

# EL PLAN DE ORDENACION URBANA (1)

711 : 351.777.81 (46)

Por MANUEL HEREDERO HIGUERAS

*Sumario:* 1. Ideas generales.—2. Naturaleza.—3. Definición del Plan como acto.—4. Clases de planes.—5. Regulación.—6. Defectos jurídico-materiales del plan.—7. Los procedimientos administrativos en materia de ordenación urbana.

## 1. Ideas generales

### 1.1 DEL PLAN EN GENERAL

**E**L concepto de «plan» aparece por primera vez en el ordenamiento jurídico-administrativo español en la ley de 2 de julio de 1870, relativa al Plan de Ferrocarriles, siendo recogido más adelante por el artículo 4.º de la ley de Ferrocarriles de 1877. Igualmente aparece en la ley de Carreteras de igual fecha. También ha sido utilizada la voz «plan» en disposiciones de otro carácter, tales como las leyes de ordenación de la enseñanza media («planes de estudio»). Recien-

---

(1) Este trabajo forma parte de otro más extenso que, con el título «Procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de planes de ordenación urbana», aparecerá en el volumen II de la serie *Procedimientos Administrativos Especiales*, que dirige el profesor GONZÁLEZ NAVARRO, de la Escuela Nacional de Administración Pública.

temente, el I Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por la ley 194/1963 amplió el ámbito del concepto con otra acepción más.

La heterogeneidad de la noción del plan impide construir un concepto unitario capaz de abarcar tanto los planes económicos como los planes de carreteras o ferrocarriles, los planes urbanísticos, los planes de aprovechamientos forestales, etc. Sebastián Martín-Retortillo ha visto certeramente esta esencial heterogeneidad y, en consecuencia, ha esbozado una distinción genérica entre planes cuyo factor determinante es el *tiempo* (caso de los planes económicos) y planes en que dicho factor es el *espacio* (2). Pero esto sólo no es suficiente, ya que entre los planes «determinados por el factor espacio» se encuadran conceptos diversos, que sólo tienen de común entre sí el ser reglamentaciones del uso de un determinado espacio y un debilitamiento específico de los derechos preexistentes sobre dicho espacio.

En general, la doctrina española no se ha ocupado de formular tal concepto genérico y comprensivo del plan. El plan ha sido objeto de atención no en sí mismo, sino en sus efectos, concretamente la llamada legitimación de expropiaciones. La doctrina no se ha ocupado tampoco de analizar desde el punto de vista jurídico los planes de carreteras, ferrocarriles, aprovechamientos forestales, etc. Únicamente los planes económicos y los planes de urbanismo han suscitado la necesidad de una construcción jurídica adecuada (3).

Por otra parte, existen reglamentaciones afines a los planes que no reciben tal nombre y, sin embargo, ofrecen una identidad sustancial con aquéllos (proyectos generales de colonización, zonas de concentración parcelaria, etc.).

Por consiguiente, si de un lado se cobijan bajo el término «plan» una serie de instituciones heterogéneas, de otro existen instituciones afines que no se designan con dicho término.

---

(2) S. MARTÍN RETORTILLO («Concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX», *RAP* núm. 49, pp. 42 y ss., y «Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa», *RAP* número 50, p. 126) ha señalado esta heterogeneidad fundamental del término «plan» en los diversos cuerpos legales del siglo pasado y en las reglamentaciones de los planes económicos, si bien elude de manera expresa todo intento de formulación de una construcción jurídica comprensiva.

(3) En el primer caso, la doctrina ha visto un concepto metajurídico, susceptible de ser instrumentado jurídicamente mediante técnicas y conceptos diversos. Cfr. BAENA DEL ALCÁZAR, M.: *Las viviendas de protección oficial en el ordenamiento español*, Ed. Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1968, p. 60, y nota 41.

## 1.2 CONCRECIÓN DEL TEMA DE NUESTRO ESTUDIO:

### EL PLAN DE ORDENACIÓN URBANA

El plan de ordenación urbana no es el único supuesto de plan de ordenación espacial que conoce el ordenamiento jurídico. Resulta difícil, sin embargo, reconducir a un concepto único y unitario todos los supuestos de ordenación espacial, que tienen de común entre sí el debilitamiento de los derechos preexistentes sobre el espacio ordenado y la vinculación de las superficies comprendidas en el espacio, pero varían en cuanto a la intensidad del debilitamiento; cabe el mero aseguramiento del disfrute de las superficies por un ente distinto del propietario, sin pérdida de la propiedad ni de otros derechos reales; cabe igualmente limitar la enajenación, subordinándola a autorizaciones administrativas, etc. La vinculación, por otra parte, es diversa, ya que comprende desde las intervenciones administrativas referentes a la propiedad monumental hasta la carga de edificar en un volumen mínimo o máximo.

En consecuencia, prescindimos de definir un concepto genérico de plan espacial y nos limitaremos al plan de urbanismo.

## 2. Naturaleza

### 2.1 PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Conviene observar que no se trata de una nueva cuestión académica. La exacta calificación técnico-jurídica del plan tiende, por una parte, a explicar ciertas aparentes contradicciones de los preceptos legales (véase *infra*), y, por otra, es un primer paso hacia un enfoque más total de la problemática jurídica de la intervención estatal en la ordenación del espacio inmobiliario, superando la visión limitada de que se concreta a los meros efectos (expropiación, etc.).

Con relación al plan de urbanismo, la cuestión radica además en la ausencia de un precepto genérico de plan en cuanto ordenación del uso y el tráfico de unas superficies inmobiliarias. En segundo lugar, existe una aparente contradicción entre el hecho de que en la LS se regulen los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes como procedimientos enderezados a la producción de actos administrativos y no como procedimientos de elaboración de disposiciones de categoría inferior a la ley, y al mismo tiempo sus efectos sean propios de un reglamento, como es el caso de la norma del artículo 45,1), 45,2), 46,1) LS. Asimismo, parece chocar el concepto

de acto con la norma del artículo 36 LS, que atribuye «vigencia indefinida» a los planes.

A esta aparente contradicción cabría recurrir para llegar a una calificación técnico-jurídica del plan urbanístico, al fácil expediente de afirmar que se trata de un *terminun genus* entre el acto administrativo y la norma. Sin duda, es peligroso multiplicar innecesariamente los conceptos jurídicos. De ahí que la doctrina haya procurado encuadrar el plan en uno de los dos conceptos, de acto o norma.

Desde el punto de vista procedimental, la cuestión de la naturaleza del plan tiene una relevancia especial a los efectos de la posible aplicación del procedimiento del capítulo I del título VI LPA. Es decir, si el plan de ordenación urbana es una disposición de carácter general, debería aplicarse dicho procedimiento para su elaboración y no el del artículo 32 LS, que, entonces, perdería todo su sentido. A este respecto habría que tener en cuenta, por otra parte, que los planes de ciudades capitales de provincia o de más de 50.000 habitantes, por efecto de la sustitución de la Comisión Central de Urbanismo por el ministro de la Vivienda, de hecho emanan del titular de un departamento, con lo cual vendrían a constituir verdaderas y propias disposiciones de carácter general. La aplicación del procedimiento aludido de la LPA se apoyaría en el artículo 1,2) LPA, *a contrario*.

Sin duda, el legislador, advirtiendo este problema y las consecuencias que para la actuación municipal pudiera tener la solución indicada y la disminución de garantías que, por otra parte, implicaría para los efectos por el plan la omisión de los trámites de notificación e información pública, optó por mantener la vigencia del procedimiento de la LS. Pero con ello, en rigor, se venía a incluir el procedimiento de formación de planes en el régimen general del título IV LPA.

## 2,2 EL PLAN COMO NORMA

### 2,21 *Idea general*

Sin embargo, a nuestro juicio, la doctrina se ha vencido en exceso del lado del concepto de norma, dando una relevancia desmesurada a las características «normativas» del plan.

Las posturas existentes pueden reducirse a cuatro:

- El plan es una disposición administrativa de carácter general (4).

---

(4) Díez Pícazo, L.: «Problemas jurídicos del urbanismo», *RAP* núm. 43, páginas 43 y s.

- El plan es un reglamento, dictado por la Administración, en ejercicio de una remisión normativa (5).
- El plan es una fase del proceso de integración sucesiva de las normas (6).
- El plan es norma, en tanto en cuanto que introduce o innova elementos en el ordenamiento jurídico (7).

### 2,22 *Critica de la primera postura*

Ante todo descartaremos la primera opinión, que se funda en una visión puramente «física» del plan. Se apoya en el hecho de que, a tenor de los artículos 9.º y 10 LS, que exigen que la documentación del plan comprenda dos elementos: unas memorias que definan los principios y propósitos del plan, y contengan el programa de actuación, el estudio económico financiero, y, de otra parte, unas normas urbanísticas. Estas últimas constituirían la parte dispositiva, y las memorias aludidas vendrían a ser una exposición de motivos que fundamentaría la parte dispositiva plasmada en las normas.

Por otra parte, ninguna de las consecuencias que deduce de tal calificación son válidas: la primera, la sumisión del plan a las leyes y a los principios generales del Derecho, no es algo exclusivo de las disposiciones de carácter general, sino la esencia misma del Estado de Derecho; la segunda, la impugnabilidad en vía contenciosa del plan al amparo del último inciso del artículo 1,1) LJCA, en relación con el artículo 225 LS, es errónea e innecesaria, ya que a lo que se refiere el artículo 225 LS es precisamente al «acto de aprobación definitiva» del plan. Finalmente, la tercera, la necesidad de respetar los «trámites que imponen la solemnidad de su confección», es también inexacta, por cuanto que los trámites a que alude son precisamente los de los artículos 32 y 44 LS (información pública, aprobación por órgano estatal, publicación), es decir, los trámites de elaboración de un acto; esta conclusión habría sido válida si, en lugar de remitirse indirectamente al procedimiento aludido, se hubiera remitido al del capítulo I del título VI LPA.

(5) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Apuntes de Derecho administrativo*. Curso 1965-66, vol. II, p. 122.

(6) MEILÁN, J. L.: *La distinción entre norma y acto administrativo*, Ed. ENAP, Madrid, 1967, p. 47.

(7) MEILÁN, J. L.: *La distinción...*, cit., en nota anterior, pp. 36 y ss. (vid. también las referencias bibliográficas que en dicho lugar citan).

### 2,23 *Critica de las posturas segunda y tercera*

Por lo que respecta a los conceptos de remisión normativa e integración sucesiva de las normas, se plantea el problema de determinar el momento lógico en el cual termina el proceso. La dificultad estriba en que el plan se expresa no en forma de resolución de casos o litigios individuales; sino en forma de proposiciones imperativas o permisivas, que establecen el uso que deba darse a una superficie concreta. En tanto estuviéramos ante decisiones administrativas expresadas en forma abstracta o de proposición jurídica podría pensarse que nos halláramos ante fases de la integración normativa o en presencia del ejercicio de la remisión normativa.

### 2,24 *Critica de la cuarta postura*

La cuarta de las posturas aludidas no es tampoco admisible, ya que el plan no «innova» el ordenamiento jurídico. El plan «aplica» normas, ya que las reglas imperativas o permisivas contenidas en el plan constituyen la aplicación de disposiciones legales y reglamentarias a las superficies comprendidas en el plan. Del mismo modo que los llamados actos singulares o personales aplican normas a personas, creando o modificando sus derechos y situaciones jurídicas, las reglas contenidas en el plan tienen por destinatarios las respectivas superficies de la delimitación, vinculando su uso y el tráfico jurídico de las mismas.

## 2,3 EL PLAN COMO ACTO ADMINISTRATIVO

### 2,31 *Idea general*

Las dos peculiaridades apuntadas, de tener por destinatario no una persona o pluralidad de personas, sino una pluralidad de cosas (superficies urbanas), de una parte, y la especial formulación en forma no de resolución individual, sino de proposición jurídica, son los dos elementos que deben tenerse en cuenta para definir el plan como acto administrativo; la formulación más terminante, dentro de esta posición, es la de García Trevijano (8); dicha formulación, según la cual el plan (a menos que se apruebe por ley) es un acto, no resuel-

---

(8) GARCÍA TREVIJANO, J. A.: «Urbanismo y suelo en el Derecho español», en *Problemas políticos de la vida local*, vol. II, Madrid, 1962, p. 363.

ve por sí sola las dificultades que se derivan de dichas peculiaridades. Es preciso, por tanto, un concepto que tenga en cuenta los elementos aludidos.

### 2.32 *Los llamados actos administrativos reales*

La doctrina alemana diferencia, en razón del destinatario de los actos, dos tipos o conceptos: actos *personales*, que regulan de modo directo la posición jurídica o el comportamiento de personas, y que adquieren eficacia con la notificación, y actos *reales*, que si bien indirecta o mediatamente producen efectos personales, consisten en «regulaciones de situaciones jurídicas reales, por medio de las cuales se cualifican o constituyen jurídicamente características concretas de unos bienes» (9), y adquieren eficacia en la publicación. Los actos reales se refieren no solo a bienes inmuebles, sino igualmente a bienes muebles, como es el caso del permiso de circulación de un vehículo. Wolff (10) menciona *ad exemplum*, entre posibles supuestos de actos reales, los siguientes: la afectación, desafectación y modificación de la afectación de bienes de dominio público, la inscripción de un paisaje o un parque natural en un registro (como serían los catálogos que al efecto prevé el artículo 20 LS), las autorizaciones de canalización de ríos, la ordenación de calles y carreteras mediante señales de tráfico. Cabría añadir igualmente la declaración de flotabilidad o navegabilidad de un río (art. 134 LA).

Característica esencial de los actos reales es, como queda dicho, la necesidad de una publicación o notificación general, que corresponde al principio de publicidad del Derecho de cosas. Independientemente de este requisito de eficacia es precisa la constatación registral cuando el acto real configura unas situaciones jurídicas privadas.

### 2.33 *Contenido múltiple del plan*

La otra peculiaridad que ofrece el plan como acto administrativo estriba en su formulación en forma abstracta o genérica. Si bien cabe la posibilidad de un acto real formulado como resolución singular, como en el supuesto de un acto de afectación o desafectación de un inmueble al dominio público, no es éste el caso del plan de ordenación urbana. Los artículos 8.º, 9.º y 10 LS prescriben el contenido

(9) WOLFF, H. J.: *Verwaltungsrecht*, vol. I, Munich, C. H. Becke, 7.ª ed., 1968, pp. 308 y ss.

(10) WOLFF, H. J.: *Verwaltungsrecht*, cit. en nota anterior, pp. 308 y ss.

dispositivo del plan, estableciendo unas «determinaciones» que consisten en un sistema de vinculaciones del uso, disfrute y tráfico de los inmuebles, pero no en forma individualizada, sino con referencia a zonas de utilización. Esta circunstancia implica una forma de expresión o formulación que corresponde a lo que la doctrina denomina «proposición jurídica» (11). Según H. J. Wolff (12), cabe que un mismo acto formal (entendiendo por tal todo acto administrativo, por definición) contenga varias proposiciones jurídicas. En tales supuestos habla de un acto formal comprensivo de varios actos «materiales». Un ejemplo al respecto sería una resolución por la cual se otorga una licencia de armas sujeta a condición, en cuyo caso tendríamos un único acto «formal» —la resolución— que contiene dos proposiciones jurídicas (una autorización para poseer y usar armas con carácter general, o de unas características dadas, y una cláusula condicional la limitativa de dicho uso a fines de caza, etc.). Pues bien: en un plan se da igualmente un solo acto formal (el acto que en nuestro Derecho se denomina con evidente impropiedad «aprobación provisional») y una pluralidad de actos materiales (previsiones de utilización de las distintas zonas). No obstante, nos parece preferible rehuir la expresión «acto material». Por una parte, es un concepto que, a diferencia del de «acto real», no ofrece todavía unos perfiles dogmáticos suficientemente acusados. Por otra parte, al basarse en el concepto de «proposición jurídica», cuya diferenciación con respecto al concepto de norma es difícil y confusa, lejos de resolver el problema base que nos ocupa lo complica innecesariamente. Por último, resulta contradictorio, e igualmente confuso, hablar de que un acto comprende una pluralidad de actos, de un «haz» de actos materiales (13).

Por ello, resulta más admisible considerar el plan como un solo acto, pero de un contenido múltiple en cuanto que comprende una pluralidad de regímenes de utilización de grupos de inmuebles.

---

(11) El concepto de proposición jurídica (Rechtssatz) ha sido desenvuelto por la doctrina alemana, sin que, a nuestro juicio, exista unanimidad acerca del contenido del mismo. Quizá la formulación más atinada es la de JESCH (*Gesetz und Verwaltung*, Tubinge, Mohr, 1961, p. 24), según el cual es proposición jurídica toda norma jurídica susceptible de ser utilizada como premisa mayor en el silogismo aplicativo; la consecuencia fundamental de esta formulación es la definición de la ley material como proposición jurídica. El concepto se halla también en FORSTHOFF (*Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, IEP, 1958, p. 285, nota 15), y ya fue objeto de un análisis pormenorizado en obras más o menos «clásicas» (vid. ENNECERUS, L.: *Derecho civil*, parte general, vol. I, Barcelona, Bosch, 1934, pp. 111 y ss.).

(12) WOLFF, H. J., cit. en nota 9, p. 314.

(13) WOLFF, H. J., cit. en nota 9, p. 315.

### 3. Definición del plan como acto

#### 3.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

Antes de formular una definición del plan urbanístico como acto, es preciso destacar que, entre los diversos tipos de planes que estableció la LS, existen entidades conceptuales heterogéneas en cuanto a sus efectos. Si bien todos ellos tienen la misma forma de expresión, y vinculan o afectan, en concreciones diversas, superficies urbanas, los planes territoriales supramunicipales tienen también un destinatario no inmobiliario, sino un órgano administrativo o un ente local. Por otra parte, el plan nacional de urbanismo no sigue la tramitación del artículo 32 LS; sino un procedimiento análogo al del capítulo I del título VI LPA. Por ello, el plan nacional y los planes provinciales deben ser diferenciados del plan general o director, que no tiene la aludida eficacia de vincular la actuación de otros órganos actuantes.

Nos concretaremos por ello al plan *general* o *director* como punto de referencia de nuestra definición del plan. Los planes nacional y provincial tienen un destinatario «personal», el órgano actuante. Ello les confiere una naturaleza jurídica distinta.

#### 3.2 DEFINICIÓN

El plan de ordenación urbana podemos definirlo, recogiendo lo anteriormente expuesto, como un *acto administrativo real de contenido múltiple, mediante el cual se otorga validez a una pluralidad de regímenes de utilización que vinculan el uso, el disfrute y el tráfico patrimonial de los inmuebles comprendidos en su ámbito.*

Dentro de esta definición se comprende en rigor sólo el acto de «formación» o elaboración del plan, ya que el acto de aprobación no añade nuevos elementos, sino que solamente reconoce o niega la validez del plan ya elaborado. Por otra parte, el acto de aprobación, en sí mismo, tiene una naturaleza distinta, ya que tiene un destinatario «personal». Lo mismo cabe afirmar de otros actos ligados al plan, pero que o establecen medidas provisionales (art. 22 LS) o condicionan la competencia (arts. 25,1), 26,1), 40,2) LS) u otro presupuesto de procedimiento (art. 20 LS).

La definición del plan en los términos antedichos explica las aparentes contradicciones antes aludidas (arts. 44, 45, 46, 36, 35 LS), por

cuanto que los preceptos de dichos artículos tienen su razón de ser en la naturaleza real del acto que es el plan y en su contenido vinculativo múltiple.

#### 4. Clases de planes

##### 4.1 PLAN TERRITORIAL, PLAN DIRECTOR O GENERAL Y PLAN PARCIAL

Los artículos 6.º a 19 LS enumeran los posibles supuestos de planes de ordenación urbana, clasificándolos en dos grandes grupos: planes territoriales y planes especiales.

Planes territoriales son los siguientes: plan *nacional* de urbanismo, definido por el artículo 7.º como un plan configurador de las grandes directrices de la ordenación urbanística del territorio español; planes *provinciales*, que, según resulta del artículo 8.º, configuran a su vez las directrices de la ordenación de una provincia; planes *generales*, de ordenación comarcal o municipal, y planes *parciales*.

Si bien los planes nacional y provincial son verdaderos y propios planes territoriales, no sería exacto considerar al plan general como un mero plan territorial, ya que es en el plan general (denominado «plan director» en otros ordenamientos) donde se contienen determinaciones constitutivas de una ordenación. Dichas determinaciones no pueden oponerse a las directrices de los planes nacional y provincial, pero no desarrollan determinaciones más amplias de las contenidas en los mismos. En cuanto al plan parcial, no es tampoco un plan territorial, sino una forma de ejecución del plan director por vía de concreción ulterior.

Otras formas de plan director las constituyen los que el artículo 12 denomina planes de reforma interior y planes de extensión. Unos y otros no abarcan la totalidad del término municipal, refiriéndose los primeros al casco urbano y los segundos a superficies de suelo exteriores al casco urbano. Por lo demás, contienen determinaciones análogas a las del plan director.

El hecho de que el artículo 12 tome como punto de referencia el ámbito municipal de la ordenación podría hacer pensar que plan general es tanto como plan municipal. Esto no es del todo cierto, pues el artículo 9,1) prevé la posibilidad de que el plan general sea igualmente comarcal. Insistiendo en lo anteriormente dicho, subrayaremos que el plan general no tiene un carácter territorial, sino que se define en función de la ordenación que contiene (zonificación, ordenación viaria, etc.).

#### 4,2 PLANES ESPECIALES

Los artículos 13 y siguientes LS definen como planes especiales los siguientes: planes de ordenación de ciudades artísticas, planes de protección del paisaje y de las vías de comunicación, planes de conservación del medio rural, planes de saneamiento.

Se trata, en rigor, de sendas formas de planeamiento director, pero con unas determinaciones específicas según la ordenación concreta.

#### 4,3 PROYECTOS DE URBANIZACIÓN

Si bien los preceptos aludidos se refieren indistintamente a «planes y proyectos», existe una diferencia sustancial entre ambos conceptos. Del artículo 11,1) LS se infiere con toda claridad que se trata de una ordenación de las obras y construcciones que la puesta en práctica del plan parcial implica. El hecho de que el proyecto deba ser aprobado por el cauce del procedimiento del artículo 32 LS no es obstáculo a admitir esta naturaleza del proyecto de urbanización, ya que la ejecución arquitectónica concreta de las determinaciones del plan parcial o especial admite posibilidades diversas, y la opción entre las mismas exige igualmente la cooperación de los interesados a través de la información pública y puede hacer necesarias alegaciones de los mismos, etc. No hay que confundir, pues, proyecto de urbanización con lo que otros textos legales y la propia LS denominan «proyecto» (de expropiación, de concentración parcelaria, de compensación, etcétera), ya que en tales casos estamos ante formas de plan en sentido amplio, por utilizar la terminología alemana.

#### 4,4 NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO

Un supuesto peculiar a este respecto lo constituyen las «normas complementarias y subsidiarias del planeamiento». Tales normas rigen, según el artículo 58 LS, en defecto de plan debidamente aprobado o para regular aspectos no previstos en el plan. Esta última regla exige alguna precisión en cuanto a su alcance exacto. Por una parte, los artículos 9.º y 10 LS exigen que el plan contenga unas previsiones mínimas, sin las cuales el plan no puede ser aprobado, o de serlo sería anulable (14). Por otra, hay que tener presente que el artículo 39 LS

(14) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la ley del Suelo*, ed. BOE, Madrid, 1968, p. 172.

establece un procedimiento para modificar «cualquiera de los elementos de los planes, proyectos, programas, normas y ordenanzas». En consecuencia, las normas complementarias y subsidiarias sólo pueden regular aspectos de las previsiones mínimas de los artículos 9.º y 10 LS, siempre que dicha regulación no implicare modificación de las contempladas por el artículo 39 LS.

Las aludidas normas han de desarrollarse «dentro de los límites» que señala la ley para los planes. Esta expresión ha de entenderse (15) en el sentido de que no pueden contener regulaciones de usos que no estén tipificadas en los artículos 7.º a 10 y 13 a 20 LS como previsiones de los planes.

Por consiguiente, estas normas ocupan una posición intermedia entre el plan propiamente tal y el proyecto de urbanización. Su carácter subsidiario y complementario impide admitir que produzcan el efecto legitimador propio de los planes, tanto por lo que respecta a las expropiaciones como en lo que se refiere a los definidos en los artículos 45 a 63 LS como efectos de la aprobación de los planes.

## 5. Regulación

### 5.1 DERECHO GENERAL

El texto básico en materia de procedimiento urbanístico lo constituye la ley de Régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, en la parte que quedó subsistente de la misma al ser dictada la LPA. Fundamentalmente, dicha parte subsistente es la que corresponde a las normas reguladoras de la iniciación, ordenación, instrucción, terminación y ejecución (forzosa), que por contener reglas más específicas que las de la LPA (título IV) y constituir desarrollo o complemento de las de éstas han quedado en vigor al amparo del artículo 1,2), la disposición final 1,3) de la propia LPA y el decreto de 10 de octubre de 1958. Por otra parte, dado que a veces las citadas normas de la LS son menos precisas que las de la LPA, el mencionado título IV de ésta es de aplicación subsidiaria, en defecto de normas especiales de la LS, constituyendo, por tanto, la LPA otra de las fuentes legales del procedimiento urbanístico.

El hecho de que la actuación urbanística pueda desarrollarse en la esfera estatal y en la municipal determina igualmente la aplicación de las normas de procedimiento del ROF, al amparo del artículo 259 del mismo. En virtud del artículo 1,4) LPA cabe igualmente una

---

(15) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios...*, cit. en nota anterior, p. 374.

aplicación supletoria de la LPA en todo lo no regulado por la LS en relación con el procedimiento de los entes locales.

## 5.2. REGLAMENTOS DE LA LEY DEL SUELO

Estos preceptos de la LPA, de la LS y de la legislación de régimen local no contienen toda la normativa procedimental urbanística. En primer lugar, existen disposiciones reglamentarias de desarrollo de la LS que, igualmente por la acción del artículo 1,2) LPA y del decreto de 10 de octubre de 1958, han quedado subsistentes por mandato expreso del legislador; es el caso del reglamento de Edificación forzosa y registro municipal de solares, aprobado por el decreto 635/1964, de 5 de marzo; lo mismo sucede con el reglamento de reparcelaciones de suelo afectado por planes de ordenación urbana, aprobado por el decreto 1006/1966, de 7 de abril. Parte de los preceptos del primero (fundamentalmente los artículos 1.º a 7.º, 13 a 18 y 31 a 34) desarrollan los artículos 142 a 147 LS. Los artículos 14 a 32 del segundo desarrollan, a su vez, los artículos 77 a 84 LS.

## 5.3. DISPOSICIONES REGULADORAS DEL PLANEAMIENTO ESPECIAL

Además de estas disposiciones de desarrollo de la LS existe un gran número de disposiciones, posteriores a la LS y a la LPA, que regulan cuestiones de procedimiento y, por poseer rango de ley, modifican las reglas generales de procedimiento de la LS sin que, por otra parte, sean contrarias a los principios de la LPA, cuyos preceptos desarrollan o complementan. Se trata principalmente de disposiciones reguladoras del planeamiento especial. Entre ellas hay que citar la ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre centros y zonas de interés turístico nacional, que completa, y en parte modifica, las reglas de procedimiento del capítulo II del título I LS, al establecer normas para la aplicación de un aspecto concreto del planeamiento especial del artículo 15 LS. También el planeamiento especial referido al saneamiento, previsto en el artículo 19 LS, ha sido objeto de desarrollo en el aspecto procedimental por parte del reglamento de Actividades molestas, insalubres y peligrosas, aprobado por el decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, completado por la creación de un órgano especializado, la Comisión Central de Saneamiento, por decreto 1313/1963, de 5 de junio.

Entre las disposiciones extravagantes a la LS que regulan el planeamiento especial existe una cuya vigencia es dudosa en lo que

respecta al procedimiento. Se trata de la ley del Tesoro artístico nacional, de 13 de mayo de 1933, y su reglamento, aprobado por el decreto de 16 de abril de 1936; estas disposiciones contienen normas de procedimiento que por ser contrarias a la LPA no pueden considerarse mero complemento del título IV LPA, por lo cual no pueden estimarse subsistentes (16).

Finalmente, con relación con el planeamiento, la ley 86/1965, de 17 de julio, estableció normas especiales relativas a la delimitación, adquisición, ordenación y urbanización de los polígonos residenciales e industriales que se sitúen en los polos de promoción y desarrollo industrial creados por el I Plan de Desarrollo.

#### 5,4 DISPOSICIONES REGULADORAS DE ASPECTOS CONCRETOS DEL PROCEDIMIENTO

Otras disposiciones de esta índole, es decir, extravagantes a la LS, posteriores a la misma y de rango legal, son la ley 52/1962, de 21 de julio (desarrollada por los decretos 343/1963, de 21 de febrero, y 2176/1963, de 24 de julio) y la ley 158/1963, de 2 de diciembre. Estas disposiciones afectan a determinados aspectos procedimentales: la primera, al procedimiento de ejecución del planeamiento por el sistema de expropiación, en lo referente a la valoración de terrenos (formación de índices de valoración), y a la modificación del planeamiento. La segunda hace referencia igualmente al procedimiento de modificación del planeamiento en lo relativo a las zonas verdes y espacios libres.

#### 5,5 DISPOSICIONES DE VALIDEZ LIMITADA A DETERMINADOS ENTES O SECTORES GEOGRÁFICOS

Finalmente existen disposiciones que también modifican en parte las reglas de procedimiento de la LS en relación con la actuación urbanística de determinados entes institucionales de ámbito nacional o territorial concreto, y de algunos entes locales. Se trata fundamentalmente de la ley 121/1963, de 2 de diciembre, sobre el área metropolitana de Madrid, que contiene normas de procedimiento que, en parte, modifican o completan, aunque sólo con respecto al área metropolitana, las de los títulos I y III LS. También contienen nor-

---

(16) Cfr. MARTÍN MATEO, R.: «La propiedad monumental», RAP núm. 49, páginas 74 y ss.

mas de procedimiento los artículos 111 a 126 del reglamento para el desarrollo de los títulos I y II de la ley especial del Municipio de Barcelona, aprobado por el decreto 4026/1964, de 3 de diciembre; dichas normas, de validez, igualmente, sólo en la comarca de Barcelona, modifican también en algunos puntos las reglas de procedimiento de la LS.

## 6. Defectos jurídico-materiales del plan

### 6.1 IDEA GENERAL

6,11 Lo que caracteriza al plan (general) en el orden material o sustantivo es su específica incidencia sobre la esfera jurídica patrimonial. La doctrina alemana (17) y la italiana (18) y, entre nosotros, García de Enterría (19), han esbozado un nuevo concepto, el de vinculación (*vincolo amministrativo, Widmung*), para calificar la situación a que, por efecto de la aprobación del plan, pasan los inmuebles afectados por el mismo y la repercusión de tal hecho sobre las relaciones de disfrute.

Dicha vinculación es una forma de limitación. Se trata de una limitación referida a la facultad de utilización o disposición de los bienes afectados y cuyo fin es impedir que dichos bienes sean sustraídos a su destino, o alterados, transferidos, etc. El caso de los planes urbanísticos no es el único que encaja dentro de este concepto. También en el aprovechamiento de los montes particulares se da una situación semejante, como resulta del artículo 30 de la ley de Montes y preceptos concordantes del reglamento.

García de Enterría (20) estima, no obstante, que la vinculación que, como efecto de la aprobación de los planes, establece la LS, tiene unas características propias que define como «límite o confin» del derecho de propiedad y que comprende un aspecto pasivo, de limitación, y un aspecto activo, concretado en unos deberes positivos *ob rem*. El precepto básico al respecto es el artículo 61 LS, que dispone que «las facultades del derecho de propiedad se ejercerán den-

(17) Cfr. BLUMEL, W.: *Die Bauplanfeststellung*, I, Stuttgart, Kohlhammer, 1961, pp. 120 y ss.; *Musterentwurf eines Verwaltungs Verfahrensgebietes*, Colonia-Berlín, Grote, 1964, p. 217.

(18) SANDULLI, A.: *Manuale di Diritto amministrativo*, 6.ª edición, Jovene, Nápoles, 1960, p. 79 y s.

(19) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Apuntes...*, cit. en nota 5, pp. 148 y ss.

(20) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Apuntes...*, cit. en nota 5, p. 150.

tro de los *límites* y con el cumplimiento de los *deberes*» que establecen la ley misma o los planes aprobados de conformidad con sus preceptos. En términos análogos se expresa el artículo 70,1).

Al hablar de «deberes» el artículo 61 LS se refiere propiamente al concepto de carga, desarrollada por la ciencia procesal (21) y recibido en la teoría general del Derecho. La voz «deber» parece estar tomada en el sentido de «obligación». Pero si admitimos que estos «deberes» constituyen verdaderas y propias obligaciones jurídicas, tendríamos que admitir que el propietario del inmueble vinculado por el plan había perdido su derecho sobre el mismo y, en consecuencia, estaba sometido a una obligación. A tenor de la ley, en otros preceptos parece insistir en este carácter de obligación o deber; así, los artículos 116,3), 151,1), 150,1), 150,2) y 135,1) hablan expresamente de «obligaciones»; otros preceptos hablan más vagamente de que «los propietarios deberán...» 114,1), 115,1) o «habrán...» 116,1). Sin embargo, todos estos supuestos responden al concepto de «carga» que, por definición, implica la plena subsistencia del derecho subjetivo, de una parte, y más concretamente desfavorables del no ejercicio de la carga, de otra, los propietarios conservan sus derechos sobre los inmuebles, pero si no los usan de conformidad con el plan, sufren la consecuencia desfavorable de la expropiación o la ejecución expropiativa, la constitución de servidumbres o la permuta forzosa.

Los vínculos administrativos constituyen el efecto real del plan, y las cargas que éste impone al propietario son su efecto personal. La formulación del artículo 61 LS, quizá poco precisa, puede interpretarse en términos de esta dualidad de vínculos, de una parte, y de cargas, de la otra.

6,12 No todos los vínculos o formas de vinculación que establece la LS tienen la misma intensidad ni el mismo carácter. Los «límites» a que alude el artículo 61 tienen concreciones diversas según el objeto del planeamiento. El capítulo III del título I de la ley señala los efectos generales de toda forma de planeamiento, pero los artículos 13 a 17 matizan concreciones diversas en cuanto a la vinculación de los espacios o terrenos afectados en cada caso. Así, el artículo 16, referente a los planes especiales de protección de vías de comunicación, precisa que dicha protección se referirá a «la restricción del destino y uso» de los terrenos marginales. Los artículos 14 y 15 (planes de conservación del paisaje y del patrimonio artístico) aluden más bien a la prohibición de modificaciones y enajenaciones o restauraciones sin sujeción a unos trámites específicos.

---

(21) Cfr. GUASP, J.: *Comentarios a la ley de Enjuiciamiento civil*, I, 2.ª edición, Ed. Aguilar, Madrid, 1948. pp. 23 a 25.

6,13 La especial incidencia del plan sobre la esfera patrimonial ha sido calificada por García de Enterría (22) de «confin» de la propiedad, es decir, como el grado máximo de intensidad de la limitación. Recientemente, sin embargo, se ha tratado de cambiar el enfoque teórico al respecto. De los Mozos y Sainz de Robles (23) sostienen que en ordenación urbanística y turística, por ejemplo, no se trata en rigor de meras limitaciones, más o menos intensas, del derecho de propiedad, «planteamiento que ve el problema desde un punto de vista exclusivamente pasivo» (24). Sostienen que se trata de algo más profundo: «Lo que ocurre es que se modifica el objeto del derecho», y que, por tratarse de un fenómeno general, implica que en el Derecho moderno «el concepto del derecho de propiedad responde a una noción pluralista por razón de su objeto, si bien no deja de ser esencialmente propiedad privada, salvo en las concepciones marxistas». Finalmente, matizan esta idea afirmando que dicho pluralismo de formas del derecho de propiedad privada es compatible con las llamadas «propiedades especiales» (aguas, minas, montes, etc.).

6,14 Los artículos 43 a 56 LS precisan los efectos concretos de la aprobación de los planes sobre el uso y disposición de los inmuebles afectados. Dichos efectos desarrollan los «límites» y «deberes» a que alude el artículo 61. Es decir, por una parte, precisan y matizan la incidencia del plan sobre las relaciones jurídicas privadas (artículos 47, 48, 49, 52, 53, 54 y 55), y por otra, concretan la obligatoriedad de la observancia de las determinaciones del plan por parte de la Administración (arts. 44, 45, 46, 51, 55 y 56).

## 6,2 EFECTOS SOBRE LAS RELACIONES JURÍDICAS PRIVADAS

La incidencia del plan en la esfera patrimonial privada puede sistematizarse en base de las formas específicas de los vínculos administrativos a que el acto aprobatorio sujeta a las superficies afectadas. Dichas formas son las siguientes:

- a) Vinculación de usos y obras futuros.
- b) Vinculación de edificaciones preexistentes.

(22) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Apuntes...*, cit. en nota 5, p. 150.

(23) DE LOS MOZOS, J. L., y SAINZ DE ROBLES, F. C.: «Limitaciones y modificaciones de los derechos reales inmobiliarios por razón de turismo», *RDU*, II, 6, p. 49.

(24) DE LOS MOZOS, J. L., y SAINZ DE ROBLES, F. C.: *Limitaciones...*, cit. en nota anterior.

Los usos futuros no pueden apartarse del destino previsto en el plan con relación a la zona o terreno en concreto (art. 47,1). Las obras futuras tampoco pueden ser contrarias a la ordenación prevista en el plan (art. 47,1).

Excepcionalmente se prevé la posibilidad (art. 47,2) de la autorización, previo informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo competente, de usos u obras contrarios al plan, pero siempre que fueren de carácter provisional y estuvieren justificados y no dificultaren la ejecución del plan. La provisionalidad es la nota esencial que diferencia tales usos y obras de las modificaciones previstas en el artículo 46, y es, por otra parte, la razón de ser de su carácter precario, ya que las obras han de demolerse cuando lo acuerde el ayuntamiento, sin derecho a indemnización, y, además, los derechos de arrendamiento o superficie creados sobre dichos terrenos quedan excluidos del régimen general de los arrendamientos rústicos y urbanos.

Las edificaciones preexistentes al plan y contrarias a las determinaciones del mismo, así como las industrias preexistentes emplazadas en zona no adecuada, se califican de «fuera de ordenación», lo cual implica solamente la posibilidad de realizar obras de conservación, higiene y ornato. Esta calificación de fuera de ordenación (artículos 48 y 49) no constituye una excepción o derogación de la ordenación del plan, en el sentido de los artículos 46 y 167, sino que es una mera tolerancia de unos derechos legítimos preexistentes (25).

La aludida incidencia en la esfera patrimonial privada puede determinar finalmente la extinción o modificación de las relaciones jurídicas dominicales, dando lugar a la expropiación de los terrenos y edificios (art. 52) y de las superficies anejas (art. 53), a la constitución de servidumbres (arts. 55 y 56) o a la permuta forzosa (26). Igualmente, se extiende a los derechos de arrendamiento constituidos sobre las fincas que, por tener la consideración jurídica de solar, se inscribieren en el registro de solares sujetos a edificación forzosa (art. 149,1).

Todas estas modificaciones y vinculaciones de las relaciones jurídicas o del objeto de las mismas exigen, en méritos de la seguridad jurídica, una publicidad informativa y una publicidad de carácter registral.

---

(25) Tampoco debe confundirse con la noción de «edificación inadecuada» del artículo 142, que implica demolición y reedificación (*vide* GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios...*, cit. en nota 4, pp. 304 y ss.).

(26) MARTÍN BLANCO, J.: *El tráfico...*, cit. en nota 1, pp. 208 y s.

En consecuencia, los planes son públicos. Es decir, el administrado puede en todo momento consultar en el ayuntamiento del término a que se refieran los planes, proyectos, normas urbanísticas, ordenanzas y catálogos, y tiene derecho igualmente a que se le informe por escrito en el plazo de un mes acerca del régimen urbanístico aplicable a una zona o sector (art. 43).

La publicidad registral ofrece dos formas. El artículo 51 LS crea una forma especial, denominada «cédula urbanística», en la cual deben constar las circunstancias urbanísticas de las fincas del término. El artículo 209 establece la publicidad registral normal, disponiendo la posibilidad facultativa de inscribir o anotar en el registro de la propiedad los «actos administrativos que se produjeren en el ejercicio de las funciones reguladas» en la LS (27).

### 6,3 EFECTOS SOBRE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

El plan no es obligatorio solamente para los particulares. Es decir, la incidencia jurídica del plan no se limita a los bienes de los particulares, sino que obliga también a la Administración a usar de sus bienes conforme al plan. Así lo establece con carácter general el artículo 45,1 LS. García de Enterría (28) señala, sin embargo, cierta inconsistencia entre esta declaración general y el apartado 2) del propio artículo, según el cual quedan a salvo las facultades de los distintos departamentos en las materias de su competencia. Subraya dos posibles interpretaciones: la independencia absoluta de las competencias de los departamentos, con la consecuencia de que los planes no les obliguen, y la contraria. Esta última interpretación, sin duda más concorde con el espíritu de la ley, y que permite, además, una interpretación más lógica y coherente, fue la sustentada por el Consejo de Estado en un dictamen referido a un conflicto de atribuciones entre el Ministerio de Obras Públicas y el de la Vivienda, motivado por el hecho de que el primero otorgara autorizaciones de obras en las zonas portuarias y marítimo-terrestres.

Este artículo 45,2) LS ha venido a resolver (admitiendo esta interpretación del Consejo de Estado) una polémica antigua suscitada con respecto a las zonas portuaria y marítimo-terrestre entre el Ministerio de Obras Públicas y el de la Gobernación. Dicha polémica se planteó con carácter más general en términos de si la competencia municipal sobre la parte del término municipal comprendido en

(27) Sobre los aspectos registrales de la actuación urbanística, *vide* GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios...*, cit. en nota 4, pp. 1.105 y ss., y bibliografía citada en dicho lugar.

(28) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Apuntes...*, cit. en nota 5.

las aludidas zonas quedaba excluida por la titularidad del Estado sobre las mismas, derivada de la calificación de ésta como bienes de dominio público (29).

En otros ámbitos de competencia, la cuestión resulta más clara. Así, en materia minera, la STS, sala 4.<sup>a</sup>, de 13 de noviembre de 1963, *Aranzadi* número 4.795, ponente excelentísimo señor don José Fernández Hernando, sostuvo la admisibilidad de un permiso de extracción de áridos otorgado por las autoridades mineras, por no oponerse al planeamiento y porque «ninguna autoridad administrativa distinta del Ministerio de Industria (y Comercio) podrá suspender los trabajos de explotación de beneficio, que debe ser respetada a tenor de lo dispuesto en el artículo 45 LS».

Otra cuestión que cabría plantearse es la de si la dicción del artículo 45,1) comprende a la Administración local e institucional o se limita a la del Estado. Dado que dicho precepto no hace distinción alguna, ha de admitirse que obliga a la Administración en todas sus esferas y a todos sus entes. Esta obligatoriedad del plan no se limita, por otra parte, al aspecto de conformar la actuación urbanística a las determinaciones del plan, sino que implica asimismo una irrenunciabilidad por parte de los entes locales en cuanto a las cesiones obligatorias efectuadas en cumplimiento de la ley.

La obligatoriedad de la observancia del plan lleva consigo la prohibición contenida en el artículo 46,1) LS, que la doctrina contempla (30) como un supuesto de reconocimiento de la inderogabilidad singular de los reglamentos. Esta afirmación, que presupone la naturaleza normativa del plan, parece entrar en colisión con el apartado 2) del propio artículo 46 y con el artículo 167 LS. Este último llega incluso a establecer, en su apartado 2), un procedimiento para dispensar de las cargas del planeamiento cuando los órganos del Estado proyectaren actos de ejecución del planeamiento contrarios («disconformes») a las previsiones del plan.

De este artículo 167,2) cabría inferir que el plan obliga sólo a los órganos inferiores al Consejo de Ministros, lo cual podría ser interpretado como una consecuencia de su posición jurídica de «supremacía» (31).

---

(29) GÓMEZ QUINTANA, P.: *Competencia concurrente en la zona marítimo-terrestre*, Ed. BOE, Madrid, 1963, pp. 27 y ss. Un criterio opuesto sostiene GONZALO RODRÍGUEZ, I.: «La licencia municipal de construcción en las zonas marítimo-terrestre y portuaria», *RAP* núm. 51.

(30) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los reglamentos», *RAP* núm. 27, pp. 64 y ss.

(31) GARCÍA-TREVILJANO, J. A.: *Tratado de Derecho administrativo*, II, Ed. RDP, Madrid, 1967, p. 530.

## 7. Los procedimientos administrativos en materia de ordenación urbana

### 7,1 ENUMERACIÓN

La remisión del apartado 26 del artículo 1.º del decreto de vigencias es imprecisa, por cuanto que se refiere a los procedimientos regulados en un mismo cuerpo legal, pero sin matizar ni precisar cuáles sean los procedimientos. Casi se limita a reproducir las rúbricas respectivas de la LS. Por otra parte, alguno de los términos empleados por sí solo resulta de dudoso significado; así, la voz «revisión», que no se refiere a la revisión de la legalidad del plan, sino a una reelaboración total o parcial del mismo. Igualmente, al diferenciar ejecución de planes y procedimientos de reparcelación y de registro y enajenación forzosa de solares se confunde lo que es realización o puesta en práctica del plan y lo que es ejecución en cuanto forma procedimental específica.

Si además se tiene en cuenta que el Plan Nacional de Urbanismo exige una tramitación distinta, extravagante a la normal del artículo 32 LS, la enumeración adecuada sería la siguiente:

- Procedimiento de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Urbanismo.
- Procedimiento de elaboración de planes (provinciales, generales).
- Procedimiento de aprobación de planes (provinciales, generales).
- Procedimientos de reelaboración total de planes.
- Procedimientos de reelaboración parcial de planes.
- Procedimientos de realización de planes mediante elaboración y aprobación de planes parciales, planes de reforma interior, de extensión, de ordenanzas de suelo y edificación.
- Procedimientos de ejecución de planes mediante registro y enajenación forzosa de solares.
- Procedimientos de ejecución de planes mediante reparcelaciones de suelo.
- Procedimientos de constatación registral de actos administrativos derivados de planes de urbanismo.

Aparte de estos procedimientos, la LS regula otros que, no obstante su vinculación a la ordenación urbana en rigor, constituyen variantes de procedimientos ajenos a la materia urbanística, pero que se aplican igualmente dentro de su ámbito, como es el caso de los procedimientos de expropiaciones urbanísticas. Asimismo se pre-

vén en la LS determinados procedimientos enderezados a revisar la validez formal de los planes, todo lo cual es materia común a cualesquiera procedimientos, máxime si se tiene en cuenta la norma del artículo 1,3) LPA.

## 7,2 INCIDENCIA DE LA LPA

Como quedó dicho, el apartado 26 del artículo 1.º del decreto de vigencias declaró en vigor a los efectos previstos en el artículo 1.º LPA los procedimientos regulados en la LS. Dado que las normas de la LS hacen referencia a actividades reguladas por la LPA, se hace preciso delimitar adecuadamente con carácter general el alcance de la posible incidencia de la LPA sobre dichas normas (32). Ante todo, el tenor terminante del artículo 1,3) LPA fuerza a afirmar que los preceptos de la LS que sean contrarios a las normas de los artículos 94 y 95 y del título V LPA han quedado derogados por ésta. Por lo que se refiere al procedimiento para la formación de las decisiones de los órganos colegiados (capítulo II del título I LPA), las disposiciones anteriores a la LPA, que regulaban las Comisiones Provinciales de Urbanismo no hacían referencia a dicho procedimiento; y en cuanto a los órganos colegiados locales, el citado capítulo II del título I LPA no suple en ningún punto a las reglas del ROF, debido al mayor caudismo y concreción de éstas.

La incidencia de la LPA en la LS sólo ofrece aspectos problemáticos en lo que respecta a la aplicabilidad de los títulos IV y VI, capítulo II LPA, es decir, en cuanto a los actos de iniciación, desarrollo, instrucción, terminación y ejecución, de una parte, y en cuanto al procedimiento sancionador, de otra, la escasa concreción de las reglas de procedimiento de la LS y la amplitud de la dicción de los artículos 81 y 55 LPA impide hablar de especialidad por parte de aquellas reglas con relación a las del título IV LPA.

Por lo que respecta al procedimiento sancionador estimamos que las reglas contenidas en la LS en los preceptos de los artículos 171, 172, 213,2), 213,3), 214 a 216 y otros, se hallan en vigor al amparo del citado decreto de vigencias. Por otra parte, las reglas del capítulo II del título VI LPA son a la vez supletorias de las de dichos preceptos.

---

(32) Sobre el problema de la incidencia de la LPA sobre los procedimientos incluidos en el decreto de 10 de octubre de 1958, vide GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «Estudio preliminar» al vol. I de *Procedimientos administrativos especiales*, editado por la Escuela Nacional de Administración Pública, pp. 48 y ss.