente a la validez de las aludidas determinaciones del Plan que implican una afectación del suelo urbanizable privado a la construcción de viviendas de protección oficial (principalmente los arts. 10.2.1 y 10.2.2 de sus Normas urbanísticas), en detrimento de otras no incluidas en esta calificación, debe significarse que también este problema ha sido resuelto por este Tribunal Supremo, en el mismo sentido que propugna el demandante y ha quedado reconocido en la sentencia apelada, es decir, que **tales determinaciones limitativas del derecho de dominio privado contenidas en un instrumento de planeamiento, aunque sea el básico Plan General, carecen de apoyo legal, puesto que si bien el art. 33.2 de la Constitución establece que la función social de la propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes, es lo cierto que el art. 76 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, contiene una habilitación legal, en favor de los planes, que sola-***



También, y más claramente, aunque con rango reglamentario, el art. 48.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico dice que *«La asignación de los usos pormenorizados se reflejará en la calificación concreta que el Plan Parcial establezca para la totalidad de los terrenos incluidos en cada una de las zonas previstas en el mismo, debiendo corresponder a cada zona un mismo uso de suelo»* (37), precepto tras cuya lectura no quedan dudas sobre el hecho de que la calificación incluye la asignación de usos pormenorizados (también otras cosas, aunque por el momento no nos interesan a efectos del análisis), y además nos indica cómo han de asignarse dichos usos pormenorizados al señalar que a cada zona corresponderá un mismo uso de suelo, más adelante nos detendremos en este tema.

A lo anterior habrá de añadirse la reiterada jurisprudencia que hace referencia a la calificación de los terrenos, así v.gr.: la STS 21.03.1984 (Ar. 1393/84) dice *«...El art. 76.3 del RPU lo que en realidad prohíbe es que el Plan Especial sustituya al Plan General en la función de clasificación del suelo, que consiste en asignar a los terrenos alguno de los tipos de suelo urbano, urbanizable o no urbanizable a que se refiere el art. 77 LS; más una cosa es la clasifica-*

*mente se refiere a los contenidos urbanísticos del derecho de propiedad y no se extiende a otras limitaciones distintas, como son las del régimen especial de viviendas de protección oficial, que afectan a la construcción y financiación, enajenación y uso arrendaticio del inmueble construido al amparo de dicho régimen, que tiende a favorecer la promoción de aquel tipo de viviendas y en el que nuestro Ordenamiento discurre por el cauce de las actividades de fomento y no por el de la técnica urbanística; por tanto, no hay posibilidad normativa de que un Plan General, de rango meramente reglamentario, contenga determinaciones o calificaciones que supongan dicha afectación o vinculación de inmuebles privados para la construcción de viviendas de protección oficial (en definitiva, serias limitaciones al derecho de propiedad), según han declarado las Sentencias de este Alto Tribunal de 11.01.1985, 1.06.1987 (Ar. 5906), 17.04 y 22.05.1991, estas últimas dictadas en procesos en que precisamente se impugnaban los mismos actos recurridos, en el presente y, en el punto que ahora se examina, por análogos motivos de impugnación»*, parece obvio que, salvo que la sensibilidad del Tribunal Supremo respecto al asunto haya variado, todas las calificaciones que hayan hecho los planes adaptados al Texto del 92 van a devenir ineficaces.

(37) Esto no es una mención aislada, también el art. 61.b) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico establece que las Ordenanzas del Plan Parcial contemplarán como mínimo: *«Régimen urbanístico del suelo con referencia a: —Calificación de los terrenos, con expresión detallada de sus usos pormenorizados»*.

ción y otra la calificación del **uso pormenorizado** de los terrenos comprendidos dentro de cada uno de esos tres tipos.», las SSTs 22.04.1985 (Ar.2226/85) y 26.04.1985 (2245/85) que dicen «El contenido y objeto de la **calificación** del uso del suelo que contiene el Plan General es acorde con las prescripciones del art. 12.2.1 y concordantes del TRLS, al exigir la asignación de **usos pormenorizados...**», la STS 28.12.1984 dice «...debiendo en consecuencia afirmarse que el cambio de **calificación o destino específico** del suelo urbano previsto en el Plan General es consustancial con los Planes Especiales de reforma interior, de lo cual se deriva la imposibilidad conceptual de equiparar cambio de **uso pormenorizado o calificación** del suelo con modificación de la estructura fundamental», la STS 5.11.1986 dice «...una cosa es la clasificación del suelo en uno de esos tres tipos y otra la **calificación del uso pormenorizado** de los terrenos comprendidos dentro de cada uno de ellos (Cfr. STS 21.03.1984)» y en la misma sentencia, en sentido parecido, dice que «...la **calificación o uso específico** del suelo urbano previsto en el Plan General es consustancial a los Planes Especiales de reforma interior», destino específico del que igualmente habla la STS 1.07.1986 y 31.12.1985.

De todo lo cual se puede afirmar sin ningún género de dudas que calificar significa, a los efectos que nos ocupa, **asignar usos pormenorizados a los terrenos.**

### 3. Contenido de los usos pormenorizados

Nos hallamos ante el primer significado fundamental del término «uso», que es el de «**uso pormenorizado**», que tiene su residencia en la técnica de la calificación de los terrenos y cuyo contenido vamos a analizar enseguida.

No obstante, antes de pasar a ello, hay que hacer una importante observación: la calificación opera en el ámbito normativo, esto es, la impone una norma, ya sea el Plan General, en suelo urbano, el Plan Parcial (38), en suelo urbanizable programado, o las Or-

(38) El carácter normativo de los planes no deja lugar a dudas, y es ya muy antigua la jurisprudencia que lo reconoce, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO citan como primera la STS de 8 de mayo de 1968 que deja sentado que «...un Plan

denanzas Municipales (39), no así a los Estudios de Detalle a los que se impide calificar el suelo; lo que significa que al imponer unos usos a unos determinados terrenos no nos hallamos ante actos administrativos que otorgan derechos subjetivos a los particulares, aunque eventualmente pueda suceder esto, sino ante un acto o disposición con carácter de derecho objetivo, que se incorpora al ordenamiento jurídico, es decir, no se agota en si mismo y, por tanto, tiene vocación de permanencia. Ello que significa que vinculará a los propietarios de los terrenos con independencia de las circunstancias y actos de éstos, delimitando sus derechos. Hemos de tener esto muy presente, ya que este carácter de derecho objetivo que tiene la calificación de los terrenos hace que el concepto de uso que se maneja en este supuesto es muy diverso a otros conceptos que se manejan también en la Ley pero que se refieren al uso como derecho subjetivo del particular, como «el derecho del propietario».

Teniendo presente lo dicho entramos en el análisis de lo que es para la Ley ese «*uso pormenorizado*» del que habla la calificación.

Lo cierto es que en ningún momento se define en qué consiste esto, aunque la Ley sí da pistas para llegar a algunas conclusiones al respecto.

Así, y comenzando por los preceptos que más inmediatamente hablan de unos usos pormenorizados, los relativos a las dotaciones, el art. 12.2.1. del TRLS de 1976 (40), en sus letras c), d) y e) establece una serie de usos, para el suelo urbano, que han de considerarse pormenorizados, ya que han de recogerse, obligatoriamen-

---

*Parcial de Ordenación Urbana aprobado definitivamente merece la calificación de 'acto administrativo general' productor de normas jurídicas objetivas», y a partir de ésta numerosas sentencias han ido perfilando el sistema normativo urbanístico.*

(39) No cabe duda de la posibilidad de ordenación de los terrenos por parte de las Ordenanzas Municipales, así se expresa la STS 28.05.1982 «*En virtud de la vinculación de un propietario de un predio urbano a las calificaciones del Ordenamiento urbanístico, es por lo que sus facultades de uso y disfrute del mismo no pueden contradecir las previsiones de tal Ordenamiento, del que forman parte, aunque sea en un escalón inferior de la pirámide, las Ordenanzas Municipales*».

(40) El correlativo del TRLS de 1992 [art. 72.3.A)] se expresaba en términos similares.

te; se habla así de: «c) *Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos, zonas deportivas de recreo y expansión*», es decir, no bastaría con que genéricamente el Plan General delimite áreas o terrenos destinados a espacios libre y zonas verdes, será necesario, además, que se pormenorice este uso señalando los específicos terrenos que se van a destinar a parques, a jardines públicos, a zonas deportivas, a zonas de recreo y de expansión, y, en su caso, si dichos destinos van a ser públicos o privados (41); «d) *Emplazamientos reservados para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés público y social*», nuevamente aquí se establece una pormenorización mínima, estableciéndose la insuficiencia de decir simplemente «equipamiento» o «dotaciones», obligando al planeador a establecer una serie de usos específicos, dentro de esos usos globales, como son los de templos, o equipamiento religioso, centros docentes, etc.; «e) *Trazado y características de la red viaria y previsión de aparcamientos, con señalamiento de alineaciones y rasantes para la totalidad o parte de este suelo*», aquí también se pormenoriza el uso, en este caso el especial uso de «vía» al establecerse la necesidad de que se establezca el trazado y las características del mismo, lo que significa que debe quedar perfectamente definido en sus dimensiones, conexiones, etc., y, por otra parte, establece un uso más concreto aún, como lo es el de aparcamiento (42). En términos menos concretos, se expresa el art. 92 del RPU, en relación con las Normas Subsidiarias municipales.

Por su lado, el art. 13 (43) del TRLS de 1976, en relación con

---

(41) Esto no lo dice el TRLS de 1976 (sí lo hacía el de 1992), sino el art. 29 del RPU, que señala en la letra d) del número 1 que «*El Plan deberá puntualizar el carácter público o privado de la titularidad de cada una de las zonas deportivas, de recreo y expansión, diferenciándolas, en todo caso, de los espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos*».

(42) En la letra g) dice «*Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan*», lo que nos indicaría otro uso, este especial, porque no se manifiesta en el suelo, sino en el subsuelo; dado que la Ley del Suelo parece tener una concepción bidimensional del urbanismo, sería difícil establecer una teoría de una calificación (o zonificación) por capas (tendría que haber un plano de ordenación del subsuelo), pero quizá fuera interesante analizar este asunto, cuestión que, por otro lado, excede de los límites de este trabajo.

(43) En vigor por la anulación del art. 83 del TRLS de 1992.

los Planes Parciales, establece como determinaciones, a los efectos que nos interesan, en las letras b), c), d) y e) del número 2 del precepto. Así, la letra b) dice «*Señalamiento de reservas de terrenos para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, en proporción adecuada a las necesidades colectivas. La superficie destinada a dichas reservas será, como mínimo, de 18 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial si no se hubiera fijado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir. Esta reserva no podrá ser inferior al 10 por 100 de la total superficie ordenada, cualquiera que sea el uso a que se destinen los terrenos y la edificación, y habrá de establecerse con independencia de las superficies destinadas en el Plan General a espacios libres o zonas verdes para parques urbanos públicos*» (44), por lo que, al igual que en suelo urbano, deben concretarse zonas con tales destinos, con la particularidad de que en el caso de los Planes Parciales se cuantifican los terrenos que habrán de dedicarse a tales usos; y a ello hay que añadir el desarrollo del precepto efectuado en el art. 49 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, que dice «*1. Las reservas de terreno de dominio y uso público que el Plan Parcial debe establecer para jardines, zonas deportivas, de recreo y de expansión, se fijarán **diferenciando cada uno de estos usos...***», lo que nos coloca en una mayor concreción, porque de acuerdo con esto, no basta con que genéricamente se establezcan terrenos destinados a espacios libres, sino que habrá de especificarse de qué tipo de espacios libres se trata, a ello hay que añadir lo señalado por el párrafo 2 del citado art. 49 que dice «*En la composición de estas áreas se evitará el fraccionamiento que invalide su finalidad esencial, debiendo justificarse que constituya un sistema coherente*», con lo que se produce una concreción aún mayor, porque además **se exige que no se fragmenten de tal manera los terrenos que no puedan cumplir las funciones específicas de cada uno de los usos**. El apartado c) del mismo precepto dice «*Fijación de reservas de terrenos para centros culturales y docentes* (45) *públicos y privados en la proporción mínima*

---

(44) El anulado precepto de 1992 establecía la obligación de que dichas dotaciones fueran públicas, previsión que no estaba ni aquí ni en el reglamento.

(45) Dice la STS 20.02.1989 que «*La calificación del suelo llevada a cabo por el Plan Parcial del caso no implicó innovación alguna, sino que al concretar el uso del suelo en escolar, en vista de las necesidades sociales evidentes que con ello venía a satisfacer, se vino a confirmar el destino y el uso de los terrenos y*

*de 10 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial si no se hubiera determinado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir, agrupados según los módulos necesarios para formar unidades escolares completas», podemos hacer aquí las mismas consideraciones que para el suelo urbano, sólo que la especificación es mayor, ya que, lo mismo que con los espacios libres, se establecen unos mínimos que han de respetarse por el planeador al calificar los terrenos. El apartado d) dice que el Plan Parcial establecerá «Emplazamientos destinados para templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social», de lo que se extrae la necesidad de pormenorizar también dichos usos en el sector objeto de ordenación por el Plan Parcial. El apartado e) recoge «Trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previstos en el Plan General de Ordenación, con señalamiento de las alineaciones, rasantes y zonas de protección de toda red viaria, y previsión del aparcamiento en la proporción mínima de una plaza por cada 100 metros cuadrados de edificación», de lo que se desprende que uno de los usos que, necesariamente, han de contemplarse son las redes de comunicación internas del sector (que difieren de los sistemas generales) y, además, los aparcamientos, para los cuales se establece, igualmente, un mínimo que debe cumplirse, añadiendo el art. 52 del RPU que deberá fijarse si los aparcamientos están sobre o bajo rasante. Por último, al igual que respecto a la ordenación del suelo urbano por los Planes Generales, el apartado f) dice que deberá establecerse «Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el plan», de lo que se desprende la existencia de unos usos específicos que, normalmente, irán bajo tierra, no obstante es indicativo lo señalado por el art. 53.7 del RPU, que dice «Se determinará con exactitud la situación de los centros de servicio afectos a la infraestructura de las redes enunciadas en este artículo, habiendo de ser incluido su uso pormenorizado entre las determinaciones del art. 45 de este Reglamento, con indicación de la naturaleza del dominio que corresponda», de lo que se deduce que otro de los usos pormenorizados que, necesariamente*

*edificaciones que habían tenido hasta entonces los de los recurrentes, y esta coincidencia entre la calificación del Plan y el statu quo anterior lleva la lógica consecuencia de la inexistencia de derecho alguno a indemnización...».*

ha de incluirse, son los centros de servicios afectos a la infraestructura de los anteriores.

Estos son los usos pormenorizados que, por su carácter dotacional, se establece específicamente en la Ley que deben ser incluidos como tales, y en tal sentido los recoge la jurisprudencia del Tribunal Supremo, v.gr.: la STS 29.04.1983 dice *«La falta de delimitación exacta de los espacios destinados a dotaciones que se imputa al Plan General Metropolitano de Barcelona no puede entenderse en sentido estrictamente formal (el mismo sólo fija usos con sus calificaciones sin fijar el dominio público o privado de los equipamientos que estará en función del carácter o uso del servicio) dado que sin alterar las determinaciones fundamentales del Plan General, un Plan Especial o un Estudio de Detalle será suficiente para resolver la problemática que se plantee a posteriori»*, donde se aclara la relación entre el Plan General y el Parcial (en este caso el especial) al tener éste sí la obligación de pormenorizar las dotaciones y no así aquél; más claro está en la STS 29.11.1989, que dice *«El equipamiento debe responder a un criterio de distribución racional —técnica— en las zonas que integran el conglomerado urbano al que sirven, por lo que situar equipamientos en un plan implica que deben ubicarse donde se necesiten, es decir, distribuidos entre las distintas unidades a que deben servir, no pudiéndose fijar los equipamientos por la vía de hecho mediante la reserva genérica o indeterminada (lo que supondría en la mayoría de los casos confundir un plan de ordenación con meros deseos o proyectos de futuro), sino que la Ley exige una regulación detallada del uso de los terrenos (arts. 11 y 12.1.a), b) c) y d) TRLS), no pudiendo establecerse meras alternativas; en conclusión, el Plan General debe establecer las determinaciones precisas para adscribir específicamente los terrenos a los diversos equipamientos»*, que expresa muy bien la necesidad de concreción de los usos pormenorizados; por su parte, la STS 13.04.1982 (Ar. 2406/82) dice que *«La ordenación urbanística del suelo por un Plan, por el que se formulan las previsión relativas a la división de una determinada área del suelo, o de un sector determinado, comporta la delimitación de zonas geográficas, su división en función del uso y aprobación urbanística que se atribuya a cada sector, la determinación del suelo afecto a servicios públicos, al dominio público integrado por la red viaria, parques y jardines, espacios libres y equipamientos comunitarios, y a la localización de*

las infraestructuras jurídico-urbanísticas del suelo, modificando las previsiones existentes con anterioridad», que nos indica la necesidad de delimitación de zonas geográficas en función de su uso y la asignación de algunos en particular, los subrayados, con el carácter de dominio público; más claro y concretamente la STS 22.10.1981 (Ar. 4633/81) dice que «El art. 3.1.g) de la Ley del Suelo de 1956 impone unos mínimos de superficie en proporción al área del polígono y ahora, además, al **uso de vivienda** (art. 13.2.B de la Ley del Suelo) con destino a **parques y jardines**, y fija unas directrices para que, respetando en todo caso los mínimos, se logre una previsión para que todos los espacios sean adecuados a las necesidades colectivas; y en el cómputo sólo podrán incluirse las previsiones con **destino público** y no otros destinos a espacios libres que no respondan a lo que se entiende por **jardines y parques públicos**», de la que se deducen algunos aspectos del uso pormenorizado a que se refieren los preceptos de la Ley y el Reglamento, por un lado su obligatoria existencia, por otro su necesario destino público y finalmente su necesaria adecuación a las necesidades colectivas; a ello hay que añadir que la Ley señala mínimos, no máximos, así la STS 25.04.1983 (Ar. 2274/83) dice que «El supuesto exceso de superficie destinada a zonas verdes en el Plan Parcial, no es un exceso necesitado de corrección y, por lo tanto, no es un exceso, aunque su porcentaje sea realmente del 18,30 %, puesto que tanto en la Ley del Suelo de 1956 —art. 3.1.g— como en la vigente de 1976 —art. 13.2.b—, se fija un 10 %, pero como mínimo, sin llegar a establecer un máximo»; por último, señalar que, aunque se trata de usos pormenorizados no lo son tanto que no admiten alternativas, así la STS 15.07.1983 (Ar. 4060/83) dice «La calificación de «zona verde», no constituye un concepto jurídico cerrado y completo en si mismo, de cuya sola evocación puedan deducirse inequívocamente los usos permitidos y prohibidos, puesto que tanto la propia normativa, como la jurisprudencia y la práctica administrativa constantes, demuestran que existe una gran variedad de usos urbanísticos, perfectamente lícitos, compatibles con la calificación de zona verde de los terrenos, lo que obliga, en cada caso, al examen de las normas específicas que determinan el alcance y contenido de dicha calificación».

Un uso muy concreto, y de gran importancia, se ha de prever en todo caso: el de aparcamiento, ya sea privado o público, que tiene una importante incidencia en el resto de los usos que se es-



tablezcan, en este sentido es significativa la STS 18.12.1980 (Ar. 552/81) que dice que «*La licencia que condiciona el **destino del garaje** (cuyo **uso** como tal o como almacén se discute) fue expedida al amparo de una ordenación de manzana, dictada en ejecución del **Plan Parcial** de Ordenación del Sector Sudoeste de Las Palmas, que obliga por igual a la Administración y a los particulares, conforme al art. 57 de la Ley del Suelo, no pudiendo accederse a la modificación de aquel uso al amparo del art. 178 de la Ley del Suelo, por tratarse de una previsión integrada en la normativa urbanística, de general observancia*», vemos, pues, que la dotación de aparcamiento que es un uso (pormenorizado) establecido por el Plan Parcial, con carácter normativo y, por ello, de general observancia, incide en otro uso como lo es la ordenación de manzana, en términos parecidos se expresan las STS 28.05.1981 (Ar. 2178/81) y STS25.06.1981 (Ar. 2949/81).

Por su parte, en cuanto al uso viario, se establecen las características del mismo, **en su relación con los sistemas generales viarios**, así la STS 2.06.1992, que también es resumen de mucho de lo manifestado en las precedentes, dice que «*Las modificaciones introducidas por el Plan Parcial, en el caso, no se consideran vulneradoras de las determinaciones propias del Plan General aplicable ni, por ende, alteración sustancial del planeamiento general, pues la concreción del **uso edificable** no se considera sino asignación de **uso pormenorizado** y delimitación de la zona que comprende, y no constituye incremento de aprovechamiento o intensidad de **usos privados**, sin que la ampliación de los suelos **destinados a equipamiento de nivel local** constituya alteración del Plan General Metropolitano aplicable, por cuanto, al no ser la reserva de suelos para este tipo de equipamiento determinación de suya propia, ya que no es parte del **sistema general de equipamientos comunitarios**, que lo son en beneficio de toda la población, expresada en el Plan General, al respecto sólo puede entenderse meramente indicativa y, por lo tanto, susceptible de ampliación; lo mismo cabe decir en cuanto a la creación de una **zona verde** en beneficio del sector, pues no queda integrada en el **sistema general de espacios libres** —en beneficio de la población—, y lo propio en cuanto a la ampliación de los suelos para **viales y estacionamiento**, pues la ampliación presupone, salvo mejor prueba al respecto, las previsiones para la **red viaria básica** —**sistema general de comunicaciones**— que hace al Plan General,*

*y la inclusión, en aquella expresión de superficie total, de otros **viales rodados o peatonales** y de la previsión de **aparcamientos** a que se refiere el art. 45.1.f) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico», de la que extraemos, además, de cuestiones ya vistas, como lo referido a las zonas verdes y los aparcamientos, el que los viales establecidos por el Plan Parcial están integrados en las previsiones de la red viaria básica y son un complemento de éstos con alcance exclusivamente sectorial.*

Por último, hay que hacer una referencia a unos usos como lo son los servicios de suministro: gas, electricidad, agua, alcantari-lado y teléfono, cuyas estaciones de servicio el Reglamento dice que se les asignarán terrenos, y se considerarán como un uso pormenorizado, pero que calla respecto a la consideración de las propias redes; lo cierto es que, si la vía pública tiene la consideración de uso pormenorizado, también deben tenerlo estas redes, si bien tienen la particularidad de que suelen ir bajo tierra y cuyo encaje en el planeamiento es problemático, pues como sabemos, los Planes suelen ser bidimensionales.

De toda la normativa y jurisprudencia referida, sin embargo, no se puede extraer el concepto de lo que sea uso pormenorizado. Se puede, eso sí, distinguir cuando unos usos concretos, los analizados, son pormenorizados a los efectos de la Ley y cuando no. Así, es claro para la Ley y el Reglamento, que hay dos sistemas de espacios libres y zonas verdes, uno general, que opera en el ámbito del planeamiento general, y otro limitado, que opera en el ámbito del planeamiento parcial (Art. 49.1 RPU), que naturalmente es de menor tamaño y que debe especificar cada uno de los usos que incluye: parques, jardines, zonas deportivas, de recreo, etc. También se sabe que una serie de usos deben ser concretados, como lo son los templos religiosos, los equipamientos comunitarios y sociales, y, además, se sabe que éstos han de estar perfectamente definidos, sólo hay que echar un vistazo al Anexo del Reglamento de Planeamiento Urbanístico para darse cuenta de hasta qué punto ha de llegar la definición. Hay otros usos, como los viales interiores del sector que deben ser previstos y son complementarios de la red básica. Igualmente, hay otra serie de usos concretos que deben ser previstos, tales como la dotación de aparcamiento, los servicios de gas, agua, electricidad, etc.

Vemos, pues, que en lo que se refiere a las dotaciones (en sentido genérico) es la Ley la que establece hasta qué punto han de estar pormenorizadas con bastante exactitud, ya que un exceso de generalidad conduce a lagunas legales (ver la doctrina de la STS 29.11.1989 transcrita) y a la ilegalidad de los Planes, sin perjuicio de la flexibilidad necesaria para el buen funcionamiento de éstos (ver STS 15.07.1983).

No hemos andado, sin embargo, mucho camino, porque, de un lado, seguimos sin tener una definición de lo que son los usos pormenorizados y, de otro, nos queda por saber qué pasa con el resto de los usos (que suelen ser la mayoría), fundamentalmente hasta qué punto han de estar pormenorizados y qué significa esto. Al respecto de lo cual hay que decir que ni la Ley ni el Reglamento de Planeamiento aclaran demasiado esta cuestión, por lo que fundamentalmente habrá de acudir a la jurisprudencia.

Comenzaremos, no obstante, nuestro análisis por el art. 48.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico que dice *«La asignación de los usos pormenorizados se reflejará en la calificación concreta que el Plan Parcial establezca para la totalidad de los terrenos incluidos en cada una de las zonas previstas en el mismo, **debiendo corresponder a cada zona un mismo uso de suelo**»*, lo que nos indica algo importante, que quizá ayude algo a comprender qué es lo que pretende la Ley, que los usos pormenorizados pueden ser uno o más, pero que siempre estarán delimitados respecto a otros usos, es decir, no puede suceder que dos usos pormenorizados estén en una misma zona (46). Por su parte, el núm. 2 del citado precepto dice *«Deberá expresarse en el Plan Parcial el destino público o privado de los terrenos que resulten edificables, de los que se destinen a dotaciones y de los correspondientes a espacios libres, así como de los usos de las edificaciones e instalaciones previstas en estos últimos»*, de lo cual se puede extraer otra importante consecuencia: los usos pormenorizados a que ahora nos estamos refiriendo se han

---

(46) En este sentido, calificar un terreno es zonificar, toda vez que supone asignar un uso a un terreno, con exclusión de otros usos, la STS 23.09.1982 (Ar. 5494/82) es muy clarificadora, dice *«Prescribe el art. 85 del Plan General de Ordenación Urbana de Vinaroz de 4.11.1965 que los planes parciales marcarán la división del suelo en **zonas** y su no existencia supone una total indeterminación de las mismas»*.

de situar siempre en terrenos edificables, es decir, en realidad no se trata del destino de los terrenos, sino de las edificaciones que sostienen los mismos (47).

**EXCURSUS:** En este punto, el asunto con el texto refundido de 1992, cuya técnica era considerablemente mejor que la del texto de 1976, aclaraba este asunto con claridad meridiana, ya que a lo dispuesto en los preceptos referidos habían de añadirse las previsiones establecidas en los arts. 96 y ss. (48) de la Ley del Suelo vi-

---

(47) En el texto de 1992 este asunto había quedado definitivamente aclarado cuando el art. 83.2.a) decía «...usos y tipologías edificatorias...», de lo que se extraía que estos conceptos van unidos, esto es, que no se puede establecer unos usos pormenorizados sin establecer las tipologías edificatorias, ya que el uso ha de concretarse en unas edificaciones y, lógicamente, estas edificaciones han de ser adecuadas a dicho uso, v.gr.: no tendría sentido destinar un terreno a un uso de gran industria sin prever al mismo tiempo que la tipología edificatoria es de nave y no de manzana cerrada, etc.. En este sentido la STS 22.01.1986 (Ar. 65/86) dice «*La licencia de primera ocupación tiene como principal objetivo el examinar la adecuación del acto proyectado a los planes de ordenación urbana; ahora bien, el acto proyectado no es obra o edificación, sino su utilización; por ello, el art. 21.1.d) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales indica, como circunstancias a observar, si el uso que se pretende es posible en atención a la localización y condiciones técnicas del edificio y si la urbanización —como elemento determinante de un adecuado uso de construcción— se ha realizado; es decir, que la licencia de primera utilización no tiene como finalidad fiscalizar si la obra o construcción se ajusta a la normativa urbanística, sino si el uso que se pretende hacer es conforme a los planes de ordenación urbana y si dicha edificación reúne las condiciones apropiadas para tal uso*».

(48) Preceptos declarados inconstitucionales por el F.J. 24 de la STC de 20.03.1997 con el argumento de que «...en si mismos considerados los artículos 96 y 97 TRLS no admiten una interpretación conforme, aunque se entiendan desvinculados del art. 27 TRLS, toda vez que establecen una fórmula cerrada y concreta, **no abstracta**, que sólo puede hacerse efectiva a través de una cadena de técnicas estrictamente urbanísticas sobre las que el Estado carece de competencia en los términos ya indicados (aprovechamiento tipo, áreas de reparto; la concreta configuración de la división del aprovechamiento lucrativo por su superficie total, etc.) e imponiendo además de forma vinculante determinadas operaciones (inclusiones o exclusiones del dotacional; coeficientes de ponderación; etc.), como salta a la vista de la mera lectura de los artículos impugnados». El Tribunal Constitucional parece que tiene una especial predilección por las normas «abstractas», si bien sospecho que no quiere decir exactamente lo que dice, ya que lo que nuestro Alto Tribunal denomina «normas concretas», desde el punto de vista normativo, son normas igualmente abstractas, en el sentido de que se aplican a la generalidad y establecen un supuesto de hecho que se puede subsumir (o concretar en negocios jurídicos, en este caso en actos administra-

gente sobre el cálculo del aprovechamiento tipo. Por una parte, el cálculo en suelo urbano se hacía directamente en relación al uso y tipología característicos, ello era lógico porque al tratarse de edificación consolidada, hay unos usos pormenorizados ya existentes, con sus correspondientes tipologías, otorgándose el nombre de característico al predominante en cada área de reparto (art. 98.1), debiendo establecerse una ponderación entre unos y otros, otorgándose siempre el valor de la unidad al predominante. Las cosas debían suceder de manera algo diversa en suelo urbanizable: por una parte, el aprovechamiento tipo se establecía inicialmente en relación con el uso característico, sin tener en cuenta la tipología, lo que, por otro lado, es igualmente lógico, ya que al no haber sido pormenorizados los usos, es decir, al no haber sido calificado aún el suelo (49), no se pueden saber las tipologías (50); por otro lado, en el número 3 del art. 97 se dice que «*Los Planes Parciales, respetando la ponderación fijada por el Plan General para las zonas que se incluyan, establecerán la ponderación relativa de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias resultantes de la subzonificación que contengan, con referencia igualmente al uso y tipología edificatoria característicos*», este importante precepto nos llevaba a: en primer lugar, parece que hay un doble plano sobre el que operan los usos, uno, el planeamiento general programado (también a través de un Programa de Actuación Urbanístico) que establece sólo usos, pero que no se trata de una calificación, ya que no se trata de usos pormenorizados ni se concretan éstos en tipologías edificatorias, y, dos, el planeamiento parcial que, como sabemos establece los usos pormenorizados y las tipologías de los terrenos, a lo que este precepto denominaba **SUBZONIFICACIÓN**, de lo que podría extraerse que hay una previa zonificación (asignación de

---

tivos), normas concretas, en realidad, serían aquellas que, incorporadas al Ordenamiento jurídico, sin embargo no tienen carácter general, el caso paradigmático serían algunas determinaciones de los Planes de urbanismo, v.gr.: la calificación del suelo. En realidad lo que parece que está contraponiendo son normas que establecen principios (cuyo modelo sería el Capítulo 3 del Título I de la Constitución), por tanto, no directamente aplicables, y normas que hacen una regulación de la materia. Aunque sospecho que no dice esto porque es demasiado comprometido y bastante peligroso.

(49) Ya sabemos que esto lo hacía el Plan Parcial.

(50) Más aún, no sabemos si los usos a que se refiere este artículo son los mismos a los que se refiere el anterior, es decir, no sabemos si son pormenorizados.

usos) y que lo que hacen los planes parciales es establecer una mayor concreción de esos usos, bien dividiéndolos en categorías de usos más pequeñas (menos globales) o bien concretando los establecidos. De ello podíamos entresacar una característica añadida de los usos pormenorizados: *no pueden abarcar categorías globales de uso, ya que ello iría en contra de su naturaleza, e impediría el establecer la ponderación relativa de que habla el núm. 3 del art. 97 de la Ley.* **FIN DE EXCURSUS.**

Pues bien, aunque dichos preceptos han sido anulados por el Tribunal Constitucional, entiendo que la conclusión no puede ser distinta, ya que aunque la coordinación entre el aprovechamiento tipo de usos globales y usos pormenorizados en la regulación de 1976 se hace de forma diversa (el aprovechamiento medio funciona de otra manera), lo que sí es cierto es que mientras el planeamiento general (Planes Generales y Programas de Actuación Urbanística) ha de determinar usos globales e intensidad (art. 25.1.a) RPU), y que dichos usos se implantan en zonas, el planeamiento de desarrollo (Planes Parciales y Especiales) ha de establecer usos pormenorizados en zonas menores, que forzosamente han de ajustarse a lo dispuesto por el planeamiento general (art. 44.2 RPU «*Los Planes Parciales no podrán modificar en ningún caso las determinaciones del Plan General, de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento o del Programa de Actuación Urbanística que desarrollen*»). Por lo que, con independencia de la denominación que otorguemos a las técnicas, lo que sí es cierto es que la relación entre una y otra es idéntica con el TRLS de 1976 que con el de 1992.

Lo cierto es que la jurisprudencia avala esta tesis, así la sentencia más clarificadora que he encontrado sobre lo que sean usos pormenorizados, STS 1.04.1985 (Ar. 1793/85), dice «*El 'uso pormenorizado' como determinación de los Planes Parciales a que se refieren los arts. 13.2.a) TRLS y 45.1.b) y 48.2 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, implica la **determinación precisa, minuciosa y prolija de que va a ser objeto un área específica**, y la memoria presentada en este caso por el Ayuntamiento no cumple tal requisito en un doble aspecto: 1.º porque la posibilidad de destinar el terreno a 'usos múltiples' —así lo dice la memoria— es contraria a la determinación y precisión de los usos a que el art. 13.2.a) del TRLS*

se refiere, sobre todo si se pone en concordancia con lo establecido en los apartados b), c) y d) del precepto; y 2.º) porque no basta para estimar cumplido el mandato legal con mencionar diversos usos, todos posibles, como hace la memoria, sino que es necesario determinar cuál, o cuáles, de ellos se elige. **No entenderlo así implica crear un vacío en el planeamiento, pues después del Plan Parcial no existe otra figura de Planeamiento, salvo el estudio de detalle, cuyo carácter facultativo impide que exista certeza de llenar el que eventualmente puede haber creado el Plan Parcial»** (51), vemos pues que el Tribunal Supremo encuentra una estrecha conexión entre el uso pormenorizado y la posibilidad de su ejecución sin necesidad de más planeamiento, es decir, como regla de carácter general se podría establecer que **uso pormenorizado es aquél que puede ser ejecutado desde el punto de vista del planeamiento**, ya que establece las determinaciones suficientes para permitir la urbanización de los terrenos y, en su caso, su edificación; en términos parecidos se expresa la STS 30.10.1980 (Ar. 3997/80) que dice «*Reiterada doctrina jurisprudencial se ha manifestado sobre la operancia directa del Plan General de Ordenación, sin necesidad de Plan Parcial, cuando en aquel terreno se divide en zonas señalando el destino de cada una de ellas, y se establecen las previsiones y directrices de la ordenación urbanística del sector*». Hay numerosas sentencias que recogen más o menos veladamente esta doctrina, fundamentalmente, cuando tratan de señalar que la calificación no forma parte de la estructura fundamental del territorio, así, la STS 28.12.84 dice «*El art. 23 TRLS no puede interpretarse en el sentido de que el cambio de uso industrial a equipamiento comunitario por un Plan Especial de Reforma Interior, no previsto en el Plan General, constituya una modificación de la estructura fundamental de éste, y ello porque el núm. 1 del citado artículo señala como objetivo de dicha clase de Planes Especiales la realización en suelo urbano de operaciones encaminadas, entre otras finalidades, a la descongestión y creación de dotaciones comunitarias, y tal objetivo, que es el que se persigue en el caso, sólo se puede alcanzar mediante el*

(51) Ello dejando a un lado el hecho de que los Estudios de Detalle no pueden ordenar usos, así la STS 19.06.1984 (Ar. 4632/84) dice «*Cuando las finalidades pretendidas por el Estudio de Detalle afectan a zonas de parque urbano, alteración de los usos, aumentar el techo residencial, disminuir los espacios libres así como algunas áreas de aparcamiento, incluir una Ordenanza y alterar la superficie, forma y límites de los suelos destinados a equipamientos se da un desbordamiento claro del contenido de esta figura urbanística*».

*cambio de uso previsto en el Plan General, ya que resulta obvio que si los terrenos sobre los que opera el Plan Especial tuvieran asignado en el General un destino que permitiera la descongestión y creación de equipamientos comunitarios, el objetivo se alcanzaría sin la mediación de un Plan Especial, debiendo en consecuencia afirmarse que el cambio de **calificación** o **destino específico** del suelo urbano previsto en el Plan General es consustancial con los Planes Especiales de Reforma Interior, de lo cual deriva la imposibilidad conceptual de equiparar cambio de **uso pormenorizado** o **calificación** del suelo con modificación de la **estructura fundamental** (Cfr.: SSTS 21.03.1984 y 20.12.1984)», sentencia que nuevamente nos lleva al asunto de la zonificación, ya que si el cambio en el uso pormenorizado no supone una modificación de la estructura fundamental, ¿cuándo un cambio en el uso de los terrenos lo supone?: a ello responderemos en el siguiente epígrafe. Por último, es muy interesante lo dispuesto en la STS 13.07.1991 «El planeamiento urbanístico deriva de la facultad discrecional de la Administración, que planifica e interpreta lo más conveniente para los intereses generales —arts. 3 y ss. TRLS—, bastando para el ejercicio legítimo de su actividad la **oportunidad técnica o discrecional** con que se adopte una determinada solución lógica y racional, de entre varias alternativas posibles, solución que se concreta, en relación con el **uso** del suelo, en la asignación de un **destino** a cada terreno según el criterio técnico de los redactores del Plan, **siempre que la solución adoptada no sea irracional o arbitraria** (Cfr. TS SS 30.09.1987, 23.05.1990 y 12.03.1991), sin que la posible desigualdad de trato en cuanto a la clasificación y **calificación** del suelo, inherente a todo planeamiento, implique por sí sola una violación del principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución, ni suponga por ello la existencia de una reserva de dispensación en favor de administrados concretos (Cfr. TS SS 20.12.1990 y 29.04.1991)», que nos lleva a la conclusión de que la asignación de usos pormenorizados, esto es, la calificación de los terrenos tiene un límite interno en la racionalidad de dicha asignación o del destino que se dé a los terrenos, lo que supone otra importante característica de los usos pormenorizados.*

Recapitulando, podemos establecer las siguientes reglas para saber si estamos o no ante usos pormenorizados de la calificación de los terrenos, así:



1.º) En cuanto a los usos dotacionales, la concreción de los mismos viene delimitada por la Ley, son: espacios libres y zonas verdes locales: parques, jardines, zonas deportivas, zonas de recreo y expansión, templos, centros docentes, centros asistenciales, centros sanitarios y otros centros de interés social, red viaria pública y aparcamiento público y privado, redes de agua, alcantarillado, energía eléctrica y otros servicios y, finalmente, centros de servicio de infraestructura de los anteriores servicios; por tanto, el Plan General, en suelo urbano, o el Plan Parcial, en suelo urbanizable programado, asignan los destinos a los terrenos, delimitando las zonas en las que va cada uno de estos usos, que, según su naturaleza, podrán ser ejecutivos nada más producirse la urbanización, caso de los viarios, parques y jardines (52), etc.; o será necesario para su efectividad una edificación, caso de templos, centros sociales, educativos, etc. En ambos supuestos el planeamiento es la concreción definitiva de esos usos, que ya no puede ser especificada en mayor medida desde un punto de vista de planeamiento (53) (54). Asimismo, se exige que no sean genéricos o indeterminados, sino que sean detallados, no pudiendo establecerse meras alternativas (55) de usos, y tampoco puede tratarse de usos que afecten a los sistemas generales, ya sea de espacios libres, de viarios, de infraestructuras, etc., que es otra de las limitaciones que se establece, es decir, ha de tratarse de sistemas locales, que se

---

(52) No cabe duda de que éstos entran en los gastos de urbanización, ya que así lo establece el art. 122.1.a) del TRLS de 1976 (el correlativo art. 155 del TRLS de 1992 fue declarado inconstitucional y anulado) que dice «*En los costes de urbanización que deban ser sufragados por los propietarios afectados se comprenden los siguientes conceptos: a) Las obras de vialidad, saneamiento, suministro de agua y energía eléctrica, alumbrado público, arbolado y jardinería...*».

(53) Sólo podría ser cambiada, v.gr.: por un Plan Especial o por una modificación de planeamiento.

(54) Cabe sin embargo plantearse la posibilidad de que, desde el punto de vista del aprovechamiento subjetivo, ya de la Administración ya del particular, pueda concretarse aún más dicho uso, sería una elección de alternativas dentro del uso pormenorizado, v.gr.: si se dice que hay un centro de servicios sociales en un determinado terreno, la Administración podría elegir si es de atención a drogodependientes, a ancianos, a indigentes, etc., aunque podría venir perfectamente definido por el Plan en cuyo caso no existiría esta libertad, lo que nos lleva a que hay ciertos usos que no admiten mayor concreción, como lo puede ser el viario o los parques y jardines y otros que sí.

(55) Ver STS 29.11.1989.

integrarán en aquéllos pero sin modificar la estructura fundamental del territorio (56).

2.º) En cuanto a los demás usos, para que se pueda considerar que provienen de la calificación del suelo, y por tanto, que se trata de usos pormenorizados, han de cumplir una serie de caracteres, fundamentalmente: a) han de estar delimitados en áreas de usos homogéneos; b) ha de tratarse de áreas de terrenos edificables (57); c) han de consistir en una subzonificación del uso que establezca con carácter global o bien el Plan General o bien el Programa de Actuación Urbanístico; d) no pueden abarcar categorías globales de uso, sin relación con la tipología edificatoria; e) han de consistir en una determinación precisa, minuciosa y prolija de cada zona, no basta con posibilidades genéricas o alternativas de usos (58); f) ha de ser ejecutivo, esto es, ha de llenar el contenido del derecho de propiedad de los terrenos desde el punto de vista normativo, pues ya no existe planeamiento ulterior; y, g) finalmente, han de cumplir con las exigencias de la racionalidad de dicha asignación o del destino que se dé a los terrenos y de interdicción de la arbitrariedad (59).

### III. USO Y ZONIFICACIÓN

Hasta ahora hemos hablado de los usos en la calificación del suelo, y hemos visto que ésta es un caso de zonificación (entendida en sentido genérico). También hemos comprobado que además de calificar el plan puede establecer usos globales, si bien la Ley no parece otorgar ningún nombre específico a esta técnica.

Si embargo, estimamos que hay elementos suficientes en la Ley para denominar a la misma «zonificación» (60), por lo que inicialmente argumentaremos al objeto de asignar tal término a la asig-

(56) Así la STS 2.06.1992.

(57) Los usos urbanísticos son siempre en terrenos edificables (salvo dotaciones), ya que los usos pormenorizados van unidos a la tipología edificatoria de los terrenos.

(58) STS 1.04.1985 (Ar. 1793/85) ya mencionada.

(59) Así lo exigen las SS TS 30.09.1987, 23.05.1990, 12.03.1991 y 13.07.1991.

(60) Esto sería la «zonificación» en sentido estricto, esto es, con el significado concreto que le otorga la Ley, no el genérico que le otorga la doctrina.

nación de usos globales, para luego determinar en qué consisten estos usos.

### III.1. CONCEPTO LEGAL DE ZONIFICACIÓN

Al igual que en lo expuesto con relación a la calificación de los terrenos, nuestro análisis se fundamentará en las palabras de la Ley, la jurisprudencia y escasamente en algunas referencias que hace la doctrina, por lo que sin más preámbulos nos adentraremos en el ramaje normativo.

El art. 23.3 del TRLS 1976 (61) dice *«Cuando se trate de operaciones de reforma interior no previstas en el Plan General, el Plan Especial no modificará la estructura fundamental de aquél, a cuyo efecto se acompañará además un estudio que justifique su necesidad o conveniencia, su coherencia con el Plan General y la incidencia sobre el mismo»*, naturalmente, al ser la ordenación anterior la establecida por el Plan General, debe respetar los usos globales e intensidades establecidos por éste, de lo que se puede colegir que esos usos e intensidades forman parte de la estructura general de él. Por su parte, el art. 12.2.2. establece varios párrafos muy interesantes en lo que nos toca, por un lado, la letra a) dice (estamos hablando de las determinaciones del Plan General) que en suelo urbanizable programado *«Desarrollo de los sistemas de la estructura general de ordenación urbanística del territorio con **la precisión suficiente para permitir la redacción de Planes Parciales**»*, por su parte la letra b) establece *«Fijación del aprovechamiento medio de la superficie total y, en su caso, por sectores en función de las intensidades y usos globales...»* (62), lo que nos indica dos cosas: la primera es que, aunque no de forma clara, la Ley parece entender que **los usos globales e intensidades forman parte de la estructura general del territorio**; la segunda, que **los usos globales han de ser algo diferente** (esto ya lo vimos antes) **a los usos pormenorizados**, por lo que la asignación de los mismos no pue-

---

(61) El correlativo del TRLS de 1992 (art. 85) fue declarado inconstitucional.

(62) En términos parecidos se expresa el art. 30 del RPU que en relación con las determinaciones de carácter general en suelo urbanizable programado establece *«c) Asignación de **usos globales** a las diferentes zonas, fijando las intensidades correspondientes a dichos usos...»*.

de reconducirse a la técnica de la calificación (63), que se reserva a estos últimos; en términos parecidos se expresa el art. 16.2.b) (64) en relación con los Programas de Actuación Urbanística entre cuyas determinaciones establecía «*Señalamiento de usos y niveles de intensidad, con expresión del aprovechamiento medio en todo su ámbito*». A ello han de añadirse las numerosas referencias que el art. 12 hace a los sistemas generales, así, el apartado b) del número 1 dice «*Estructura general y orgánica del territorio integrada por elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, de espacios libres destinados a parques y zonas verdes públicos, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante, y de equipamiento comunitario y para centros públicos*», este precepto ha sido concretado por lo dispuesto en el art. 25 del Reglamento de Planeamiento, que señala la necesidad de que el Plan General establezca **los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio**; elementos que enumera y entre los que incluye, además de los mencionados, «*a) La asignación a las diferentes zonas de los correspondientes **usos globales** cuya implantación se prevea, y la intensidad de los mismos*», de lo que podemos deducir con claridad, que **cuando la Ley habla de usos globales**

---

(63) Aunque jurisprudencia y doctrina hablen indistintamente de zonificación y calificación, y aunque se refieran muy a menudo a la primera cuando hablan de calificación.

(64) Actualmente este precepto debe entenderse derogado por el Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales, que en su art. 1 dice «*Uno. Queda suprimida la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado establecida en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, refundiéndose ambas clases de suelo, denominándose suelo urbanizable*» y «*Tres. Para el desarrollo urbanístico del suelo urbanizable serán de aplicación las disposiciones contenidas en el Real Decreto Legislativo 1/1992 para el suelo urbanizable programado*». El Prof. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID en su artículo monográfico *Los efectos de la «liberalización del suelo» sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992*, RDU núm. 149, de julio-agosto-septiembre de 1996, pags. 21 y ss., señala que la supresión de la distinción entre el suelo urbanizable programado y el no programado, en los términos establecidos en el Decreto Ley, supone la supresión del suelo urbanizable no programado y la obligatoriedad de que todo el suelo de desarrollo se regule por las disposiciones establecidas para el suelo urbanizable programado. No obstante, por su aplicación en el régimen transitorio y ser reciente su derogación se incluye en el presente trabajo. Por otro lado, parece que la doctrina del Tribunal Constitucional afecta directamente al RD-Ley, por lo que su aplicabilidad práctica es bastante dudosa.

**e intensidad está hablando de estructura general del territorio**, lo mismo que cuando se habla de sistemas generales (letras b), c), d) y e) del precepto del Reglamento mencionado), estableciéndose en el número 2 del artículo que *«Los Planes Generales habrán de definir los sistemas relacionados en los párrafos anteriores con la precisión suficiente para poder permitir un adecuado desarrollo del Planeamiento en Planes Parciales o Especiales»*, de lo que se desprende que los usos de los que ahora estamos hablando, ya sean los relativos a sistemas generales (comunicaciones, espacios libres, etc.), ya sean los usos globales son algo distinto de los usos pormenorizados que han de determinar los Planes Parciales o Especiales. Otro aspecto importante de estos usos es el hecho de que operan al margen de la clasificación de los terrenos, en este sentido el art. 26.2 del Reglamento de Planeamiento dice *«La definición de los sistemas generales determinantes de la estructura general del territorio se formulará sin perjuicio de la clasificación del suelo, y el proceso de su ejecución se acomodará a la estrategia establecida para el desarrollo del Plan»*.

Hemos podido comprobar, por tanto, que el nivel de planeamiento general debe establecer unos usos globales e intensidades, y que éstos forman parte de la estructura general del territorio (65). También hemos señalado que hay otros usos que forman parte de la estructura general del territorio, como lo son los que forman los sistemas generales: comunicación, espacios libres, etc. Pero aún no hemos dicho porqué denominamos a la técnica que establece estos usos que, claramente, son diferenciables de los pormenorizados, **«zonificación»** (66).

(65) Lo cierto, sin embargo, es que la jurisprudencia admite que el planeamiento general pueda pormenorizar usos en suelo urbanizable, así la STS 30.10.1989 (Ar. 3997/80), ya mencionada, dice *«Reiterada doctrina jurisprudencial se ha manifestado sobre la operancia del Plan General de Ordenación, sin necesidad de Plan Parcial, cuando en aquel terreno se divide en zonas señalando el destino de cada una de ellas, y se establecen las previsiones y directrices de Ordenación urbanística del sector»*; pero en realidad lo que ocurre es que el Plan General opera como un Plan Parcial.

(66) Esta es la denominación que le atribuye, aunque no explica por qué, SÁNCHEZ GOYANES, en su excelente manual *Sistema Urbanístico Español*, pág. 121; cuando habla de «Asignación de intensidades y usos globales» dice que aquí se trata simplemente de establecer la **«zonificación»**, y en la pág. 125 habla de «Zonificación del suelo apto para urbanizar» para señalar que las NNSS deben establecer zonas a las que asignar intensidades y usos globales.

**EXCURSUS:** Con el TRLS de 1992, el asunto tenía un apoyo legal claro, en concreto, en el art. 97 del mismo (actualmente anulado como vimos), por un lado, establecía en el número 1 que «*El Plan General en el suelo urbanizable programado o el Programa de Actuación Urbanística (67) en el no programado fijarán el aprovechamiento tipo de cada área de reparto dividiendo el aprovechamiento lucrativo total de las zonas incluidas en ella, expresado en metros cuadrados construibles de uso característico (68), por la superficie total del área*», lo cual es lógico, ya que, como hemos visto en el suelo urbanizable programado (ya sea por el Plan General o por el Programa de Actuación) no hay usos pormenorizados, sólo usos globales, lo que impide hallar el aprovechamiento tipo en términos de uso y tipología característicos como lo hace el art. 96 del texto, y ha de hacerse únicamente en función del uso global asignado al área. Por otro lado, en el número 2 del art. 97 se establece que se habrá de hacer una ponderación de usos en función del uso característico. Pero lo más importante es lo dispuesto en el número 3 del citado artículo, ya mencionado al hablar de la calificación de los terrenos, que dice «*Los Planes Parciales, respetando la ponderación fijada por el Plan General para las zonas que incluyan, establecerán la ponderación relativa a los usos pormenorizados y tipologías edificatorias resultantes de la **subzonificación** que contengan, con referencia igualmente al uso y tipología edificatoria característicos*», del que se desprende que si la asignación de usos pormenorizados y tipologías edificatorias es una «subzonificación» es porque previamente debe haber habido una «zonificación», y como ésta sólo puede haberse producido por la asignación de usos globales, hemos de entender que la configuración de la estructura general del territorio, desde el punto de vista de los usos, se hace mediante la zonificación. **FIN DEL EXCURSUS.**

Por otro lado, con el Texto Refundido de 1976, la denominación de zonificación tiene un fundamento indirecto. En concreto, se deduce del hecho de que los artículos mencionados (art. 12.2.2.b), art. 16.2.b) del TR, art. 25.1.a) y 72.1.b) del RPU), que hablan de usos globales y

---

(67) Ya hemos visto que en la actualidad el Programa de Actuación Urbanística no puede hacer esto, por lo que esta referencia ha de entenderse derogada por el Real Decreto Ley 5/1996.

(68) Art. 98.1 «*Se considerará uso característico de cada área de reparto el predominante según la ordenación urbanística aplicable*».

del señalamiento de las zonas donde han de implantarse, lo que en definitiva significa que están hablando de zonificación (en sentido genérico). Como sabemos, por otro lado, la técnica de la zonificación cuando se refiere a usos pormenorizados se denomina en la legislación del suelo calificación, sin que a la asignación de usos globales se dé por la Ley ningún nombre específico, por lo que parece adecuado denominarla simplemente zonificación.

Hay otro precepto donde también se habla de zonificación, el art. 50 del TRLS de 1976 (69) que dice «*Modificación cualificada. Si la modificación de los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias y Programas de Actuación tuviere por objeto una diferente **zonificación** o **uso urbanístico** de zonas verdes o espacios libres previstos por el Plan, deberá ser aprobada por el órgano ejecutivo superior de naturaleza colegiada de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo informe favorable del Consejero competente por razón de la materia, y del Consejo de Estado u órgano autonómico que corresponda*»; sin embargo, no es claro que se esté refiriendo a la zonificación en sentido estricto, porque igualmente se puede referir a la calificación, y ello porque de conformidad con lo dispuesto en el art. 46 la revisión del planeamiento general es la adopción de nuevos criterios sobre la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo, y siendo el supuesto reseñado una «modificación» del planeamiento y no una «revisión» parecería que se está refiriendo a la **calificación** más que a la zonificación; aunque haciendo una interpretación integradora, se podría entender que se refiere a ambos supuestos, la zonificación cuando se refiera a modificación puntual de zonas verdes o espacios libres que formen parte de los sistemas generales, siempre que dichas modificaciones no supongan un cambio de criterios respecto a la estructura general y orgánica del territorio, y cambio de uso urbanístico se referiría, por otra parte, a los cambios de calificación de las zonas verdes y espacios libres, lo que nos daría una nueva prueba de que la ley considera la asignación de usos globales como zonificación (70).

---

(69) En términos muy similares se expresa el art. 255.2 del TRLS de 1992 al decir que «*Las licencias que se otorguen con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en los planes serán nulas de pleno derecho*».

(70) No es, sin embargo, una prueba muy sólida, ya que el argumento es circular.

Lo cierto, sin embargo, es que, al contrario que en la calificación de los terrenos, la zonificación, tal como la hemos entendido, no tiene su reflejo en la jurisprudencia, que habitualmente utiliza los conceptos zonificación, calificación y destino de forma indiferente, v.gr.: la STS 7.04.1982 (Ar. 2391/82) dice «*Es preciso distinguir aquellas situaciones jurídicas creadas antes de que el correspondiente planeamiento urbanístico hubiera entrado en vigor y las que puedan originarse con posterioridad a su vigencia, habida cuenta de que estas últimas, por contrariar en algunos supuestos a la **zonificación, destino o calificación** de los terrenos y, consiguientemente, de **uso prohibido por aquél**, no pueden conseguir la cobertura jurídica de la licencia por parte de la Autoridad...*». Aunque de algunas sentencias sí se puede deducir que se entiende por zonificación la asignación de usos globales, así, la STS 26.10.1982 (Ar. 6445/82) dice «*Las limitaciones y **zonificaciones** que procedan del Plan General, no pueden ser alteradas por lo que en su día disponga el Plan Parcial, de aquí que las limitaciones que en el Plan General figuran deban prevalecer en la actuación urbanística*», dado que en suelo urbanizable el Plan General asigna usos globales, no cabe duda de que la zonificación se refiere a esto. También es interesante lo dispuesto en la STS 13.12.1988 «*Las técnicas urbanísticas de la clasificación y calificación del suelo operan con total independencia de la **zonificación**, cuando se trata de la ordenación de infraestructuras básicas urbanísticas, de la que forma parte el sistema general de espacios libres destinados a parques públicos, de suerte que ésta queda al margen de aquéllas y puede ser objeto de una ejecución desgajada de las mismas; conclusión que, ya sin gran dificultad, se deducía de lo dispuesto en los arts. 10, 11, 12.1.a) y b) TRLS y que ha corroborado el art. 26 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, al disponer que la definición de los sistemas generales de la estructura general del territorio debe formularse sin perjuicio de la clasificación del suelo y que el proceso de su ejecución se acomoda a la estrategia establecida para el desarrollo del Plan*», sentencia en la que latén dos cuestiones: la primera, es que **la «zonificación» es la técnica de asignación de usos que se conecta con la infraestructura del territorio**, y, la segunda, es que **dicha técnica puede operar de dos formas, al margen de la calificación y clasificación** (como en el caso) cuando se trata de la ordenación de infraestructuras básicas urbanísticas, y, *a contrario* conectada con las técnicas reseñadas cuando no se trata de infraestructuras



básicas (es decir, de sistemas generales), o sea, cuando se trata de usos globales. De otro lado, una serie de sentencias que ilustran la articulación entre los Planes Generales y los Planes Especiales de reforma interior en suelo urbano, recogen una doctrina que, en resumen, viene a corroborar el hecho de que los últimos no pueden modificar la estructura general del territorio, dentro de la que se incluyen los sistemas generales y los usos globales, aunque sí pueden modificar usos siempre que no afecte a la estructura general del Plan, v.gr.: la STS 28.12.1984, entre otras muchas (71), dice *«Si el art. 23.3 TRLS señala como límite de la legalidad de los Planes Especiales de reforma interior, no previstos en el Plan General, el que no afecten a la estructura fundamental, es incuestionable que esa norma admite la existencia de Planes Especiales de reforma interior que no la modifican, y tal admisión legal se niega a equiparar el cambio de calificación y de estructura fundamental, en cuanto que con dicha equiparación todos los Planes Especiales de reforma interior no previstos en el Plan General infringirían el citado artículo, ya que no pueden cumplir el objetivo y finalidad más que modificando el uso asignado a los terrenos de suelo urbano sobre los que opera, y de esa forma se eliminaría del ordenamiento urbanístico dicha clase de planes, dejando sin sentido alguno y desprovisto de toda eficacia normativa el citado precepto (Cfr.: SSTS 21.03.1984 y 20.12.1984)»*, de lo que se deduciría que si la zonificación opera en el ámbito de la estructura fundamental, los cambios de uso a que se refiere pueden efectuarse siempre que no se produzca una modificación sustantiva de esta estructura, dentro de la que se integran los usos globales, tal como demuestra la STS 21.03.1990 que dice *«Si el Plan Especial cuestionado tiene como finalidad la de corregir el proceso de densificación en el casco consolidado, y si para alcanzar esta finalidad se modificó en lo necesario el Plan General, no puede decirse que dicho Plan Especial modifique la estructura fundamental del Plan General, pues ésta, de la que forma parte, conforme al art. 25.1.a) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, es la asignación a las diferentes zonas de los correspondientes **usos globales**, y fue modificada para que el Plan Especial pudiese alcanzar sus objetivos»*.

Hemos visto, por tanto, que los usos globales y sistemas gene-

---

(71) V.gr.: SSTS 10.04.1985 (Ar. 2197/85), 31.12.1985 (Ar. 6553/85), 5.11.1986, 1.07.1986 (Ar. 6782/86), 14.03.1988, etc.

rales a que se refiere el planeamiento se enmarcan en lo que se denomina «zonificación» en sentido estricto (72), sin embargo todavía no hemos definido el concepto de uso global, que es lo que nos interesa.

### III.2. CONTENIDO DE LOS USOS GLOBALES

Para ello seguiremos el mismo sistema que en el caso de la calificación, efectuaremos un análisis de los preceptos que se refieren a estos usos.

Lo primero que podemos apreciar es que no son automáticamente identificables los usos globales con los sistemas generales como usos, como lo eran en la calificación los usos pormenorizados y las dotaciones, ya que existe una importante diferencia: mientras los usos globales no son ejecutables (73) los sistemas generales, en

---

(72) Recordemos que hay un concepto amplio que es el que utiliza habitualmente la doctrina.

(73) Así, la STS 18.04.1988 dice *«El acuerdo municipal impugnado —en cuya virtud se aprobó definitivamente el proyecto de construcción de una residencia infantil de emergencia en la urbanización recurrente—, según la tesis de la Administración demandada, acogida como pertinente por la Sentencia recurrida, se legitima por el hecho de que el suelo sobre el que se proyectó la construcción se halla afecto, por el Plan General de Ordenación Urbana a equipamientos, calificación que comporta el emplazamiento de un servicio comunitario de los indicados en los arts. 12.1.b) TRLS y 25.1.d) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, que se refieren a las determinaciones de carácter general que deben contener los Planes Generales de Ordenación Urbana, o de una dotación independiente, establecida en suelo urbano, de las previstas para la estructura general y orgánica del territorio, arts. 12.2.2.d) TRLS y 29.1.d) RPU, de lo que se infiere que la calificación genérica de estar destinado el terreno a equipamiento sin precisar su naturaleza exige que se determine mediante el correspondiente instrumento urbanístico su específica afección, lo que pudo hacer la Corporación demandada aprobando el correspondiente Plan Especial —art. 17.2 TRLS—, necesidad de concreción del equipamiento comunitario que no puede suplirse por un proyecto de obra que implica la ejecución de una determinación del Plan General sin que pueda modificar o sustituir sus previsiones, por lo que puede afirmarse que por ser inoperante el proyecto de obras aprobado a fin de completar el Plan General, debe estimarse la pretensión de nulidad del acuerdo recurrido postulada por la urbanización recurrente»*, de lo que se puede colegir con toda certeza que los usos globales de los que habla la Ley y el Reglamento no son inmediatamente ejecutivos, sino que deben ser desarrollados, en este caso por un Plan Especial, en el caso del suelo urbanizable por un Plan Parcial.

general (74), valga la redundancia, sí lo son, ya que no necesitan una mayor determinación para su ejecución, en este sentido se parecen más a los usos pormenorizados que a los usos globales, por lo que su diferenciación con los usos pormenorizados no puede residir en su ejecutabilidad o no. Por otra parte, los sistemas generales pueden actuar de forma independiente al planeamiento general, aunque normalmente no lo hacen, mientras que eso no puede ocurrir con los usos globales, cuya característica es, precisamente, la de ser determinados por el planeamiento general. La zonificación, por tanto, abarca dos tipos de uso: los usos globales y los sistemas generales, que habremos de analizar por separado.

Comenzando por los sistemas generales, la STS de 27.02.1987 establece que *«La estructura fundamental del Plan General es un concepto jurídico indeterminado, cuyos perfiles han sido configurados por la jurisprudencia, consistiendo en un conjunto de **sistemas generales** —arts. 10, 11 y 12 TRLS y 15, 16 y 25 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico—, que se establecen en atención a la población prevista en el Plan en su conjunto; por ello, no es razonable entender que una modificación tan puntual y concreta como lo es la alteración del emplazamiento de la subestación de suministro de energía eléctrica del caso de autos, tendente a provocar un incremento de las zonas verdes, pueda repercutir en la estructura general»*, que hace explícita la importancia que tienen los sistemas generales en el conjunto del planeamiento, pero no nos dice cuáles son, para ello habremos de acudir a la normativa. El art. 12.1.b) ya transcrito alude a *«...sistemas generales de **comunicación** y sus zonas de protección, **espacios libres** destinados a **parques públicos** y **zonas verdes** en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante, y el **equipamiento comunitario** y para **centros públicos**»*, precepto desarrollado por el art. 25.1 del Reglamento de Planeamiento que ha establecido los siguientes usos que constituyen cada sistema general: *«b) El sistema general de **comunicaciones**, tanto urbanas como interurbanas, estableciendo las reservas de suelo necesarias para el establecimiento de redes viarias y ferroviarias, áreas de acceso a las mismas, y todas aquellas otras instalaciones vinculadas a este sistema, como son estaciones de ferrocarril y autobuses, puertos, aeropuertos y otras instalaciones análogas»*, es claro en el

(74) Cabe, sin embargo, que no lo sean, en cuyo caso habrán de ser desarrollados por Planes Especiales.

caso de los ferrocarriles, puertos y aeropuertos que no se trata de vías de comunicación locales, pero no está tan claro en el caso de las redes viarias, ya que también existen como dotaciones locales, el criterio sería, aparentemente, que dichas redes formen parte de la estructura general y orgánica del territorio, pero en este argumento hay circularidad (75); la aproximación a este tema ha de ser indirecta, si queremos sacar en claro qué es un sistema general, y ello podemos hacerlo analizando la forma en que se obtienen los sistemas generales, ya que, de una u otra forma, siempre ha de pagarse por ellos, al contrario que con las dotaciones locales cuya característica principal es que son de cesión gratuita (salvo en suelo urbano), de lo que podemos deducir que lo que caracteriza a los mismos es su servicio a toda la colectividad municipal, a diferencia de las dotaciones locales, que sirven principalmente al sector en el que se encuentran (76). Por su parte el apartado c) establece *«El sistema general de espacios libres constituidos por: —Parques urbanos públicos, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados de suelo por cada habitante, en relación al total de la población prevista en el Plan. En estos parques sólo se admitirán aquellos usos compatibles con su carácter que no supongan restricción del uso público. —Áreas públicas destinadas a ocio cultural o recreativo, como parques deportivos, zoológicos, ferias y otras instalaciones análogas»*, por lo que el Plan General deberá concretar cuáles de estos usos implantará en los terrenos correspondientes, ya que si no lo hace deberá ser desarrollado por un Plan Especial; podemos hacer aquí las mismas consideraciones que hicimos respecto del viario, ya que el planeamiento parcial entre sus determinaciones incluye las zonas verdes o espacios libres, cuya distinción de los sistemas generales habrá de seguir el mismo criterio que utilizamos anteriormente, esto es, su servicio a toda la colectividad o sólo a un sector, en este sentido es expresiva la STS 13.04.1987 que dice *«El planeamiento distingue entre parques urbanos generales y locales, y mientras el previsto en el Polígono 11 tiene aquella calidad, el del Polígono 10, objeto de la apelación, tiene la consideración de*

---

(75) Es claro que si definimos la estructura general como el conjunto de sistemas generales y a un sistema general lo distinguimos cuando forma parte de la estructura general del territorio, estamos en un círculo vicioso, pero ¡así es el lenguaje!

(76) Esta regla, naturalmente, es válida para todos los sistemas generales, no sólo para los de comunicación.

*parque local, siéndole, en consecuencia, de aplicación el art. 83.3 párr. 1.º del TRLS; es decir, el terreno debe ser objeto de cesión gratuita y no de expropiación», que recoge de forma gráfica la doctrina señalada. Por su parte, en la letra d) se establece que «El sistema general de equipamiento comunitario, que comprenderá todos aquellos centros al servicio de toda la población destinada a usos: Administrativo. Comerciales. Culturales y docentes, en situación y extensión adecuadas para que puedan cumplir las previsiones de su legislación especial. Sanitarios, asistenciales, religiosos, cementerios y cualesquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios», con lo que se hace una «pormenorización» o especificación suficiente de los usos comunitarios que se pueden implantar, en este caso se explícita la necesidad de que tales usos sirvan a toda la comunidad, es decir, que no tengan un carácter local, lo que confirma lo señalado antes en relación con el uso de viario.*

Por su parte, ya vimos al analizar la calificación de los terrenos que los sistemas locales, en particular los espacios libre y zonas verdes y el sistema de comunicaciones, habían de estar coordinados con los sistemas generales, de los que son complemento. Esto nos indica que, si bien no de la misma forma que los usos globales, los sistemas generales también predeterminan los sistemas locales, que desarrollan aquéllos (77).

En cuanto a los Programas de Actuación Urbanística el art. 16.2 del TRLS de 1976, que regula las determinaciones de éstos, señala como tales «a) *Desarrollo de los sistemas de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio*», estructura que ya sabemos cual es, por lo que su repetición es superflua; más importante, en lo que nos ocupa, es lo dispuesto en la letra c) que dice «*Trazado de las redes fundamentales de abastecimiento de agua, alcantarillado, teléfonos, energía eléctrica, comunicaciones y demás servicios que se prevean*», se trata aquí de unos usos especiales, que también

---

(77) No sólo los sistemas generales viarios predeterminan los locales (aunque sí sean los que lo hacen de forma más evidente), también el resto de los sistemas lo hace, desde el punto en que el dimensionamiento y distribución de los sistemas locales se hace en relación con los sistemas generales, v.gr.: en materia sanitaria tendríamos como sistemas generales los grandes hospitales, cuya distribución es determinante para establecer la red sanitaria (consultorios, etc.) menor.

forman parte de la estructura fundamental del territorio, y que, lo mismo que las vías de comunicación o los sistemas de espacios libres, han de ser desarrollados por los planes parciales (art. 53 RPU), por lo que igualmente han de ser considerados sistemas generales.

De todo lo anterior podemos extraer una idea bastante aproximada de los usos a que se refiere la Ley cuando habla de sistemas generales; no obstante, hay que hacer una importante precisión: **la cualidad de sistema general es relativa**, ¿qué se quiere decir con esto? Tiene que ver con el hecho de que el carácter generalizador de la Ley no suele hacer distinciones según las circunstancias particulares de cada ciudad, pueblo o territorio en general, pero es claro que lo que en una gran ciudad puede no ser más que un área ajardinada, por tanto, una dotación local, puede ser en un pequeño pueblo un sistema general, o lo que en una pequeña población puede ser el colector principal, por tanto, un sistema general, puede ser en una ciudad nada más que un colector secundario. De lo que podemos extraer una regla fundamental en relación con los usos a que se refieren los sistemas generales: no se determinan tanto por su contenido o amplitud, como por **su función en relación con la totalidad de la estructura municipal**, de modo que si bien su contenido puede ser diverso, su función ha de ser, en todo caso, la que ya mencionamos, de servicio a la colectividad completa, no sólo a una parte de ella.

Pasamos ahora al análisis de los usos globales. Aquí tenemos mucha menos información para saber a qué se refiere la Ley cuando habla de usos globales que en lo referente a los usos pormenorizados. Comenzando por el principio, el art. 11.2 del TRLS de 1976 establece que *«Los Planes Generales Municipales tienen por objeto específico, en suelo urbanizable ... establecer, según sus categorías, una regulación genérica de los diferentes **usos globales** y niveles de intensidad y fijar los programas de desarrollo a corto y medio plazo, referidos a un conjunto de actuaciones públicas y privadas»*, de lo que se puede extraer poca cosa, salvo el hecho mismo de que han de señalarse usos globales y, más importante, parece deducirse que los mismos **no son ejecutivos**, toda vez que ha de fijarse un programa para su desarrollo a corto y medio plazo. Algo más concreto es el art. 30 del RPU, sobre las determinacio-

nes en suelo urbanizable programado, que en su letra c) establece «Asignación de usos globales a las diferentes zonas, fijando las intensidades correspondientes a dichos usos», de lo que sí podemos deducir algo más, fundamentalmente que los usos globales deben estar delimitados o, dicho de otro modo, que **a cada zona corresponderá un uso**, no cabrían indeterminaciones del estilo: «uso industrial o residencial», ya que ello sería contrario a lo que pretende el planeamiento, que es establecer un modelo territorial (78).

Lo señalado parece sin embargo chocar con lo dispuesto en el propio art. 30 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, que en su letra c) continúa señalando que «...Esta asignación —la de usos globales— podrá efectuarse con carácter excluyente o alternativo siempre que en este último caso los usos que resulten definitivamente elegidos por los correspondientes Planes Parciales sean compatibles entre sí y se asegure el equilibrio de los usos, de sus intensidades y del equipamiento de infraestructuras y servicios»; aunque puede argumentarse que se trata de un desarrollo de la misma (79).

Por su parte, el art. 16.2.b) del TRLS de 1976, en relación con las determinaciones de los Programas de Actuación Urbanística, dice «Señalamiento de los usos y niveles de intensidad, con expresión del aprovechamiento medio en todo su ámbito», que en su desarrollo reglamentario no establece la posibilidad analizada que otorga el art. 30 en suelo urbanizable programado del Plan General.

No hemos avanzado mucho. Pero el art. 30.b) del RPU establece entre las determinaciones del Plan General «Fijación del aprovechamiento medio de la superficie total —del suelo urbanizable pro-

---

(78) En términos similares se expresa el art. 93.d) del RPU respecto de las NN.SS. municipales.

(79) Con la vigencia del TRLS de 1992 este precepto parecía entrar en pugna directa con lo dispuesto en los arts. 97 y ss. de la Ley del Suelo, que en relación con el cálculo del aprovechamiento tipo, establecía la necesidad de que el aprovechamiento tipo se fije en metros cuadrados de uso característico, uso que no podrá determinarse si no se fija, dicho de otra forma, si establecemos usos alternativos o excluyentes en las diversas zonas, tal como permite el art. 30 del Reglamento de Planeamiento, difícilmente podremos hallar un uso característico, toda vez que no hay más que usos alternativos, lo que impediría saber cuál es el uso característico, o incluso no se fijan usos, simplemente se excluyen una serie de usos, lo que igualmente imposibilita el cálculo de aprovechamiento tipo.

gramado— y de la de cada uno de los sectores, si fuesen varios, del suelo necesario en cada cuatrienio, en función de las intensidades y usos globales que se señalen en los terrenos, ...». Dicho de otro modo, el aprovechamiento medio sólo tiene en cuenta las categorías de usos globales asignados a cada zona, pero no los usos pormenorizados determinados por el Plan Parcial. De acuerdo con el art. 48.1 del RPU «*La asignación de los usos pormenorizados se reflejará en la calificación concreta que el Plan Parcial establezca para la totalidad de los terrenos incluidos en cada una de las zonas previstas en el mismo, debiendo corresponder a cada zona un mismo uso de suelo*». De todo ello podemos extraer que, por un lado, hay una zonificación que hace el planeamiento general, y luego una calificación que, respetando dicha zonificación ha de hacer el Planeamiento Parcial o de desarrollo. De todo ello extraemos algo que ya mencionamos al hablar de la calificación, que los Planes Parciales subzonifican o especifican los usos globales o generales que establece el Plan General o Programa, lo que nos da algunas pistas de en qué consisten los usos globales; por otra parte, sabemos que los usos pormenorizados son inmediatamente ejecutivos, esto es, no necesitan una mayor concreción normativa para su ejecución, pero no sucede esto con los usos globales, estos usos no son ejecutivos, ya que, al determinar sólo de forma abstracta el derecho de los propietarios, precisan de planeamiento ulterior que los desarrolle para poder ser ejecutado (80). Esto nos dice algo sobre cómo han de ser los usos globales, ya que, por un lado, han de ser posteriormente concretados o especificados, lo que nos indica que han de abarcar categorías amplias de usos, de carácter homogéneo, y por otro, no pueden ser tan concretos que dejen sin objeto al Plan Parcial.

Hay, no obstante, algunas categorías globales que menciona la normativa urbanística, v.gr.: el art. 30 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico dice en su letra c) párrafo tercero que «*La asignación de intensidades correspondientes al **uso residencial** tendrá en cuenta lo establecido en el artículo 75 de la Ley del Suelo y en el 47 de este Reglamento*», de lo que se deduce que uno de los usos que la Ley considera globales es el uso residencial, que luego los Pla-

---

(80) Ya vimos que esta doctrina se desprende de la STS 18.04.1988 reproducida.



nes Parciales podrán pormenorizar: vivienda unifamiliar, en bloque, en manzana cerrada, hotelero, etc. (81).

Quizá, por último, se pudiera entender como un caso de zonificación de usos la distinción que hace el art. 3.1.c) del TRLS de 1976 cuando dice, en relación con las facultades que corresponden a la competencia del planeamiento, que podrá «*Emplazar los centros de **producción** y **residencia** del modo conveniente para la mejor distribución de la población española en el territorio nacional...*», pero aun reconociendo que el párrafo se está refiriendo a un punto de vista de estructura del territorio, lo cierto es que la división que se establece es muy poco operativa, al ser el término «producción» un uso demasiado global, incluso para la Ley.

En cualquier caso, son poco determinantes estos usos que señala la Ley, ya que pueden ser menos globales, o pueden abarcar categorías que incluyan menos usos pormenorizados, en la forma que estime conveniente el planeador a los efectos de hacer el o los planes más operativos. Esto se puede extraer de lo dispuesto en el art. 40 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, que en su número 3 dice «*En suelo urbanizable programado, las Normas Urbanísticas, además de regular, en concordancia con las calificaciones (82) del suelo establecidas en los planos de ordenación, el **régimen general** de cada uno de los distintos usos del suelo y la edificación,...*», de lo que se extrae otra característica de los usos globales que ya hemos señalado, que nos sirven para establecer grupos homogéneos de regímenes del suelo, esto es, dividido el suelo en zonas según los usos globales que se vayan a otorgar, cada uno de esos usos estará sometido a un régimen general, que ulteriormente, una vez sean desarrollados por el Plan Parcial, serán concretados por un régimen específico o, en palabras de la Ley, mediante una «*reglamentación detallada del uso pormenorizado*».

---

(81) Ya sabemos que el TRLS de 1992 establecía en el art. 98.3 la posibilidad de establecer como uso específico el de viviendas protegidas, pero como dijimos en otro momento, esta previsión que estaba directamente dirigida a contrarrestar una reiterada doctrina jurisprudencial que impedía calificar los terrenos como viviendas protegidas (STS 11.01.1985, 1.06.87, 17.04.91, etc.), con toda probabilidad va a ser de imposible aplicación.

(82) Aquí el término calificación no se utiliza con propiedad, ya que el Plan General normalmente no califica en suelo urbanizable.

Recapitulando, podemos establecer las siguientes reglas para reconocer los usos globales:

1.º) En cuanto a los usos dotacionales, son los que la Ley denomina en este ámbito: sistemas generales, la concreción de los mismos la establece bien el Plan General, en suelo urbano y urbanizable, bien el Programa de Actuación Urbanística en ciertos aspectos, en suelo urbanizable no programado, de conformidad con las variedades establecidas en el art. 25 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico. A veces serán directamente ejecutivos, bastando su urbanización para ser utilizados, en otras ocasiones será necesario, además, su edificación, y en los casos en que se considere necesario podrán ser desarrollados por Planes Especiales. Lo que caracteriza a los mismos, y distingue de las dotaciones locales, es: por un lado, su carácter estructurante del territorio, es decir, el formar parte de la estructura fundamental del territorio y, por otro, y quizá más importante, su servicio a toda la comunidad y no sólo a un área determinada (83).

2.º) En cuanto a los usos, para saber que provienen de la zonificación del suelo y, por tanto, que se trata de usos globales, han de cumplir una serie de requisitos, fundamentalmente: a) lo mismo que las dotaciones, han de formar parte fundamental de la estructura general del territorio (84); b) ha de tratarse de categorías amplias de usos, de forma que puedan englobarse en ellas varias más, esto es, que puedan subzonificarse, v.gr.: residencial, vivienda protegida, dotacional, etc.; c) no van unidos a una tipología edificatoria; d) no son ejecutables (85) directamente, ya que necesitan de un planeamiento que los desarrolle para su ejecución, esto es, no constituyen estos usos lo que la Ley denomina el Planeamiento más preciso.

---

(83) Que es característica de las dotaciones locales.

(84) Según se desprende del art. 25.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

(85) Por ejecución, naturalmente, entiendo la posibilidad de ir adquiriendo los sucesivos derechos mediante el cumplimiento de los deberes por parte de los propietarios, más concretamente el cumplimiento de la carga de urbanizar, o la realización del derecho a urbanizar. La existencia de estos derechos ha sido expresamente declarada constitucional por la STC de 20.03.1997.

## IV. CONCLUSIONES

Hasta ahora, sin embargo, sólo hemos efectuado un análisis de tipo descriptivo de lo que son los usos, tanto en la calificación como en la zonificación, pero la descripción efectuada, si bien tiene cierta utilidad desde el punto de vista del práctico del Derecho, desde el punto de vista científico la cuestión es diferente (86), ya que si queremos clasificar y definir los conceptos de uso pormenorizado y de uso global de manera que éste se convierta en un instrumento adecuado para la investigación, debemos iniciar el análisis lógico de ambos para extraer lo «esencial» de ellos.

### IV.1. DEFINICIÓN DE USO PORMENORIZADO

El análisis de los usos pormenorizados se dividió en dos partes, por un lado se analizaron los usos dotacionales y por otro el resto de los usos, y, aparentemente, tanto el contenido de unos y otros como su régimen es diverso. No obstante, hemos de extraer los elementos comunes de ambos si queremos encontrar algo más que una casuística de usos.

Lo primero que encontramos, como elemento común a todos los usos pormenorizados es lo que dispone el art. 48.1 del Reglamen-

---

(86) Como dice ALF ROSS, en *On the concepts 'State' and 'State organ' in Constitutional Law*, **el análisis de conceptos debe fundarse en un uso definido**, y en este sentido señala que «Las preguntas del tipo «¿Qué es...?» no pertenecen al ámbito del análisis lógico. Pueden ser adecuadas para una descripción detallada de un objeto al cual se refiere una palabra cuyo significado está fuera de toda duda. Podemos preguntar por ejemplo «¿Qué es el agua?» o «¿Qué es la pólvora?» cuando es claro lo que queremos decir con «agua» y «pólvora». La respuesta a estas preguntas tiene el carácter no de una definición sino de **enunciados descriptivos**. Pero las preguntas de este tipo **no son adecuadas cuando lo que se busca es precisamente establecer el sentido de una expresión**, por ejemplo, el sentido en el cual la expresión se utiliza realmente o el que se le puede atribuir lógicamente, aun cuando sólo sea vagamente aprehensible en su uso real. Esto resulta obvio apenas advertimos que nuestros conceptos no son ideas innatas, reflexiones acerca de la «esencia» de las cosas, sino herramientas forjadas por nosotros para describir la realidad. La ciencia lleva a cabo una tarea legítima que le es específica cuando toma conceptos de nuestro lenguaje cotidiano y los clarifica y define de manera que éstos se convierten en instrumentos adecuados de investigación.. De ahí se desprende que el análisis de un concepto debe basarse siempre en un uso definido...».

to de Planeamiento Urbanístico, que dice «..., *debiendo corresponder a cada zona un mismo uso del suelo*», dicho de otro modo, uno de los principios básicos de la calificación de los terrenos es que se divide el territorio en zonas y que a cada una de éstas se le asigna un uso específico, ya sea dotacional (en sentido general) o no; pero esto sólo nos dice el cómo y no el qué de los usos.

Hallar el qué o contenido de los usos es otra cuestión que no vamos a encontrar en la ley de forma expresa, la jurisprudencia, sin embargo, sí ha hecho algunas aproximaciones, así, la STS 1.04.1985 dice «*El 'uso pormenorizado' como determinación de los Planes Parciales a que se refieren los arts. 13.2.a) TRLS (actual art. 83.2) y 45.1.b) y 48.2 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, implica la **determinación precisa, minuciosa y prolija de que va a ser objeto un área específica, ...***», en términos parecidos se expresan la STS 29.11.1989 que dice «*...no pudiéndose fijar los equipamientos por la vía de hecho mediante la reserva genérica o indeterminada (lo que supondría en la mayoría de los casos confundir un plan de ordenación con meros deseos o proyectos de futuro), sino que **la Ley exige una regulación detallada del uso de los terrenos (arts. 11 y 12.1.a), b) c) y d) TRLS), no pudiendo establecerse meras alternativas, ...***», y la STS de 2.06.1992, que dice «*...la concreción del **uso edificable** no se considera sino asignación de **uso pormenorizado** y delimitación de la zona que comprende, ...*», de lo que parece deducirse que la jurisprudencia viene definiendo al uso pormenorizado como: concreción del uso edificable, regulación detallada del uso de los terrenos, o determinación precisa, minuciosa y prolija de un área. Con esto quizá podríamos darnos por satisfechos, ya que tenemos una definición de lo que se entiende por uso pormenorizado, pero en realidad estamos ante una tautología (87).

Esto nos obliga a tratar de concretar en qué consiste o cómo podemos reconocer esa pormenorización, concreción, detalle o determinación precisa, minuciosa y prolija.

Para esta concreción debemos delimitar los usos por arriba, esto

---

(87) En este contexto es evidente que los términos pormenorización, especificación, concreción, detalle y determinación prolija y minuciosa, etc. son sinónimos.

es, cuando no estamos ante usos pormenorizados por extensión, y por abajo, es decir, cuando la concreción es tal que ya no nos hallamos ante el escalón de planeamiento, sino en el de ejecución de éste.

Comenzando por su delimitación por extensión en el ámbito del planeamiento, partimos de lo dispuesto en el art. 97.3 de la ley; dice: «*Los Planes Parciales, respetando la ponderación fijada por el Plan General para las zonas que incluyan, establecerán la ponderación relativa de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias resultantes de la **subzonificación** que contengan, con referencia igualmente al uso y tipología edificatoria, de acuerdo con las reglas anteriores*», de lo que se extrae que los usos pormenorizados no pueden abarcar categorías globales de uso (luego veremos en qué consiste esto), que, tradicionalmente, se considera que son: residencial, terciario, industrial y dotacional.

Pero esto no es suficiente, porque es claro que aquí se está refiriendo a los usos lucrativos, esto es, a los no dotacionales, en los que la subzonificación tiene sentido, pero ¿qué ocurre con los otros?, es decir, con los dotacionales en general, es obvio que en general no se subzonifica un sistema general de espacios libres, o la red general de comunicaciones de un sector, o el sistema general de equipamientos, en realidad la zonificación de estos usos en el sector afectado por un Plan Parcial (o un Plan Especial) es complementaria de los denominados sistemas generales, pero no supone una mayor concreción de aquéllos, al contrario de la subzonificación, así lo recoge la jurisprudencia, v.gr.: la ya mencionada STS 2.06.1992 dice que «...*la ampliación de los suelos **destinados a equipamiento de nivel local** constituya alteración del Plan General Metropolitano aplicable, por cuanto, al no ser la reserva de suelos para este tipo de equipamiento determinación de suya propia, ya que no es parte del **sistema general de equipamientos comunitarios**, que lo son en beneficio de toda la población, expresada en el Plan General, al respecto sólo puede entenderse meramente indicativa y, por lo tanto, susceptible de ampliación; lo mismo cabe decir en cuanto a la creación de una **zona verde** en beneficio del sector, pues no queda integrada en el **sistema general de espacios libres** —en beneficio de la población—, y lo propio en cuanto a la ampliación de los suelos para **viales y estacionamiento**, pues la ampliación pre-*

*supone, salvo mejor prueba al respecto, las previsiones para la red viaria básica —sistema general de comunicaciones— que hace al Plan General...».*

Debemos seguir profundizando, ya que tenemos que saber qué tienen en común, por un lado, las relaciones de los usos con la zonificación y, por otro, las dotaciones locales con los sistemas generales, para descubrir qué es lo que caracteriza a los usos pormenorizados.

Esta conexión la encontramos en el art. 25 del Reglamento de Planeamiento, que luego analizaremos con más detalle, que considera a la asignación de usos globales y al establecimiento de los sistemas generales, de comunicaciones, espacios libres y equipamiento comunitario, como elementos de la estructura general y orgánica del territorio. Esto nos dice que, tanto en uno como en otro caso, la asignación de usos pormenorizados debe respetar la estructura general del territorio, dicho de otro modo, lo que caracteriza a los usos derivados de la calificación, es que no pueden afectar a la estructura general que establezca el Plan.

Sin embargo, deberíamos ahora distinguir cuándo nos encontramos ante el escalón de planeamiento y cuándo ante la ejecución del mismo.

Sabemos que los usos pormenorizados no admiten una mayor pormenorización desde el punto de vista del planeamiento, lo que significa que no hay otro escalón normativo que pueda concretar en mayor medida los usos. Sin embargo, ello no significa que deban ser tan concretos que determinen con exactitud la utilización de cada parcela de terreno (88), al contrario, aunque el planeamiento parcial establezca los usos pormenorizados y las tipologías características, lo hace, en general, para zonas concretas, no para parcelas en particular, lo único que se pretende es que sean ejecutables sin necesidad de otro instrumento normativo. Esto significa

---

(88) Aunque puede ocurrir, v.gr.: la STS 21.09.1993 dice «Así las cosas, será de señalar que la "estrategia" general del Plan tendente a conservar en su destino actual los equipamientos privados, es decir, en lo que ahora importa, los teatros, no vulnera en modo alguno las exigencias de racionalidad que derivan del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos...».

que a la definición que buscamos ha de añadirse otro aspecto, que es la ejecutabilidad sin necesidad de una mayor concreción normativa o de planeamiento.

Podríamos, por tanto, definir el uso pormenorizado como *aquel destino específico que se otorga a zonas delimitadas del suelo por el planeamiento, cuando no afectan a la estructura general y orgánica del planeamiento general* (89) y son ejecutables sin necesidad de ulterior desarrollo normativo.

#### IV.2. DEFINICIÓN DE USO GLOBAL

Una vez vista la definición de uso pormenorizado, la de uso global es más sencilla de obtener.

Por un lado el elemento de conexión, es decir, aquello que tienen en común los sistemas generales y los demás usos globales es claro, ya que el tantas veces reiterado artículo 25 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico lo dice expresamente «1. Los elementos fundamentales de la **estructura general y orgánica del territorio** se establecerán por el Plan General teniendo en cuenta el modelo de desarrollo urbano adoptado, definiendo: a) La asignación a las diferentes zonas de los correspondientes **usos globales** ... b) El sistema general de comunicaciones... c) El sistema general de espacios libres ... d) El sistema general de equipamiento comunitario...», es decir, en ambos supuestos conforman la estructura general y orgánica del territorio, y esta es su fundamental característica, y así lo recoge la jurisprudencia ya que por otra parte, pueden ser ejecutables o no según los casos (90).

Por lo que podemos definir el uso global como *aquel destino específico o no que se otorga a zonas delimitadas del suelo por el planeamiento, cuando determina la estructura general y orgánica del planeamiento general*.

---

(89) Esta definición encuentra su apoyo, además, en numerosa jurisprudencia, que exige con reiteración que los usos pormenorizados no pueden afectar a la estructura fundamental del territorio, así, además de la mencionada STS 2.06.1992, podemos mencionar STS 28.12.1984, 21.03.1984 y 20.12.1984.

(90) Según sean sistemas generales o no.

## IV.3. ¿DEFINICIÓN DE USO?

Llegados a este punto, vemos que en ambas definiciones hay un elemento en común, que es el término «*destino*», lo que nos podría inducir a definir el uso —sin calificativos— como «destino del suelo» u «objeto al que vamos a dedicar el suelo», pero de ello no extraeríamos ninguna utilidad, ya que lo que en realidad importa no es hallar el concepto en sí, sino, como dice Ross, hallar su *uso definido*; y de lo analizado, creo que es claro que la función de uno y otro uso —el pormenorizado y el global—, es claramente diferente, aunque conexa, pues la función de los unos —los globales— es determinar la estructura fundamental del territorio, mientras que la de los otros —los pormenorizados— presupone aquélla y tienen por función hacer ejecutable el plan.