

**EL NUEVO SISTEMA DE INSTRUMENTOS
DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA EN LA**

**LEY 7/2021 DE ANDALUCÍA
(LISTA).**

Sebastián Olmedo Pérez

Asesor Jurídico de Territorio y Ciudad SLP

INTRODUCCIÓN

- **La Ley 7/2021, de 1 diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante, LISTA)** declara en su Exposición Motivos que **pretende realizar una revisión profunda del modelo urbanístico anteriormente vigente**, en especial de su sistema de planeamiento que se caracterizó por una rígida estructura jerárquica de planes y de instrumentos y que considera que no responde a la velocidad de los cambios sociales y económicos que se producen en las ciudades del siglo XXI. Así, concluye que el modelo tradicional es tan determinista y rígida que genera muchas disfunciones y no es “menor la problemática derivada de la frecuente anulación de los Planes Generales” por sentencias con las consecuencias que ello tiene sobre el planeamiento de desarrollo. La Exposición de Motivos concluye que *“el Plan General como norma rígida que determina todo el planeamiento de desarrollo es la causa última de ese problema”*.

Pero, realmente, ¿esta voluntad declarada en la Exposición de Motivos de la LISTA se ha consagrado en la parte dispositiva?

INTRODUCCIÓN

- *Los Principios Generales del Derecho Urbanístico deducidos de la legislación básica del Estado son:*
 - 1) *La primacía del interés general sobre la decisión individual de los propietarios en la adopción de decisiones sobre la utilización del suelo, lo que requiere que la dirección del proceso urbanístico sea pública (artículo 3.1 y 4.2 del TRLSRU 2015).*
 - 2) *La definición del contenido normal de la propiedad por los instrumentos de ordenación urbanística y territorial (de acuerdo con las leyes), por lo que la ordenación no confiere, en general, derecho a exigir indemnización (artículo 4.1 y 11 del TRLSRU 2015).*
 - 3) *El reparto equitativo de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, entre todos los afectados por cada actuación urbanística (artículo 13.2.c) TRLSRU 2015).*
 - 4) *La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos. Este principio se reconoce en el artículo 4.2.a) TRLSRU 2015.*
 - 5) *La necesidad de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se sometan a evaluación ambiental estratégica (artículo 22.1 TRLSRU 2015 y artículo 7 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental).*

INTRODUCCIÓN

- Pues bien, la LISTA:

1º) Establece en el artículo 60.1 de la LISTA que la **ordenación urbanística es una función pública que comprende la planificación y organización del territorio**. De otra parte, establece que **el ejercicio de la potestad de ordenación se lleva a cabo a través de instrumentos de ordenación (artículo 60.3 LISTA)**

2º) Establece en el artículo 3.2.c) que **uno de los fines de la ordenación urbanística es delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, conforme a su función social y al interés general** (igualmente en el artículo 15.1).

3º) Establece en el artículo 3.2.c) que **uno de los fines de la ordenación urbanística es garantizar una justa distribución de beneficios y cargas en el ámbito de cada actuación de transformación urbanística (ATU); y además, debe asegurarse la viabilidad económica** (artículo 4.2.f).

4º) Establece en el artículo 3.2.d) que **uno de los fines de la ordenación urbanística es asegurar la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías que se generen**.

5º) Adopta como **uno de los principios fundamentales que la ordenación urbanística consiga un desarrollo sostenible y cohesionado del municipio** (artículo 3.2.a).

1. BASES Y PRINCIPIOS DEL NUEVO SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LA LISTA.

1.1. Introducción. Las manifestaciones de la LISTA.

La Exposición de Motivos insiste en su voluntad de incorporar un cambio en el sistema de planificación urbanística y, en este específico apartado, no cabe duda que sí incorpora reformas sustantivas.

¿Pero instituye un sistema (relativamente) “disruptivo” con el esquema precedente de la LISTA?

Por parte de la administración que impulsó el texto de la LISTA (la Consejería competente) se ha manifestado que:

- 1) Que la ordenación urbanística general se basa en la planificación estratégica. Por tanto, deja de ser una norma rígida que determina todo el sistema de planificación piramidal.
- 2) Que ya no existe relación jerárquica entre los instrumentos; y, por tanto, no hay planes de desarrollo que dependan del superior.
- 3) Que sólo existen instrumentos que establecen la ordenación general y otros que establecen la ordenación detallada.
- 4) y que, por tanto, la nulidad de cualquier instrumento sólo afectará a sus modificaciones.

1. BASES Y PRINCIPIOS DEL NUEVO SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LA LISTA.

1.2. El reto de la LISTA para sustituir el tradicional sistema de planeamiento jerárquico y en cascada con la búsqueda de la independencia funcional de la ordenación detallada.

- La LISTA quiere modificar el previo sistema de planificación para evitar el efecto contagio o radioactivo que se deriva de la declaración de nulidad de la pieza maestra del sistema (el planeamiento general) en el conjunto de instrumentos.
- El sistema tradicional de planificación era complejo por estar *“formado por una pluralidad articulada de concretos instrumentos de planificación de ámbito espacial, contenido sustantivo y función ordenadora diversos”* (Lecciones de Derecho Urbanístico. E. García de Enterría y L. Parejo Alfonso).
- No obstante, este complejo sistema de planificación en su aplicación práctica se simplificaba al adoptar una estructura piramidal en el que regía el principio de jerarquía normativa (salvo alguna excepción) de modo que quedaba configurada una estructura escalonada que realizaba una concreción normativa sucesiva de la ordenación urbanística; de modo que cada plan debe respetar y desarrollar al superior del que trae su causa. Así, el respeto de la jerarquía constituye un requisito de la validez de las normas, de modo que su infracción determina que la norma inferior sea inválida.
- Sin embargo, la aplicación formalista del principio de jerarquía ha conducido a interpretaciones rigoristas que han exigido que cualquier decisión sobre usos en el territorio deba contar con una previsión o habilitación en el Plan General (sin admitir excepciones), lo que, unido a la complejidad de los procedimientos de alteración del planeamiento general, ha provocado a dificultad de que la ordenación pueda ir adaptándose al ritmo de la evolución de las necesidades de la ciudad. Basta recordar las dificultades encontradas para que los Estudios de Detalles pudieran abrir viarios secundarios, si no estaban previstas en el planeamiento.

1. BASES Y PRINCIPIOS DEL NUEVO SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LA LISTA.

- La finalidad última del nuevo enfoque de la LISTA es dotar de la mayor independencia funcional al subsistema de ordenación detallada respecto del subsistema de ordenación general. En gran medida esta nueva estrategia se plasma en el artículo 7 de la LISTA.
 - *2. La invalidez de parte de un instrumento de ordenación no implicará la de las partes de este independientes de aquella y las que sean susceptibles de gestión y ejecución autónomas, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella no se hubiera aprobado el instrumento de ordenación o quedara desvirtuado el modelo de ordenación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística.*
 - *3. La invalidez de un instrumento de ordenación no implicará, necesariamente, la de otros o la de instrumentos de gestión cuyas determinaciones se puedan sustentar directamente en leyes, reglamentos u otros planes o tengan independencia funcional respecto a lo anulado. Se entiende que un instrumento de ordenación o de gestión posee independencia funcional, a los efectos de este artículo, cuando su desarrollo y ejecución sea posible en sus propios términos, aun con la desaparición del texto anulado.*
- A continuación, veremos, si ha logrado el objetivo de extender la independencia funcional.

1. BASES Y PRINCIPIOS DEL NUEVO SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LA LISTA.

1.3. Reflexión sobre los fundamentos jurídicos del nuevo sistema de planificación de la LISTA

- En la Exposición de Motivos parece insinuar que los instrumentos de detalle lo que hacen es una revisión de la ordenación en su ámbito y no suponen un desarrollo o modificación del planeamiento general.
- *“En cuanto a los instrumentos de ordenación urbanística, y para limitar los efectos de las anulaciones en cascada de los planes de desarrollo, se define, de conformidad con la legislación básica estatal, la relación entre las actuaciones de transformación urbanística y el instrumento de ordenación urbanística que establece la ordenación detallada, que tiene la consideración de una revisión en su ámbito y no de un instrumento urbanístico de desarrollo o modificación del planeamiento general, como se ha venido considerando en la legislación urbanística española.”*
- Pues bien, esta manifestación de la Exposición de Motivos no está consagrada en la parte dispositiva de la LISTA. Y si bien, es cierto que el texto normativo se ha cuidado de evitar atribuir el carácter de instrumento de desarrollo a los planes que establecen la ordenación detallada, en cambio, en ningún caso, dispone que la aprobación de los instrumentos de ordenación detallada suponga la revisión en su ámbito de las determinaciones del planeamiento general.

1. BASES Y PRINCIPIOS DEL NUEVO SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LA LISTA.

- Por tanto, en la búsqueda de fundamentos jurídicos para dar soporte al nuevo sistema de planificación, cabe suponer que la LISTA pretende reducir la incidencia del principio de jerarquía normativa potenciando la aplicación de otros dos principios que regulan las relaciones de las diversas fuentes del Derecho en cualquier Ordenamiento Jurídico: el principio de competencia normativa y el principio de especialidad normativa. Ambos principios están muy imbricados. Se podría, hablar del principio de especificidad para referirnos a los dos de manera conjunta.
- En el caso del sistema de planificación urbanístico, las distintas materias objeto de distribución por la LISTA (entre los distintos instrumentos) son las diversas funciones de ordenación urbanística que son necesarias implementar en el territorio municipal para contar con una ordenación completa y detallada en las diferentes zonas y áreas del término.

1. BASES Y PRINCIPIOS DEL NUEVO SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LA LISTA.

- Es la combinación del juego de los principios de competencia y de especialidad (o especificidad) la que se sustenta la pretensión de la LISTA de romper el clásico sistema piramidal y escalonado y dar paso un nuevo un sistema de planeamiento urbanístico. Para ello, precisa de una serie de operaciones jurídicas instrumentales:
 - i) Identificar dos niveles de ordenación: el subsistema de ordenación general y el subsistema de ordenación detallada.
 - ii) Alterar la clásica atribución de contenidos de cada subnivel, en favor del segundo.
 - iii) Flexibilizar el subsistema de ordenación detallada, disgregándolo.
- El subsistema de ordenación detallada cuenta con una alta flexibilidad tanto para la definición de los ámbitos territoriales objeto del mismo como de sus contenidos. El resultado final es que existen diversos subsistemas de ordenación detallada.

1. BASES Y PRINCIPIOS DEL NUEVO SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LA LISTA.

1.4. Los niveles o subsistemas de ordenación urbanística en el municipio

- La LISTA establece un nuevo sistema de planificación rompiendo la estructura piramidal y estableciendo un subsistema de ordenación general y un subsistema de ordenación detallada cada uno con funciones (competencias) propias.
- Cabe adelantar que el sistema resultante puede resultar mucho más complejo que el precedente por el nivel de **disgregación** que puede alcanzar el subsistema detallado y también porque existen zonas compartidas entre instrumentos de diferente nivel.
- Las determinaciones de la ordenación se estructuran por la LISTA (artículo 60.2) en dos niveles:
 - a) Ordenación Urbanística General
 - b) Ordenación Urbanística Detallada.

1. BASES Y PRINCIPIOS DEL NUEVO SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LA LISTA.

- Clasificación de instrumentos.

- La ordenación urbanística se llevará a cabo mediante los siguientes instrumentos:

- a) Instrumentos de ordenación urbanística general:

1. El Plan General de Ordenación Municipal
2. El Plan de Ordenación Intermunicipal.
3. El Plan Básico de Ordenación Municipal

- b) Instrumentos de ordenación urbanística detallada:

1. Los Planes de Ordenación Urbana.
2. Los Planes Parciales de Ordenación.
3. Los Planes de Reforma Interior.
4. Los Estudios de Ordenación.
5. Los Planes Especiales.

- c) Instrumentos complementarios de la ordenación urbanística

1. Los Estudios de Detalle.
2. Los Catálogos.
3. Las Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización.
4. Las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística

2. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA GENERAL

2.1 EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN MUNICIPAL (artículo 63 y 61).

2.1.1. Funciones del Plan General de Ordenación Municipal:

- a) Establecer, en el marco de la ordenación territorial, el modelo general de ordenación del municipio (art. 63.1) y dirigir su evolución a medio y largo plazo a través de estrategias (art.61).
 - Se declara que el PGOM es el marco para coordinar las políticas sectoriales sobre su ámbito (artículo 63.4 LISTA).
- b) Establecer determinaciones complementarias del modelo, principalmente la regulación completa del suelo rústico.

2. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA GENERAL

2.1.2. Contenidos del Plan General de Ordenación Municipal:

A. Las Determinaciones (deducidas del artículo 63) que integran el modelo general de ordenación del municipio:

1.a) La clasificación del suelo, con delimitación de los perímetros de suelo urbano y suelo rústico (art. 63.1.a).

1.b) La delimitación y la normativa general de las categorías de suelo rústico, así como, en su caso, de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado (art. 63.1.b) .

1.c) El esquema de los elementos estructurantes y del futuro desarrollo urbano (art.63.1.c).

1.d) La delimitación de los bienes y espacios que deban contar con una singular protección por su valor histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico (art. 63.1.d).

1.e) Los criterios y directrices para los nuevos desarrollos de las actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico (art. 63.1.e).

1.f) Directrices para el suelo urbano y para las actuaciones de transformación en esta clase de suelo (art.63.3).

2. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA GENERAL

- B. Otras determinaciones que definen, el modelo en su vertiente dinámica: el establecimiento de estrategias que condicionan su evolución a medio y largo plazo.
- 1.g) Directrices y Estrategias para evitar la dispersión urbana, revitalicen la ciudad existente y su complejidad funcional y favorezcan la economía circular.
- 1.g.1) Directrices y criterios para fomentar la consolidación de los núcleos urbanos existentes y su diversidad de usos mediante actuaciones de mejora, rehabilitación, regeneración y renovación urbana.
 - Directrices para la delimitación de nuevas ATU en el suelo urbano.
 - Criterios para la ordenación detallada de las nuevas actuaciones en suelo urbano.
 - Directrices para de bases de desarrollo y ejecución de las nuevas ATUs del suelo urbano.
- 1.g.2) Directrices para actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico:
 - Directrices para la delimitación de ATA de nueva urbanización que no estén previstas en el PGOM.
 - Criterios y Directrices para la ordenación detallada de las ya delimitadas
- 1.g.3) Los criterios y directrices que establezca el PGOM deben garantizar una adecuada distribución de beneficios y cargas en ATU de nueva urbanización (artículo 61.3).
- 1.g.4) Los criterios respecto a los estándares y reservas dotacionales que debe establecer la ordenación detallada. (artículo 61.4).
- 1.g.5) Los criterios generales de reservas de la edificabilidad residencial con destino a vivienda protegida y criterios específicos para la redistribución y distribución de su localización, conforme al principio de cohesión social (artículo 61.5).
- 2º) Establecer determinaciones que, aunque no definan el modelo general del municipio, complementan a este (apartado 2 del artículo 63).
- 2.1) Determinaciones necesarias: El resto de normativa de las categorías de suelo rústico, así como, en su caso, de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado.
- 2.2 Determinaciones potestativas: La propuesta de delimitación de la actuación o actuaciones de nueva urbanización que se estimen “convenientes o necesarias”.

2. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA GENERAL

2.1.4. La configuración que hace la LISTA del PGOM

- **Función propia del PGOM.** El establecimiento del modelo general de ordenación del municipio (y la estrategia de evolución de su desarrollo); esta función es indelegable.
- Es el único instrumento (conjuntamente con el PBOM) que establece una ordenación integral del territorio, definiendo para el mismo un modelo y, además, sigue siendo un Plan originario.
- **Función compartida con el POU:** la definición de las directrices y estrategias para el suelo urbano (artículo 61.1)
- El ejercicio de la función planificadora propia del PGOM se expresa en el establecimiento del conjunto de las determinaciones de nivel de ordenación general de carácter básico (directrices).
- Por tanto, se adelgaza tanto el contenido como el nivel de intensidad de las determinaciones de planeamiento general.
- No obstante, en suelo rústico el PGOM establece la ordenación general y la ordenación detallada.
- La determinación de la clasificación de suelo (tanto del urbano como del rústico) corresponde en exclusividad a los instrumentos de ordenación general.
- Sin un nuevo PGOM que clasifique el suelo rústico común y establezca los criterios y directrices para los nuevos desarrollos de nueva urbanización en suelo rústico no pueden delimitarse esta tipología de ATU.
- EL PGOM puede delimitar, pero no puede establecer la ordenación detallada de las ATU de nueva urbanización en suelo rústico (artículo 63.2.b), que es remitida al Plan Parcial.
- Por tanto, el PGOM es necesario para las actuaciones de nueva urbanización no previstas y, evidentemente, para las previstas (pues es el único que las puede delimitar directamente).
- La ordenación detallada del suelo urbano es remitida al POU.
- El reconocimiento del carácter prevalente del instrumento de ordenación general respecto de los instrumentos de ordenación detallada se expresa en diversos preceptos de la LISTA: artículo 61.4, 66.1, 67.2, 68.2, 69.2 y 70.1. La prevalencia del instrumento general es una necesidad para asegurar la eficacia del propio sistema.
- La simplificación de contenidos del PGOM, conjuntamente con la atribución de la competencia de su aprobación en exclusividad al municipio, dotan de una gran capacidad de adaptación del planeamiento general para poder acoplarse al dinamismo de la evolución de necesidades de la ciudad.

2. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA GENERAL

2.2. EL PLAN BÁSICO DE ORDENACIÓN MUNICIPAL (artículo 65 y 61).

- El PBOM establece tanto la ordenación de nivel general y la ordenación detallada del suelo urbano en los municipios con población inferior a 10.000 habitantes que no sean litorales o formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional.

2.2.1. Funciones del PBOM:

- a) Funciones de nivel de la ordenación general: establecer, en el marco de la ordenación territorial, el modelo general de ordenación del municipio y dirigir su evolución a medio y largo plazo a través de estrategias.
- b) Funciones de nivel de ordenación detallada en suelo urbano.

2. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA GENERAL

2.2.2. Contenidos del PBOM:

- **2.2.2.1. Contenidos relacionados con el nivel de ordenación general:**
- **A. Las Determinaciones que integran el modelo general de ordenación del municipio:**
 - 1.a) La clasificación del suelo, con delimitación de los perímetros de suelo urbano y suelo rústico (art. 65.2 por remisión al 63.1.a).
 - 1.b) La delimitación y normas generales de las categorías de suelo rústico, así como, en su caso, de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado (art.65.2 por remisión al art. 63.1.b).
 - 1.c) La delimitación del sistema general de espacios libres (artículo 65.2). Sorprendentemente el artículo 65.2 LISTA nada dice del resto de sistemas generales.
 - 1.d) La delimitación de los bienes y espacios que deban contar con una singular protección por su valor histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico (art. 63.1.d).
- **B. Otras determinaciones: el establecimiento de estrategias que condicionan y orientan su evolución a medio y largo plazo.**
 - b.1) Los criterios y directrices que establezca el PBOM deben garantizar una adecuada distribución de beneficios y cargas en ATU de nueva urbanización (artículo 61.3).
 - b.2) Los criterios respecto a los estándares y reservas dotacionales (artículo 61.4).
 - b.3) Los criterios generales de reservas de la edificabilidad residencial con destino a vivienda protegida y criterios específicos para la redistribución y distribución de su localización, (artículo 61.5).

2. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA GENERAL

2.2.2. Contenidos del PBOM:

- **2.2.2.2. Contenidos relacionados con las funciones de nivel de ordenación detallada en suelo urbano.**
- **A. Determinaciones necesarias**
 - La división de su ámbito en diferentes zonas, en función de sus usos globales y pormenorizados (artículo 65.2 por remisión al artículo 66.1.a)
 - La distinción, dentro de cada zona, de los terrenos que deben destinarse a sistemas generales y locales (artículo 65.2 por remisión al artículo 66.1.b)
 - Las alineaciones y rasantes de la red viaria, salvo los terrenos en los que se prevean actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística (artículo 65.2 por remisión al artículo 66.1.c)
 - La normativa de edificación y urbanización, en su caso (artículo 65.2 por remisión al artículo 66.1.d)
- **B. Determinaciones potestativas:**
 - En su caso, **la delimitación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística** que se estimen convenientes o necesarias artículo 65.2 por remisión al artículo 66.1.f)

Además: las Directrices para la intervención en la ciudad existente.

2. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA GENERAL

2.2.3. La configuración del PBOM que hace la LISTA

- Es el instrumento “simplificado” de planeamiento general (y detallado) que se aplicará a más de la mitad de los municipios andaluces (64%).
- El PBOM, a pesar de la adscripción que hace el artículo 60 (como instrumento exclusivo de ordenación general), es un instrumento híbrido; tiene contenidos de ordenación general y contenidos de ordenación detallada en suelo urbano.
- El PBOM sustituye tanto al PGOM como al POU (artículo 65). No obstante, nada impide que un municipio que pudiendo redactar un PBOM renuncie a ello, y decida adoptar un PGOM y un POU.
- Nada dice el artículo 65.2 de la función del apartado e) del artículo 63 (criterios y directrices para las actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico).
- Sin embargo, de una lectura sistemática de la LISTA, que resulta del apartado 1 del artículo 25 que los PBOM pueden delimitar directamente ATU de nueva urbanización. Si pueden potestativamente los PBOM delimitar actuaciones de nueva urbanización, además, deben incluir como determinación necesaria las directrices para los futuros desarrollos en suelo rústico común.
- En principio, el PBOM debe establecer la ordenación detallada del suelo urbano, sin embargo, puede remitir el establecimiento de la misma a un PRI o a un Estudio de Ordenación. Si opta por esta última decisión, debe establecer Directrices y Criterios para la ordenación detallada de las actuaciones de transformación.
- Las competencias y procedimientos del PBOM son idénticas a las previstas para los PGOM.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

3.1. EL PLAN DE ORDENACIÓN URBANA.

3.1.1. Función propia

La función del POU es establecer la ordenación detallada del suelo urbano (artículo 66.1) en municipios que deban contar con PGOM.

Para ejercitar esta función de establecimiento de la ordenación detallada no tiene porqué desarrollar el PGOM, basta que no lo contradiga.

3.1.2. Ámbito Territorial: el suelo urbano, pero de alcance territorial variable: puede ser de todo el suelo urbano o parte del mismo (de una zona).

¿Quién define el ámbito territorial de un POU sin PGOM y que procedimiento debe seguir?; ¿tiene capacidad de autodefinirse el POU?

3.1.3. El contenido variable del POU.

El POU puede contener “todas o algunas” de las determinaciones de ordenación de detallada que se expresan en el artículo 66.1.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

Las determinaciones propias de la ordenación detallada del POU son:

- a) **La división de su ámbito en diferentes zonas, en función de sus usos globales y pormenorizados. Según el artículo 66.1.a), la delimitación de las zonas en el interior del ámbito se hace en función de usos globales y usos pormenorizados.**
- b) **La distinción, dentro de cada zona, de los terrenos que deben destinarse a sistemas generales y locales, con cumplimiento de los criterios que se establezcan reglamentariamente.**
- c) **Las alineaciones y rasantes de la red viaria, “salvo los terrenos en los que se prevean actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística**
- d) **La normativa de edificación y urbanización, en su caso.**
- e) **Las directrices para la intervención en la ciudad existente.**
- f) **En su caso, la delimitación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística que se estimen convenientes o necesarias.**
- g) **La delimitación de los bienes y espacios que deban contar con una protección por su valor histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico.**

La aprobación del POU requiere EAE ordinaria.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

3.1.4. Configuración del POU en la LISTA; en especial, las relaciones con el PGOM.

- La incertidumbre sobre el mosaico de POUs llamados a establecer el nivel de la ordenación detallada: la pluralidad de subsistemas del nivel de ordenación detallada en el suelo urbano.

Según el artículo 66 de la LISTA puede haber un único POU para todo el suelo urbano o varios POUs, uno por cada zona del suelo urbano.

La extrema flexibilidad de esta regulación de los POUs, hace que exista una doble incertidumbre que funciona de manera exponencial: una incertidumbre sobre número de ámbitos territoriales y, a su vez una incertidumbre sobre la intensidad de contenidos de cada POU.

Este grado supremo de incertidumbres, explica en buena medida la expresión lingüística utilizada por la LISTA: *“en cada municipio se podrá definir un Plan de Ordenación Urbana para todo el suelo urbano o varios Planes”*.

¿Quién decide cuántos POU puede haber?

No se identifica; la expresión “se podrá definir” es -desde el punto de vista lingüístico- una forma pasiva refleja que se utiliza cuando no se sabe o no se quiere decir quién se encarga de hacer esa definición.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

- Los riesgos de la disgregación del nivel de ordenación detallada.

Lo verdaderamente sustantivo de la incidencia de esta incertidumbre, es que la implementación sucesiva de diferentes POUs mediante decisiones aisladas puede dar lugar a un sistema cantonalista en el nivel de la ordenación detallada y además de carácter complejo (por contenidos sustantivos de diferente alcance). Esta práctica pondría en riesgo tanto la eficiencia del conjunto de subsistemas de la ordenación detallada del suelo urbano como el valor de la “simplificación” del sistema que se dice perseguir y, en último extremo, de la propia seguridad jurídica buscada, porque en ocasiones no se sabrá cuál es el conjunto del ordenamiento jurídico a aplicar.

Indudablemente el mayor valor en riesgo que se presenta con el nuevo sistema de planificación instaurado es el de la eficiencia del propio sistema, pues este puede estar integrado por diversos subsistemas, pero en su conjunto deben estar perfectamente acoplados y ser congruentes. En suma, debe presidir el principio de coherencia.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

- La función del PGOM para asegurar la coherencia del acoplamiento de los diversos subsistemas del nivel de ordenación detallada en suelo urbano.

La lógica para lograr la efectividad del nuevo sistema de planificación que instaura la LISTA, lleva a pensar que corresponde al PGOM asumir la función de determinación o definición del número de POU a elaborar.

No obstante, de no existir PGOM que oriente o defina cómo debe ser el mosaico de POUs en el municipio:

- a) nada impide que pueda formularse un único POU para todo el suelo urbano y con el contenido completo de determinaciones necesarias para que la ordenación detallada se encuentre establecida.
- b) nada impide que pueda existir un POU que ordene diversas zonas que pertenezcan a una misma unidad funcional de la ciudad.

Además, el principio de coherencia, parece demandar, sino la existencia de un POU único, al menos, de un POU específico con la labor de definición unitaria de los usos globales y de los pormenorizados.

De otra parte, tampoco cabe excluir que en la definición de las Estrategias sobre la ciudad existente que debe hacer el PGOM, se incluya una que permita la identificación de las grandes zonas o unidades funcionales en el suelo urbano, así como el establecimiento de normas dirigidas a la definición de los diversos usos globales en suelo urbano (el inciso final del artículo 63.3 habilita esta posibilidad).

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

- **Existencia autónoma del POU respecto al PGOM.**

La formulación y aprobación del POU (sea del suelo urbano completo o parcial) es autónoma de la existencia de PGOM, como se deduce del apartado 3 del artículo 66 que dispone que en cada municipio se podrá definir un POU para todo el suelo urbano o varios *“esté aprobado o no el Plan General de Ordenación Municipal.”*

Significa que el PGOM no es un documento necesario para la existencia del POU, de modo que el POU no es - necesariamente- un instrumento derivado o que traiga su causa del PGOM. Por tanto, el POU no tiene la naturaleza de desarrollo del PGOM, sino que complementa a este para establecer la ordenación detallada del suelo urbano, configurando de esta forma el sistema dual de planeamiento al que se refiere la Exposición de Motivos.

La relación del PGOM y POU se pretende configurar desde un enfoque nuevo y singular: siendo prevalente el PGOM, el POU puede tener existencia autónoma respecto de aquel, porque ya no es un instrumento de desarrollo de aquél sino más bien de complemento.

Ahora bien, la posibilidad de existencia autónoma del POU (en relación al PGOM) no es equivalente a reconocer que tiene independencia funcional respecto al instrumento que establezca la ordenación de nivel general.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

- Necesidad de un mínimo nivel de ordenación general para la formulación del POU.

El POU no puede asumir la función de clasificación de suelo, que está reservada a los instrumentos de planeamiento general. Y sin la delimitación de la clasificación de suelo urbano por el instrumento que establezca la ordenación de nivel general no puede aprobarse un POU.

Por ello, el POU no puede tener independencia funcional (en términos absolutos).

- Prevalencia de la ordenación general respecto a las determinaciones de la ordenación detallada del POU.

Según el artículo 66.1 las determinaciones del POU *“no podrán contradecir las de los Planes de Generales de Ordenación Municipal”*.

La LISTA establece una regla de prevalencia en favor del sistema normativo general respecto del subsistema normativo detallado del suelo urbano. La prevalencia del subsistema general es necesaria para la propia eficiencia del conjunto del sistema normativo y, específicamente, el planeamiento general es el encargado de dotar de armonía y coordinación a los diversos subsistemas de ordenación detallada, pues éste puede llegar a contar con un grado de disgregación excesivo.

Por tanto, las determinaciones del PGOM que se formulan en su ámbito competencial (función propia específica) no pueden ser desconocidas por el POU.

Además, la prevalencia se va a dar siempre que exista nivel de ordenación general establecida ya sea mediante un PGOM o bien mediante un PGOU (o NNSS) vinculado a legislación anterior.

Por ello, la primera decisión que no puede contradecir el POU es la delimitación del suelo urbano que hace el PGOM.

El POU no puede contradecir las Directrices y Estrategias que para la ordenación del suelo urbano incorpora el PGOM. La prevalencia, se plasma de manera expresa en el artículo 61.4

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

- La necesidad de deducir en el régimen transitorio cuál es el nivel de la ordenación general integrada en los planes generales aprobados al momento de la entrada en vigor de la LISTA.

Los municipios con dinámicas complejas cuentan en la actualidad de forma mayoritaria con PGOU o NNS adaptados (total o parcialmente a la LOUA).

Este planeamiento general vigente y con determinaciones ejecutivas (de conformidad con la DT Segunda LISTA) es el instrumento de referencia para dilucidar la capacidad que tiene un POU (sin previa existencia de PGOM) para incorporar directamente alteraciones en aquel.

No todas las determinaciones incluidas en el planeamiento general vigente al momento de entrada en vigor de la LISTA tienen la naturaleza de ordenación general.

Quiere ello decir que puede formularse un POU que contradiga determinaciones de los PGOU vigentes (y algunas de carácter estructural), siempre que las mismas no tengan el carácter de determinaciones propias del PGOM. Si tienen este carácter, las determinaciones del PGOU no pueden ser desconocidas y deben ser respetadas.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

- La relatividad de la autonomía del POU respecto al instrumento que establece la ordenación general.

Para determinar si existe independencia o dependencia funcional del POU respecto al PGOM es necesario realizar el análisis que determina el inciso final del apartado 3 del artículo 7 de la LISTA: *“Se entiende que un instrumento de ordenación o de gestión posee independencia funcional, a los efectos de este artículo, cuando su desarrollo y ejecución sea posible en sus propios términos, aun con la desaparición del texto anulado.”*

Desde un punto de vista general y abstracto el POU puede llegar a contar con una autonomía o independencia funcional respecto al PGOM y, en este hipotético caso, la declaración de nulidad del PGOM no va a provocar (necesariamente) el efecto de la anulación y desaparición del POU.

No obstante, en realidad no existe una independencia absoluta respecto al nivel de ordenación general; el POU siempre estará vinculado por el hilo umbilical clasificatorio al instrumento del nivel de ordenación general.

Además, la independencia relativa o autonomía funcional no es homogénea para todas las tipologías de POU. En efecto, la independencia funcional relativa no se aplica de manera generalizada o universal a cualquier tipo de POU, sino que en cada caso puede tener un alcance o incidencia diferente y dependerá del grado de vinculación de la ordenación del POU con el objeto del planeamiento general declarado nulo.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

3.2 EL PLAN PARCIAL DE ORDENACIÓN.

3.2.1. Funciones del Plan Parcial.

Según el artículo 67 apartado 1, el Plan Parcial tiene por objeto:

- a) Delimitar el ámbito de una actuación de nueva urbanización en suelo rústico.
- b) Establecer la ordenación detallada de la ATU de nueva urbanización delimitada.
- c) Establecer la programación de la ATU de nueva urbanización ordenada.

3.2.2. Contenidos del Plan Parcial

Según el apartado 2 del artículo 67 de la LISTA los Planes Parciales de Ordenación “**contendrán las determinaciones precisas en función de su objeto, según se determine reglamentariamente**”.

De forma supletoria y en lo que sea compatible con la LISTA, se aplica el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento.

3.2.3. Relaciones PGOM/PBOM- Plan Parcial

Según el apartado 2 del artículo 67 de la LISTA, las determinaciones de los Planes Parciales deben “*respetar las establecidas por el Plan General de Ordenación Municipal*”.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

3.2.4. Reflexiones sobre la configuración del Plan Parcial.

- El PGOM o PBOM es instrumento necesario para la formulación del Plan Parcial.

Sin instrumento de ordenación general que establezca la clasificación como suelo rústico en la categoría común, no puede formularse Plan Parcial.

- El Plan Parcial no tiene independencia funcional del PGOM.

El Plan Parcial es un instrumento derivado del PGOM del que trae su causa, sin que pueda establecer una ordenación detallada independiente.

El Plan Parcial al establecer la ordenación detallada no tiene el efecto de una revisión que haga perder la vinculación con el nivel de ordenación general del que trae su causa, sino que debe, no solo respetar, sino completar y desarrollar las determinaciones de la ordenación de nivel general.

- La función del Plan Parcial respecto a la delimitación de las actuaciones de nueva urbanización.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

Cuando la delimitación de la actuación de nueva urbanización viene establecida (conforme al artículo 25.1) en el PGOM o PBOM, el Plan Parcial no puede alterarla.

Cuando el PGOM o PBOM no establecen la delimitación, el instrumento que aprueba la delimitación del ámbito de la actuación de nueva urbanización en suelo rústico común es el Plan Parcial.

Por tanto, no cabe delimitación de actuación de nueva urbanización fuera del instrumento de ordenación general (PGOM o PBOM) o de la decisión del Plan Parcial.

El procedimiento de aprobación de propuesta de delimitación de ATU de nueva urbanización no aprueba la delimitación de la ATU.

En ningún caso de un acto administrativo no sometido a procedimiento ambiental estratégico se puede originar una directa alteración de la ordenación y tampoco que suponga la habilitación para poder desarrollar una actuación de transformación. Cuestión diferente es que el acto administrativo previo sea necesario en algún para poder presentar el Plan Parcial. Pero es un derecho al trámite no un derecho a obtener la aprobación definitiva del Plan Parcial.

La formulación y presentación de Plan Parcial en suelo rústico común en zona sin ámbito de ATU delimitado en instrumento de ordenación general requiere la previa presentación de propuesta que debe ser sometida al procedimiento del artículo 25.3 LISTA.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

3.3 EL PLAN DE REFORMA INTERIOR.

3.3.1. Funciones del Plan de Reforma Interior (PRI).

Según el artículo 68.1 LISTA, los Planes de Reforma Interior tienen por objeto:

- a) Delimitar el ámbito de una actuación de reforma interior en suelo urbano.
- b) Establecer la ordenación detallada de la ATU de reforma interior delimitada.
- c) Establecer la programación de la ATU de reforma interior ordenada.

3.3.2. Contenidos del Plan Especial de Reforma Interior.

Según el apartado 2 del artículo 68 LISTA, los PRI “contendrán las determinaciones precisas para su objeto según se determine reglamentariamente”.

3.3.3. Relaciones PGOM/POU- Plan de Reforma Interior

Según el apartado 2 del artículo 68 de la LISTA, las determinaciones de los Planes de Reforma Interior deben “respetar las normas y directrices establecidas por el instrumento de ordenación urbanística general o por los Planes de Ordenación Urbana”.

Esta redacción de la LISTA incorpora una fuerte restricción al reconocer la prevalencia tanto de las directrices como las normas que hayan sido establecidas tanto en el PGOM-PBOM, como en POU.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

3.3.4. La configuración del PRI y sus relaciones con los instrumentos de ordenación general y el POU.

- El PRI es el instrumento que tiene como función específica establecer la delimitación y ordenación detallada de una actuación de reforma interior.

Ahora bien, en el desarrollo de función no tiene exclusividad, sino que es compartida con el POU o, en su caso, por el PBOM, que tienen capacidad para contener la delimitación e, incluso, la ordenación detallada de las áreas de reforma interior.

- **Sobre el carácter derivado o autónomo de los PRI.**

- De la parca regulación de la LISTA se puede deducir que **no es preciso la existencia previa del PGOM y POU para poder formular el PRI. Y ello, porque no se configura en el artículo 67, el POU como instrumento de desarrollo.**
- **Además, esta conclusión se confirma por la previsión que hace la DT Segunda.3 LISTA .**
- Debe recordarse que **la delimitación de la ATU de reforma interior que realmente tiene eficacia es la que hace y aprueba el instrumento de planeamiento habilitado para ello, no la propuesta de delimitación del artículo 25.** En efecto, el artículo 29.4 LISTA concluye que la delimitación de las actuaciones de reforma interior únicamente puede realizarse “bien en el propio Plan de Ordenación Urbana, o bien, posteriormente por el Plan de Reforma Interior.”
- **Por tanto, si el PRI es el que puede delimitar la AT de reforma interior (cuando no exista previo POU que incorpore esta delimitación), es claro que puede formularse y aprobarse el PRI sin necesidad de POU (a pesar de la expresión que utiliza el artículo 29.4, de la posterioridad del PRI, respecto al POU).**
- **Por tanto, es posible formular un PRI de existencia autónoma, es un plan no previsto o derivado, por no existir PGOM ni POU. Ahora bien, ello no quiere decir que tenga independencia funcional, pero sí mayor grado de autonomía.**

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

Trámite previo necesario para el PRI que no cuenta con delimitación en el POU.

- Si la delimitación de la actuación de reforma interior no se encuentra en el POU (o en el planeamiento general vigente), antes de formularse el PRI (que delimitará la actuación) debe presentarse una propuesta de delimitación de AT de reforma interior para ser tramitada por el procedimiento del artículo 25.3 de la LISTA.
- Debe clarificarse que la aprobación de la propuesta de delimitación de ATU tiene efectos reducidos:
 - a) No supone la aprobación de la delimitación de la ATU, que es función del PRI.
 - b) Genera la facultad-deber de presentar para tramitación un PRI (éste debe aprobarse inicialmente en el plazo de 2 años, en otro caso, determina la caducidad de la propuesta de delimitación).
 - c) Teóricamente, permite presentar y someter a actos trámites la documentación para activar la presentación de iniciativas para la ejecución de la actuación, incluso hasta llegar a la aprobación de la constitución de la entidad urbanística de colaboración (artículo 90.3); no obstante, esta posibilidad es contradictoria con la regulación del artículo 99.2.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

- Cuanto mayor grado de concreción del instrumento de ordenación general o bien del POU, la autonomía funcional del PRI se reduce, pues debe respetar necesariamente las Directrices y las normas de estos instrumentos.
- La regulación del apartado 2 del artículo 68 incorpora una fuerte restricción a las capacidades del PRI cuando hay instrumento de ordenación general o/y POU. La redacción de este apartado **NO MATIZA** qué aspectos de la ordenación detallada establecida por el POU podrían ser objeto de modificación o ajustes por el PRI, exige que debe respetar tanto las Normas como las Directrices del PGOM Y POU.
- La expresión “establecer” permite concluir que el PRI tiene capacidad para realizar el establecimiento del conjunto de determinaciones de una ordenación detallada. Pero esta función se ha de cumplir sujeta a las directrices y normas del PGOM y POU.
- En estos casos, aunque el PRI no sería propiamente un instrumento de desarrollo necesario sí puede considerarse que es un instrumento derivado: la delimitación posterior y la ordenación detallada se hace de conformidad con las directrices del POU. Su autonomía funcional dependerá de la mayor o menor intensidad de concreción de estas directrices.
- Ahora bien, la incertidumbre sobre el alcance de la capacidad de ordenación del PRI se plantea cuando no existe POU o bien, existiendo este, no identifica la zona como susceptible para delimitar en ella áreas de reforma interior.
- En estos casos, estaríamos en presencia de una zona del suelo urbano con ordenación detallada establecida de forma completa. ya sea por el POU o por el planeamiento general vigente al momento de entrada en vigor la LISTA
- Evidentemente si el POU ha establecido la ordenación detallada de la zona y en sus estrategias no ha previsto actuaciones de reforma interior, no puede formularse PRI autónomo (sólo puede formularse Planes Especiales, conforme se deduce del artículo 70).

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

3.4 EL ESTUDIO DE ORDENACIÓN.

3.4.1. Funciones del Estudio de Ordenación.

- Según el artículo 69.1 LISTA, los Estudios de Ordenación tienen por objeto la delimitación, ordenación detallada y la programación de una actuación de mejora urbana en suelo urbano en el ámbito de un área homogénea. En consecuencia, las funciones de un Estudio de Ordenación:
 - a) **Delimitar el ámbito de una actuación de mejora urbana en suelo urbano.**
 - b) **Realizar la ordenación detallada de la AT de mejora urbana delimitada.**
 - c) **Establecer la programación de la AT de mejora urbana.**

3.4.2. Contenidos del Estudio de Ordenación.

- Sólo indica que el artículo 69.2, que las determinaciones se establecerán reglamentariamente.

¿Puede tramitarse un Estudio de Ordenación mientras no se aprueba el desarrollo reglamentario de la LISTA?

- Aunque podrían aplicarse de forma analógica las reglas del Plan Especial previstas en el RD 2159/1978, resulta de mayor seguridad, plantear la formulación de un POU con esta finalidad.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

3.4 EL ESTUDIO DE ORDENACIÓN.

3.4.3. Relaciones PGOM/POU-Estudio de Ordenación

- Según el apartado 2 del artículo 69 de la LISTA, los Estudios de Ordenación *“deberán respetar las determinaciones establecidas por el Plan General de Ordenación Municipal, el Plan Básico de Ordenación Municipal o por los Planes de Ordenación Urbana”*.
- Por tanto, el Estudio de Ordenación es para las actuaciones de mejora urbana, lo que el PRI es para las actuaciones de reforma interior y, además, se encuentra en la misma posición que se encuentra el PRI tanto respecto del PGOM-PBOM como del POU.
- En consecuencia, las mismas consideraciones realizadas para el PRI (en el apartado 3.3.3 y 3.3.4) son válidas para el Estudio de Ordenación respecto a sus relaciones respecto al PGOM/POBM y POU

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

3.5 EL PLAN ESPECIAL

3.5.1. Funciones

- Los Planes Especiales tienen funciones de desarrollo o/y complemento de otros instrumentos.
- No obstante, existen limitaciones en cuanto a su función y alcance (art.70.1): *“no pueden sustituir a los restantes instrumentos de ordenación urbanística en sus funciones propias, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecer”*.

3.5.2. Ámbito territorial.

- Pueden tener un ámbito municipal o supralocal, de acuerdo con su objeto y finalidad (apartado 2 del artículo 70).

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

3.5.3. Objeto y contenido variables

- **Apartado 3 del Art.70, los Planes Especiales podrán tener alguno/s de los siguientes objetos:**

- a) Establecer determinaciones complementarias para conservar, proteger y mejorar la situación del patrimonio histórico, cultural, urbanístico y arquitectónico, el medio ambiente y el paisaje, así como para implementar medidas contra el cambio climático en ámbitos definidos sobre cualquier clase de suelo.
- b) Establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger servicios, infraestructuras o equipamientos.
- c) Establecer la ordenación detallada de los sistemas generales de puertos y aeropuertos.
- d) Establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.

- e) Delimitar las áreas del ejercicio del derecho de tanteo y retracto para controlar los asentamientos irregulares en suelo rústico.
- f) Regenerar ámbitos urbanos consolidados y degradados en su situación física, social, económica y ambiental.
- g) Establecer medidas de adecuación ambiental y territorial para agrupaciones de edificaciones irregulares.
- h) Delimitar, en su caso, y establecer las medidas de preservación y protección en los ámbitos tradicionales de casas-cueva cuando requieran ordenación urbanística.
- i) Regular el hábitat rural diseminado.
- j) Desarrollar las actuaciones propuestas por los instrumentos de ordenación territorial.
- k) Cualquier otro que se establezca por los instrumentos de ordenación urbanística.

3. EL SUBSISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA

3.5.4. Las variables Las relaciones del Plan Especial con el resto de instrumentos.

- El Plan Especial se configura de forma flexible y gran dinamismo en la LISTA. Puede tener funciones de desarrollo o de complemento (artículo 70.1).
- Tienen gran autonomía funcional, en la medida que pueden formularse en ausencia de los dichos instrumentos o de previsión expresa en los mismos, no pudiendo contradecir sus determinaciones.
- Si se adoptan la función de instrumentos de desarrollo por decisión propia del instrumento que reclama su formulación, el grado de vinculación con éste es mayor: debe respetar el conjunto de determinaciones previstas en el instrumento de ordenación general o POU que el Plan Especial debe desarrollar.

- En cambio, si adoptan la función de complemento, ante la ausencia de previsión expresa del instrumento complementado, su grado de autonomía es mayor: sólo precisan no contradecir las determinaciones de éste y no sustituir a los restantes instrumentos en su función propia (artículo 70.1). La mayor autonomía de esta tipología de Planes Especiales no previstos se reconoció en el sistema anterior por la jurisprudencia como una derivación del principio de especialidad que modula el principio de jerarquía.
- Debe precisarse que, si la función de instrumento de desarrollo del Plan Especial es impuesta por la legislación específica, tienen un grado de autonomía muy amplio; en ocasiones, alcanzando la independencia funcional, como es el caso de la legislación de aeropuertos o puertos.
- Incluso, los Planes Especiales de protección de conjuntos históricos exigidos por la legislación de patrimonio histórico tienen un grado alto de autonomía funcional.