

# LA INACTIVIDAD MATERIAL DE LA ADMINISTRACION ANTE LA INFRACCION URBANISTICA

POR

FEDERICO ROMERO HERNÁNDEZ

Profesor A. de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Málaga

SUMARIO: 1. LA INACTIVIDAD MATERIAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL PODER LEGISLATIVO.— 2. ¿PÉRDIDA DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA POR EL TRANCURSO DEL TIEMPO?—3. LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 185 DE LA NUEVA LEY DEL SUELO: 3.1 *Requisitos*: 3.1.1 Formales. 3.1.2 Materiales. 3.2 *Efectos*.—4. LA MODIFICACIÓN CONCEPTUAL DE LA LICENCIA Y SU INFLUENCIA SOBRE LOS EFECTOS ANALIZADOS: 4.1 *Efectos urbanísticos generales*. 4.2 *Situación urbanística del edificio*.—5. EL SILENCIO POSITIVO «CONTRA LEGEM» Y SU COMPARACIÓN CON EL NUEVO ARTÍCULO 185 DE LA LEY DEL SUELO.—6. SEGURIDAD EN EL TRÁFICO Y CONFLICTO DE INTERESES.—7. LOS SUSTITUTIVOS ECONÓMICOS: 7.1 *Las indemnizaciones a los daños directamente*. 7.2 *La restitución económica a la colectividad*.—8. CONCLUSIONES.

Si una nueva revisión de nuestra Ley del Suelo no vuelve a producir la situación de relativo desconcierto en que todavía nos encontramos los que, por una razón u otra, tenemos la obligación diaria de leerla e interpretarla, el artículo 185 del flamante texto refundido de 9 de abril de 1976 promete ser uno de los más controvertidos de la actual normativa urbanística.

Esta fecundidad polémica no sólo puede venir producida desde una perspectiva de la teoría del Derecho administrativo, sino por sus indudables y complejas consecuencias prácticas, derivadas del juego entre la actividad urbanística clandestina de los particulares, por un lado, y de la pasividad administrativa en el ejercicio de la potestad de inspección de dicha actividad, por otro, que, como es sabido, constituye en el fondo el problema fundamental de una legislación cuyo demonio particular es, nada menos, que el gran vicio jurídico nacional de la inaplicación.

## 1. LA INACTIVIDAD MATERIAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL PODER LEGISLATIVO

A comienzos de 1962 Alejandro NIETO publicó un trabajo, que con el título *La inactividad de la Administración y el recurso contencioso administrativo* (1) planteaba, a mi juicio, una de las cuestiones más

(1) El en núm. 37 de esta REVISTA, enero-abril 1962, p. 75.

apasionantes del Derecho administrativo español —e incluso de muchos países europeos— cual es el de las garantías del administrado frente a la inactividad de la Administración. Agudamente obtenía fructíferas consecuencias de la oportuna distinción, entre una inactividad formal de la Administración, producida a partir de instancias planteadas por los particulares, sin la previa decisión administrativa y la aludida inactividad material de la Administración en la que, lisa y llanamente, permanecía de brazos cruzados a la hora en que debiera actuar el ejercicio de potestades que se le tienen encomendadas por razones de interés público. Llegaba entonces sin embargo a una pesimista conclusión, derivada de la presencia de la actitud constitucional del actual estado de derecho imbuido de una visión excesivamente formalista del principio de división de poderes: las enormes dificultades de una jurisdicción revisora y reformadora que pudiese suplir con una sentencia la inactividad administrativa. Bien es verdad que el sistema español introdujo un avance con respecto al francés, ya que con el instrumento normativo que supone el artículo 42 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa (2), daba paso a la convertibilidad de la inactividad material de la Administración en una inactividad formal que le abría las puertas de la función revisora jurisdiccional, pese al uso a veces poco flexible que los Tribunales Contenciosos hicieron de esta posibilidad.

Queremos nosotros sin embargo, poner el acento desde ahora, en el combate a esa inactividad de la Administración desde la perspectiva del Ordenamiento jurídico, o si se quiere, en esa posibilidad de conjugar una correcta visión de los principios de división de poderes y funciones, que contribuya a garantizar la libertad del ciudadano frente al Estado por el juego de un poder Legislativo que controla al Ejecutivo, no ya por sus acciones, sino también por sus *omisiones*. Podrá objetárseme ya de entrada, que este juego de los tres poderes ante la negligencia del Ejecutivo, viene produciéndose por el camino de la exigencia de responsabilidades, pero a eso también, ya de entrada, hemos de contestar, pronunciándonos por la escasa trascendencia práctica que ha tenido hasta ahora, dadas sus dificultades, por un lado, y por otro, que ese es un aspecto parcial de las posibilidades

(2) El artículo 42 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dice: «La parte demandante, legitimada conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 28, podrá pretender, además de lo previsto en el artículo anterior, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios cuando proceda.»

que el problema puede tener a la hora de una virtualidad plena de la consideración de este problema a que nos lleva el análisis de una norma concreta, como estamos haciendo.

En efecto, se ha puesto el acento en el papel preponderante que el Ordenamiento jurídico tiene dentro del Estado de Derecho, llegándose a la estimación, de que la Administración sea una creación abstracta de aquél; se ha enfatizado que la Administración no tiene ningún escape para que su actuación, discrecional o reglada, provenga del efecto habilitante de la norma; pero quizá no se ha analizado con el debido detenimiento, la trascendencia de la norma jurídica frente a las omisiones de la Administración, cuando precisamente puede existir un derecho subjetivo a su actuación, que puede ser forzado por la norma.

## 2. ¿PÉRDIDA DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA POR EL TRANSCURSO DEL TIEMPO?

Uno de los posibles modos de virtualidad de la Ley en las omisiones del poder ejecutivo, se viene produciendo a través de la atribución de efectos jurídicos al hecho, con trascendencia jurídica, que supone el mero transcurso del tiempo. En efecto, instituciones jurídicas como la prescripción, la caducidad e incluso la doctrina del silencio administrativo, son manifestaciones de esta consideración por el ordenamiento jurídico del hecho físico que llamamos tiempo.

Importa sin embargo señalar si cada una de estas instituciones se producen a partir de una inactividad formal o material de la Administración, ya que precisamente de ahí vamos a deducir su trascendencia sobre el tema que ahora nos importa, como es el de la omisión en el ejercicio de las potestades administrativas. Por lo que al silencio administrativo se refiere está claro que se produce —como hemos dicho— a partir de una inactividad formal y todos hemos podido comprobar, cómo precisamente el único camino que los administrados suelen encontrar frente a la pasividad material es por medio de su conversión en una pasividad formal.

Refiriéndonos ya por tanto a los casos de prescripción extintiva o caducidad, nos vamos a encontrar aquí una vez más, con la incapacidad que tienen instituciones jurídicas, nacidas al amparo del milenarismo Derecho civil, para ser trasplantada llanamente a esa joven rama del Derecho que llamamos Ordenamiento jurídico administrativo que, por su parte, no sólo ha de liberarse del recuerdo de haberse

movido en la órbita del derecho común, sino, sobre todo, de sentirse excesivamente ligado a una concepción liberal del Derecho, demasiado presente en el momento inicial de su nacimiento, para olvidarse de que sólo ha de garantizar a un administrado exclusivamente portador de intereses individuales (3).

Tanto en la caducidad —que se produce por la extinción de la facultad para ejercitar un derecho subjetivo por el transcurso del plazo señalado en la ley, o fijado por los interesados— como en la prescripción extintiva —en que el plazo produce la muerte del derecho, por su no ejercicio durante el periodo de tiempo establecido por la ley— tienen la misma, entre otras, justificación fundamental de la seguridad del tráfico jurídico, pero están demasiado ligadas a la previa relación jurídica, en que se contraponen derechos subjetivos, para que puedan ser aplicados rigurosamente a los casos en que lo no ejercitado en el tiempo sea una potestad administrativa. Y aunque puedan estar presentes intereses primarios colectivos como el de la ya dicha paz social, nacida de la seguridad jurídica, difícilmente encubren una concepción comunitaria que sólo contempla la suma de una serie de intereses individuales.

Como bien dice GARCÍA DE ENTERRÍA (4), el concepto de potestad se perfila a través de su contraste dialéctico con el de «derecho subjetivo». Pese a tener como género próximo el poder jurídico, potestad y derecho subjetivo son, por lo demás, muy diferentes. La potestad nace de la ley y no de una relación jurídica, no se corresponde con ningún deber positivo o negativo, sino que implica el sometimiento de una pluralidad de sujetos, que pueden sentirse perjudicados, o ventajosa o indiferentemente afectados. Las facultades nacidas de esa potestad no recaen sobre objetos específicos sino que se refieren genéricamente a un sector que debe ser salvaguardado o encauzado hacia el bien común.

Frente a esta potestad se está en una situación de sujeción, por lo que, si de alguna manera el ordenamiento jurídico atribuye unos efectos al transcurso del tiempo, que impiden ejercer dicha potestad, no se podrá hablar rigurosamente de caducidad o prescripción de un derecho subjetivo de la Administración para ejercitarlo, ¿podrá hablarse de *pérdida de la potestad habilitante que antes le había atribuido el ordenamiento jurídico*?

(3) Véase Alejandro NIETO: *La vocación del Derecho administrativo en nuestro tiempo*, núm. 78 de esta REVISTA, enero-abril de 1975, pp. 9 y s.

(4) *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, 2.ª ed., 1975, p. 257.

Como hemos apuntado antes la omisión del ejercicio de la potestad en aras del interés público, puede ser sancionada con una responsabilidad patrimonial (artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), o con una actividad de los otros poderes del Estado. Por lo que al poder judicial se refiere las sentencias condenando al ejercicio de esa potestad no son muy frecuentes y suelen ser además poco eficaces. Con respecto al poder legislativo el comienzo de la lucha frente a la inactividad material, no ha podido ser más inconsecuente.

En seguida estudiaremos, en concreto, los efectos que el artículo 185 atribuye al no ejercicio de las facultades de policía urbanística en materia de construcciones ilegales, pero, de entrada, lo que sí podemos afirmar es que, si las potestades se confieren genéricamente y con unos límites legales determinados en el propio ordenamiento jurídico otorgante, aquí se ha querido limitar su ejercicio a sólo durante un período de tiempo, de tal manera que, transcurrido éste, se impida a la Administración para que ejercite la potestad inicialmente atribuida. La calificación jurídica que damos de entrada a los efectos producidos por el artículo 185 en el aspecto que comentamos es pues el de «pérdida de la facultad de ejercicio de la potestad que lleva a demoler».

Distinta es, sin embargo, la calificación crítica que nos merece desde el punto de vista de la congruencia legislativa. Aun con los fundamentos que se le quieran dar, y que estudiaremos, creemos que el camino para luchar contra la inactividad material de la Administración pública, no es el de establecer unos límites a la potestad de la Administración que precisamente permitan que omita «la pronta y eficaz satisfacción de intereses generales», por usar la terminología constitucional del artículo 40, 1, de la Ley Orgánica del Estado. Los límites a la potestad de la Administración han ido y deben ir por el camino de impedir su extralimitación del ordenamiento jurídico o de la discrecionalidad que se le haya querido conferir para fines distintos de los encaminados a conseguir el bien común y por el de forzar las omisiones en su ejercicio con las medidas patrimoniales o de distribución o avocación de competencias que se requiera en cada caso.

Como veremos, del examen del artículo 185 se podía incluso llegar a pensar en la inconstitucionalidad de una norma que limita a la Administración, en la forma que hemos expuesto, para el posible cumplimiento de los fines del Estado que le viene atribuido por otra del rango de la Ley Orgánica del mismo.

### 3. LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 185 DE LA NUEVA LEY DEL SUELO

Con arreglo al citado artículo 185 «siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución, o sin ajustarse a las condiciones señaladas, las autoridades a que se refiere el artículo anterior —o sea el alcalde y el gobernador civil— requerirán al promotor de las obras o a sus causahabientes para que soliciten en el plazo de dos meses la oportuna licencia». «Si el interesado no solicita la licencia en ese plazo —continúa diciendo el párrafo siguiente— o si fuere denegada, por ser su otorgamiento contrario a las prestaciones del plan o de las ordenanzas», procederá la demolición, según las previsiones de los párrafos 3 y 4 del artículo 184.

A *sensu contrario* transcurrido un año desde la total terminación de una obra, por muy importante que fuere, aunque se realice sin licencia o sin ajustarse a las condiciones señaladas de la que le hubiere sido otorgada, los órganos competentes para acordar la demolición habrán perdido la potestad necesaria para ello y, en su virtud, parece que se habrá consolidado una situación inicialmente antijurídica cuya vertiente antisocial también resulta realmente manifiesta.

3.1 Puede decirse que los requisitos para que se produzcan tan trascendentales efectos son dobles:

3.1.1 Desde un punto de vista formal, la cosa no puede ser más simple, ya que basta con el transcurso de un año a partir de la terminación de la obra. No obstante la cosa se complica algo más, si se piensa que el momento inicial del período viene dado por una situación de hecho: el momento de finalizar la obra. Si bien es cierto que (como se dijo al contestar a una enmienda de esta ley en las Cortes, que precisamente planteaba la indefinición de este momento inicial) ésta es una cuestión que habrá de precisar el futuro reglamento, también es cierto que no dejará de haber problemas en cuanto a la prueba de este importante punto (5) que muchas veces tendrá que analizar: la disponibilidad del inmueble, el certificado final de obra del arquitecto director..., etc.

3.1.2 Desde un punto de vista sustancial, está claro también que existe una importante excepción a las obras ilegales a las que afecten

(5) Véase *Comentarios a la Ley del Suelo*, GONZÁLEZ PÉREZ, Ediciones Cívitas 1976, p. 1004.

el transcurso del plazo del año. Me refiero a las ejecutadas «sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes o espacios libres». Nuestras Cortes no han querido, al menos, que la convalidación efectuada aquí por el tracto temporal alcance a tan flagrantes infracciones. No obstante quedarán aún consolidadas muchas otras, muy graves, calificadas así por la propia Ley del Suelo en el párrafo 2.º del artículo 226, ya que los incumplimientos podrán afectar al uso, a la altura y al volumen, y aunque esto lo sean en proporciones muy importantes harán sufrir a las comunidades los efectos contrarios al interés público derivados de la alianza del tiempo con la pasividad administrativa. Parece, pues, que nuestro Parlamento pone el límite de la gravedad para el interés público a partir de la construcción sobre espacios libres y viales.

¿Son inexorables estos efectos jurídicos?

Como en seguida veremos, creemos que sí.

3.2 Según creemos haber demostrado, la naturaleza jurídica de la situación a que aboca el tracto temporal de la Administración inactiva es el de «pérdida de la facultad de ejercicio de la potestad necesaria», de tal manera que los órganos que deberían actuar las competencias derivadas de la inicialmente atribuida, no pueden ya decidir la demolición de las obras ilegalmente construidas.

Pero es que, además, esta pérdida de ejercicio de la potestad de todas las administraciones públicas intervinientes, es tan irremisible que supone la sustracción definitiva de la acción interventora del Estado en tal asunto.

La modificación introducida en el artículo 223 de la antigua Ley del Suelo que, sin límite de tiempo alguno, venía a establecer la acción popular para exigir ante los Tribunales contenciosos la observancia de la Ley del Suelo y de los planes, se ha visto especialmente limitado por causa del artículo 185 del nuevo texto refundido que comentamos, ya que el artículo 235 que sustituyó a aquél, tiene un párrafo 2.º que viene a establecer también el límite de un año a tan amplia legitimación activa, cuando se trate de acciones referidas a obras ilegalmente terminadas.

Problema distinto es la ampliación, por otro lado, producida en el nuevo 235 ya que la acción pública se extiende a su ejercicio en la vía administrativa (lo cual es lógico) dado su carácter previo; así como en lo referente a aclarar que la observancia se aplica a toda

la legislación urbanística y, no sólo a los planes, sino también a los programas, proyectos, normas y ordenanzas.

La conclusión a que se llega, por tanto, es que las obras ilegales mencionadas, una vez pasado el año desde su probada terminación son irremisibles y definitivamente inexpugnables, desde el punto de vista jurídico.

¿Qué consecuencias pueden obtenerse de esta situación de permanencia de la obra ilegal? ¿puede tan siquiera hablarse ya de una obra ilegal cuando la norma jurídica la ha «normalizado», permítaseme la redundancia?

#### 4. MODIFICACIÓN CONCEPTUAL DE LA LICENCIA

4.1 El nuevo régimen estatutario de la propiedad inmobiliaria urbana supone, como es sabido, la crisis conceptual de una licencia simplemente concebida como medio de remoción de los obstáculos o límites para el ejercicio de la plenitud de facultades de que el propietario partía. La unanimidad es cada vez mayor (6) y querer mantener a aquel concepto supone una incongruencia si se admite, como algo irreversible, el sentido conformador de las facultades dominicales que el planeamiento tiene.

Según ello la licencia de obra nueva vendría a ser como la concreción para un predio determinado de las condiciones urbanísticas asignadas por el planeamiento, una vez producidas todas las operaciones previas necesarias para su determinación. Resulta así mucho más parecida esa calificación jurídica a la mantenida por gran parte de la doctrina italiana que la aproxima al instituto de la concesión, aunque tampoco le conviene de una manera certera. Partiendo del carácter abstracto y formal del concepto de propiedad, que como dice DÍAZ PICAZO (7) «no denota más que una relación de asignación y control de los bienes económicos y que se diversifica con la diversidad de su objeto», podemos decir que el propietario del predio urbano nace con un hipotético aprovechamiento urbanístico que se genera en el ordenamiento jurídico

---

(6) Desde GARCÍA DE ENTERRÍA, en la conferencia recogida en su libro *Problemas actuales de régimen local*, Instituto García Oviedo, hasta DÍAZ PICAZO, *Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística*, «RDU» núm. 83; MARTÍN MATEO, *El urbanismo y las categorías jurídicas tradicionales*, «RDU» número 39..., etc.

(7) *Problemas jurídicos de urbanismo*, núm. 43, enero-abril 1964, p. 49.



urbanístico y en el planeamiento y que se precisa en la licencia. Esta licencia viene a ser así la última definición del modo de cumplimiento de la función social de propietario.

Partiendo de esta esencial modificación de la licencia, la situación en que queda el edificio construido en ella, supone que el ordenamiento jurídico ha querido sustituir el carácter conformador que le atribuía el planeamiento, como producto de la voluntad social de la que se consideraba legitimado para interpretarla con vistas a los intereses colectivos, por la voluntad del propietario, que queda así totalmente libre para aplicarla a sus fines individuales.

Una vez más señalamos aquí, y continuaremos haciéndolo, lo desproporcionado de los efectos que el Parlamento ha querido atribuir al tracto temporal en aras de la Seguridad Jurídica.

En efecto, el paso del tiempo no ha operado aquí como medio de remoción de límites, lo cual podía ser admisible en lógica jurídica, ni tan siquiera supone la atribución de un derecho determinado; supone nada menos que la extensión de un cheque en blanco a rellenar por un portador de intereses individuales aun a costa de que queden definitivamente perjudicados los colectivos.

4.2 Puede ocurrir que un edificio construido sin licencia resulte conforme con el planeamiento y, en general, con todo el régimen urbanístico que le fuere aplicable. En este caso—y siguiendo en la línea de constatación de los efectos antisociales producidos por la actividad que analizamos—lo único que ocurriría, sería que se habría perdido definitivamente la posibilidad del cobro de la tasa correspondiente (—o impuesto— ésta es una calificación fiscal que ahora se discute y también nos llevaría muy lejos) por la expedición de la licencia. En cuanto a otros aspectos de la infracción urbanística ya nos ocuparemos de ello.

Pero ¿y los edificios que por no tener licencia o no ajustarse a los términos legítimos de la misma resulten fuera de ordenación, en qué situación quedan?, ¿les son aplicables las limitaciones previstas para los así calificados, por haber sido erigidos con anterioridad al plan, en el artículo 60 del nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo? Por supuesto que esta norma jurídica cuando dice que no podrán realizarse en el edificio fuera de ordenación «obras de consolidación, aumento de volumen, modernización, o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigiera la higiene, el ornato y

la conservación del inmueble» (8) está referida a obras ejecutadas antes del planeamiento. Aparte de las dificultades que ha planteado y viene planteando a la jurisprudencia los términos contradictorios de la redacción de una norma, en la que difícilmente se puede comprender que una pequeña obra de higiene u ornato, no suponga su modernización, las dudas se multiplican cuando la edificación fuera de ordenación es posterior al plan y además indestructible. Por un lado, podía pensarse que el artículo 185 de la Ley del Suelo del 76 ha producido la legalización definitiva del edificio o instalación en cuestión y, por consiguiente, dado que no se darían los casos de irremisibilidad que se derivarían de construirla en un vial o zona verde—según se desprende del 188—tampoco son de aplicación los límites del artículo 60. Pero, por otra parte, difícilmente puede admitirse, que una situación de fuera de ordenación imputable al constructor, pueda hacer de mejor condición a estos que a los que, por haber construido antes del planeamiento, sí que son realmente inocentes de un *status* de tal naturaleza.

En el momento de redactar estas líneas no han aparecido publicados aún los reglamentos de la Ley del Suelo y desconocemos, por tanto, cómo se resolverán estas dudas. A pesar de un posible principio *in dubio pro administrado* y de la necesaria interpretación restrictiva de las normas limitativas, hemos de estar al sentido finalista del derecho administrativo, en aras del interés público y a la lógica de las instituciones y, en su virtud, pensar que el artículo 185 no puede ir más allá de proclamar la invulnerabilidad de lo construido, pero nunca a declararlo como «ordenado con arreglo al plan». Es por ello que una correcta aplicación analógica como medio de llenar las lagunas normativas, nos hace inclinarnos por una aplicación rigurosa de las limitaciones del artículo 60 de la Ley del Suelo del 76 a este tipo de edificios.

##### 5. EL SILENCIO POSITIVO «CONTRA LEGEM» Y SU COMPARACIÓN CON EL NUEVO ARTÍCULO 185 DE LA LEY DEL SUELO

Puede decirse que el grado de presencia de la protección de los intereses individuales en juego en el orden urbanístico, así como ese «sentimiento colosalista de complacencia ante las grandes construcciones» de

(8) Un estudio e interpretación de esta norma, con su anterior nomenclatura (artículo 48 de la Ley de 12 de mayo de 1956), se ha realizado por CASTRO TRONCOSO, «RDU» núm. 35, octubre-diciembre 1973, p. 61.

que se ha hablado (9), quizás por un deseo por parte de las propias Administraciones Locales de un crecimiento indiscriminado, a costa, muchas veces, de una pérdida de la calidad de vida, ha tenido su más patente manifestación en el juego que ha dado el artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, frente a la inactividad formal de la Administración. Este juego se ha producido sobre todo por la generosa interpretación que se ha hecho en su aplicación frente a esa pasividad formal, tanto por las propias Delegaciones provinciales del Ministerio de la Vivienda, como por la propia Jurisprudencia contencioso-administrativa y tanto en sus aspectos adjetivos como sustantivos.

En lo que se refiere a los aspectos adjetivos, es evidente que muchos Ayuntamientos se han visto sorprendidos con la concesión de licencias municipales de obras por el simple transcurso del paso del tiempo de dos meses, sin que pudiera tener conocimiento de que había perdido la competencia para resolver, toda vez que no habían recibido notificación alguna de las correspondientes Delegaciones de la Vivienda, advirtiéndoles de la producción de los restantes hechos requeridos por el artículo 9.º del Reglamento de Servicios, o sea, denuncia de la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo y, a su vez, acto expreso o tácito de éstas (10).

(9) Véase T. Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Presupuestos de la eficacia urbanística*, «RDU» núm. 35, p. 14.

(10) En anterior ocasión hemos debido emitir un dictamen referido a esta cuestión, que resumimos aquí:

1.º El artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales supone una excepción a la regla general de que el silencio administrativo de carácter negativo y es uno de los casos en que, por existir un precepto legal expreso, tiene el carácter positivo.

2.º Dado su carácter excepcional, su interpretación debe tener un carácter restrictivo y, por tanto, han de reunirse todos y cada uno de los requisitos previstos en el artículo 9.º, párrafo 7.º, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales para que se produzca esta clase de silencio administrativo. A saber:

a) Transcurso del plazo de dos meses, en el caso de licencias de obra para nuevos edificios, a contar desde la fecha en que la solicitud hubiere ingresado en el Registro General del Ayuntamiento correspondiente.

b) Que el petionario de licencia acuda a la Comisión Provincial de Urbanismo, verificando una denuncia de la mora y solicitando la actuación de este órgano. Este es un requisito que la jurisprudencia considera ineludible (así Sentencias de 27 de abril de 1963 y 3 de noviembre de 1964), con arreglo al apartado a) del citado párrafo 7.º del artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, sólo para el supuesto del apartado c) del párrafo 7.º del citado artículo, o sea, si la licencia se refiere a obras o instalaciones menores no es necesario este requisito (así Sentencias de 23 de octubre de 1964 y 25 de noviembre de 1966).

En lo que a los aspectos sustanciales se refiere, también es cierto que se han producido numerosas sentencias admitiendo la posibilidad del silencio administrativo *contra legem* (11) en reiteradas ocasiones.

c) Que tras una petición en tal sentido a la Comisión Provincial de Urbanismo, ésta dicte acto expreso concediendo la licencia o que, transcurrido el plazo de un mes a contar desde la fecha de entrada en el Registro de dicho organismo de la petición del interesado a que antes aludíamos, no se produzca acto expreso alguno y se entienda concedida la licencia por el silencio administrativo positivo.

3.º Quedan, pues, absolutamente claros los requisitos necesarios para que se produzca un acto de la Comisión Provincial de Urbanismo en virtud del cual se subroga en las competencias que tiene atribuidas el ayuntamiento. El problema que se plantea es si una vez acaecido el primero de los requisitos aludidos para que opere el citado acto subrogatorio (expreso o tácito), o sea, el del transcurso de dos meses, ello impide al ayuntamiento producir un acto administrativo o éste tiene el carácter de extemporáneo.

Para que tal cosa ocurriera sería preciso entender que el simple transcurso del plazo de dos meses supone una suspensión de las competencias municipales en el otorgamiento de la licencia. Como es sabido, este transcurso de tiempo sólo tiene trascendencia jurídica cuando la ley atribuye expresamente a tal hecho unos claros efectos también jurídicos.

¿Se da aquí esta circunstancia tan trascendental como para que, nada menos, suponga de por sí rota la pérdida de la competencia municipal que con carácter general le atribuye la Ley del Suelo en sus artículos 179.1 y 214 del texto refundido de la Ley del Suelo? Entendemos que no, por las siguientes razones:

1.ª Porque no existe precepto que establezca una suspensión de la competencia municipal en el otorgamiento de las licencias por el mero transcurso del plazo de dos meses mencionado, y dado que la regla general es la existencia de dicha competencia, supondría atribuir a uno solo de los requisitos operativos de la subrogación ya citada los efectos de cumplimiento de la totalidad de todos ellos en una materia tan fundamental.

2.ª Porque ello resulta lógico, ya que siendo una facultad del particular —«podrá acudir» dice el texto exacto del párrafo 7.º, a), del artículo 9.º del Reglamento de Servicios— la de solicitar la licencia de la Comisión Provincial de Urbanismo una vez transcurrido el plazo de dos meses, si esta posibilidad no llegase a utilizarse, ello supondría nada menos que llegar al absurdo de que en lo referente a dicha licencia se produciría una especie de situación de absoluta incompetencia de todos los Organismos públicos, la aparición de una tierra de nadie para el ejercicio de las facultades del otorgamiento de licencia.

3.ª Porque, incluso en el orden práctico, y siguiendo en la misma línea de pensamiento, el ayuntamiento tampoco ha podido tener conocimiento de que el particular haya instado licencia por la Comisión Provincial de Urbanismo, debiendo ser lógico que cuando se produzca tal petición, ello se notifique por el citado organismo al ayuntamiento, con requerimiento del correspondiente expediente, existiendo una evidente laguna legal a este respecto que no se suele cubrir tampoco a través de las oportunas actuaciones.

(11) GARCÍA DE ENTERRÍA (curso citado) se refiere, entre otras, a las Sentencias de 24 de febrero de 1961, 3 y 31 de octubre de 1963, 2 de julio y 3 de noviembre de 1964 y, en especial, la de 20 de mayo de 1966. Frente a éstas, se refiere a la postura de las que anteponiendo la legalidad a la simplicidad y seguridad no admiten el silencio *contra legem*.

El autor aludido propugna una vía intermedia en la que, admitida la irrevocabilidad de la licencia ganada por el silencio, no cubra los supuestos merecedores de la nulidad de pleno derecho. Sin embargo, el artículo 178.3 del texto refundido de la nueva Ley del Suelo parece que ha confirmado la segunda postura jurisprudencial.

Pues bien, el artículo 178, párrafo 3.º del nuevo texto refundido ha tratado de remediar la situación a que nos hemos referido. En lo referente a las cuestiones de fondo de la licencia es taxativo: «En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta ley, de los planes, proyectos, programas y, en su caso, de las normas complementarias y subsidiarias de Planeamiento.»

A mí, al menos, me parece importante el contraste entre la postura protectora de los intereses colectivos de la ley frente a la inactividad formal, en la norma que acabamos de citar, por la observancia en todo caso de las prescripciones de las normas, planes y programas urbanísticos, y la que se deduce del artículo 185 del mismo texto legal.

El contraste resulta todavía más notorio, ya que en el caso del silencio administrativo, se parte de una buena voluntad del peticionario de la licencia que trata de obtenerla y que, en principio, no sabe incluso si su proyecto está conformado a las prescripciones urbanísticas. Por lo que se refiere al afectado por el artículo 185 la situación es muy distinta, ya que su propósito antijurídico es patente: o no ha pedido la licencia o no se ha ajustado a las condiciones legítimas de la misma. Sin embargo, los efectos concedidos por la norma son mucho más radicales; su invulnerabilidad es clara —al menos en lo que a la persistencia del edificio se refiere— aún en el caso de haber ejecutado una obra en contra de la normativa urbanística. La situación de hecho contemplada por la norma, se nos dirá, también es distinta: el edificio está ultimado y puede haber terceros de buena fe. La justificación, se nos repetirá, no es más que la necesaria seguridad en el tráfico.

## 6. SEGURIDAD EN EL TRÁFICO Y CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 17 del Fuero de los Españoles establece como principio general el derecho a la seguridad jurídica. Ahora bien, este derecho a la seguridad jurídica, en cuanto a los efectos producidos por el paso del tiempo, ha planteado y plantea complejos problemas, si se contempla desde la perspectiva del conjunto de intereses, a veces muy distintos, que se ven afectados o asegurados por dicho tracto temporal. Merece la pena recordar aquí el problema contradictoriamente planteado a la jurisprudencia española por aquellos actos dictados por la Administración que, favoreciendo a unos y perjudicando a otros, es

impugnado por estos últimos y resuelto extemporáneamente por aquélla, pasado el año, concediéndose la razón al recurrente. GÓMEZ FERRER, comentando esta jurisprudencia y en especial la Sentencia de 8 de marzo de 1963, que en uno de sus Considerando (12) fundamenta la persistencia del derecho del beneficiado por el acto inicial en el principio de seguridad que comentamos, elogia el punto de partida inicial del Tribunal, que se plantea la solución justa al conflicto de intereses, pero critica el olvido del posible derecho del recurrente cuando por aquella causa no entra en el fondo del asunto.

En efecto, es muy frecuente contemplar la relación jurídico-administrativa con una simplificación de la alteridad de los intervinientes, que lo rudece a Administración y a administrados en bloque. Precisamente la aplicación del principio de seguridad jurídica que hace el artículo 185 de la Ley del Suelo protege los injustos intereses de los promotores de la obra ilegal y los posiblemente justos de los terceros de buena fe, pero desconoce, en aras de la seguridad del tráfico, los intereses generales de la colectividad perjudicado por aquéllas—inermes además por el juego del párrafo 2.º del artículo 235 de la Ley del Suelo—y los particularmente conculcados para aquellos que sufran un especial daño o perjuicio, a cuyas garantías específicas nos referiremos casi en seguida.

---

(12) Autor citado: *Resoluciones tardías y conflicto de intereses privados*, Comentarios monográficos de jurisprudencia núm. 68 de esta REVISTA, mayo-agosto de 1972, pp. 202 y ss. Reproducimos el considerando estudiado, para una mejor ilustración:

«CDO.: Que, por otro lado, la conclusión que antecede está en la línea de la seguridad jurídica, el derecho a la cual proclama el artículo 17 del Fuero de los Españoles —Ley Fundamental—, porque, de admitirse la perdurabilidad «sine die» del recurso de reposición para que, fundada en él, pudiera la Administración volver de su resolución en cualquier época, se convertiría aquella seguridad en incertidumbre con respecto al 3.º, pues, sentado el criterio posibilista, regirá igual si aquélla se pronunciaba expresamente después de meses que después de años de surgido el silencio fijado en el número 2 del artículo 58 de la Ley de la Jurisdicción, mientras que su estricta observancia en los términos indicados unifica la actuación de las partes y de la Administración..., y ello sin dar lugar en sentido contrario a eventos imprevistos o irremediables para el recurrente y para la Administración, ya que el primero tuvo en su mano acudir a la vía contenciosa durante aquel largo periodo, y el no verificarlo denotó allanamiento al acto o, al menos, negligente proceder, y en lo concerniente a la Administración, con independencia de que aquel año de duración legal del silencio desestimatorio parece muy suficiente para que formara opinión, siempre le queda el medio de promover la anulación de la concedida, si acaso la cree pertinente, ajustándose a las normas legales, aunque claro que fuera ya del recurso de reposición.»

Es cierto, sin embargo, que existe un fundamento legal distinto para el caso del artículo 185, en relación con los producidos a partir de las actuaciones en vía de recurso. El artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al establecer que «las facultades de anulación y revocación no podrán ser ejercitadas cuando por la prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resultase contrario a la equidad, al derecho de los particulares y a las Leyes» es aplicable y, como decimos, justifica, al menos dentro de la estructura lógica de este conjunto de normas, que la Administración carezca de la facultad de actuar—que es el caso a que se refiere el artículo 185—, cosa que no ocurriría, repetimos, en el caso de que la Administración vuelva sobre su propio acto a causa de reclamación de parte interesada. Esta, al menos, ha sido la doctrina mantenida por el Consejo de Estado en repetidos Dictámenes (13). Que el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo haga congruente la norma que analizamos, no nos hace modificar, sin embargo, un ápice la crítica que le venimos haciendo, ya que ésta se remonta a toda una concepción del derecho administrativo pensado más en garantizar los intereses individuales que los colectivos. Más aún, ha quedado bien patente que sólo produce la importante prelación de anteponer la justicia a la seguridad jurídica, cuando entra también en liza precisamente otro interés individual concretado a través de una reclamación. Todavía más, los fuertes intereses patrimoniales en juego en materia urbanística impusieron una excepción a esa congruencia legislativa y jurisprudencial y del propio Consejo de Estado, a través del famoso y ya derogado artículo 228 de la antigua Ley del Suelo. En el supuesto planteado por esta norma, aun en el caso de una Sentencia producida lógicamente por la reclamación del titular de un derecho tan tardíamente, que el edificio estuviere construido y se ordenase su demolición, como es sabido, por razones de interés público, quedaba en manos de la Administración (Comisión Provincial de Urbanismo) su ejecución, con sólo el deber de notificarlo al Tribunal.

A nosotros nos parece que el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo a que nos hemos referido y la necesidad de acabar con el reconocimiento de inoperancia que suponía el párrafo 1.º del desaparecido artículo 228 de la Ley del Suelo han tenido mucho que ver en el parto del nuevo artículo 185 del texto refundido de 1975.

(13) Así, los de 21 de mayo de 1959, 26 de noviembre de 1960, 5 de octubre de 1961..., que GÓMEZ FERRER cita en su trabajo antes mencionado, página 215, tomándolas de la *Recopilación de doctrina legal del Consejo de Estado*.

Por su parte, las propias dudas parlamentarias entre establecer el plazo de dos meses o el del año, que definitivamente prosperó, como término de la potestad administrativa para resolver sobre lo construido ilegalmente, según nuestra tesis, nos hacen intuir la presencia de todas las estimaciones a que nos hemos venido refiriendo.

El plazo de dos meses que en principio se pensó es también el de la prescripción de las faltas administrativas, según la doctrina legal más reciente, mantenida por la Sentencia de 15 de marzo de 1975, a través de la aplicación supletoria del artículo 113 en relación con el artículo 603 del Código Penal.

El plazo de un año nos hace recordar más bien el tiempo de inactividad formal de la Administración durante el cual puede recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa para hacerlo más coherente con el artículo 58 de la Ley que la regula.

Por su parte, el párrafo 2.º del desaparecido 228 de la antigua Ley del Suelo, el artículo 107 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 y su interpretación jurisprudencial son en nuestra opinión los antecedentes normativos, vigentes y no vigentes, de la restitución a los intereses colectivos que el nuevo texto refundido encuentra para paliar los efectos de haber hecho prevalecer la seguridad el tráfico sobre la justicia, en el artículo 185 que comentamos. Como veremos inmediatamente, esta restitución se hace por los sustitutivos económicos que suponen la indemnización por daños y perjuicios y las multas por infracciones urbanísticas.

## 7. LOS SUSTITUTIVOS ECONÓMICOS

Hasta aquí hemos puesto de manifiesto cómo el principio de seguridad del tráfico jurídico—en una interpretación que sigue contemplando los intereses sociales como la suma de intereses individuales—ha determinado, al amparo del artículo 185 de la Ley del Suelo, la permanencia de la obra nueva efectuada sin licencia o sin ajustarse a las condiciones legítimas de la misma, una vez pasado un año de inactividad material de la Administración, a partir de la terminación total de aquélla.

Mas que la obra permanezca no significa que los posibles intereses individuales en juego y los sociales queden definitivamente desprotegidos. La ley ha querido al menos encontrar sustitutivos económicos que restablezcan una situación de justicia, pospuesta en la forma que



hemos dicho, ya que no ha llegado a lo que realmente hubiera sido la total implantación de un estado de cosas justo con la demolición (14).

Para un mejor estudio de estos substitutivos económicos—que hay que reconocer que suponen un planteamiento más realista—vamos a estudiarlo desde una doble perspectiva: primero, desde el punto de vista de la protección de los intereses individuales específicamente perjudicados; después, desde el objetivo de la protección de los intereses colectivos. En ambos casos estará presente también la responsabilidad patrimonial de la Administración.

7.1 Hemos visto cómo la acción pública por la inobservancia del ordenamiento jurídico aplicable en materia urbanístico sólo puede ejercitarse durante la ejecución de las obras y hasta un año después de su terminación. Pero ¿y los titulares de derechos subjetivos que pueden pretender además el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y el restablecimiento de la misma, a que se refiere el artículo 28.2 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, disponen del mismo límite temporal?

Hay que distinguir entre los titulares de derechos reales que pueden acudir ante los Tribunales ordinarios y exigir la demolición de las obras a que se refiere el artículo 236 del nuevo texto refundido (15), de aquellos otros que, no siendo titulares de tales derechos, sufren daños o perjuicios como consecuencia de una infracción urbanística.

Pensemos en el caso, por ejemplo, de un propietario de una vivienda residencial que se ve privado de sus vistas como consecuencia del exceso de volumen construido por un promotor. Está claro que puede ser considerado como titular de un interés legítimo y directo a la observancia de las normas urbanísticas, pero ¿puede hablarse además de que es titular de un derecho subjetivo?

Sin que podamos ahora extendernos en una disertación sobre la justificación de nuestra postura, con un análisis pormenorizado de la

(14) En toda esta exposición hemos mantenido que la demolición supone una restauración del orden urbanístico. SALA ARQUER, en un reciente trabajo del núm. 50 de la «RDU», *La prescripción de la acción sancionadora en las infracciones urbanísticas*, octubre-diciembre 1978, pone de manifiesto esta circunstancia y la posibilidad de que la demolición sea compatible con la sanción pecuniaria según la Jurisprudencia.

(15) Artículo 236: Los propietarios y titulares de derechos reales, además de lo previsto en el artículo anterior y en el artículo 229, podrán exigir ante los Tribunales ordinarios la demolición de las obras de instalaciones que vulneraren lo estatuido respecto a la distancia entre construcciones, pozos, cisternas o fosas, comunidad de elementos constructivos u otros urbanos, así como las disposiciones relativas a usos incómodos, insalubres o peligrosos, que estuviesen directamente encaminados a tutelar el uso de las demás fincas.

actitud actual de la doctrina en torno a esta distinción, creemos que en realidad estamos más bien en presencia de un interés legítimo y directo, por lo que si se hubiera perdido la oportunidad de exigir el restablecimiento de la situación jurídica individualizada por la aplicación del párrafo 2.º del artículo 235, sólo queda el derecho al percibo del resarcimiento o indemnización que le corresponda por aplicación del artículo 229 de la nueva Ley del Suelo.

Queremos dejar planteado, sin embargo, un interrogante, en orden a la crisis que para las categorías de los derechos subjetivos, intereses legítimos y derechos debilitados puede suponer el restablecimiento de la situación jurídica individualizada a través del medio que supone el sustitutivo económico equivalente.

En todo caso, y con un sentido pragmático en función de nuestro estudio, la trascendencia de la consideración de tenerlo por interés legítimo y directo y el que un derecho nazca claramente del citado artículo 229 de la nueva Ley del Suelo, tiene como inmediata consecuencia su inevitable conexión con la denominada «infracción urbanística» y con el plazo de prescripción que a ésta se conceda.

Si con arreglo al artículo 230 del nuevo texto refundido las infracciones urbanísticas prescriben al año de haberse cometido o en el plazo superior que para su sanción o revisión establezca dicha ley, es evidente que sólo durante ese período de tiempo el perjudicado o dañado por una infracción urbanística podrá exigir de los infractores su resarcimiento (16).

El problema que se plantea es el del momento inicial del cómputo de este plazo. El párrafo 2.º del artículo 230 que citamos dice que lo será «desde el día en que se hubiere cometido la infracción o, en su caso—y esto es importante—, desde aquel en que hubiera podido incoarse el procedimiento».

La inseguridad para establecer este día inicial es evidentemente mucho mayor aún que la señalada en el artículo 185. En todo caso, está claro que si por lo que se refiere al día de la comisión de la infracción urbanística puede coincidir con la de la terminación de la obra ilegal (si no ¿cuándo va a ser?, ¿desde el momento de colocar el primer ladrillo que produce el exceso de volumen?), en lo que se refiere a la segunda alternativa este plazo es muy distinto. ¿Desde qué día puede incoar el procedimiento—entendemos que se refiere al expediente sancionador—la Administración? Habremos de pensar que

(16) Un estudio y crítica reciente a esta norma: SALA ARQUER, *ob. cit.*, p. 65.

desde el momento en que por medio de una denuncia de parte interesada o de los servicios de inspección urbanística se tenga conocimiento oficial de la infracción.

Según ello, transcurrido un año desde la total terminación de un edificio sin licencia y sin posibilidad legal de obtenerla, si bien pueden quedar absolutamente tranquilos los responsables de su perdurabilidad—al menos por lo que a la actividad destructora de la Administración se refiere—no lo puede quedar tanto de la posibilidad de ser condenados a resarcir los daños y perjuicios a los efectivamente perjudicados. Por su parte, la Administración responsable de la inspección urbanística también puede ser condenada por la negligencia en el cumplimiento de tales deberes.

En cuanto al tiempo de pendencia de esta espada de Damocles sobre las cabezas del promotor, del empresario y del técnico director de las obras—artículo 228.1 del texto refundido—habrá que atenerse, en nuestra opinión, al régimen que se derive del oportuno ejercicio de acción civil, ya que sería el ordenamiento jurídico común el aplicable y habría de residenciarse ante la jurisdicción ordinaria la correspondiente reclamación (17).

En cuanto a la exigencia de responsabilidad a la Administración por una negligencia en el ejercicio de la inspección urbanística que ha dado lugar a la subsistencia de un edificio ilegal que resultará indestructible, ha de observarse que el capítulo tercero del título VII del texto refundido sólo destina un artículo—el 232— a la responsabilidad de la Administración por la actividad urbanística que se refiere a los casos de infracciones urbanísticas amparadas por licencias ilegales. Sin embargo, es evidente que aquí existiría una responsabilidad objetiva de la Administración que tendría como régimen jurídico aplicable las normas jurídico-administrativas correspondientes. No se nos ocultan, sin embargo, las enormes dificultades que la exigencia de esta responsabilidad a la Administración comporta. Aunque estaría en relación con la ostensibilidad de la obra realizada sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de la concedida, la prueba resultaría extraordinariamente difícil, si no existe la correspondiente denuncia.

7.2 Tal como hemos expuesto, el hecho de que el plazo de prescripción de la infracción urbanística—o, si se quiere, de la acción

---

(17) Confróntese CLAVERO ARÉVALO: *La infracción urbanística grave y manifiesta*, un nuevo concepto al Servicio del Urbanismo Español. Conferencia publicada por el Gabinete de Estudios de la Secretaría General del Ayuntamiento de Sevilla, 1976, página 32.

sancionadora por la infracción urbanística— sea distinta del que determina la imposibilidad de demoler un edificio y la independencia de aquélla con respecto a este último hecho material, suponen la posibilidad de encontrar un medio de sustitución económica a los intereses generales de la degradación que haya podido producir la infracción urbanística, a través de la multa.

La cuantía de éstas se han visto elevadas sustancialmente en el párrafo 6.º del artículo 228 y el peligro, ya inminente, de que el índice de inflación las haga ineficaces, han encontrado el elemento corrector en el artículo 231 del nuevo texto refundido, que al establecer que «cuando el beneficio que resultare de una infracción urbanística fuese superior a la sanción que corresponda, podrá ésta incrementarse en la cuantía equivalente al beneficio obtenido» aporta lo que, a nuestro juicio, es más importante en este tipo de sanciones, o sea, su capacidad disuasoria.

Efectivamente, el posible deterioro urbanístico producido por la infracción en un punto determinado, creando un problema de densificación humana, de tráfico, o estropeando el medio ambiente, difícilmente puede quedar subsanado, por el hecho de que las arcas públicas queden engrosadas, aun pensando en un ingreso finalista para objetivos también urbanísticos. Sin embargo, los efectos producidos en orden de la disciplina sí pueden ser importantes, cuando el promotor o empresario vean anulados los beneficios que le reporta su infracción por obra y gracia de una multa que resulta equivalente.

Queda en pie también la responsabilidad de la Administración frente a su inactividad material. Una vez más del aislado artículo 232 del nuevo texto refundido sólo se desprende la posibilidad de su exigencia en relación con un interés concreto y a partir de una actividad formal ilegal de la propia Administración.

## 8. CONCLUSIONES

Queremos terminar este estudio con un resumen ordenado de las ideas expuestas, que suponen a la vez un conjunto de conclusiones derivadas de esta meditación a que nos ha invitado el artículo 185 de la nueva Ley del Suelo.

*Primero.*—Supone un atisbo de lo que puede ser la lucha que pueda entablar el poder legislativo frente a la inactividad material de la

Administración, mediante la atribución de efectos jurídicos a esta inactividad.

*Segundo.*—Una vez transcurrido un año desde la probada total terminación de las obras ilegales son definitiva e irremisiblemente indemoles por la Administración.

*Tercero.*—Ateniéndonos al sentido teleológico del Derecho Administrativo y a la lógica de las instituciones, el edificio construido sin licencia y subsistente por obra y gracia del artículo 185 que comentamos deberá entenderse como fuera de ordenación en los aspectos en que así ocurra y, por tanto, le será de aplicación analógica los efectos del artículo 60, párrafo 1 a 3, del nuevo texto refundido de la Ley del Suelo.

*Cuarto.*—La permanencia del edificio es independiente de la responsabilidad económica que por los daños y perjuicios pueda ser exigible por los perjudicados a los infractores y ante los Tribunales ordinarios y en los plazos a que se refiere el artículo 230 del nuevo texto refundido de la Ley del Suelo.

*Quinto.*—En iguales plazos—dada su relación con el tiempo de prescripción de las infracciones urbanísticas—podrán ser impuestas multas urbanísticas al promotor de las obras ilegales, al empresario de las obras y al técnico director de las mismas, en cuantía suficiente para anular el beneficio derivado de la infracción.

Hasta aquí el comentario de una norma urbanística y las conclusiones que se derivan de su examen. Una vez más el examen detenido de un precepto concreto del ordenamiento jurídico administrativo nos ha llevado tan lejos como para pensar que es urgente un replanteamiento desde sus bases. Un principio de legalidad que contempla no sólo las acciones, sino las omisiones de la Administración pública, un sentido del interés social que trasciende a la simple suma de intereses individuales y patrimoniales, una comprensión más profunda de ese conjunto que llaman administrados y que ofrecen un amplio aspecto de participaciones muy distintas, son cuestiones que queremos someter hoy a los juristas que quieran continuar siendo universitarios críticos, con vistas a una mayor realización de esa aspiración que llamamos Estado Social de Derecho.



# JURISPRUDENCIA

