

Juan Martín García

# La explosión urbana del litoral

Transformación de los usos del suelo en los  
municipios de Garrucha, Mojácar y Vera

Estudios y documentos

6



PUV



# **La explosión urbana del litoral**

**Transformación de los usos del suelo  
en los municipios de Garrucha,  
Mojácar y Vera**

Juan Martín García

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA  
2010

Colección: Desarrollo Territorial  
Serie Estudios y Documentos, 6

Director: Joan Romero



Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, ya sea fotomecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso previo de la editorial. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Del texto: Juan Martín García, 2010

© De esta edición: Publicacions de la Universitat de València, 2010

Publicacions de la Universitat de València

<http://puv.uv.es>

[publicacions@uv.es](mailto:publicacions@uv.es)

Diseño de la cubierta: Celso Hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-370-8047-5

# Contenidos

	Pág.
<b>CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN, METODOLOGÍA Y CONCEPTOS</b>	
1.1. Introducción.....	19
2.2. Metodología.....	20
2.3. Los usos del suelo en el ámbito urbanístico.....	23
<b>CAPÍTULO 2. EL CONTEXTO TERRITORIAL</b>	
2.1. Encuadre comarcal.....	27
2.2. Síntesis del modelo físico.....	29
2.3. Sistema productivo.....	31
2.4. La población y el poblamiento.....	33
<b>CAPITULO 3.- LA LEY DEL SUELO DE 1956 COMO PRIMERA REFERENCIA</b>	
3.1. Antecedentes.....	37
3.2. Proceso de elaboración de la ley.....	37
3.3. Principios inspiradores de la ley.....	39
3.4. Usos del suelo en la Ley del Suelo de 1956.....	40
3.5. El planeamiento urbanístico como técnica para la regulación de los usos del suelo.....	41
3.6. Usos del suelo en Garrucha, Mojácar y Vera a la entrada en vigor de la Ley del suelo de 1956.....	42
<b>CAPITULO 4.- DESARROLLO URBANÍSTICO ENTRE 1956 Y 1975 Y SU INCIDENCIA EN LOS USOS DEL SUELO</b>	
4.1. Antecedentes.....	49
4.2. Desarrollo del planeamiento urbanístico.....	50
4.2.1. Plan Nacional de Urbanismo.....	50
4.2.2. Planes Provinciales. Normas Subsidiarias de la provincia de Almería de 1971.....	50
4.2.3. Planes generales de ordenación urbana.....	52
4.2.4. Planeamiento de desarrollo en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera.....	53
- Proyecto Plan Parcial “Macenas” (municipio de Mojácar).....	54
- Plan Parcial de ordenación “Finca Marina de la Torre” (municipio de Mojácar).....	55
- Plan Parcial de urbanización de la finca “La Parata” (municipio de Mojácar).....	56
- Anteproyecto general de urbanización de la playa de “Puerto Rey” (municipio de Vera).....	56
- Avance del Plan Parcial Puerto Rey (municipio de Vera).....	58
- Plan Parcial “Playa Puerto Rey”, actual Pueblo Laguna (municipio de Vera).....	58
- Plan Especial de Reforma Interior del entorno del paseo marítimo de Garrucha.....	61
4.3. Legislaciones sectoriales con incidencia en los usos del suelo.....	62
4.3.1. Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964-1967.....	62
4.3.2. Ley 197/1963 de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.....	63
4.3.3. Ley 28/69 de Costas.....	65
4.4. Cumplimiento de la legislación urbanística por las corporaciones locales.....	66
4.5. Usos del suelo en Garrucha, Mojácar y Vera entre 1956 y 1975.....	72

**CAPITULO 5. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL SUELO EN 1975 Y SUS EFECTOS EN LOS USOS DEL SUELO**

<b>5.1. Antecedentes</b> .....	77
<b>5.2. Contenido de la ley del suelo de 1975</b> .....	79
5.2.1. Proceso de elaboración .....	79
5.2.2. Principios inspiradores .....	79
5.2.3. Usos del suelo definidos por la ley del suelo de 1975 .....	82
<b>5.3. Usos del suelo en Garrucha, Mojácar y Vera a la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1975</b> .....	84
<b>5.4. El desarrollo territorial y urbanístico entre 1975 y 1990</b> .....	85
5.4.1. Plan Nacional de Ordenación .....	86
5.4.2. Planeamiento provincial.....	86
- Revisión de las Normas Subsidiarias de la provincia de Almería el año 1976 .....	86
- Revisión de las Normas Subsidiarias de la provincia de Almería el año 1987 .....	88
5.4.3. Planeamiento general .....	92
- PDSU del municipio de Garrucha aprobado el año 1979 .....	93
- PDSU del municipio de Mojácar aprobado el año 1983.....	95
- PDSU del municipio de Vera .....	96
5.4.4. Planeamiento de desarrollo .....	97
- Plan Provincial de Ordenación Oferta Turística de la provincia de Almería (municipios costeros) de 1977 ....	98
- Plan Especial de Protección del Medio Físico de Almería de 1987.....	104
5.4.5. Ordenación del frente litoral .....	107
- Programa de Planeamiento Litoral .....	107
<b>5.5. Las primeras figuras de planeamiento municipal</b> .....	107
5.5.1. Normas Subsidiarias de Vera de 1982 y su desarrollo .....	108
- Modelo de ordenación y usos del suelo propuestos .....	109
- Desarrollo de las Normas Subsidiarias de Vera.....	114
- Plan Parcial “El Playazo” y el intento de ordenación pública del litoral .....	117
5.5.2. Normas Subsidiarias de Garrucha de 1986, primer intento de planificación municipal.....	119
5.5.3. Normas Subsidiarias de Mojácar aprobadas definitivamente en 1987 .....	120
- Intentos previos de aprobar un plan general en 1978 y 1981 .....	121
- Proceso de aprobación de las Normas Subsidiarias de 1987 .....	123
- Modelo de ordenación y usos del suelo propuestos .....	126
- Desarrollo de las Normas Subsidiarias de Mojácar .....	130
<b>5.6. Aspectos sectoriales con incidencia en los usos del suelo</b> .....	131
5.6.1. Protección del medio ambiente .....	131
5.6.2. Protección del dominio público.....	133
5.6.3. Ordenación y protección del frente litoral.....	135
- Carta Europea del Litoral de 1981 .....	135
- Plan Turístico del Litoral Carboneras-Sierra Almagrera de 1986.....	136
- Ley 22/88 de Costas .....	142
<b>5.7. Usos del suelo en Garrucha, Mojácar y Vera entre 1975 y 1990</b> .....	144
5.7.1. Definición de los usos legales del suelo en los primeros planes.....	145
5.7.2. Reclasificación masiva de todo el litoral.....	149

5.7.3. Consolidación de usos turísticos .....	149
<b>CAPITULO 6. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL SUELO EN 1990 Y SUS EFECTOS EN LOS USOS DEL SUELO</b>	
<b>6.1. Antecedentes .....</b>	<b>151</b>
<b>6.2. Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 .....</b>	<b>153</b>
6.2.1. Contenido del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 .....	154
6.2.2. Usos del suelo definidos por la nueva ley .....	156
<b>6.3. Usos del suelo en Garrucha, Mojácar y Vera a la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1990 .....</b>	<b>156</b>
<b>6.4. El desarrollo territorial y urbanístico entre 1990 y 1998 .....</b>	<b>158</b>
6.4.1. Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía .....	158
- El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía .....	159
- Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional.....	159
- Los planes con incidencia en la ordenación del territorio.....	160
6.4.2. Planeamiento urbanístico aplicable .....	161
- Planeamiento en Mojácar .....	161
- Planeamiento en Garrucha.....	162
- Planeamiento en Vera .....	163
6.4.3. Revisión de las Normas Subsidiarias de Vera en 1991 .....	163
- Proceso de aprobación .....	163
- Modelo de ordenación y usos del suelo propuestos .....	165
<b>6.8. Cuestiones sectoriales con incidencia en los usos del suelo .....</b>	<b>171</b>
6.8.1 Protección del medio ambiente .....	171
6.8.2. Mejora de la red de comunicaciones terrestres.....	175
6.8.3. Ordenación y protección del frente litoral.....	176
- Directrices Regionales del Litoral de Andalucía de 1990.....	177
<b>6.9. Usos del suelo en Garrucha, Mojácar y Vera entre 1990 y 1998 .....</b>	<b>179</b>
6.9.1. Usos legales del suelo en Mojácar hasta 1998.....	179
6.9.2. Usos legales del suelo en Vera hasta 1998.....	180
6.9.3. Escasa transformación de los usos legales y reales del suelo .....	180
<b>CAPITULO 7. LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO EN 1998 Y SUS EFECTOS EN LOS USOS DEL SUELO</b>	
<b>7.1. Antecedentes .....</b>	<b>185</b>
<b>7.2. Contenido de la Ley del Suelo de 1998.....</b>	<b>187</b>
7.2.1. Proceso de elaboración .....	187
7.2.2. Principios inspiradores y contenido de la norma.....	187
7.2.3. Usos del suelo previstos en la nueva ley .....	189
<b>7.3. Usos del suelo en Garrucha, Mojácar y Vera a la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1998.....</b>	<b>190</b>
<b>7.4. El desarrollo territorial y urbanístico entre 1998 y 2003 .....</b>	<b>190</b>
7.4.1. El inicio de la planificación regional y comarcal .....	191
- Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía .....	191
- Diagnóstico territorial del Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense .....	193

7.4.2. El intento de adaptación de las figuras de planeamiento municipal a las nuevas demandas .....	199
7.4.3. Aprobación de las Normas Subsidiarias de Garrucha el año 2002 .....	203
- Proceso de elaboración y aprobación.....	203
- Contenido de las Normas Subsidiarias .....	207
- Modelo de ordenación y usos propuestos .....	214
<b>7.4. Aspectos sectoriales con incidencia en los usos del suelo.....</b>	<b>216</b>
7.4.1. Cuestiones medio ambientales .....	216
- Recomendación 2002/413/CE sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras en Europa .....	217
- Recuperación ambiental de las playas entre el puerto de Garrucha y el delta del río Almanzora.....	218
7.4.2. Recursos y riesgos hidrológicos .....	220
- Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional .....	221
- Plan de prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos andaluces de 2002 .....	223
7.4.3. Mejora del sistema de comunicaciones terrestres del levante almeriense .....	227
- Conexión ferroviaria de Almería con el Arco Mediterráneo .....	227
- Autopista de peaje Vera-Cartagena .....	232
<b>7.5. Usos del suelo en Garrucha, Mojácar y Vera entre 1998 y 2003 .....</b>	<b>234</b>
7.5.1. Escasa variación de los usos legales .....	234
7.5.2. Periodo de mayores transformaciones de los usos reales del suelo .....	236
7.5.3. Materialización de los usos reales sin respetar las determinaciones de la ordenación territorial y sectorial ....	240
7.5.4. Descoordinación entre las administraciones públicas .....	240
<b>CAPÍTULO 8. LA NUEVA NORMA URBANÍSTICA EN ANDALUCÍA Y SUS EFECTOS EN LOS USOS DEL SUELO .....</b>	<b>243</b>
<b>8.1 Antecedentes .....</b>	<b>243</b>
<b>8.2. Contenido de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.....</b>	<b>244</b>
8.2.1. Proceso de elaboración de la ley .....	244
8.2.2. Principios inspiradores de la ley.....	244
8.2.3. Contenido sustantivo de la norma .....	246
- Instrumentos de ordenación urbanística.....	246
- Usos del suelo en la nueva legislación: turístico, residencial, industrial y terciario.....	252
<b>8.3. La modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía en 2005 y 2006 .....</b>	<b>254</b>
8.3.1. Ley 13/2005 de medidas para la vivienda protegida y el suelo .....	254
8.3.2. Ley 1/2006 que modifica, entre otras, la Ley 7/2002 .....	256
<b>8.4. Principales novedades en los procesos de planificación urbanística municipal.....</b>	<b>257</b>
8.4.1. Municipios con planes vigentes no adaptados a la nueva ley .....	258
8.4.2. Obligación de iniciar la redacción del plan general de ordenación urbanística .....	259
8.4.3. Planes municipales sostenibles.....	260
<b>8.5. Usos del suelo en Garrucha, Mojácar y Vera a la entrada en vigor de la Ley 7/2002.....</b>	<b>264</b>
8.5.1. Nuevos usos legales del suelo en Garrucha.....	264
8.5.2. Periodo de rápida transformación de los usos reales del suelo .....	265
<b>CAPITULO 9. LA EVOLUCIÓN DE LOS USOS DEL SUELO DESDE LA LEY 7/2002 HASTA 2006</b>	
<b>9.1. Antecedentes .....</b>	<b>267</b>

<b>9.2. Las primeras directrices de la planificación territorial</b> .....	269
9.2.1 El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006 .....	271
- Diagnóstico territorial.....	271
- Programa de actuación.....	277
- Criterios que vinculan a los planes generales de ordenación urbanística.....	278
- Modificaciones incluidas en la aprobación por el Parlamento de Andalucía.....	279
9.2.2. El Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense.....	281
<b>9.3. La planificación urbanística y el nuevo modelo de ocupación del suelo</b> .....	281
9.3.1. Garrucha, la rápida ejecución del reciente planeamiento .....	283
9.3.2. Mojácar, el eterno intento de aprobar un plan general .....	286
- Intentos previos: avance Revisión de las Normas Subsidiarias y Plan General aprobado inicialmente en 2003 .....	286
- Nueva propuesta de plan general.....	289
- Contenido del plan.....	289
- Modelo de ordenación y usos propuestos .....	294
9.3.3. Vera, los primeros pasos para la aprobación del plan general.....	297
- Plan General de Ordenación Urbanística aprobado inicialmente en 2004 .....	297
- Modelo de ordenación y usos propuestos .....	305
<b>9.4. Cuestiones sectoriales y su incidencia en los usos del suelo</b> .....	308
9.4.1. Cuestiones ambientales .....	309
- Aprobación de la lista de Lugares de Importancia Comunitaria.....	310
9.4.2. Recursos y riesgos hidrológicos .....	311
- Real Decreto Ley 2/2004 por el que se modifica la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional.....	312
- Estudio Hidrológico para la Ordenación de los Cauces del Levante Almeriense .....	313
9.4.3. Ordenación del frente litoral .....	317
- Hacia una Gestión Sostenible del Litoral Español.....	317
- CAMP Levante de Almería .....	319
<b>9.5. Evolución del planeamiento urbanístico y usos del suelo desde la Ley 7/2002 hasta 2006</b> .....	320
9.5.1. Mismas dinámicas de transformación de los usos reales del suelo del periodo anterior .....	320
9.5.2. Los usos legales del suelo se mantienen.....	325
9.5.3. Redacción de nuevos planes urbanísticos expansionistas.....	327
9.5.4. Primer instrumento para la ejecución de los sistemas generales de la costa.....	327
<b>CAPÍTULO 10.- SÍNTESIS DE LOS ACTUALES PROCESOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA</b>	
<b>10.1. Proceso de planificación municipal complejo</b> .....	331
<b>10.2. Uso abusivo de las modificaciones puntuales del planeamiento municipal</b> .....	333
<b>10.3. Incumplimiento de la legislación urbanística</b> .....	336
10.3.1. Construcción de viviendas en suelo no urbanizable .....	337
10.3.2. Ejecución de los planes sin aplicar sus condicionantes .....	339
10.3.3. Aprobación de planes de desarrollo sin respetar los límites legales .....	340
<b>10.4. Desequilibrios ambientales</b> .....	342
10.4.1. Pérdida de paisajes naturales .....	343
10.4.2. Alteración de la dinámica litoral .....	345
10.4.3. La reducción de la calidad de las masas de agua.....	345

10.4.4. Degradación de los ecosistemas y los hábitat.....	346
10.4.5. Incremento de los riesgos ambientales .....	348
<b>10.5. El urbanismo como fuente de financiación de las corporaciones locales .....</b>	<b>352</b>
<b>10.6. Propuestas expansionistas de suelos urbanos y urbanizables .....</b>	<b>356</b>
<b>10.7. El turismo residencial como principal alternativa económica .....</b>	<b>358</b>
<b>10.8. Modelo de ocupación del suelo continuista.....</b>	<b>361</b>
<b>10.9. Ausencia de justificación de la sostenibilidad en los nuevos planes urbanísticos .....</b>	<b>364</b>
<b>10.10. Participación de la sociedad en defensa exclusiva de los intereses particulares .....</b>	<b>366</b>
<b>CAPÍTULO 11.- CONCLUSIONES</b>	
<b>11.1. En relación al proceso histórico .....</b>	<b>369</b>
<b>11.2. Situación actual de los usos del suelo .....</b>	<b>374</b>
<b>11.3. Propuestas de futuro .....</b>	<b>379</b>
<b>ANEXO 1. CUANTIFICACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LOS USOS LEGALES Y REALES DEL SUELO ..</b>	<b>383</b>
<b>Tabla “Evolución de los usos legales del suelo en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera entre 1956 y 2006” .....</b>	<b>384</b>
<b>Tabla “Incremento medio anual de los suelos previstos para su transformación a usos urbanos en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera entre 1956 y 2006” .....</b>	<b>386</b>
<b>Tabla “Evolución de los usos legales del suelo en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera entre 1956 y 2006” .....</b>	<b>387</b>
<b>Tabla “Incremento medio anual de los suelos previstos para su transformación a usos urbanos en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera entre 1956 y 2006” .....</b>	<b>389</b>
<b>ANEXO 2. INVENTARIO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO VIGENTE EN LOS MUNICIPIOS DE GARRUCHA, MOJÁCAR Y VERA EN DICIEMBRE DE 2006.....</b>	<b>391</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>401</b>
<b>REPERTORIO LEGISLATIVO CONSULTADO .....</b>	<b>405</b>
<b>Normativa Básica .....</b>	<b>405</b>
<b>Normativa en materia de régimen de suelo .....</b>	<b>405</b>
<b>Normativa en materia sectorial .....</b>	<b>407</b>
<b>DOCUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y SECTORIAL CONSULTADOS .....</b>	<b>409</b>

## Abreviaturas

<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>BOJA</b>	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
<b>BOP</b>	Boletín Oficial de la Provincia
<b>CAA</b>	Comunidad Autónoma de Andalucía
<b>CAMP</b>	<i>Coastal Area Management Programme</i> (Programa de Desarrollo en Área Costera)
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CEE</b>	Comunidad Económica Europea
<b>D.</b>	Don
<b>LOUA</b>	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía
<b>m<sup>2</sup></b>	metro(s) cuadrado(s)
<b>m<sup>3</sup></b>	metro(s) cúbico(s)
<b>NNCCSS</b>	Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento municipal provinciales
<b>NNSS</b>	Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal
<b>pp.</b>	páginas
<b>PDSU</b>	Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano
<b>PERI</b>	Plan Especial de Reforma Interior
<b>PGOU</b>	Plan General de Ordenación Urbanística
<b>PIOT</b>	Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio
<b>POTA</b>	Plan de Ordenación del Territorio de ámbito Regional de Andalucía
<b>POTAS</b>	Plan de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional
<b>POTLA</b>	Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense
<b>STC</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional
<b>TRLS</b>	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana



## Lista de ilustraciones

	Pág.
Figura 2.1. Plano ámbito del estudio respecto de la Comunidad Autónoma de Andalucía .....	27
Figura 2.2. Plano ámbito del estudio: municipios Garrucha, Mojácar y Vera .....	28
Figura 2.3. Fotografía de la costa de Cuevas del Almanzora, Garrucha, Mojácar y Vera .....	30
Figura 2.4. Fotografía de urbanizaciones turísticas ubicadas en el levante almeriense .....	32
Figura 2.5. Tabla evolución de la población en el levante almeriense entre 1991 y 2004 .....	34
Figura 3.1. Fotografía de agrupación de edificaciones junto al núcleo de “El Sopalmo” .....	43
Figura 3.2. Imagen aérea del entorno de la desembocadura del río Aguas en 1956 .....	45
Figura 3.3. Imagen aérea del entorno de la desembocadura del río Antas en 1956 .....	45
Figura 3.4. Plano usos legales y reales del suelo en 1956 .....	47
Figura 4.1. Plano de ordenación propuesta para Pueblo Laguna en 1973 .....	60
Figura 4.2. Plano de situación de vivienda en el paraje El Cantal .....	68
Figura 4.3. Imagen licencia de obras de una vivienda en el paraje El Cantal de Mojácar de 1967	69
Figura 4.4. Imagen licencia de obras de 60 viviendas en Las Marinas de Vera en 1969 .....	70
Figura 4.5. Plano usos legales y reales del suelo en 1975 .....	75
Figura 5.1. Plano ordenación de Vera en el plan de ordenación de la oferta turística de Almería..	101
Figura 5.2. Plano propuestas del plan provincial de ordenación de la oferta turística de Almería .	103
Figura 5.3. Plano ámbitos protegidos en plan especial de protección del medio físico de Almería	106
Figura 5.4. Plano actuaciones urbanísticas propuestas en las NNSS de Vera de 1982. ....	110
Figura 5.5. Plano ordenación propuesta en el Plan Parcial Puerto Rey.....	112
Figura 5.6. Plano ordenación propuesta en el Plan Parcial Vera Playa .....	115
Figura 5.7. Plano ordenación de los núcleos edificados por el Plan Parcial El Playazo de Vera....	118
Figura 5.8. Imagen alzados edificaciones propuestas por el Plan Parcial El Playazo de Vera.....	118
Figura 5.9. Plano ordenación del núcleo urbano de La Rumina en las NNSS de Mojácar de 1987	128
Figura 5.10. Plano ordenación del núcleo urbano de Mojácar y su entorno en las NNSS de 1987	129
Figura 5.11. Plano alternativas de localización de nuevos asentamientos turísticos en el litoral....	139
Figura 5.12. Plano usos legales del suelo en 1990 .....	147
Figura 5.13. Plano evolución de los usos reales del suelo entre 1956 y 1990.....	148
Figura 6.1. Plano estructura orgánica del territorio de las NNSS de Vera de 1991 .....	167
Figura 6.2. Imagen aérea inicio obras de urbanización en marina de la Torre el año 1998 .....	181
Figura 6.3. Plano usos legales del suelo en 1998 .....	183
Figura 6.4. Plano evolución de los usos reales del suelo entre 1956 y 1998.....	184
Figura 7.1. Plano áreas de tensiones urbanísticas en el levante almeriense .....	197
Figura 7.2. Imagen informe de la Confederación Hidrográfica del Sur a las NNSS de Garrucha ..	208

Figura 7.3. Plano clasificación de suelo de las NNSS de Garrucha .....	215
Figura 7.4. Fotografía inundaciones en Pueblo Laguna el 7 de septiembre de 1989 .....	223
Figura 7.5. Plano de caracterización de riesgos de inundaciones por municipios en Andalucía.....	225
Figura 7.6. Imagen ficha de la propuesta de actuación en el paraje La Jara de Garrucha.....	226
Figura 7.7. Imagen aérea estado de El Playazo de Vera en 1999.....	238
Figura 7.8. Imagen aérea estado de El Playazo de Vera en 2004.....	238
Figura 7.9. Imagen aérea estado unidades de ejecución 15 y 16 de Garrucha en 1999 .....	239
Figura 7.10. Imagen aérea estado de las unidades de ejecución 15 y 16 de Garrucha en 2004 .....	239
Figura 9.1. Plano planes de ordenación del territorio subregionales en Andalucía en 2006.....	270
Figura 9.2. Plano componentes principales del sistema de patrimonio territorial en Andalucía.....	275
Figura 9.3. Plano unidades territoriales en Andalucía.....	276
Figura 9.4. Fotografía de la nueva fachada urbana interior de Garrucha .....	283
Figura 9.5. Plano clasificación de suelo del PGOU de Mojácar aprobado inicialmente en 2003 ...	287
Figura 9.6. Plano clasificación de suelo en la playa Venta del Bancal en el PGOU de 2005 .....	291
Figura 9.7. Plano clasificación de suelo en el núcleo urbano de Mojácar en el PGOU de 2005.....	295
Figura 9.8. Fotografía del núcleo histórico de Mojácar y el llano y la costa de Vera .....	296
Figura 9.9. Plano limitaciones de uso por riesgos de inundación en el paraje El Aguechar .....	316
Figura 9.10. Plano evolución usos reales del suelo entre 1956-2006 en Garrucha y Vera .....	321
Figura 9.11. Plano evolución usos reales del suelo entre 1956-2006 en Mojácar.....	322
Figura 9.12. Imagen aérea estado del sector de Macenas en 2004.....	323
Figura 9.13. Imagen aérea estado del sector de Macenas en 2007.....	323
Figura 9.14. Plano usos legales del suelo en 2006 .....	326
Figura 10.1. Gráfico número modificaciones del planeamiento general entre 1998 y 2006.....	334
Figura 10.2. Fotografía actividades industriales ejecutadas en suelo no urbanizable .....	344
Figura 10.3. Fotografía impacto paisajístico de las obras de urbanización y edificación .....	344
Figura 10.4. Imagen aérea del estado del desagüe del Salar de los Canos en 1956 .....	347
Figura 10.5. Imagen aérea del estado del desagüe del Salar de los Canos en 2007 .....	347
Figura 10.6. Fotografía proceso de urbanización en el Salar de los Canos .....	348
Figura 10.7. Imagen aérea del estado de la rambla Cueva Negra en 1999.....	350
Figura 10.8. Imagen aérea del estado de la rambla Cueva Negra en 2007.....	350
Figura 10.9. Plano limitaciones de uso por riesgos de inundación en el Salar de los Canos .....	351
Figura 10.10. Imagen aérea edificaciones existentes en el desagüe Salar de los Canos en 2007....	351
Figura 10.11. Tabla de evolución del presupuesto general del Ayuntamiento de Garrucha .....	353
Figura 10.12. Tabla de evolución del presupuesto general del Ayuntamiento de Mojácar.....	353
Figura 10.13. Tabla de evolución del presupuesto general del Ayuntamiento de Vera .....	354

Figura 10.14. Gráfico evolución de presupuestos municipales en Garrucha, Mojácar y Vera .....	355
Figura 10.15. Tabla de evolución usos legales del suelo y nuevas previsiones .....	356
Figura 10.16. Fotografía de Sierra Cabrera y el núcleo de Mojácar demandando sostenibilidad ...	365
Figura 11.1. Tabla de evolución de usos reales y legales del suelo entre 1956 y 2006.....	369
Figura 11.2. Plano evolución de los usos reales entre 1956 y 2006.....	370
Figura 11.3. Imagen aérea del litoral de Vera el año 1956.....	372
Figura 11.4. Imagen aérea del litoral de Vera el año 2007.....	372
Figura 11.5. Imagen aérea del litoral de Mojácar el año 1956.....	373
Figura 11.6. Imagen aérea del litoral de Mojácar el año 2007.....	373
Figura 11.7. Plano usos legales del suelo en 1956 en Garrucha y Vera.....	376
Figura 11.8. Plano usos legales del suelo en 1956 en Mojácar .....	377
Figura A.1.1. Tabla de evolución pormenorizada de los usos legales del suelo entre 1956-2006..	384
Figura A.1.2. Tabla de incremento medio anual de los suelos aptos para transformar .....	386
Figura A.1.3. Tabla de evolución pormenorizada de los usos reales del suelo entre 1956-2006....	387
Figura A.1.4. Tabla de incremento medio anual de los suelos urbanos .....	389
Figura A.2.1. Tabla de planeamiento general y de desarrollo aplicable en Garrucha en 2006 .....	391
Figura A.2.2. Tabla de planeamiento general y de desarrollo aplicable en Mojácar en 2006.....	392
Figura A.2.3. Tabla de planeamiento general y de desarrollo aplicable en Vera en 2006 .....	396

El uso de estas imágenes ha sido posible gracias a la autorización desinteresada que me han otorgado los autores de las fotografías Manuel Vallejo Romero y JJ Mullor, de las imágenes aéreas del Instituto de Cartografía de Andalucía de la Junta de Andalucía y de los planos de los instrumentos de ordenación territorial, urbanísticos y sectoriales de las Consejerías de Medio Ambiente y de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Gracias a los Ayuntamientos de Garrucha, Mojácar y Vera por facilitarme la consulta de los documentos obrantes en sus archivos municipales y por la autorización para usar las imágenes de los mismos.



## Agradecimientos

Este trabajo ha sido posible gracias a un cúmulo de esfuerzos y casualidades. En primer lugar, querría agradecerles a mis padres—Gabriel y Rosa— y a mi hermana por su enorme dedicación, esfuerzo y comprensión, así como al resto de mi familia por su aliento constante. Tampoco puedo olvidarme de mis amigos de siempre—José, Carmen, Lina, Lola, María del Mar, Pili, Juan de Dios y Jesús—, a los que, a pesar de haber descuidado con frecuencia en la génesis de mi proyecto, siempre han sabido transmitirme su ilusión y estima. Gracias a Pedro por animarme en los primeros momentos, y a los que se han incorporado recientemente—Yolanda, Conchi y Sepe— y especialmente a Manolo que, pese a llegar en los momentos finales, es pieza esencial de esta aventura.

En noviembre del año 1995 llegué por primera vez al levante almeriense, en concreto al municipio de Vera, descubriendo un territorio singular y único en el que destaco la forma de relacionarse, la variedad de sus paisajes, la sensación de libertad, en definitiva, la calidad de vida. Gracias a todos los míos de Vera, principalmente a Nieves y Antonio y al resto de compañeros—Cecilio, María Dolores, Martín y Rafael—que, sin duda, tienen mucho que ver en lo que he podido realizar. Y hablando de descubrimientos, una de las mayores satisfacciones que me aportó el proceso de elaboración de la tesis doctoral, que es el origen de esta publicación, fue mi visita a ese pequeño país de Sudamérica, Uruguay, en el que conocí a personas con tanta fuerza vital como Valentina, María del Huerto y Claudia.

Gracias a Joan Romero por su apoyo y sugerencias, que han hecho posible la difusión de este trabajo por el Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valencia.

Por último y sobremanera, gracias a Andrés García Lorca, por su enorme capacidad de trabajo y por haberme sabido orientar, a veces incluso empujar, con magisterio en este complejo pero apasionante proceso de investigación, que se culmina con esta publicación.

Juan Martín García  
Almería, enero de 2010



# 1. Introducción, metodología y conceptos

## 1.1. Introducción

La transformación de los usos del suelo es un proceso íntimamente relacionado con las condiciones económicas, sociales, urbanísticas y ambientales de una sociedad. El análisis y estudio de la evolución de los usos a que se destina el territorio ayuda a comprender las dinámicas de crecimiento y desarrollo de una sociedad; asimismo el conocimiento de los procesos de alteración de los usos del suelo nos permitirá disponer de una de las herramientas necesarias para abordar adecuadamente la ordenación territorial.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía las áreas litorales andaluzas son, junto a las áreas metropolitanas, los ámbitos en los que mayores transformaciones se han producido en las últimas décadas, debido a que en ellos se desarrollan e implantan los sectores más dinámicos y productivos de la comunidad autónoma.

El litoral es un sistema de enorme fragilidad paisajística en el que el conflicto entre los usos del suelo y los valores naturales es muy importante. La transformación de los usos del suelo, derivada de la expansión de las áreas urbanas, de las nuevas zonas de producción agrícola y la implantación de nuevos usos como el turístico, tiene una incidencia directa en el medio natural, especialmente sobre los recursos naturales y las condiciones ambientales. Estas áreas presentan grandes problemas en su ordenación espacial y en la gestión de sus recursos naturales para lo que se requiere un estudio y ordenación específica.

El litoral del levante de la provincia de Almería, hasta las dos últimas décadas del siglo XX, ha experimentado una transformación de sus usos del suelo pausada y, en cierto modo, controlada. Dinámica que es excepcional en el litoral Mediterráneo nacional donde el cambio de los usos del suelo se materializó, esencialmente, en las décadas de los años sesenta y setenta.

Sin embargo, en la última década, el levante almeriense está experimentando transformaciones en sus usos del suelo de mucha importancia, debido fundamentalmente a la implantación de usos vinculados al sector turístico, con un uso preferente de residencia turística, cuyo principal objetivo es la creación de nuevas zonas urbanas para incrementar la oferta de este producto turístico. Estas transformaciones se han realizado sin un estudio detallado y adecuado de los valores del medio físico en el que se enclavan. La planificación de los nuevos usos se ha realizado desde una perspectiva municipal y no supramunicipal como requiere esta zona tan singular del litoral mediterráneo y almeriense.

En los desarrollos urbanos de la última década no se han tenido en cuenta los nuevos principios sobre la percepción de la ciudad y el modelo de desarrollo sostenible fijados en la Agenda

Local 21, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil 1992) y su posterior desarrollo en la *Carta de Aalborg* (1994) y la Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles (*Hannover Conference* 2000). Es necesario que la ordenación del territorio no se realice dando la espalda a la sostenibilidad, ya que todo desarrollo urbano ha de tener entre sus premisas iniciales no impedir el desarrollo de las futuras generaciones.

Es necesario realizar un estudio del proceso histórico de la planificación urbanística del levante almeriense ya que actualmente no existe un documento que permita comprender los procesos legales de transformación de los usos del suelo de estos municipios. Constituye una información necesaria para garantizar que las decisiones en materia de ordenación del territorio sean acertadas, ya que el conocimiento del proceso histórico de la evolución de los usos del suelo es imprescindible para conseguir una adecuada planificación urbanística y territorial.

Todos los municipios del levante almeriense están en la actualidad redactando nuevas figuras de planeamiento municipal. En sus propuestas iniciales (diagnósticos, documentos previos, avances y documentos para la aprobación inicial) se realizan unas previsiones de crecimiento muy ambiciosas que tienen difícil justificación en un proceso natural de crecimiento de los municipios. Parece que desde las corporaciones locales se tiene la certeza de que éste es el último y definitivo plan urbanístico y, por tanto, las previsiones de estos planes es agotar todas las potencialidades del territorio a ordenar.

La práctica de la ordenación del territorio en esta zona requiere, de modo urgente, un análisis y reflexión sobre el estado actual de la comarca y el modelo de ciudad futuro. Es en este marco real donde se pretende insertar este trabajo de investigación, con los objetivos de ayudar a la comprensión de las dinámicas urbanas del litoral del levante almeriense y ser una herramienta de apoyo a los planificadores e implicados en los procesos de planificación urbanística y territorial.

## 1.2. Metodología

Como premisa básica e inicial de este trabajo se ha de manifestar que la observación analítica y el conocimiento del desarrollo histórico son requisitos previos para todo trabajo de análisis territorial.

En primer lugar consideramos necesario realizar una primera reflexión sobre qué entendemos por litoral. No se trata sólo de la línea de costa sino que, de acuerdo con Rodríguez Martínez<sup>1</sup>, el *“litoral incluye todo el espacio terrestre que mira al mar como mínimo, es decir, lo que se ha llamado litoral topográfico, que incluye la llamada franja biológica”*. No podemos olvidar que el turismo extiende sus efectos más allá de la franja costera, pero en este trabajo nos centraremos en los efectos en el litoral topográfico.

---

1 FRANCISCO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ (1994): “El impacto ambiental del turismo”. *Desarrollo regional y crisis del turismo en Andalucía*. Instituto de Estudios Almerienses. Casa de Velázquez, Almería, página 332.

Desde un punto de vista operativo se ha seguido el siguiente método de análisis territorial:

- Situar la zona de estudio en su contexto territorial. El territorio es un ámbito complejo donde son múltiples y reciprocas las incidencias del hombre sobre su entorno, como se ha definido en diversas ocasiones el territorio es una “materia de materias”, lo que reconoce su carácter multidisciplinar. El conocimiento del sistema territorial requiere evaluar los siguientes subsistemas (en que se estructura el territorio): demográfico, físico-ambiental, económico-social (productivo y población), relacional (urbano relacional) y jurídico-legal. Este trabajo pretende profundizar en el proceso del subsistema jurídico y legal, en concreto en la evolución de la legislación urbanística y de las figuras de planeamiento territorial y urbanístico de escala comarcal y municipal durante medio siglo; el periodo comprendido entre el año 1956, cuando surge la primera norma urbanística en España, y 2006.
- Utilizando el método analítico deductivo se ha planteado el estudio y análisis del marco legal urbanístico que afecta a los usos del suelo de los municipios. Se realiza un análisis pormenorizado de las figuras de planeamiento urbanístico formuladas, figuras que son el instrumento que define y concreta los usos del suelo. Dentro del sistema legal urbanístico, además de la legislación urbanística y el planeamiento, se ha de incluir la legislación sectorial, ya que ésta contiene preceptos que afectan de un modo directo a los usos del suelo.
- El análisis de los usos del suelo se ha centrado en la distinción entre usos naturales y transformados (agrícolas y urbanos). Las técnicas urbanísticas que ayudan a la definición de los usos del suelo son, entre otras, la clasificación y la calificación del suelo. Se entienden como usos naturales los que son propios a la naturaleza del terreno, es decir el suelo clasificado como no urbanizable; y usos transformados aquellos que se prevén para usos distintos a los naturales, que corresponderán con los suelos clasificados como urbanizables y urbanos.

En los usos transformados se puede distinguir entre usos globales del suelo y usos pormenorizados. Se ha de entender como usos globales los que son determinantes de la estructura general y orgánica del territorio y que son el uso principal o mayoritario de un ámbito territorial concreto; de acuerdo con la legislación urbanística estos usos han de ser definidos obligatoriamente por el planeamiento general en el suelo urbanizable y urbano no consolidado. Por otro lado se consideran usos pormenorizados los usos de detalle o concretos de cada metro cuadrado de suelo, estos usos se deben definir por el planeamiento general en el suelo urbano consolidado y por el planeamiento de desarrollo en los suelos urbanizables y urbanos no consolidados.

Teniendo en cuenta el contenido de las distintas legislaciones que regulan el régimen del suelo, los usos del suelo globales son los siguientes: residencial, turístico, hotelero,

industrial, comercial y equipamiento (docentes, deportivos, asistencial y espacios libres). Este listado tiene el carácter de “abierto”, es decir, que el planeamiento urbanístico podrá utilizar otros usos globales del suelo pero será necesario que se definan expresamente en la figura de planeamiento y que los asimile a alguno de los anteriores usos globales a los efectos del cálculo de las cesiones obligatorias.

Otra clasificación de los usos del suelo se puede extraer del contenido de los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico que están vigentes en la actualidad, donde se distingue entre:

- Uso característico, es el que predomina en una zona de la ciudad.
  - Uso compatible, es el que acompaña al característico y enriquece la vida urbana.
  - Uso tolerado, que no enriquece la vida urbana pero contribuye a dar diversidad a la zona siempre que no supere unos umbrales de molestias e incluso peligro.
- Utilizando una secuencia cronológica, en función de la evolución del sistema legal urbanístico y del planeamiento territorial y urbanístico, se ha estudiado en profundidad la evolución de los usos globales del suelo de los municipios de Mojácar, Garrucha y Vera, realizando un estudio en la evolución de la transformación legal y la transformación real de los usos del suelo. Entendiendo como transformación real de los usos del suelo el cambio efectivo de los usos del suelo, de usos naturales a transformados (cuando ya se ha procedido a la real y efectiva implantación del nuevo uso mediante la ejecución de las obras de urbanización y edificación). Por otro lado, la transformación legal de los usos del suelo se produce cuando se altera el marco jurídico que afecta al régimen de derechos y deberes de los propietarios del suelo. Los usos previstos por el legislador serán los que obligatoriamente se deberán desarrollar en el terreno cuando se proceda a su transformación y/o urbanización.
- Se realizará una descripción gráfica de los ámbitos cuyos usos globales del suelo se han alterado desde el año 1956 hasta 2006.
- Una vez analizada la evolución de los usos del suelo de los municipios, se realizará un estudio de la situación actual del planeamiento territorial y urbanístico, lo que permitirá conocer las distintas perspectivas y modelos de ocupación del suelo que se realizan desde los particulares y las corporaciones locales, y su encaje con los objetivos de la planificación de la administración autonómica, nacional y comunitaria.
  - Para finalizar, se ha llegado a la síntesis de todo lo anterior que se expresa en el apartado de conclusiones.

Los materiales de trabajo y la documentación que se ha tomado como referencia para determinar la evolución y transformación de los usos del suelo han sido, entre otra, la siguiente:

- Cartografía, ortofotos digitales (vuelos y mapas topográficos realizados por distintos organismos públicos).
- Fotografías aéreas (vuelo de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos de 1956 y 1957, fotogramas de los vuelos de los años 1967, 1987, 1999, 2001, 2004 y 2007 del Instituto de Cartografía de Andalucía de la Junta de Andalucía).
- Legislación urbanística y territorial de aplicación en el ámbito de estudio.
- Bibliografía, publicaciones, artículos y comentarios sobre derecho urbanístico, medio ambiental y régimen del suelo.
- Legislación sectorial de aplicación en el territorio objeto de estudio que se haya dictado por la administración de la comunidad europea, estatal o autonómica.
- Figuras de planeamiento municipal elaboradas por las distintas administraciones con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Con carácter general, estas figuras de planificación se componen de memoria informativa, de ordenación, planos de información y de ordenación.
- Expedientes administrativos sobre procedimientos urbanísticos (concesión de licencias de obras, disciplina urbanística, órdenes de ejecución, convenios urbanísticos, etc.).
- Trabajo de campo para la constatación de los procesos reales de transformación de los usos del suelo.
- Propuestas de ordenación y demandas de la sociedad expresadas en los medios de comunicación locales y nacionales (especialmente prensa escrita).

### **1.3. Los usos del suelo en el contexto urbanístico**

Teniendo en cuenta que el objeto de este estudio es una reflexión sobre la evolución de los usos del suelo (basado esencialmente en la legislación urbanística y el planeamiento de escala municipal), creemos necesario realizar una reflexión previa sobre el concepto de usos del suelo en el ámbito urbanístico.

Para comenzar hemos de recordar que ninguna legislación del suelo ha definido expresamente el concepto de “uso del suelo”, término que sin embargo, es reiteradamente utilizado en todas las normas urbanísticas. Como primera aproximación se puede decir que en el ámbito urbanístico, el uso del suelo es la materialización de actividades en el suelo o en las edificaciones que se asientan en él, siendo una potestad del planeamiento urbanístico la definición del mismo.

Una definición muy clarificadora es la realizada por Igor Yáñez Velasco<sup>2</sup>, que sostiene que el uso del suelo se puede definir como el "*destino del suelo*" u "*objeto al que vamos a dedicar al suelo*". En la legislación urbanística y en los procesos de planificación urbanística se utilizan algunos conceptos que tienen una relación directa con los usos del suelo, entre los que se han de destacar la zonificación, la clasificación y la calificación del suelo.

Con la zonificación lo que se pretende realizar es una distinción funcional del territorio, es decir, dividirlo atendiendo a las funciones que sobre el mismo se realizan o se realizarán en el futuro. Esta técnica urbanística tiene su origen en la obra del arquitecto Tony Garnier, que ha sido reconocido desde diversos sectores como el precursor del urbanismo moderno<sup>3</sup>. Se aplicó por primera vez en Alemania con la publicación en el año 1891, de la primera norma de zonificación en la ciudad de Frankfurt, extendiéndose con posterioridad a otros países y por supuesto al nuestro. La zonificación es un mecanismo clave en la planificación actual y para definirlo se puede acudir a lo establecido por García de Enterría y Luciano Parejo<sup>4</sup>, que definen la zonificación como "*la operación en virtud de la cual una determinación pública reserva zonas concretas de la ciudad para unos usos determinados, prohibiendo otros. Zonificar es así repartir utilizaciones del suelo diferentes dentro del espacio urbano*". Es por tanto una técnica que se aplica en la fase de la planificación, mientras que la ejecución del planeamiento es la puesta en práctica de las determinaciones del plan y, por tanto, la real y efectiva implantación de los usos proyectados por el plan. La zonificación es la que concreta el estatuto jurídico de la propiedad del suelo para lo que es necesaria la clasificación y la calificación del suelo. El artículo 7 de la Ley 6/98 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones establece que "*el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable o clases equivalentes reguladas en la legislación urbanística*" y el artículo 10.1 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía establece que es el Plan General de Ordenación Urbanística el que tiene que establecer "*La clasificación de la totalidad del suelo con delimitación de las superficies adscritas a cada clase y categoría de suelo...*". La mera clasificación del suelo no implica la asignación de usos, ya que el clasificar un suelo en alguna de las anteriores categorías no implica su vinculación a un uso concreto. La definición de usos requiere una mayor concreción en la figura de planeamiento municipal. Además de clasificar el suelo se han de definir los usos globales y pormenorizados.

---

2 YÁÑEZ VELASCO, IGOR (1997): "Concepto de uso del suelo en la legislación del suelo", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 156, Madrid, página 120.

3 BENEDETTO GRAVAGNUOLO (2000): *Historia del urbanismo en Europa 1750-1960*, Traducción de Juan Calatrava, Ediciones Akal, Madrid, página 341.

4 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y LUCIANO PAREJO ALFONSO (1981): *Lecciones de derecho urbanístico*, segunda edición, Editorial Civitas, Madrid, páginas 446 y 453.

Es al planeamiento al que le corresponde definir la zonificación de un territorio, para lo que son necesarias dos fases: la primera en el plan general, mediante la clasificación del suelo en el que se define el destino urbanístico básico; y en una segunda fase a través de la calificación del suelo cuyo objeto es establecer los usos pormenorizados (que se realiza en el plan general para el suelo urbano consolidado y por el planeamiento de desarrollo en el suelo urbanizable y urbano no consolidado). Ha sido muy debatida la cuestión de si la clasificación es ya en sí misma una zonificación. García de Enterría y Luciano Parejo<sup>5</sup> entienden que la clasificación tiene un efecto directo en los usos y por tanto en la zonificación, ya que como se ha expuesto anteriormente, define el destino urbanístico básico del suelo. Sin embargo, Yáñez Velasco sostiene que la clasificación no puede ser entendida como una técnica de zonificación, ya que la clasificación del suelo es un acto reglado y no discrecional; el plan está obligado a clasificar el suelo de acuerdo con las condiciones fijadas por el legislador y no se puede entender que la zonificación venga determinada por la Ley.

La calificación del suelo tiene por objeto la definición de los usos concretos, así en el artículo 48.1 del Reglamento de Planeamiento se dice literalmente 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"*.

En la legislación del suelo se hace una distinción entre usos globales y usos pormenorizados, ya que entre las determinaciones obligatorias de los Planes Generales de Ordenación Urbanística que se definen en el artículo 10 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, se incluyen:

- *Los "usos, densidades y edificabilidades globales para las distintas zonas de suelo urbano y para los sectores de suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable ordenado y sectorizado"*.
- *Y en el suelo urbano consolidado la ordenación urbanística detallada... Esta ordenación deberá determinar los usos pormenorizados y las ordenanzas de edificación para legitimar directamente la actividad de ejecución sin necesidad de planeamiento de desarrollo"*.

Los usos pormenorizados deben tener un grado de detalle suficiente para llevar a la práctica las determinaciones del Plan y se definen mediante la técnica de la calificación del suelo.

Los usos globales se incluyen dentro de los elementos definatorios del modelo de ocupación del territorio objeto de ordenación, ya que el artículo 25 del Reglamento de Planeamiento establece que *"Los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio se establecerá*

---

5 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRIA y LUCIANO PAREJO ALFONSO (1981): *Lecciones de derecho urbanístico*, segunda edición, Editorial Civitas, Madrid, página 453.

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....".

Yáñez Velasco<sup>6</sup> define los usos globales 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 territorio".

La evolución de los usos del suelo que se realiza en este trabajo se centra en los usos globales, lo que exige un estudio profundo del contenido y determinaciones de las figuras de planeamiento general de ámbito municipal y de sus modificaciones puntuales, sin olvidar los planes territoriales y especiales que inciden en el modelo de ocupación del suelo y en la estructura general y orgánica del territorio y por tanto en los usos globales.

---

6 IGOR YÁÑEZ VELASCO (1997): "Concepto de uso del suelo en la legislación del suelo", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 156, Madrid, página 120.