

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA LAGUNA DOCUMENTO PARA INFORMACIÓN PÚBLICA

Julio 2014

D. MEMORIA DE ORDENACIÓN PORMENORIZADA 1 D4. LAS DETERMINACIONES URBANÍSTICAS SOBRE LOS USOS PORMENORIZADOS

ÍNDICE

1. CUESTIONES GENERALES SOBRE LA ORDENACIÓN DE LOS USOS-----	2
1.1. La ordenación de los usos como objeto del planeamiento -----	2
1.2. El concepto urbanístico de uso -----	4
1.3. Individualización y componente espacial de los usos -----	5
1.4. Pormenorización de los usos -----	7
1.5. La relación normalizada de usos pormenorizados del PGO -----	8
1.6. Usos auxiliares -----	20
2. LAS CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD DE LOS USOS-----	21
2.1. Esquema sistemático de la regulación urbanística de los usos -----	21
2.2. Naturaleza de las determinaciones de regulación de la admisibilidad de los usos -----	21
2.3. Los ámbitos homogéneos en cuanto a la admisibilidad de usos -----	23
2.4. Los Regímenes Específicos de Admisibilidad de usos (REA) -----	24
2.5. El carácter de los usos pormenorizados -----	25
2.6. Las condiciones complementarias de admisibilidad de los usos pormenorizados -----	26

1. CUESTIONES GENERALES SOBRE LA ORDENACIÓN DE LOS USOS

1.1. La ordenación de los usos como objeto del planeamiento

Una de las finalidades más importantes, si no la más, del planeamiento urbanístico es ordenar el uso del suelo. Probablemente, uno de los hitos más significativos en la evolución del planeamiento se corresponde con la atribución a la autoridad pública (normalmente la del municipio, en la mayoría de los países occidentales) de la competencia para decidir qué usos y cuáles no podían (o debían) implantarse en cada parte de la ciudad. Se produce así una ampliación muy relevante del contenido de los previos planes de urbanización y obras, que ya no se limitan a afectar los espacios que van a ser objeto de intervención (apertura de vías, ubicación de una dotación pública), sino que pretenden señalar, para todo el ámbito que ordenan, los usos admisibles y los prohibidos. Como es natural, esta capacidad de *ordenación urbanística de los usos* se fue definiendo a través de su propio ejercicio, mediante la redacción de las normativas de los planes, con una tendencia claramente expansiva. En último extremo, algunos planes llegaban a pretender predeterminar cuál había de ser el uso concreto que debía localizarse en cada parcela (o manzana) de la ciudad.

De otra parte, las determinaciones de ordenación sobre los usos se fueron convirtiendo en una de las piezas fundamentales para la configuración del contenido urbanístico de la propiedad inmueble a través de los planes. Ciertamente, el valor de un suelo (y, por tanto, el contenido económico de la propiedad) depende del uso a que puede destinarse y, consecuentemente, si el Plan regula los usos posibles está "acotando" los *productos inmobiliarios* que pueden disponerse en cada parcela y, dado que cada uno de ellos tiene en el mercado un precio unitario de referencia, limita indirectamente el valor del correspondiente terreno¹. De esta forma, a fin de *cuantificar* el contenido del derecho de propiedad surge, en el sistema legal español, el concepto de *aprovechamiento urbanístico* que, en lo fundamental, equivale a la superficie edificable de una parcela *homogeneizada* de acuerdo al uso que en la misma puede instalarse de acuerdo a las condiciones del Plan. Así pues, que los planes *ordenen* los usos en nuestro sistema legal ya no deriva solo de la "necesidad" de regular las actividades en cada parte de la ciudad sino que se convierte en un requisito casi obligado para concretar positivamente el contenido del derecho de propiedad inmueble.

Vinculado a la ordenación de los usos se ha acuñado en la tradición urbanística el término *calificación* del suelo. En el TRLOTENC este término se usa repetidamente como, por destacar los más significativos, en los siguientes preceptos:

- a) En el artículo 6 que establece que uno de los objetos de la ordenación urbanística es "la organización racional y conforme al interés general de la ocupación y del uso del suelo, mediante su clasificación y calificación.
- b) En el mismo artículo 6, al señalar que otro de los objetos de la ordenación urbanística es "la calificación de suelo para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública".
- c) En el artículo 44 se establece que uno de los efectos de la aprobación definitiva de un instrumento de ordenación es "la vinculación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones al destino que resulte de la clasificación y calificación y su sujeción al régimen urbanístico que consecuentemente les sea de aplicación".

¹ Obviamente, además del uso hay otras determinaciones del planeamiento que definen el valor del suelo, las más relevante las que limitan la superficie edificable máxima.

- d) En el artículo 56 se señala que "la clasificación, categorización y, en su caso, la calificación urbanísticas del suelo vincularán los terrenos y las construcciones o edificaciones a los correspondientes destinos y usos y definirán su función social, delimitando el contenido del derecho de propiedad que recaiga sobre tales bienes".

Si bien la Ley no hace una definición explícita que aclare el alcance y contenido de la *calificación urbanística*, parece razonable deducir, tanto de su contexto como de la doctrina urbanística, que se trata de una técnica de planeamiento mediante la cual se configura con suficiente precisión el contenido urbanístico de la propiedad inmueble. Y esta configuración última incluye necesariamente la asignación de las condiciones de ordenación de los usos. No cubren éstas, ciertamente, todo el contenido de la calificación urbanística ya que hayan de completarse con la definición de la *ocupación* del suelo (que se puede traducir por las condiciones reguladoras de la edificación, en la mayoría de los casos); pero de la lectura de la Ley subsiste la idea de que lo primigenio es la asignación del uso (calificación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, calificación de suelos con destino dotacional, etc). De tal modo, es usual, por más que no sea rigurosamente preciso, referirse al *uso* con el que está calificada una parcela por el planeamiento o, lo que es lo mismo, se suele asociar la calificación con la asignación de las condiciones de ordenación de los usos.

Obviamente, que se haya otorgado al planeamiento urbanístico la capacidad para decidir qué usos pueden localizarse en cada parte del municipio y cuáles no significa que se asume que forma parte de la actividad de ordenación y, por tanto, es una función pública. En última instancia, su soporte jurídico enlaza con el precepto constitucional (artículo 33) por el que la función social delimita el contenido de la propiedad privada. Por tanto, si la calificación urbanística delimita el contenido de la propiedad inmueble es porque la ordenación los usos se justifica como una necesidad desde el interés social. Sin embargo, lo cierto es que nunca se han argumentado suficientemente los motivos de interés público que exigen llegar a la tan detallada precisión ordenancística que alcanzan los planes al establecer las condiciones de admisibilidad. En los entornos urbanos (o destinados a ser ciudad) el argumento básico es que hay determinadas actividades cuyo ejercicio resulta perjudicial (en los grados que sea) respecto de otras que son las que mayoritariamente se disponen en una determinada zona. De hecho, bajo este presupuesto se desarrolló la técnica de la *zonificación* (desde principios del siglo XX) que culminó con la elaboración de planes que segregaban las ciudades en sectores casi *monofuncionales*, lo cual, como ha demostrado la experiencia, se traducía en empobrecimiento de calidad urbana sin dar como contrapartida la pretendida mejora en eficacia.

Así pues, si bien el planeamiento urbanístico puede (y debe) regular la admisibilidad de los usos en cada parte del territorio municipal, esta potestad ha de ejercerla con razonable moderación. Ello se concreta, muy especialmente, en el recurso a las prohibiciones; este PGO asume como criterio general y básico al respecto que todo uso cuya implantación en un ámbito determinado no sea manifiestamente incompatible² debe permitirse. A similares motivos responde el otro criterio de la misma naturaleza: que, salvo que haya alguna razón que así lo exija, no se han de imponer usos específicos en ámbitos de ordenación concretos. La razón más frecuente es que un terreno concreto se califique con un destino demanial, sea viario o suelo dotacional.

Ahora bien, el cómo se articulan estos criterios generales al establecer las determinaciones urbanísticas mediante las cuales se ordenan los usos requiere previamente definir éstas y la forma en que se aplican en el presente Plan General.

² O esté prohibido por normativas vigentes que sean de aplicación sobre el Plan General.



1.2. El concepto urbanístico de uso

Si bien "ordenar" el uso de los terrenos y de los edificios es, como ya se ha expuesto, uno de los objetos fundamentales de la actividad urbanística, es significativo que ni en la legislación ni en la jurisprudencia exista una definición suficientemente completa y coherente del concepto urbanístico de "uso". Se trata de un término que, como muchos otros de la disciplina urbanística, se da por sabido aún cuando lo cierto es que se emplea con excesiva ambigüedad. Como punto de partida, puede convenirse en que el uso es una cualidad del inmueble (sea éste suelo o edificación) que se le asigna por referencia a las *actividades* que en el mismo se realizan (o pueden realizarse). Así, por ejemplo, decimos de un edificio que es residencial porque en él se realizan o pueden realizarse actividades diversas que conjuntamente conforman lo que entendemos por "residir".

El primer aspecto que hay que señalar en esta aproximación es que el uso, si bien se define por referencia a las actividades, no coincide con éstas. El uso es una propiedad del inmueble, mientras que la actividad existe en su propia acción efectiva. Así pues, que un inmueble sea de un determinado uso no implica necesariamente que en él se realicen efectivamente las actividades por referencia a las cuales se define el uso correspondiente. En el ejemplo anterior: una vivienda vacía sigue siendo un edificio residencial aunque no acoja el ejercicio real del residir.

El segundo aspecto a resaltar es que la agrupación de actividades que se identifican unitariamente como referencia de un uso tiene sentido solamente en la medida en que resulta significativa desde la óptica del uso. No cualquier combinación de actividades tiene sentido como definidora de un uso, sino solamente aquéllas que se corresponden con las características "funcionales" de inmuebles existentes o, al menos, cuya existencia real sea fácilmente concebible. Residir supone una serie de actividades (dormir, comer, descansar, convivir, etc) cuya agrupación se identifica de forma unitaria justamente porque para posibilitar su ejercicio existen inmuebles de "uso residencial". En cambio, una combinación aleatoria de actividades humanas, tales como dormir, bailar y pescar carece de unidad significante precisamente porque no existe un tipo de espacio conformado para su ejercicio combinado.

Cabría objetar respecto a la consideración anterior que lo que hace que una serie de actividades resulte significativa es el hecho de que se ejerzan combinadamente de forma habitual y no el que exista una categoría de inmuebles identificables por ser soportes de aquéllas. Ciertamente es así, pero es que si cualesquiera actividades concretas se ejercitan combinadamente de forma habitual (o, cuando menos, frecuente), entonces con una altísima probabilidad existirán inmuebles "destinados" al uso que se identifica por referencia a tales actividades. Por lo tanto, a estos efectos puede convenirse en que la relevancia de una agrupación de actividades en cuanto definidora de un uso depende justamente de la existencia (real o suficientemente probable) de inmuebles con tal uso. Así pues, las actividades (o combinación de ellas) resultan significativas en la definición de un uso en la medida en que su ejercicio se produce con la suficiente frecuencia y permanencia como para poder caracterizar un ámbito espacial.

Como un tercer aspecto en cuanto a las actividades definidoras de los usos, hay que señalar que aquéllas no son sólo las acciones en sí mismas, sino que incluyen cualidades adjetivas tales como la finalidad con que se ejercen, las condiciones económicas y sociales en que se desarrollan, etc. Insistiendo en el ejemplo del uso residencial, las mismas acciones dejarían de ser residenciales para pasar a conformar las actividades que definen el uso de "alojamiento turístico", cuando se realizaran bajo una condiciones precisas y diferentes del residir habitual, como es el caso de un hotel (que no es uso residencial sino turístico) o de una residencia de ancianos (que habitualmente se encuadra entre los usos de equipamientos).



Cabe incluso admitir que, pese a entender que es el uso del inmueble el que se define por referencia a la actividad, ésta puede definirse en función de características del inmueble, en la medida en que las mismas condicionan o "matizan" la forma en que ejercen las actividades. El ejemplo más ilustrativo de esta situación se encuentra en la tradicional diferenciación entre los usos residenciales unifamiliares y colectivos: en ambos casos las acciones que conforman ambas actividades residenciales son básicamente las mismas. Sin embargo es admisible que su ejercicio es diferente de acuerdo a la forma en que se dispone la vivienda en relación a otras; diríamos entonces que no es la misma actividad "residir en una casa sobre una parcela propia" que "residir en un piso dentro de un edificio con varias viviendas".

Admitido pues que el *uso* en términos urbanísticos es una cualidad del inmueble por referencia a las actividades concretas que en el mismo se realizan o pueden realizarse, de ello deriva que el uso de un inmueble expresa su *destino* funcional. Esta conclusión enlaza con el ya citado precepto del artículo 6 TRLOTENC, confirmando que el objeto atribuido al planeamiento urbanístico de definir "el destino y utilización las edificaciones, construcciones e instalaciones" se concreta con la asignación (con todos los matices que se quiera) del uso. Ahora bien, para asignar un uso (o varios) es necesario *individualizarlos*, contar con una lista de los usos existentes. No basta con saber cuál es la naturaleza de un uso sino que, en base a ésta, han de explicitarse cuáles son los usos concretos.

1.3. Individualización y componente espacial de los usos

De acuerdo a lo expuesto, cada uso se definiría por una combinación de actividades que se realizan con habitualidad en el interior de un inmueble, al cual justamente caracterizan. Por tanto, se trataría de agrupar los inmuebles existentes en categorías en función de las actividades que en ellos se realizan y para las que, normalmente, han sido destinados; cada una de tales categorías sería un uso urbanístico. Obviamente, el cómo se combinen estas actividades y cuánto se desagreguen depende de los criterios y finalidades de quien elabore la correspondiente relación de usos y ello obliga a plantear otras consideraciones. En todo caso, lo que interesa resaltar como primera conclusión es que la individualización de los usos (así como de las combinaciones de actividades con que se corresponden) es siempre un convenio suficientemente asumido entre quienes han de utilizarlo.

La primera condición para individualizar un uso es que el conjunto de actividades que lo definen se ejerzan en un inmueble, identificado justamente por el uso, con una unidad espacial funcionalmente completa y autónoma; es decir, que haya una equivalencia entre el uso y su componente espacial. El uso vivienda, por ejemplo, puede individualizarse como tal porque las distintas actividades que lo definen se realizan en el interior de un ámbito concreto e identificable que es precisamente la edificación que corresponde a una vivienda. Una de las actividades propias de este uso, la de dormir, por ejemplo, no genera un uso individualizado porque, aunque pueda delimitarse un componente espacial preciso (el dormitorio), éste no es una unidad espacial completa y autónoma, sino una parte de la vivienda. Así pues, por regla general, hay en casi todos los casos una correspondencia entre el uso individual y la unidad espacial del mismo, que es un inmueble definido y acotado física y jurídicamente (normalmente una finca registral o una unidad de propiedad) y con las características adecuadas para permitir el ejercicio completo e independiente de las actividades definitorias del uso. En la práctica, la individualización de cada unidad de uso es bastante directa. El componente espacial del uso vivienda unifamiliar coincide, obviamente, con la extensión completa de la parcela en la que se dispone la vivienda; el componente espacial, en cambio del uso vivienda colectiva es el edificio en el que se disponen todas las unidades de vivienda así como las zonas comunes. Este segundo caso, ilustrativo de otros muchos, muestra claramente la diferencia entre el componente espacial del uso y el número de unidades de ese uso que puede haber en el inmueble.



Nótese que esta asociación entre el uso, como cualidad de un inmueble, y el propio inmueble como componente espacial del uso, no es otra cosa que la teorización de la forma en que habitualmente se "reconocen" los inmuebles. Así, cuando sin mayor reflexión decimos que un edificio es un *hospital*, un local en planta baja es un *comercio*, un terreno acondicionado para el recreo ciudadano es un *parque* o una finca en suelo rústico es *agrícola*, lo que estamos haciendo es individualizar usos. Ello es así porque todos estos usos citados presuponen inmuebles adaptados expresamente para el ejercicio de las actividades mediante las cuales se definen. Hay sin embargo determinadas actividades que, por su carácter de móviles u ocasionales, no se vinculan a inmuebles acotados. Se trata en la mayoría de los casos de actividades en los suelos rústicos tales como, sobre todo, las vinculadas a la conservación e investigación medioambiental así como de ocio en la naturaleza. En sentido estricto, estas actividades no deberían "generar" usos, dado que no califican a ningún inmueble, no cuentan con un componente espacial (o, si lo cuentan, es difícilmente acotable). No obstante, en la tradición del planeamiento medioambiental se han individualizado tales actividades como usos y como tales han sido recogidos en el Plan Insular de Tenerife muchos de ellos³. Por tal motivo, pese a ser una excepción a la definición conceptual de uso y carecer de componente espacial, también este PGO los individualiza como usos.

En resumen pues, salvo las excepciones reseñadas, los usos se individualizan por referencia a los inmuebles que son su componente espacial. De tal modo, atendiendo a los usos que existen o pueden existir en un inmueble, éste puede encontrarse en alguna de las siguientes situaciones:

- a) No estar adaptado expresamente para ningún uso concreto (aunque pueda albergar varios), en cuyo caso el inmueble no se identificará por el uso.
- b) Tener un único uso en una única unidad funcional (la situación más frecuente, especialmente en los edificios); en tales casos, el inmueble en su conjunto se identifica por dicho uso.
- c) Estar conformado por varias unidades funcionales, cada una separada físicamente respecto de las demás y con un único uso que la caracteriza. Aunque haya diversidad de usos, cada uno se corresponde con una parte del inmueble que puede identificarse por el mismo.
- d) Tener varios usos sobre el mismo ámbito físico; en este caso, el inmueble o una parte del mismo se caracteriza por tener coexistencia de usos.

Lo anterior lleva a la necesidad de definir el concepto de *coexistencia de usos*, situación que se produce cuando en un determinado ámbito espacial se disponen (o pueden disponerse) simultáneamente dos o más usos. Nótese que el que haya o no coexistencia de usos depende, aparte de la realidad objetiva, de los criterios "convencionales" con que se hayan individualizado los distintos usos. En un único local en el que, por ejemplo, se desarrolle una actividad de compraventa de bienes y de cafetería, habrá coexistencia de usos si en la relación de usos de referencia se consideran como dos usos individuales distintos el de comercio y el de hostelería⁴, pero no lo habrá si ambas actividades forman parte de un único uso. La cuestión es relevante desde el punto de vista de la ordenación urbanística, toda vez que cuando se produce la coexistencia de usos en un mismo ámbito espacial, cada uno de los usos individualizados distintos debe cumplir las condiciones de admisibilidad que establezca el Plan sobre dicho ámbito.

³ La práctica totalidad de los medioambientales y muchos de los recreativos.

⁴ Salvo que uno sea auxiliar del otro, tal como se expone en 1.6.



1.4. Pormenorización de los usos

Pormenorizar un uso es la técnica mediante la cual se precisan, hasta el grado de detalle y con los criterios que convenga, las características definitorias de un uso, a fin de individualizarlo e identificarlo respecto a cualesquiera otros. Lógicamente, la clave radica en fijar el *grado de detalle* en que se precisan las características definitorias. El primer límite deriva de lo ya expuesto sobre la individualización de los usos y su componente espacial. Ahora bien, lo que desde unos criterios puede considerarse un uso individualizado, desde otros puede entenderse conveniente pormenorizarlo dividiéndolo en dos o más. Por ejemplo, puede acordarse individualizar como uso el denominado *equipamiento asistencial*, definiéndolo como el propio de los inmuebles en los que se prestan servicios a personas en situación de dependencia. Así, en este ejemplo, una residencia de ancianos y un centro de atención a toxicómanos serían ambos este mismo individualizado. Puede interesar, sin embargo, distinguirlos, considerando cada uno como un uso individualizado propio, lo que supone *pormenorizar* el uso previo de equipamiento asistencial en varios que en principio estaban englobados en él. La pormenorización, en este caso, podría llevarse a cabo en función del grupo social que es objeto de atención y así resultarían, como usos individualizados, los de *atención a mayores* y *atención a toxicómanos* (y otros más que no son ahora pertinentes). Pero todavía podría convenir dividir el primero de ellos en los distintos usos más detallados que se corresponden con modalidades específicas de esta asistencia social y así podrían resultar como nuevos usos individualizados, la mentada *residencia de ancianos* y, por ejemplo, el *centro de día*.

La cuestión radica, obviamente, en cuál es el límite de la pormenorización. Como en casi todos los asuntos relacionados con los usos, la respuesta es, simplemente, el que convenga a los fines para los cuales se individualizan los usos. Para un instrumento de planeamiento, la pormenorización debe llegar hasta donde convenga distinguir usos individualizados porque se pretende establecer condiciones diferenciales. Si, en el ejemplo anterior, las determinaciones que el Plan va a establecer sobre todos los equipamientos asistenciales de atención a mayores van a ser las mismas, tanto las de naturaleza sectorial como las condiciones de admisibilidad en el territorio, carece de sentido pormenorizarlo para distinguir entre las residencias de ancianos y los centros de día⁵. Así pues, la pormenorización llega en principio hasta donde conviene para que la relación de usos pormenorizados sea un instrumento útil para los objetivos de ordenación del planeamiento.

El principio anterior, sin embargo, no se aplica rigurosamente en este Plan. En primer lugar porque metodológicamente es necesario contar con una relación de usos previa para poder referir a ella las decisiones de ordenación. Sólo una vez efectuadas éstas cabría una "vuelta atrás" y *reagrupar* los usos previamente pormenorizados en otros menos detallados que los incluyan, cuando se verifica que no es necesario tal grado de pormenorización. Pero esta opción rara vez se adopta, entre otros motivos porque hecha ya un pormenorización consistente, ésta se convierte en un elemento que apoya la propia definición de los usos *agrupados*. Pero, un argumento más importante es que estableciendo una pormenorización que, en algunos usos, puede ir más allá de lo requerido por el Plan General se está creando una estructura de referencia que posibilita que los planes de desarrollo lleguen a regular las condiciones de admisibilidad de los usos con un nivel de detalle mayor que el del PGO, lo cual en determinados supuestos así puede convenir. Por último hay otro argumento que se relaciona con la tradición del planeamiento urbanístico y los condicionantes impuestos desde las normativas vigentes, en especial por el PIOT.

⁵ Decisión muy distinta se habría de tomar si lo que se está realizando es un plan de ordenación de los equipamientos asistenciales y lo que interesa es justamente calificar específicamente cada modalidad de este servicio.



1.5. La relación normalizada de usos pormenorizados del PGO

Como ya se ha dicho, todo instrumento que ordena los usos necesita contar con una lista de éstos. En cualquier ámbito de ordenación se permiten o prohíben usos concretos que están relacionados por el propio Plan. Es evidente que si se solicita la autorización de la implantación de un uso cuyas características hacen que no se corresponda con ninguno de los de la relación del plan, el mismo no estaría ni permitido ni prohibido, creándose una situación de ambigüedad en la regulación normativa⁶. Lo que sería conveniente es que estas listas de usos no fueran elaboradas por cada instrumento de planeamiento, sino que existiera una única para todo el archipiélago. De hecho, el Gobierno de Canarias lleva varios años trabajando en unas Normas Técnicas cuyo objeto es precisamente establecer una única relación de usos, cada uno de ellos con su correspondiente definición, que sirva para todos los instrumentos de planeamiento de la Comunidad Autónoma. Ciertamente, no parece lógico que lo que en un municipio es un uso individualizado, en otro sea parte de un uso más amplio o incluso que no exista. Por el contrario, parece aconsejable que todos los planes competentes para establecer las condiciones de admisibilidad de los usos se refieran a los mismos usos, lo cual no empece en absoluto dicha competencia. No se discute que el Plan General de La Laguna es el instrumento que debe señalar en cada ámbito del suelo ordenado si admite o no la implantación de un equipamiento asistencial de atención a mayores, por ejemplo. Lo que no tiene mucho sentido es que lo que en La Laguna es un equipamiento de asistencia a mayores en otro municipio sea otra cosa o incluso que no esté incluido en su relación de usos; como tampoco es razonable que La Laguna no se pronuncie sobre si este o cualquier otro uso es o no admisible en sus ámbitos de suelo ordenado.

Lamentablemente, las Normas Técnicas que prepara el Gobierno de Canarias no han sido promulgadas⁷, con lo cual de momento no hay una referencia unitaria de relación de usos urbanísticos. No obstante, el PIOT sí contiene una clasificación de los usos, cuya finalidad es también servir de referencia a las distintas figuras del sistema de planeamiento de Tenerife, entre las cuales el documento insular incluye los planes generales. Si bien dicha relación de usos (estructurada en base a una clasificación jerárquica en tres grados de pormenorización) no es vinculante para los planes, éstos sí han de tomarla como referencia y así se ha hecho en el presente PGO. De esta manera, como se señalaba en el subcapítulo precedente, la relación de usos que contiene el presente Plan General parte de la estructura de la del PIOT, ajustándola a los requerimientos específicos de la ordenación urbanística lagunera tanto en su estructura clasificatoria como en el grado de pormenorización.

La *Relación Normalizada de Usos Pormenorizados* (RNUP) de este Plan General consiste en una lista de usos individualizados estructurada "en árbol" que se desagrega por regla general hasta tres **niveles de pormenorización**⁸. Se denomina **uso agrupado** a todo aquél que en la RNUP cuenta con usos **subordinados**. Todo uso individualizado en la RNUP se identifica mediante un código numérico que expresa la posición relativa del mismo en la estructura clasificatoria así como su grado de pormenorización; el número de cifras del código identificativo se corresponde con el nivel de pormenorización. Por ejemplo, el uso de *atención a mayores* tiene el código 431, que indica que es de tercer grado de pormenorización y se incluye dentro de los usos de *equipamiento asistencial* (43) y, a su vez, dentro de los de *equipamientos comunitarios y espacios libres* (4).

⁶ Un recurso de muchos planes ante esta eventualidad es establecer que todos los usos que no están expresamente permitidos quedan prohibidos (también podría ser al revés).

⁷ No obstante, en la elaboración de este PGO se ha dispuesto de varias versiones de ese proyecto.

⁸ Sólo en el caso de las infraestructuras lineales de transporte se ha entendido llegar hasta un cuarto nivel de pormenorización.



A efectos de este PGO se individualiza como uso pormenorizado aquél que, en la RNUP, no tiene ningún uso subordinado (que equivale a que en la RNUP no existe ningún uso cuyo código identificativo con una cifra más que el pormenorizado, siendo las primeras coincidentes con la de éste). En el ejemplo anterior, *equipamiento asistencial* no es un uso, sino un grupo de usos, dado que en la RNUP hay usos cuyos códigos tienen una cifra más y las dos primeras (43) son coincidentes con las del código del *equipamiento asistencial*. No obstante, a fin de mantener la terminología tradicional no se ha querido negar la naturaleza de uso a los *grupos* y se les denomina *usos agrupados*, si bien ha de quedar claro que un uso agrupado es, en realidad, un conjunto de usos individualizados (o pormenorizados) del PGO.

La estructura jerárquica descrita de la RNUP presenta una ventaja nada desdeñable para la ordenación cual es que permite pronunciarse sobre las condiciones de admisibilidad de varios usos haciéndolo sobre el grupo que los contiene. Esta finalidad ha condicionado a su vez la confección de la estructura ya que, además de criterios de analogía funcional, se ha procurado que cada grupo contenga usos pormenorizados que habitualmente están sometidos a las mismas condiciones de admisibilidad.

La RNUP de este Plan General (que se adjunta en las siguientes páginas) establece, como ya se ha dicho, los usos individualizados sobre los que se establecen las condiciones de ordenación urbanística, tanto las de admisibilidad en cada punto del territorio como las relativas a cada uso en sí mismo. Por tanto, esta relación tiene valor normativo vinculante y, consiguientemente, todo acto de implantación de usos en el término municipal requiere, como requisito previo, que se identifique el uso que se pretende implantar por referencia a alguno de los contenidos en la RNUP. Para ello, la relación se complementa con las definiciones de cada uno de los usos pormenorizados, que se contienen en el anexo K1 a la documentación de este Plan General.



Relación Normalizada de Usos Pormenorizados (RNUP)

1 Ambientales y primarios

11 Medioambientales

- 111 Conservación medioambiental
- 112 Investigación ambiental
- 113 Educación e interpretación ambiental
- 114 Esparcimiento en el medio natural
 - 1141 Esparcimiento elemental
 - 1142 Esparcimiento con equipo ligero
 - 1143 Esparcimiento con vehículos de motor
 - 1144 Esparcimiento con asistencia de público

12 Forestales

- 121 Recolección de productos forestales
- 122 Explotación maderera
- 123 Restauración forestal
- 124 Servicios forestales

13 Agrícolas

- 131 Huerto familiar
- 132 Huerto colectivo
- 133 Explotación agrícola tradicional
- 134 Explotación agrícola intensiva
- 135 Servicios agrícolas

14 Ganaderos y análogos

- 141 Ganadería extensiva
- 142 Ganadería de autoabastecimiento
- 143 Ganadería complementaria
- 144 Ganadería profesional
- 145 Ganadería industrial
- 146 Explotación apícolas o de pequeños animales
- 147 Explotación ganadera de selección

15 Pesqueros, acuícolas y relacionados

- 151 Marisqueo y recolección litoral
- 152 Acuicultura marina
- 153 Acuicultura en tierra

16 Cinegéticos

17 Mineros

- 171 Minero artesanal
- 172 Minero industrial



2 Industria y almacenes

21 Artesanía

- 211 Elaboración de productos alimentarios
- 212 Elaboración de objetos domésticos, textiles y decorativos
- 213 Estudio y/o taller artístico

22 Industria ligera

- 221 Industria vinculada a los usos primarios
- 222 Industria de la alimentación, bebidas y tabaco
- 223 Industria textil, de la confección, peletería, del cuero y del calzado
- 224 Fabricación de productos de madera y de papel
- 225 Fabricación de muebles
- 226 Fabricación de productos metálicos y minerales no metálicos
- 227 Fabricación de productos eléctricos, electrónicos y ópticos
- 228 Fabricación de máquinas, herramientas y equipo
- 229 Fabricación de artículos de caucho, de plástico y otros

23 Gran industria

- 231 Coquería y refino de petróleo
- 232 Industria química (incluye pasta de papel)
- 233 Industria farmacéutica
- 234 Fabricación de productos minerales no metálicos
- 235 Industria metalúrgica
- 236 Fabricación de maquinaria pesada y material de transporte
- 237 Otros usos de gran industria

24 Industria singular

25 Taller

- 251 Taller de reparación de objetos domésticos
- 252 Taller de reparación de maquinaria
- 253 Taller de edición y artes gráficas
- 254 Taller de oficios de la construcción y obra civil

26 Servicios a vehículos a motor

- 261 Estación de servicio
- 262 Taller de servicio rápido
- 263 Taller de servicio a vehículos
- 264 Inspección Técnica de vehículos



27 Almacenes

271 Almacén vinculado a los usos ambientales y primarios

2711 Cuarto de aperos

2712 Almacén agrario

2713 Almacén pesquero

2714 Almacén minero

2715 Almacén de maquinaria para usos primarios

272 Almacén de depósito

2721 Trastero

2722 Guarda de objetos domésticos (mudanzas)

2723 Almacén vinculado a la producción industrial

2724 Almacén vinculado al comercio

273 Almacén logístico (comercio mayorista)

2731 Almacén de materias primas agrarias

2732 Almacén de minerales, madera y construcción

2733 Almacén de productos alimenticios, bebidas y tabaco

2734 Almacén de objetos domésticos y de oficina

2735 Almacén de maquinaria y equipo industrial

274 Almacén especial

275 Correos y similares

28 Instalaciones de desguace y reciclado

281 Planta de gestión y tratamiento de neumáticos

282 Centro de descontaminación de vehículos (CAT) y análogos

283 Planta de tratamiento de vehículos descontaminados

284 Planta de tratamiento de aparatos eléctricos

285 Planta de restauración de residuos voluminosos

286 Planta de gestión de desmontes

287 Planta de tratamiento de residuos de construcción



3 Infraestructuras

- 31 Infraestructuras hidráulicas
 - 311 De captación de agua
 - 3111 Pozo o galería
 - 3112 Tomadero
 - 3113 Desalinizadora
 - 312 De almacenamiento de agua
 - 3121 Gran infraestructura de almacenamiento
 - 3122 Estanque
 - 3123 Depósito regulador
 - 313 Conducciones de abastecimiento
 - 3131 Conducción de transporte
 - 3132 Conducción agrícola
 - 3133 Conducción urbana
 - 3134 Conducción de aguas depuradas
 - 314 Conducciones de saneamiento y evacuación
 - 3141 Alcantarillado
 - 3142 Colector general
 - 3143 Emisario submarino
 - 315 Tratamiento de aguas residuales
 - 3151 Fosa séptica
 - 3152 Depuradora pequeña
 - 3153 Estación de depuración de aguas residuales
- 32 Infraestructuras de energía
 - 321 Complejo de generación de energía
 - 3211 Central térmica
 - 3212 Central hidroeléctrica
 - 3213 Parque eólico
 - 3214 Parque fotovoltaico
 - 3215 Otros complejos de generación de energía
 - 322 Generación de energía
 - 3221 Minicentral hidroeléctrica
 - 3222 Generador eléctrico por combustión
 - 3223 Generador eólico
 - 3224 Generador solar térmico
 - 3225 Generador fotovoltaico
 - 323 Conducciones de energía
 - 3231 Conducción de transporte
 - 3232 Conducción de distribución
 - 3233 Conducción de conexión
 - 3234 Conducción de gas
 - 324 Transformación de tensión eléctrica
 - 3241 Subestación de transformación
 - 3242 Centro de transformación
 - 3243 Transformador



- 33 Infraestructuras de telecomunicación
 - 331 Centro de telecomunicación
 - 332 Torre de telecomunicación
 - 333 Antena de telecomunicación
 - 334 Conducción de telecomunicación
- 34 Infraestructuras de gestión de residuos
 - 341 IGR supramunicipal pública
 - 342 Minipunto limpio
 - 343 Vertedero de inertes
 - 344 Instalación de compostaje y/o tratamiento de residuos primarios
- 35 Infraestructuras nodales de transporte
 - 351 Aparcamiento vinculado
 - 352 Aparcamiento público
 - 353 Estacionamiento restringido
 - 354 Estación de transporte terrestre
 - 355 Infraestructura para el transporte acuático
 - 356 Infraestructura para el transporte aéreo
 - 3561 Aeropuerto público
 - 3562 Aeródromo
 - 3563 Helipuerto
 - 3564 Base aérea
- 36 Infraestructuras lineales de transporte
 - 361 Viario privado
 - 362 Viario restringido
 - 3621 Sendero
 - 3622 Pista
 - 3623 Calle de coexistencia
 - 3624 Peatonal urbano
 - 3625 Pasaje
 - 3626 Paseo
 - 3627 Carril para bicicleta y similares
 - 363 Viario vehicular
 - 3631 Camino
 - 3632 Calle
 - 3633 Avenida
 - 3634 Arteria urbana
 - 3635 Carretera
 - 3636 Autopista o autovía
 - 364 Transporte guiado
 - 3641 Infraestructura ferroviaria
 - 3642 Infraestructura tranviaria
 - 3643 Funicular y similares
 - 3644 Teleférico y similares
 - 3645 Ascensor
 - 3646 Escalera mecánica o andén móvil



4 Equipamientos comunitarios y espacios libres

- 41 Equipamiento institucional
 - 411 Gobierno
 - 412 Justicia
 - 413 Defensa
 - 414 Orden público y seguridad
 - 415 Protección civil
- 42 Equipamiento sanitario
 - 421 Hospital
 - 422 Centro de Atención Sanitaria
 - 423 Consulta sanitaria
 - 424 Local de primeros auxilios
 - 425 Atención y tratamiento de la salud mental
 - 426 Centro de Reconocimiento, Análisis y/o Diagnóstico
- 43 Equipamiento asistencial
 - 431 Atención a mayores
 - 432 Atención a mujeres
 - 433 Atención a inmigrantes y refugiados
 - 434 Atención a discapacitados
 - 435 Atención a menores
 - 436 Atención a toxicómanos
 - 437 Atención a personas sin hogar
 - 438 Servicios sociales generales
- 44 Equipamiento educativo
 - 441 Centro de educación infantil
 - 442 Centro de educación básica
 - 443 Centro de educación media
 - 444 Centro de educación específica no universitaria
 - 445 Centro universitario
 - 446 Centro de educación especial
 - 447 Centro de enseñanzas no regladas
- 45 Equipamiento cultural
 - 451 Equipamiento de estudio
 - 452 Museo y/o espacio de exhibición
 - 453 Templo religioso y usos relacionados
 - 454 Sala de reunión y/o asociación
- 46 Equipamiento deportivo
 - 461 Espacio de juego y/o deportivo
 - 462 Pista y/o campo deportivo al aire libre
 - 4621 Pista pequeña al aire libre
 - 4622 Pista polideportiva al aire libre
 - 4623 Campo de deportes
 - 4624 Piscina deportiva al aire libre



463	Local y/o sala deportivos
4631	Local deportivo
4632	Sala polideportiva
4633	Piscina deportiva cubierta
464	Pabellón y/o estadio deportivos
4641	Pabellón deportivo
4642	Piscina en pabellón deportivo
4643	Estadio
465	Complejo deportivo
466	Instalación deportiva extensiva
467	Instalación para los deportes de motor
4671	Kartódromo
4672	Circuito de motocross/trial
4673	Autódromo
468	Instalación deportiva especializada
4681	Instalación para ciclismo
4682	Instalación para deportes sobre hielo
4683	Instalación para deportes ecuestres
4684	Instalación para deportes de tiro
4685	Instalación para deportes acuáticos
47	Espacios libres
471	Espacio libre vinculado
472	Plaza
473	Parque
4731	Parque local/Area ajardinada
4732	Parque urbano
4733	Parque periurbano
474	Area recreativa
475	Espacio libre litoral
476	Mirador y similares
477	Espacio libre de protección y/o ornato
48	Servicios funerarios
481	Funeraria
482	Velatorio
483	Tanatorio
484	Cementerio
485	Crematorio
49	Otros equipamientos
491	Servicios veterinarios
492	Cría, guarda y adiestramiento de animales
493	Cementerio de animales
494	Matadero



5 Usos terciarios

- 51 Comercio minorista y servicios personales
 - 511 Comercio minorista en espacios comunes
 - 5111 Máquina expendedora
 - 5112 Puesto de venta
 - 5113 Kiosco
 - 5114 Mercadillo
 - 512 Comercio minorista vinculado a la producción
 - 513 Local comercial pequeño (< 400 m²sv)
 - 514 Local comercial medio (400 - 2500 m²sv)
 - 515 Agrupación comercial media
 - 516 Gran equipamiento comercial
 - 517 Centro comercial
 - 518 Parque comercial
- 52 Hostelería
 - 521 Hostelería en espacios comunes
 - 5211 Terraza
 - 5212 Chiringuito
 - 5213 Chiringuito con terraza
 - 522 Guachinche
 - 523 Bar
 - 524 Restaurante
 - 525 Bar-restaurante
 - 526 Salón de banquetes
 - 527 Provisión de comidas preparadas
- 53 Espectáculos y actividades recreativas
 - 531 Espectáculos públicos
 - 5311 Sala de cine
 - 5312 Auditorio/Teatro
 - 5313 Circo o similar
 - 5314 Espectáculos con animales
 - 5315 Local de espectáculos con hostelería
 - 5316 Sala multiusos
 - 5317 Gran espacio de espectáculos
 - 532 Establecimiento de baile
 - 5321 Discoteca
 - 5322 Sala de baile
 - 5323 Sala de fiestas
 - 5324 Macrodiscoteca
 - 533 Establecimiento de apuestas y/o juegos de azar
 - 5331 Local de apuestas externas
 - 5332 Salón recreativo de juegos de azar
 - 5333 Sala de bingo
 - 5334 Casino de juego

- 534 Local recreativo
 - 5341 Ludoteca
 - 5342 Ciber-café
 - 5343 Bar de copas
 - 5344 Karaoke
 - 5345 Salón de juegos recreativos
 - 5346 Sala de billar
 - 5347 Bolera y similar
- 535 Exhibición de animales
 - 5351 Acuario
 - 5352 Zoológico
 - 5353 Safari Park
- 536 Parque de ocio
 - 5361 Parque de diversiones
 - 5362 Parque acuático
 - 5363 Parque de atracciones
 - 5364 Espacio de juegos de estrategia y/o aventura
- 54 Oficinas
 - 541 Despacho profesional
 - 542 Local de oficinas
 - 543 Oficina mediana
 - 544 Agrupación de oficinas
 - 545 Oficina grande
 - 546 Complejo de oficinas
- 55 Investigación y servicios tecnológicos
 - 551 Investigación y desarrollo
 - 552 Servicios tecnológicos de información y comunicación



6 Alojamiento turístico

- 61 Establecimientos hoteleros
 - 611 Hotel convencional
 - 612 Hotel urbano
 - 613 Hotel emblemático
 - 614 Hotel rural
- 62 Establecimientos extrahoteleros
 - 621 Apartamento turístico
 - 622 Villa turística
 - 623 Casa emblemática
 - 624 Casa rural
- 63 Complejos turísticos
- 64 Otros usos alojativos
 - 641 Establecimiento alojativo ligados a la naturaleza
 - 6411 Zona de acampada
 - 6412 Camping
 - 6413 Refugio
 - 6414 Albergue
 - 642 Pensión y similar

7 Residencial

- 71 Vivienda libre unifamiliar
 - 711 Vivienda libre unifamiliar independiente
 - 712 Vivienda libre unifamiliar agrupada
- 72 Vivienda libre colectiva
 - 721 Vivienda libre colectiva independiente
 - 722 Vivienda libre colectiva agrupada
- 73 Vivienda en régimen de protección pública (PP)
 - 731 Vivienda unifamiliar en régimen PP agrupada
 - 732 Vivienda colectiva en régimen PP independiente
 - 733 Vivienda colectiva en régimen PP agrupada
- 74 Residencia comunitaria

1.6. Usos auxiliares

Existen ciertos usos que, aún siendo usos individualizados como tales en la RNUP del presente PGO, deben o conviene que coexistan con otros usos para complementarlos y permitir su mejor desenvolvimiento. Tales usos se denominan *auxiliares* de aquél otro al cual se vinculan que se denomina *principal*. Por ejemplo, un hospital (421) puede y debe tener un bar (523) que se considera uso auxiliar de aquél. Es importante resaltar que el carácter de auxiliar (o principal) no va vinculado al uso en sí, sino a la relación de éste con el principal (o auxiliar). Un bar forma parte del grupo 52 (Hostelería) de la RNUP pero no cualquiera de los pormenorizados de ese grupo puede ser auxiliar del hospital.

Si un uso es auxiliar de otro, aunque los dos (siendo distintos) estén en el mismo ámbito espacial no se considera que se produce *coexistencia de usos*. Las consecuencias de ello son muy relevantes desde la ordenación porque implica que las condiciones de admisibilidad sólo se aplican sobre el uso principal. De esta manera, aunque un uso individualizado esté prohibido en el ámbito de ordenación concreta será admisible su implantación si lo hace con el carácter de auxiliar respecto de un uso permitido. En el ejemplo anterior, la eventual prohibición del uso *523-Bar* en el entorno en el que se localice un hospital (que sería un uso admisible) no impide que éste cuente con su bar propio.

Obviamente, que un uso concreto pueda adquirir el carácter de *auxiliar* depende, en primer lugar, de la naturaleza propia así como de la del uso principal. Hay usos que nunca pueden ser auxiliares (por ejemplo, el hospital del ejemplo). De otra parte, cada uso puede admitir a otros concretos (pero no a cualesquiera) como auxiliares, a aquéllos que complementan las actividades propias. Naturalmente, el riesgo de los usos auxiliares es que adquieran una importancia mayor que la del principal. Un ejemplo frecuente es el caso de las gasolineras (*261-Estaciones de servicio*) en las que, con el carácter de auxiliar, se disponen tiendas y/o bares, los cuales pueden llegar a adquirir mayor importancia funcional (y económica) que el pretendido uso principal. Para evitar estas desviaciones de la finalidad de la norma, para que un uso sea auxiliar ha de estar comprendido dentro de ciertos límites dimensionales y cumplir determinados requisitos, que estarán en función del uso principal. Estas condiciones se definen respecto de cada uso principal en el correspondiente capítulo de las Normas.

En el documento anexo K1 se acompañan unas tablas de usos auxiliares para cada uno de los principales, si bien es necesario consultar cada uno de los principales para verificar las condiciones y límites dimensionales establecidos para que el auxiliar adquiera tal carácter.

2. LAS CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD DE LOS USOS

2.1. Esquema sistemático de la regulación urbanística de los usos

Como ya se ha expuesto al inicio de este documento, el contenido fundamental de la *ordenación urbanística de los usos* consiste en establecer en cada parte del territorio. En términos sistemáticos, esta competencia de ordenación implica tres elementos:

- a) Una relación de usos individualizados y definidos que, en este PGO, viene constituida por la ya descrita RNUP. Es respecto de cada uno de ellos que el Plan ha de pronunciarse sobre su admisibilidad.
- b) Una división del territorio ordenado en ámbitos homogéneos en cuanto a las condiciones de admisibilidad de los usos. Es decir, en cada uno de estos *ámbitos de igual ordenación* (respecto de los usos) el Plan establece las mismas condiciones de admisibilidad para cada uno de los usos individualizados en la RNUP.
- c) Unas *relaciones normativas* que vinculen cada uno de los ámbitos homogéneos de ordenación con todos los usos de la RNUP. Cada una de estas relaciones expresa justamente el contenido de la determinación urbanística de admisibilidad; es decir las condiciones en que en ese ámbito concreto es admisible (o prohibido) el uso individualizado concreto.

Así pues, puede concebirse la regulación urbanística de la admisibilidad de los usos como una *matriz* en la que las filas se relacionan todos los usos individualizados y en las columnas los ámbitos homogéneos de ordenación, de modo que cada celda contiene las condiciones específicas en las que el uso específico es admitido (o prohibido) en el ámbito concreto. En este modelo de representación (y de estructuración sistemática), cuando se ha de resolver sobre la admisibilidad del uso de un proyecto concreto, el proceso consistiría en identificar a cuál (o a cuáles) de los usos de la RNUP se adscribe y comprobar las condiciones que se establecen en la celda en la que se cruce la fila del uso con la correspondiente al ámbito de ordenación en que se sitúa el inmueble donde se pretende implantar.

2.2. Naturaleza de las determinaciones de regulación de la admisibilidad de los usos

En principio, no debería ser discutible que las determinaciones urbanísticas mediante las cuales los planes establecen las condiciones de admisibilidad de los usos son de naturaleza pormenorizada, dado que han de aplicarse justamente en la autorización de actos de uso del suelo; es decir, permiten la "legitimación de las actividades de ejecución" (artículo 32.2 B TRLOTENC). En efecto, en los suelos urbanos y urbanizables que el Plan General ordena pormenorizadamente queda claro en el texto legal que el establecimiento de las condiciones de admisibilidad de los usos forma parte de dicha ordenación pormenorizada, ya que remite al contenido del Plan Parcial y, respecto de éste, señala que "la ordenación pormenorizada comprenderá todas las determinaciones que sean precisas para posibilitar la ejecución del planeamiento, incluyendo las referidas al destino urbanístico preciso ..."

Cuestión distinta es el suelo rústico en el que ninguna de las determinaciones urbanísticas son incluidas por la Ley dentro de las de ordenación pormenorizada y, en cambio, considera como estructurales la determinación de los usos genéricos atribuibles a cada una de las categorías en que lo divide. El TRLOTENC no aclara qué entiende por "usos genéricos" por lo que hay que pensar que el Plan, además de la relación de usos pormenorizados, debe contener otra de *usos genéricos*. En los términos de la sistemática de este PGO, puede asumirse que cada *uso genérico* sea un *grupo* (de nivel 1 o 2) de usos de la estructura clasificatoria de la propia Relación Normalizada de Usos Pormenorizados.

En base a esta interpretación, en el suelo rústico el PGO establecería los usos genéricos "atribuibles" (se entiende que admisibles) en cada categoría pero esta atribución no es suficiente para legitimar la implantación de ninguno de ellos, que requeriría de Proyecto de Actuación Territorial (PAT) o de Calificación Territorial. Digamos que, en la concepción del TRLOTENC, en suelo rústico el Plan General no establece que un uso es admisible, sino que un grupo de usos (uso genérico) puede ser admisible; la resolución del PAT o de la Calificación Territorial supone que esa *regulación genérica* se concrete en condiciones de admisibilidad precisas sobre un uso pormenorizado preciso incluido dentro del grupo genéricamente admisible. Tal interpretación parece coherente con el esquema normativo del TRLOTENC (y las modificaciones introducidas por la Ley 6/2008 de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo), si bien faltaría por resolver la referencia legal a los "usos no prohibidos" por el planeamiento.

En principio, para mantener la coherencia habría que entender que los usos que el planeamiento prohíba han de ser *usos genéricos*. Sin embargo, en la práctica hay grupos de usos que difícilmente pueden prohibirse o admitirse en su totalidad. Por ejemplo, la Ley 6/2008 dedica un capítulo al "fomento de la actividad agropecuaria, industrial y de equipamientos y dotaciones" en el suelo rústico, rúbricas que, cada una de ellas, podría considerarse razonablemente como un *uso genérico*. Ciertamente, no tendría sentido prohibir el uso genérico *industrial*, ya que ello implicaría impedir el cumplimiento de la Ley pero, de otra parte, parecería conveniente que el Plan Municipal especifique qué usos pormenorizados incluidos en el uso genérico que no se prohíbe sí son incompatibles con los objetivos de ordenación de la categoría correspondiente de suelo rústico.

Así pues, por imperativo legal, ha de concluirse que hay dos "modalidades" de regulación de la admisibilidad de los usos en el territorio:

- a) Una primera "genérica" consistente en atribuir una admisibilidad genérica a usos genéricos (grupos de usos pormenorizados) que se complementa con la posibilidad de prohibir usos pormenorizados específicos. Las determinaciones mediante las cuales se concreta esta modalidad de regulación son *estructurales* y son insuficientes para legitimar la implantación de ningún uso concreto.
- b) Una segunda "precisa" que responde al esquema sistemático descrito en el subcapítulo anterior. Las determinaciones mediante las cuales se concreta esta modalidad de regulación son de ordenación pormenorizada y, por tanto, suficientes para legitimar la implantación de cualquiera de los usos admitidos.

No ofrece discusión que la "modalidad genérica" es la propia del suelo rústico y la "precisa" de los suelos urbanos y urbanizables ordenados; sin embargo ha de aclararse que este PGO ha entendido que la segunda modalidad ha de operar también sobre los asentamientos rurales, por más que su clasificación urbanística sea la de suelo rústico. Esta conclusión se basa en que las distintas disposiciones normativas (las dos leyes citadas, Directrices y PIOT) cuentan con abundantes preceptos de los que deriva la obligación del planeamiento municipal de ordenar pormenorizadamente cada ámbito de asentamiento rural⁹. Sin duda, la normativa más específica es la contenida en el PIOT (artículo 3.8.3.2) en la cual establece específicamente que el planeamiento señalará en cada asentamiento las condiciones detalladas en base a las cuales autorizar actos de uso del suelo y edificación. Además, el nivel de detalle que exige en la ordenación de estos *enclaves* es, sin lugar a dudas, el propio de la ordenación pormenorizada sin que pueda considerarse, en absoluto, ordenación estructural.

⁹ Como, de hecho, así hacen los planes generales aprobados recientemente en Canarias y, entre ellos, el PGO-2004 que se revisa mediante el presente.



Aunque con menos claridad, también las Directrices y las dos Leyes citadas conciben los asentamientos rurales como ámbitos que han de ser ordenados pormenorizadamente por el planeamiento urbanístico. El precepto más claro para sostener esta interpretación es el contenido en el número 6¹⁰ del artículo 27 TRLOTENC que textualmente señala que "no será necesario el trámite previo de calificación territorial, en concordancia con el apartado 1 de este artículo, cuando el proyecto de edificación o uso objetivo del suelo se localice en un suelo rústico de asentamiento rural o agrícola a que se refiere el artículo 55.c) de esta Ley siempre que el planeamiento haya establecido para ellos la ordenación pormenorizada". Es decir, la propia Ley admite que los planes pueden establecer la ordenación pormenorizada en los asentamientos rurales y, consecuentemente, las determinaciones consecuentes son suficientes para legitimar los actos de ejecución (entre ellos los de uso) sin necesidad de la calificación territorial.

2.3. Los ámbitos homogéneos en cuanto a la admisibilidad de usos

Retomando lo expuesto en el subcapítulo 2.1, ha de concretarse cuáles son los ámbitos en la modalidad precisa de regulación de la admisibilidad de los usos. En el esquema de este Plan General, tales ámbitos son las denominadas *piezas* y los *tramos viarios*; es decir, los recintos resultantes de la división de cada ámbito ordenado en *recintos de trama urbana*¹¹. Sin embargo, la forma en que se regulan las condiciones de admisibilidad de los usos en cada uno de estos dos tipos de recintos presentan algunas diferencias.

En realidad, el ámbito sobre el que propiamente se establecen estas determinaciones, con todo el alcance normativo del Plan General, son las piezas. La pieza es justamente la manzana o parte de ella a la cual se le asignan las mismas determinaciones pormenorizadas, tanto de ordenación de los usos como de regulación de la parcela y la edificación. Es ciertamente la pieza sobre la que se aplican en la práctica estas determinaciones cuando el titular de alguna de las parcelas urbanísticas incluidas en la misma solicita un acto de ejecución que implica la implantación de un uso concreto (o modificación de sus condiciones).

Sobre los *tramos viarios*, en cambio, no suelen establecerse condiciones de regulación de la admisibilidad de usos en los planes generales, dado que su propia calificación supone la asignación a los recintos de suelo que comprende cada uno del uso específico de viario. En este PGO, sin embargo, se ha entendido necesario establecer determinaciones de admisibilidad de usos por los siguientes motivos:

- a) En primer lugar, debido a que no todos los *tramos viarios* se destinan a espacios propios de alguno de los usos pormenorizados del grupo *36-Infraestructuras lineales de transporte*; existen algunos de estos recintos que necesariamente han de considerarse como *tramos viarios* ya que desde los mismos dan accesibilidad a las piezas adyacentes (la separación con ellas es una *alineación*) y que se califican con el uso pormenorizado *471-Plaza*.
- b) En segundo lugar, porque este PGO detalla el uso pormenorizado de infraestructura viaria respecto de cada uno de los tramos viarios¹². Ello obligaba a asignar condiciones diferenciales de admisibilidad de usos a cada uno de los tramos viarios, según el diseño y función previstos por el Plan.

¹⁰ añadido por art. 8.1 de la Ley 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de.

¹¹ Véase el documento D2 de esta Memoria de Ordenación Pormenorizada.

¹² De hecho, para ello ha sido necesario que este grupo sea el único de toda la RNUP que se desagregue hasta el nivel 4 de pormenorización.

- c) Por último, porque la calificación urbanística de cada tramo viario no equivalía a la asignación de un único uso pormenorizado, con carácter obligatorio y excluyente, sino que en algunos tramos se establecen usos alternativos y complementarios al que, en principio, es el que se considera principal.

2.4. Los Regímenes Específicos de Admisibilidad de usos (REA)

La forma en la que este Plan General resuelve la asignación de las condiciones de admisibilidad de los usos pormenorizados a cada ámbito homogéneo de ordenación es mediante los que se han denominado Regímenes Específicos de Admisibilidad de usos (REA). Un REA se presenta como una tabla normativa de tres columnas, en la que en las filas se recogen todos los usos pormenorizados de la *RNUP* del PGO (bien en su mayor nivel de pormenorización o agrupados). Respecto de cada uno de los usos pormenorizados en el *REA* se regula la admisibilidad del mismo en la pieza correspondiente mediante el señalamiento de dos determinaciones pormenorizadas específicas (cada una en una columna): el carácter del uso (véase 2.5) y las condiciones complementarias de admisibilidad (véase 2.6).

De esta manera, al asignar a cada pieza y a cada tramo un viario un REA específico, el Plan General está concretando el esquema sistemático descrito en el subcapítulo 2.1; es decir, está configurando la citada *matriz* en la que las filas vienen a ser las de la tabla del correspondiente REA (los usos pormenorizados) y las columnas la relación completa de piezas y tramos viarios. En realidad, en el esquema descrito, no se trataría de una, sino de dos matrices, ambas con idénticas filas y columnas. En la primera el contenido de cada celda de intersección es el valor normativo de la determinación urbanística que establece el *carácter* del uso específico en el ámbito concreto, y en la segunda son las *condiciones complementarias de admisibilidad*, de haberlas.

Para cada uno de los usos principales con los que el PGO califica las piezas o los tramos viarios se ha desarrollado un REA específico que establece el régimen "normal" de admisibilidad de usos para la mayoría de los ámbitos calificados con el uso principal correspondiente. Estos REA, denominados *básicos*, son un total de 38 y cada uno de ellos se identifica por el código del uso principal al cual se vinculan de acuerdo a la *RNUP*. Ahora bien, en determinados ámbitos de ordenación ha sido necesario, por diferentes motivos, establecer algunas condiciones diferenciales respecto del régimen general asociado a su uso principal. Por ejemplo, mientras por lo general en las piezas con uso principal de vivienda se admiten todos los usos de equipamientos comunitarios, en las que están en el entorno de la *huella sonora* del aeropuerto del norte deben prohibirse los docentes y sanitarios. Para resolver estos regímenes diferenciales, se han creado las denominadas *variantes* de los REA básicos, que se identifican con el mismo código del REA básico del cual son variantes (el del uso principal) seguido de una letra minúscula (por ejemplo, REA-171a, REA-171b, REA-171c, etc).

Todos los REA definidos por este PGO se contienen en el Título 4 de las Normas Urbanísticas de Ordenación Pormenorizado (documento F4 del PGO). La asignación a cada ámbito de ordenación del REA que le corresponde se resuelve en los campos *REA* de las BDG-10 (tramos viarios) y BDG-13 (piezas) y aparece asimismo en la ficha de cada pieza¹³. Además, en ambas BDG existe un campo (*UPR*) en el que se recoge el uso principal del recinto.

¹³ No se recoge, en cambio, en soporte PDF para los tramos viarios, ya que éstos no cuentan con fichas. Sin perjuicio de que la determinación queda definida en formato BDG, también puede conocerse en la documentación PDF ya que en el caso de los tramos viarios todos los REA son básicos, por lo que, conocido el uso principal de cada tramo (en el plano P2) se sabe cuál es el REA que le corresponde.



Por último conviene señalar que en su presentación como tablas en documentos PDF, cada REA no muestra el listado completo de usos de la RNUP, ya que se ha recurrido a la técnica ya descrita de regular, cuando es posible, grupos de usos. Así si sobre todos los usos pormenorizados de un grupo cualquiera se establece las mismas condiciones de admisibilidad, en el REA correspondiente se muestra sólo la fila de dicho grupo, sin que se vean desplegadas las filas de cada uno de los usos pormenorizados subordinados. Ello no implica ninguna carencia de regulación ya que se asignan las condiciones de admisibilidad a la totalidad de los usos pormenorizados de la RNUP, entendiéndose que los no visibles en la tabla tienen atribuidos los valores normativos del uso agrupado visible en el cual se incluyen.

2.5. El carácter de los usos pormenorizados

El *carácter* de un uso pormenorizado es la determinación urbanística mediante la cual el Plan General establece el tipo de admisibilidad genérica de dicho uso en un ámbito de ordenación determinado. El carácter es pues la determinación que facilita la primera aproximación sobre si un uso se admite o no, sin detallar las condiciones precisas que, además, deben cumplirse para disponerse en el ámbito de ordenación.

Este Plan General siempre asigna un valor sustantivo a cada uno de los usos pormenorizados de la RNUP y en cada uno de los ámbitos homogéneos de ordenación derivados de la ordenación pormenorizada; dicho de otra forma, no existe ningún uso en ninguna pieza o tramo viario sobre el que el Plan no se pronuncie en cuanto a su admisibilidad, evitándose así toda carencia o ambigüedad normativa. El carácter se presenta como una de las columnas de la tabla de cada REA, de modo tal que identificado el REA que se asigna a un ámbito de ordenación (establecido en el campo REA de las BDG-10 y 13) se conoce el carácter normativo de cada uno de los usos de la RNUP en la pieza o tramo viario correspondiente.

Se definen los siguientes cuatro valores sustantivos para la determinación *carácter*:

- a) **Principal** (P): es aquel uso (o grupo de usos) pormenorizado que el planeamiento señala como normal o característico de un ámbito de ordenación y, por tanto, puede implantarse en cualquier parcela del mismo.
- b) **Principal Obligatorio** (PO): es aquel uso (o grupo de usos) pormenorizado que el planeamiento establece que debe implantarse en todas y cada una de las parcelas de un ámbito de ordenación en situación predominante.
- c) **Compatible** (C): Es todo uso (o grupo de usos) pormenorizado, sin el carácter de principal, sobre el cual el planeamiento establece que puede implantarse en cualquiera de las parcelas del ámbito de ordenación correspondiente.
- d) **Compatible Obligatorio** (CO): Es todo uso pormenorizado, sin el carácter de principal, que el planeamiento establece que debe implantarse en todas y cada una de las parcelas del ámbito de ordenación. El uso compatible obligatorio habrá de implantarse en la parcela aunque no se implante el uso con el carácter de principal.
- e) **Prohibido** (PH): Es todo uso (o grupo de usos) pormenorizado que el planeamiento no admite en ninguna de las parcelas del ámbito de ordenación.

Obviamente, es el uso principal o principal obligatorio el que expresa el *destino* que el PGO prevé para el ámbito así calificado y en base al cual se establecen las restantes determinaciones de ordenación pormenorizada. Como regla general, sólo en los ámbitos en que necesariamente ha de disponerse dicho uso (mayoritariamente suelos con calificación demanial) se asigna el carácter PO, optándose en la mayoría por el carácter P, de modo que en las parcelas con tal REA cabría implantar, en vez del principal, cualquiera de pormenorizados a los que se les asigna el carácter de compatibles.



Los usos compatibles de un REA pueden implantarse en cualquiera de las parcelas con dicho régimen, tanto en situación de predominancia (incluso sustituyendo al principal) como secundarios respecto de éste. En este segundo caso, que es el más normal, es importante destacar que un uso compatible no es *auxiliar*, sin perjuicio de que pueda serlo de acuerdo a la normativa del correspondiente uso principal. Si un uso pormenorizado que puede ser auxiliar de otro que en un REA tiene el carácter de principal tiene asignado en el mismo REA el carácter de compatible quiere decir que puede implantarse aún no cumpliendo las condiciones requeridas para considerarse auxiliar (superando los límites dimensionales o incluso en ausencia del uso principal). Si, por el contrario, dicho uso está prohibido en el REA podrá implantarse pero sólo cumpliendo los requisitos para considerarse auxiliar.

Mediante los REA no se resuelve el supuesto de imponer en un ámbito concreto la obligatoriedad de implantar con carácter auxiliar un uso pormenorizado concreto. Podría haberse definido un carácter específico que fuera, por ejemplo, el de auxiliar obligatorio que, por ejemplo, impusiera que en las parcelas con un REA de vivienda el uso *351-Aparcamiento vinculado* no sólo puede instalarse con la consideración de auxiliar sino que necesariamente debe instalarse. Ahora bien, la exigencia de que determinados usos se implanten como auxiliares de otros principales no depende de la localización territorial del ámbito de ordenación sino que se vincula al propio uso principal. En el ejemplo anterior, todos los inmuebles con uso de vivienda deben contar con garaje en la propia parcela independientemente de la pieza en la que se dispongan o, en todo caso, las eventuales excepciones no obedecen a las condiciones urbanísticas de cada pieza, sino a factores objetivos que pueden regularse con carácter sectorial para el uso principal, al margen de los REA. De hecho, en sentido estricto, este tipo de condiciones no serían propias del Plan General sino de las ordenanzas municipales (o de normativa supramunicipal sectorial).

Finalmente, poco hay que decir respecto del carácter *Prohibido*; obviamente, cualquier uso que tenga asignado este carácter no puede implantarse en el ámbito de ordenación sobre el que es de aplicación el REA correspondiente, sin perjuicio de lo regulado en las normas urbanísticas en relación al alcance de las determinaciones de admisibilidad de usos. En todo caso, cabe insistir en que la prohibición de un uso pormenorizado no impide la implantación del mismo siempre que cumpla las condiciones para ser considerado auxiliar.

2.6. Las condiciones complementarias de admisibilidad de los usos pormenorizados

Si bien a través del *carácter* el PGO establece el tipo de admisibilidad de cada uso en cada ámbito homogéneo de ordenación, en algunos usos y/o ámbitos puede convenir complementar esta determinación con otras condiciones. Obviamente, sobre los usos prohibidos no cabe establecer condiciones complementarias como tampoco se hace respecto del uso pormenorizado que en cada REA tiene el carácter de principal, toda vez que la previsión del Plan es que el mismo se instale libremente en los correspondientes ámbitos de ordenación. Consiguientemente, sólo los usos pormenorizados a los que se les asigna el carácter de compatibles pueden contar con condiciones complementarias de admisibilidad que deben entenderse como requisitos que deben cumplir para ser autorizables.

Como ya se ha apuntado en el subcapítulo anterior, no se consideran condiciones complementarias de admisibilidad todas aquéllas que debe cumplir un uso pormenorizado (o grupo de usos) en razón de su propia naturaleza y, consiguientemente, con independencia de su localización en el territorio. Estas condiciones o bien se establecen específicamente como normas en la regulación de cada uno de los usos (en el capítulo correspondiente del Título 4 de las Normas Urbanísticas de Ordenación Pormenorizada) o bien forman parte del contenido de ordenanzas municipales.

Las condiciones complementarias de admisibilidad se recogen en textos breves (no sistematizados) en la correspondiente celda de cada REA. El criterio general, coherente con el planteamiento de este PGO respecto de la ordenación de los usos, ha sido evitar en la medida de lo posible imponer condiciones complementarias, de modo que en la mayoría de los casos (de los usos pormenorizados y de los ámbitos homogéneos de ordenación) baste con el carácter para resolver sobre la autorización de un uso específico en una pieza concreta.

Por último, la aplicación de las condiciones complementarias para la autorización de actos de uso no podrá subvertir la admisibilidad genérica establecida mediante el carácter asignado a cada uso pormenorizado en la pieza correspondiente. Para garantizarlo se establece normativamente que, en todo caso, siempre prevalecerá la determinación del carácter del uso frente a cualquier condición complementaria de un REA.