

DERRIBO DE OBRAS SIN LICENCIA

352.778.511:351.778.523

por

Miguel Figueira Louro

Licenciado en Derecho. Interventor de Fondos de Administración Local

SUMARIO: I. NECESIDAD DE LA LICENCIA MUNICIPAL.—II. OBRAS SIN LICENCIA EN LA LEY SOBRE REGIMEN DEL SUELO Y ORDENACION URBANA DE 12 DE MAYO DE 1956: 1. No PRESCRIPCIÓN O CADUCIDAD. 2. CADUCIDAD: DOS MESES. 3. CADUCIDAD: CUATRO AÑOS. 4. CADUCIDAD: UN AÑO.—III. OBRAS SIN LICENCIA. REGIMEN DE LA LEY DEL SUELO Y ORDENACION URBANA VIGENTE: LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO, TEXTO REFUNDIDO APROBADO POR REAL DECRETO DE 9 DE ABRIL DE 1976.—IV. OBRAS SIN LICENCIA. TRANSCURSO DE UN AÑO DESPUES DE SU TERMINACION.

I. NECESIDAD DE LA LICENCIA MUNICIPAL

El régimen de las obras sin licencia municipal ha experimentado alguna mudanza en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 y, consiguientemente, en el texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. No es nuestro propósito el estudio exhaustivo de la interesante temática que plantean las obras sin licencia, sino algún aspecto concreto relacionado con la posibilidad de su demolición.

Es norma inveterada en nuestro Derecho urbanístico que la ejecución de obras requiere licencia municipal previa. El derecho a edificar que se integra en el dominio pleno (art. 350 del Código civil), se halla cada vez más limitado en aras de intereses públicos sociales. Para conseguir la efectividad de esos intereses se arbitra la licencia, cuya finalidad, en síntesis, «queda reducida a una comprobación entre el planeamiento, las circunstancias urbanísticas concurrentes y el proyecto sometido a trámite, por lo que su verdadera naturaleza jurídica es la de un acto de constatación (XLVII Seminario de Investigación sobre «Régimen jurídico de las licencias de edificación y uso del suelo», Pamplona, noviembre de 1975). Se infiere de ello el incalculable daño que pueden generar los órganos urbanísticos si descuidan o abandonan, total o parcialmente, la gestión que les incumbe.

Recordemos someramente que el artículo 101.2.a) de la Ley de Régimen local asigna a los Ayuntamientos la competencia en materia urbanística en general, y el artículo 134 de la Ley de Régimen local dispone la formación obligatoria en todo Municipio de un Plan General de Urbanización, con exigencia de autorización municipal para cualquier obra de nueva construcción o modificación de las existentes (arts. 137 y 138 de la Ley de Régimen local). Por su parte, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955 establece la potestad municipal para intervenir la actividad de los administrados «en orden del urbanismo, también para velar por el cumplimiento de los planes de ordenación aprobados» (art. 1), por medio del sometimiento a previa licencia (art. 5), imponiéndose ésta en «las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, movimiento de tierras, obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, primera utilización de los edificios y modificación objetiva del uso de los mismos, demolición de construcciones y demás actos que señalen los planes» (art. 21.1).

La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, en su artículo 165, insistió en la sujeción a previa licencia de «las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierras, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalen los Planes». El artículo 166 de la propia Ley mantuvo la competencia de los Ayuntamientos, en términos ge-

nerales, para la concesión de licencias, si bien el artículo 167 regulaba un procedimiento *sui generis* cuando las obras se proyectaran por algún órgano del Estado.

La modificación parcial de la Ley del Suelo, que se entronizó con la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y se articuló en el Texto refundido de 9 de abril de 1976, reafirma la necesidad de la previa licencia de acuerdo con las previsiones de la Ley, Planes de ordenación y Programas de actuación urbanística y, en su caso, Normas complementarias y subsidiarias del Planeamiento. Conserva la competencia municipal (art. 179) incluso, en términos generales, cuando las obras se promuevan por órganos del Estado o entidades de Derecho público (art. 180). Es más, se considera de tan relevante interés la materia de las licencias que, temerosa la Ley que rebasa la capacidad municipal, da entrada a la intervención de otras autoridades, organismos o entidades que de algún modo pueden sustituir o complementar al Ayuntamiento. Manifestaciones de esta tendencia son: las atribuciones conferidas a los Gobernadores civiles, de oficio o a instancia del Delegado de la Vivienda, para decretar la suspensión de los actos de edificación o uso del suelo que carezcan de licencia y posterior demolición (arts. 184, 185 y 186); promoción por la misma autoridad de revisión jurisdiccional de licencias en que concurren infracciones urbanísticas graves (artículos 186 y 187); subrogación en competencias municipales (arts. 5, 217 y 218 y Base 18.4 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, Bases del Estatuto de Régimen local—), etc. Este reforzamiento de la actividad de intervención en punto a licencias se evidencia igualmente en la limitación de los efectos del silencio administrativo positivo (art. 178.3) y en la notable cuantía de las multas que pueden imponerse. (Compárese, a título de curiosidad, la escala de multas del artículo 228.6.a) con la del art. 111 de la Ley de Régimen local).

Por descontado que el Tribunal Supremo ha venido sosteniendo, sin quiebra alguna, la absoluta necesidad de la licencia. La relación de sentencias sería interminable. Por vía de ejemplo señalamos: sentencia de 13 de marzo de 1962 (así como para llevar a cabo una obra o edificación se precisa permiso de la Corporación municipal competente, quien la otorga bajo unos supuestos y unas condiciones previamente aceptadas y pago de los correspondientes derechos municipales, así también se precisa permiso municipal para introducir modificaciones en el Proyecto primitivamente aprobado); sentencia de 4 de junio de 1966 (toda construcción, como dicen de consuno

el artículo 165 de la Ley citada y el artículo 21 del Reglamento de Servicios, obliga a la previa obtención de licencia, como instrumento para la efectividad de los planes y ordenanzas, siendo ilegal la obra que se efectúe sin licencia o que extralimite la otorgada); sentencia de 31 de marzo de 1962 (la facultad de derribo de una edificación construida sin licencia está específicamente concedida a los Ayuntamientos, que la ejercen a través de la Comisión Municipal Permanente, estando concretamente señalada esta facultad en el artículo 171, en relación con el 165, de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956); sentencia de 13 de febrero de 1963 (los movimientos de tierras en zonas sujetas a planes urbanísticos necesitan la licencia municipal para llevarse a cabo); sentencia de 21 de enero de 1967 (si bien puede hacer en su finca lo que estime oportuno, su derecho tiene el límite del interés público concretado en las ordenanzas y demás normas positivas, por cuyo cumplimiento ha de velar la autoridad municipal, a cuyo fin no puede aquél verificar obras sin licencia de dicha autoridad municipal, y si las verificara, puede ésta disponer la demolición, salvo la legalización de las obras). Y tantas y tantas otras.

II. OBRAS SIN LICENCIA EN LA LEY SOBRE REGIMEN DEL SUELO Y ORDENACION URBANA DE 12 DE MAYO DE 1956

Las obras ejecutadas sin licencia o no ajustadas a la licencia concedida se regulaban fundamentalmente por los siguientes preceptos legales:

Artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales: «las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas...».

Artículo 171 de la Ley del Suelo: 1. «El Ayuntamiento, la Comisión Provincial de Urbanismo o sus respectivos Presidentes dispondrán la suspensión de los actos relacionados en el artículo 165 que se efectúen sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones legítimamente señaladas». 2. «En el plazo de dos meses, el organismo competente para otorgar la licencia efectuará la adecuada comprobación y acordará: *a)* Demoler las obras e impedir definitivamente los usos cuya licencia hubiera sido improcedente o que no se ajustaren a las citadas condiciones, y *b)* Legalizar las obras y autorizar los usos que se amoldaren a aquéllas». 3. «Si se

tratarse de parcelaciones sin licencia o sin ajustarse a la otorgada, cualquiera de las autoridades u organismos a que se refiere el párrafo primero prohibirá, además, todo intento de urbanizar o edificar los terrenos, dispondrá la destrucción de lo realizado y podrá expropiarlo sin requisitos de formulación de previo proyecto». 4. «Si no se adoptare el acuerdo en el plazo señalado, quedará levantada la suspensión».

Decreto número 1753/64, de 11 de junio: Considera construcciones clandestinas o ilegales las que se hayan realizado sin haber obtenido la correspondiente licencia municipal (art. 1); entre las medidas a adoptar por los órganos competentes se señala «la demolición de las construcciones, que se aplicará, cuando sea procedente esta medida, a los edificios construidos sin la pertinente licencia municipal de construcción y cuando las circunstancias urbanísticas lo aconsejaren, de acuerdo con la Ley de 12 de mayo de 1956» (art. 3). «Si bien, para que proceda acordar el derribo en los casos de edificaciones construidas sin licencia municipal o emplazadas en lugares inadecuados, será necesario que las obras infrinjan las normas y ordenanzas contenidas en los Planes generales o parciales de ordenación urbana, y si éstos no existieren, las ordenanzas municipales de construcción, debiendo la resolución contener expresa referencia a las disposiciones que se consideren infringidas» (art. 6). Decreto que se aplicó inicialmente a las capitales de Provincia y poblaciones de más de 50.000 habitantes, con posibilidad de extender su vigencia por simple Orden ministerial a otras poblaciones (art. 7), como se hizo, en efecto, por la de 3 de julio de 1965 para las localidades de la Provincia de Barcelona.

La problemática que plantean las normas transcritas, en especial el artículo 171 de la antigua Ley del Suelo, es muy amplia y variada, escapándose su tratamiento a la finalidad que nos hemos propuesto en este estudio, limitado en sustancia a la repercusión del transcurso del tiempo a los efectos de la demolición de obras sin licencia.

Está fuera de duda que el derribo que autorizaba o imponía el antiguo artículo 171 de la Ley del Suelo no tenía su fundamento en la falta de licencia, sino en la infracción grave del ordenamiento urbanístico. El derribo, por otro lado, no se configuraba como una sanción, sino, en último término, como la medida idónea y adecuada de reparar la lesión inferida a tal ordenamiento. Obsérvese que el precepto autorizaba la demolición de las obras «cuya licen-

cia hubiese sido improcedente». Hemos de ver cómo se ha producido un sustancial cambio de orientación con la nueva Ley del Suelo. De momento es oportuno llamar la atención sobre el hecho de que el antiguo artículo 171 de la Ley del Suelo instauraba un procedimiento de oficio que se iniciaba en la suspensión de la obra, proseguía con la comprobación y desembocaba en la demolición o en la autorización/legalización.

Sobre el particular es muy clara la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Por ejemplo, la sentencia de 2 de junio de 1972 mantiene la doctrina de que «el derribo no debe ser consecuencia de la falta de licencia, sino de la imposibilidad de que subsistan obras fuera de alineaciones oficiales o de los proyectos urbanos debidamente aprobados, puesto que la carencia de licencia o la licencia insuficiente no puede tomarse aislada y separadamente de las circunstancias del caso concreto, habiendo encomiado este mismo Tribunal la conducta de la Administración en algún supuesto en que puso de manifiesto un gran sentido de prudencia, al elegir el medio más idóneo y más proporcionado a las necesidades del mismo, esto es, imponiendo una sanción, pero evitando el derribo (sentencia de 17 de junio de 1961), pues el derribo es una medida coercitiva, comprendida entre los medios puestos a disposición de la Administración por la Ley de Procedimiento administrativo en su artículo 104, que no debe confundirse con las medidas adoptables por vía de sanción (art. 107.2 de la Ley de Procedimiento administrativo)».

La potestad de la Administración para decretar y, en su caso, llevar a cabo el derribo no es excepcional. Transcribimos de la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1973: «No está justificada la afirmación que hace la sentencia de primera instancia en el sentido de que la potestad de la Administración conferida por el artículo 171 de la Ley del Suelo para ordenar la demolición de obras realizadas con manifiesta infracción de las condiciones legítimas señaladas en la licencia, sea de carácter excepcional y haya de ser aplicada resrestrictivamente. Lejos de ello, es consecuencia normal de la propia eficacia de la norma. En otro caso se facilitaría la consumación de cualquier propósito de construir anárquicamente con desprecio de las normas urbanísticas (vulnerando tanto las ordenanzas como las condiciones legítimas señaladas en la licencia), ya que si se supone configurada la potestad administrativa para evitar tales excesos de un modo excepcional y restringido y por tanto débil, surgiría o se provocaría en ciertos casos la concu-

rrencia de multitud de circunstancias que dificultarían su ejercicio. Ello atentaría, evidentemente, al principio de eficacia del derecho urbanístico, garantía de intereses generales de suma y, a veces, decisiva importancia y trascendencia que deben ser amparados enérgicamente y en plano de prevalencia sobre el mero interés particular. Así pues, ninguna interpretación restrictiva ni extensiva debe ser hecha de tal potestad, sino que, por el contrario, debe ser entendida de modo que naturalmente sirva con eficacia a los intereses generales en cuya protección se concede, sin lesionar, en efecto, los legítimos de los particulares, pero sólo en tanto éstos sean intereses verdaderamente legítimos, y no lo son cuando contradicen abiertamente, como en este caso ocurre, las Ordenanzas (norma municipal urbanística con efecto de obligar) de una parte, y de otra, los términos precisos y claros de una licencia que al lado de una permisión contiene una prohibición expresa que ha sido violada».

Pero también hay que admitir como inconcuso que puesto que la orden de derribo deriva y se fundamenta no en la falta de licencia, sino en la infracción del ordenamiento urbanístico, la Administración no puede decretar el derribo sin instruir y tramitar el expediente a que alude el artículo 171 de la Ley del Suelo, o sea, suspendiendo la ejecución de las obras y eligiendo la medida más idónea de las previstas en los apartados a) y b) del número 2 de tal precepto, siendo evidente que si la obra ya estuviese concluida no procedería la suspensión de la ejecución, por imposibilidad material, pero sí el resto del procedimiento, sin que en tal caso fuese de aplicación el plazo de los dos meses, pues por un lado no habría forma de computarlo, ya que no se produce la suspensión de las obras, y por el otro, bien se observa que la limitación del plazo de los dos meses resulta en garantía del administrado para que no se suspenda la ejecución de las obras *sine die*, lo que no reza en el supuesto de obra concluida. A este respecto, la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1974, aceptando el razonamiento del Tribunal de instancia, dice «que las alegaciones de carácter formal formuladas por el recurrente en cuanto que reputa concurrentes varios defectos formales que invalidan la actuación y resolución del Ayuntamiento de Guecho, están desprovistas de seria fundamentación jurídica, por cuanto: el plazo establecido en el artículo 171 de la Ley del Suelo deviene inaplicable en el caso cuestionado, en razón a que no nos hallamos en presencia de un

acuerdo de suspensión de las obras durante su ejecución, sino ante una orden de demolición adoptada cuando ya se habían concluido, en trámite la concesión del permiso de habitabilidad y motivada por la inacomodación de las obras ejecutadas a las Ordenanzas municipales y a la autorización en su día concedida».

Sin que el retraso de la Administración en resolver, o sea, superado el plazo de los dos meses, impida la adopción de los acuerdos de demolición o legalización, ya que el número 4 del artículo 171 de la Ley del Suelo que comentamos tan sólo establece como efecto específico de la no adopción de los acuerdos en el plazo expresado el que quedará levantada la suspensión, siéndole por tanto de aplicación la doctrina general consagrada en el artículo 49 de la Ley de Procedimiento administrativo, según el que las actuaciones administrativas realizadas fuera del tiempo establecido sólo implicarán la anulación del acto si así lo impusiera la naturaleza del término o plazo y la responsabilidad del funcionario causante de la demora si a ello hubiera lugar. De lo que se hace cabal aplicación en la sentencia citada: «que lo realmente cierto y evidente es: primero, que la ley sólo declara alzado el efecto de suspensión cuando ha transcurrido el plazo de dos meses sin resolver; segundo, que es muy diferente y están situados en distinto plano jurídico el efecto suspensivo de la obra y la resolución definitivamente sancionadora de su legalidad o ilegalidad; tercero, que es un imperativo lógico que como inevitable exigencia del principio de seguridad jurídica ha de llegar un momento en que deba ser declarada la obra legal o ilegal; cuarto, que si el levantamiento de la suspensión llevase consigo automáticamente un efecto convalidatorio, la ley lo expresaría así, y lo mismo en caso contrario; quinto, que, consiguientemente, no sólo no viola ningún precepto legal, sino que jurídicamente es irreprochable y lógico que la Administración no solamente pueda, sino que también deba, aún transcurrido dicho plazo de dos meses, declarar la legalidad de la obra si ello procediere y fuese posible por atentar solamente a los términos permisivos de la licencia, pero no a las normas superiores, Ley u Ordenanza, u ordenar su demolición (y esto es sanción inevitable si, como en este caso ocurre, no sólo vulnera las condiciones legítimas de la licencia, sino también la Ordenanza), sin otra particularidad que la que pudiera derivarse de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley de Procedimiento administrativo para las actuaciones fuera

de plazo (acto válido y eventual responsabilidad de la Administración o funcionario causante de la demora)».

Y a lo máximo que llega la sentencia citada es a admitir la posibilidad del ejercicio efectivo de una acción de resarcimiento de daños y perjuicios contra el Ayuntamiento, en base a que el silencio de la Administración por más de dos meses determina el levantamiento de la suspensión de las obras, cuya convalidación resulta imposible, haciéndose necesaria la demolición.

El problema más virulento que las obras sin licencia planteaban en la antigua Ley del Suelo es el límite temporal, si existía, transcurrido el cual la Administración ya no podía ejercitar su potestad de derribo o demolición. O sea, se cuestiona la posible prescripción o caducidad de la función o potestad de la Administración para el derribo. Con todas las reservas de la muy discutida y discutible distinción entre prescripción y caducidad, nos inclinamos por la tesis de que nos hallaríamos en un supuesto de caducidad, distinguiéndola de la prescripción, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 1950, en que la prescripción descansa no sólo sobre la necesidad de poner término a la incertidumbre de los derechos, sino sobre una presunción de abandono por parte del titular, al paso que la caducidad se funda exclusivamente en la necesidad de dar seguridad al tráfico jurídico y opera por el mero transcurso del tiempo; la prescripción es estimable sólo a instancia de parte, la caducidad puede ser también apreciada de oficio por el Tribunal; la prescripción es susceptible de interrupción por acto del que por ella pueda resultar perjudicado, mientras que la caducidad no admite en ningún caso la interrupción del tiempo, cuyo simple transcurso la origina (CASTÁN, *Derecho civil español común y foral*, tomo I, vol. II, págs. 724-725).

Evidentemente, el problema no se plantea cuando las obras están en ejecución, o al menos no se plantea en términos tan drásticos. Pero si las obras han concluido, ¿cuándo cede o termina el poder de la Administración municipal para derribarlas como inadecuadas al ordenamiento jurídico urbanístico? Pues salta a la vista que el principio de seguridad jurídica exige un límite temporal, transcurrido el cual la situación debe quedar convalidada, al menos respecto de las potestades de la Administración.

Las soluciones que pueden barajarse son varias, todas ellas discutibles.

1. NO PRESCRIPCIÓN O CADUCIDAD

Sería una primera postura. Su fundamento es muy simple: se trata de una ilegalidad permanente, constantemente renovada y actual, y por ende la Administración puede y debe defenderse contra la misma sin limitación de tiempo. Por otro lado, el artículo 171 de la Ley del Suelo no fijaba plazo alguno al respecto, de forma que cualquier plazo que nos inventemos sería caprichoso.

Naturalmente, aun admitiendo esta teoría, como cualquier otra que preconize un límite temporal para que la Administración ejercite sus facultades en orden al derribo de obra sin licencia, es obvio que no puede prescindir de expediente en que se demuestre la violación grave del ordenamiento, pues si así no fuera, carecería de poder para decretar el derribo; harto claro aparece que el artículo 171 de la Ley del Suelo tan sólo autorizaba la demolición en el supuesto de que no fuera procedente legalizar la obra y autorizar los usos ajustados a tal ordenamiento.

Por descontado que no nos adherimos a esta teoría, que desconoce absolutamente los efectos que el transcurso del tiempo produce en las relaciones jurídicas, manteniendo incólumes indefinidamente las potestades de la Administración.

2. CADUCIDAD: DOS MESES

Opinan algunos que el plazo para el ejercicio de la potestad de la Administración sería el de dos meses, a que alude el repetido artículo 171 de la Ley del Suelo. Pero claramente se advierte lo inconsistente de esta teoría, porque el plazo de los dos meses estaba pensado exclusivamente para el supuesto de que, hallándose la obra en construcción, la Administración la suspendiera. El pretender aplicar tal límite temporal a supuesto distinto del establecido en la Ley no es admisible.

Es obvio que éste o cualquier plazo que se considere ha de comenzar a correr desde la terminación de la obra.

3. CADUCIDAD: CUATRO AÑOS

También, a nuestro juicio sin fundamento serio, se sostiene que el plazo sería de cuatro años. La razón se encuentra en una rebuscada analogía con el supuesto que plantea el artículo 56 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956. Mas toda analogía se desvanece si pensamos que son casos radicalmente distintos: el uno es la aplicación de una facultad o potestad de la Administración pública ante una situación de hecho; el otro, por el contrario, es la consagración de la legitimación activa de la propia Administración para demandar la nulidad de sus propios actos o acuerdos cuando ya no le es posible legalmente ejercitar ningún tipo de privilegio o prerrogativa.

4. CADUCIDAD: UN AÑO

El plazo de un año tiene en nuestro Derecho una gran raigambre, todo en el orden posesorio. Son manifestaciones de ello el artículo 1.653 de la Ley de Enjuiciamiento civil, según el que, transcurrido un año de la perturbación o despojo de la posesión, ya no procede el interdicto de retener o recobrar, lo que se halla en consonancia con lo dispuesto en el artículo 1.968 del Código civil, conforme al cual prescribe por el transcurso de un año la acción para recobrar o retener la posesión.

Se nos antoja evidente la semejanza del problema que estamos estudiando con el aludido bajo el párrafo precedente. En puridad, el particular que ha construido sin licencia, transcurrido un año desde la terminación de la obra, se encuentra en una situación de hecho posesoria, que, como tal, merece respeto *erga omnes*, incluso respecto de la Administración, la que no debe conceptuarse investida de prerrogativa tan exorbitante como para ejercitar, por sí misma, poderes de derribo en tanto en cuanto no se encuentre autorizada expresa y terminantemente por una disposición legal. Todo poseedor, artículo 446 del citado Código, tiene derecho a ser respetado en su posesión, y si fuera inquietado en ella, deberá ser amparado o restituido en dicha posesión por los medios que las leyes de procedimiento establecen.

La analogía o semejanza, si nos apuran cuasi identidad, es palmaria. Es más, principio cual el apuntado tiene aplicaciones en el campo de la defensa del patrimonio de las Corporaciones locales. Y así, los artículos 401 de la Ley de Régimen local, 344 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales y 55 del Reglamento de Bienes, facultan a las Corporaciones para recobrar por sí mismas los bienes patrimoniales de su pertenencia en tanto no haya transcurrido un año de la usurpación; posteriormente tan sólo procede el ejercicio de la pertinente acción ante los Tribunales. Preceptos que han sido matizados por reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo en el sentido que, como expresa la sentencia de 27 de enero de 1970, constituyen una facultad excepcional de los Ayuntamientos, especial y de privilegio, por cuanto ellos mismos, unilateralmente y sin necesidad de acudir al amparo de los Tribunales de Justicia, pueden llevar a cabo el rescate de los que se hallaren indebidamente en poder de los particulares; ahora bien, para que potestad tan singular tenga su debido ejercicio y no se convierta en arbitrario actuar, preciso es que concurren determinados requisitos, los cuales en definitiva son que se ejercite la facultad dentro del plazo de un año a contar del día siguiente a la fecha en que se hubiera producido la usurpación.

Bien, nosotros nos adscribimos a esta tesis. Modestamente sostenemos que bajo el imperio de la Ley del Suelo antigua, la potestad municipal para el derribo de obra sin licencia decaía una vez transcurrido el plazo del año a contar de la terminación de la obra. Cuestión distinta es el remedio que haya de darse a esta situación una vez que transcurra el año y la Administración haya mantenido su pasividad. Pero esto será objeto de examen al tratar de la legalidad actualmente en vigor.

III. OBRAS SIN LICENCIA. REGIMEN DE LA LEY DEL SUELO Y ORDENACION URBANA VIGENTE: LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO, TEXTO REFUNDIDO APROBADO POR REAL DECRETO DE 9 DE ABRIL DE 1976

La nueva regulación (arts. 184 y siguientes) es bastante distinta. Anotemos, por de pronto, que la suspensión de las obras no abre, como en el régimen anterior, un expediente de oficio encaminado

a la alternativa demolición/legalización, sino que la apertura de tal expediente se deja a la iniciativa del propio interesado, de forma tal que si esa iniciativa no se produce en plazo de dos meses, el Ayuntamiento «acordará la demolición».

Véase, pues, que la doctrina a que anteriormente nos hemos referido, de que la facultad de la demolición o derribo se adscribe a favor de la Administración, en base no a la falta de licencia, sino a la construcción con infracciones graves del ordenamiento urbanístico, ahora se le atribuye también, con independencia de que existan o no infracciones, en base a la pasividad del particular que no solicita la licencia. De ello resulta que la necesidad de la licencia se potencia. Amén de que se adscriben competencias subsidiarias al Gobernador civil para disponer la demolición si el Ayuntamiento no la llevare a cabo.

Por otro lado, se prevé la suspensión incluso de los efectos de la licencia concedida, aunque de ello no deviene potestad de derribo, sino que la cuestión sobre la validez o nulidad de la licencia y efectos consiguientes se remite a la Jurisdicción contencioso-administrativa (art. 186). Nos hallamos ante una aplicación de lo dispuesto en los artículos 362 y 365 de la Ley de Régimen local. La singularidad del caso es que, nosotros así lo interpretamos, no rigen los perentorios plazos que estos últimos preceptos establecen. Se refuerza de nuevo la prevalencia de los intereses urbanísticos.

Las obras terminadas sin licencia, sobre cuyo punto la antigua Ley del Suelo se callaba, han merecido cierta atención en el nuevo texto. Porque el artículo 185 reconoce explícitamente la facultad de la Administración para llegar al derribo de las obras «siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la total terminación», de lo que se deduce *a contrario sensu* que la Administración pierde tal facultad una vez que el año haya transcurrido, si bien con la importante excepción prevista en el artículo 188. Parece clara la cosa. Véase, en último término, que la teoría del plazo del año que defendimos anteriormente ha sido consagrada indubitadamente por el legislador. Huelga, pues, la controversia en este punto. Precisamente, en la Exposición de motivos o Preámbulo de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, se intentaba justificar tal lapso temporal del siguiente modo: «En la nueva regulación se amplían los supuestos de demolición de las obras a las que ya estuviesen ejecutadas, siempre que no hubiese transcurrido más de un

año desde su terminación, plazo éste que se estima suficiente para que la Administración pueda advertir la aparición de obras ilegales». Es una fundamentación de orden meramente práctico, que se basa en una presunción *iure et de iure* de que la Administración conoce, pero, claro es, por la misma razón podría fijarse el plazo de seis meses o de dos años. Sería pueril negar que, puestos a elegir entre tal razón y las que nosotros hemos apuntado, preferimos las nuestras, valga la inmodestia. Por lo demás, obsérvese la falta de precisión en el párrafo transcrito de la Exposición de motivos, pues parece dar a entender que el derribo de las obras sin licencia, una vez concluidas, se establece *ex novo* en la nueva regulación, cuando es patente lo contrario, como más arriba hemos intentado razonar.

Ahora bien, el problema que ahora se plantea y que aparentemente al menos la nueva Ley no ha resuelto, pese a su innegable trascendencia, es el de la situación de las obras sin licencia respecto de las que la Administración no haya intervenido y una vez que haya transcurrido el repetido plazo del año. Y este grave problema, base de este estudio, nos proponemos afrontarlo seguidamente.

IV. OBRAS SIN LICENCIA. TRANCURSO DE UN AÑO DESPUES DE SU TERMINACION

Como observación preliminar dejemos constancia que prescindimos ahora del supuesto que regula el artículo 188, en tanto que deroga parcialmente la limitación temporal establecida en el artículo 185.

Una buena parte de los urbanistas con los que hemos tenido ocasión de departir están confusos, y en último término optan por manifestarse en el sentido de que la situación es irreversible: la Administración ya nada puede hacer. Admitiendo lo que estiman una laguna legal, remiten la solución a normas legales o reglamentarias futuras.

La cuestión ha sido contemplada en el XLVII Seminario de Investigación sobre «Régimen jurídico de las licencias de edificación y uso del suelo», celebrado en Pamplona, en noviembre de 1975, bajo el patrocinio del Instituto de Estudios de Administración Local. Y así, se lee en la Conclusión 24 (advertimos que la cita de preceptos legales la hace en relación con la Ley 19/1975, de 2 de mayo): «La

revisión de las licencias u órdenes de ejecución, prevista en el artículo 172 bis, cuyo contenido constituya manifiestamente algunas de las infracciones urbanísticas graves definidas en esta Ley, si se confirma su existencia por alguno de los procedimientos en ella señalados, puede dar lugar a la demolición de las obras realizadas; una mera comparación de este artículo —que fija cuatro años para la revisión a partir del otorgamiento— con el artículo 171 bis —que fija el plazo de un año desde la terminación de la obra— puede hacer de peor condición el edificio construido con licencia, aunque se haya incurrido en infracción manifiesta al otorgarla, con el construido sin licencia alguna, que es el supuesto del artículo 171 bis. Podría solucionarse aclarando en el Reglamento que se dicte en la parte de desarrollo del último párrafo del apartado 1 del artículo 172 bis, con la siguiente redacción: "La procedencia de demolición de las obras realizadas, con licencia o sin ella, todo ello sin perjuicio..."».

Curiosamente, el XII Coloquio de Divulgación sobre la misma temática, celebrado también bajo el patrocinio del Instituto de Estudios de Administración Local, en La Coruña, los días 4 y 5 de octubre de 1976, en la Conclusión número 24 transcribe literalmente la correlativa del Seminario dicho, lo que nos hace pensar que el problema no ha sido profundamente tratado, y ello hasta el punto que ni siquiera se ha procedido a poner al día las citas de los preceptos legales, ya que en octubre de 1976 llevaba varios meses promulgado el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril). Pero, en fin, las conclusiones de Seminario y Coloquio en este punto no pueden, a nuestro juicio, ser más desalentadoras. El hecho de poner en relación, como si de instituciones similares se tratara, los artículos 185 y 187, ya hiere profundamente toda la argumentación. Parece haber pasado desapercibido que lo que regula el artículo 185 se fundamenta en la potestad de la Administración, en un privilegio inherente a la misma, frente a una situación fáctica cuyo autor es un administrado, potestad que se somete a límites, en tanto que el artículo 187 contempla la legitimación de la Administración para promover en vía jurisdiccional la revisión de un acto propio frente al que carece de privilegio, como no sea el limitado de decretar la suspensión (artículo 186). Por lo demás, el futuro Reglamento, como norma de desarrollo, no puede alterar sustancialmente la Ley, y, por ende, el preconizado aditamento nada podría significar. Por último,

dilatando la solución a una futura norma reglamentaria (mejor, legal), nos encontraríamos, en el mejor de los casos, con un lapso de tiempo, hasta que se produzca la promulgación de la nueva normativa, en que el problema seguiría pendiente.

Estimamos nosotros que tiene que haber una solución, que ya ahora el problema está resuelto. Pero vayamos despejando el camino.

a) Por de pronto aparece claro en la nueva Ley del Suelo el valor prevalente del ordenamiento urbanístico, al menos en lo sustancial, ante el que han de ceder los intereses particulares. Ya hemos aludido a ello anteriormente, y lo recuerda el nuevo artículo 178.3, según el cual «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 del Planeamiento».

Admitimos de buen grado que la expresión «silencio administrativo» está en directa relación con el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, tanto más que el artículo 178.3 citado remite en su inicio a la legislación de Régimen local en cuanto al procedimiento para otorgar licencias de construcción. O sea, hay que admitir que el silencio administrativo a que se alude es el de la Administración frente a una petición o instancia del particular. Indudablemente, el precepto que comentamos supone una nueva limitación para el administrado, pues frente a la postura de la concesión de la licencia simplemente y sin condicionamiento por virtud del silencio, licencia acorde con la petición, se alza la nueva: la licencia otorgada por silencio se produce, sí, pero ajustada al ordenamiento urbanístico. El hecho cierto es éste: ya la licencia por virtud del silencio administrativo no es indiscriminada y acorde plenamente con lo solicitado si con ella se produce infracción grave del ordenamiento.

b) El silencio, en este caso positivo, es un acto de ficción, pero verdadero acto administrativo. Supone una resolución por ministerio de la ley, y por ello el estado procesal producido por tal acto tácito no puede ser modificado por otros expresos de la Administración (sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 1960); siendo intrascendente que el acto sea expreso o tácito, pues existe entre ambos una total equiparación como consecuencia del

artículo 38 de la Ley Jurisdiccional y de los artículos 94 y 95 de la Ley de Procedimiento administrativo (sentencia de 25 de enero de 1968); la Administración no puede en ninguna de sus esferas desconocer, contradecir ni alterar mediante la emanación de un acto posterior expreso la situación jurídica consolidada al amparo del tácito originario, ya que el conjunto de facultades que para el administrado derivan de las autorizaciones *ex lege*, gozan de idénticas garantías de estabilidad y permanencia que si hubieran sido otorgadas de modo explícito, como declaran las sentencias de 29 de enero de 1958, 8 de junio de 1961, 23 de noviembre de 1962, 2 de noviembre de 1964 y 20 de mayo de 1966, todo ello sin perjuicio de que eventualmente la Administración pueda ejercitar sus facultades para promover en su caso la restauración de la norma expresa, contrapuesta a la tácita anterior generada por el juego del dispositivo del silencio, según declara la sentencia de esta Sala de 20 de febrero de 1961 (sentencia de 12 de marzo de 1968).

c) Ante las licencias expresa o tácitamente concedidas, amén de las atribuciones de suspensión (art. 186), la nueva Ley del Suelo hace en su artículo 187 una muy concreta aplicación de lo previsto en el artículo 110 de la Ley de Procedimiento administrativo de 1 de julio de 1958, en relación con los artículos 391 de la Ley de Régimen local y 56 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956. O sea, la Administración viene urgida por precepto legal a promover la revisión de las licencias cuyo contenido constituya manifiestamente infracción urbanística grave, revisión que, previa declaración de lesividad, se remite a la Jurisdicción Contencioso-administrativa, o bien, anulación de oficio previo dictamen favorable del Consejo de Estado, en uno y otro caso dentro del plazo de cuatro años. Todo ello aplastantemente lógico dentro del espíritu que anima a la Ley del Suelo, pero que en términos absolutos ni siquiera sería necesario que expresamente se dispusiera, pues la posibilidad ya estaba abierta, cual hemos apuntado. A este respecto, y con aplicación a la licencia concedida por silencio, véase la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1963, según la cual puede un Ayuntamiento utilizar el proceso especial de lesividad para pedir la anulación de una licencia de edificación concedida por silencio administrativo, si el proyecto de la obra no se ajusta al plan de urbanización ni en cuanto a la altura y volumen de edificación,

no siendo necesario que se acredite lesión patrimonial, pues el interés público que representa en este caso el Ayuntamiento, para hacer cumplir las normas de ordenación urbana, legitima suficientemente la acción.

El legislador debió creer que el régimen de los artículos 178/188 comprendía todo supuesto posible e imaginable: por un lado, licencias expresamente concedidas, y por el otro, licencias tácitamente otorgadas.

Aparentemente se escapó a su previsión otro campo posible: el de las obras realizadas sin licencia expresa o tácita, campo de una singular trascendencia. Porque estas obras, no amparadas en licencia expresa o tácita, una vez transcurrido un año de su terminación (art. 185), en un somero análisis, parecen configurarse como inmunes a toda actuación, hasta el punto que la Administración ha de confesar su impotencia frente a ellas. Si así fuere, bien pagaría su pasividad. Y bien podrían, con toda razón, los Seminarios que antes citábamos escandalizarse de la peor condición del edificio construido con licencia que la del construido sin licencia alguna. Pero si ello fuese así, padecería todo principio de justicia y el tan cacareado interés público prevalente, infiriéndose un gravísimo quebranto a la comunidad. Bastaría que un Ayuntamiento no viere o no quisiere ver, que cerrase los ojos ante las obras que se construyan sin licencia, para que ya perpetuamente quedase consolidada la arbitrariedad. El sentido común nos dice que no puede ser así. Y no es así, opinamos modestamente. Las obras sin licencia jamás pueden ser de mejor condición que las construidas con licencia.

Si bien se considera, lo único que nos faltaría para la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley del Suelo al caso que nos ocupa es, simplemente, un acto administrativo. Encontramos ese acto y toda dificultad se desvanecería. Veamos de intentarlo.

Desde luego, hay un acto o, si se quiere, una omisión: la pasividad de la Administración desde el momento en que la obra se ha iniciado hasta un año después de su terminación. A fuer de reales, es menester significar algo por demás evidente: se trata de un silencio de la Administración con unos especiales efectos, consistentes, en definitiva, en que la Administración ya no puede requerir al interesado para que solicite la licencia ni, en el su-

puesto de que requerido el interesado hiciere caso omiso o solicitándola se le denegare, proceder a la demolición de la obra. Por decirlo de una manera clara y sencilla, la Administración ha perdido la prerrogativa de llegar a la demolición, pero nada más. Subsiste la necesidad absoluta, prevalente, de que se respete el ordenamiento urbanístico, pero ya no cabe que la Administración directamente lo persiga erigiéndose en juez y parte. Pero los Tribunales están para algo: lo que la Administración no puede hacer por sí, porque está atada por su prolongada pasividad, ha de hacerlo, tiene obligación de hacerlo, de otro modo.

El artículo 185 de la Ley del Suelo ha erigido, por tanto, una figura de silencio distinta de la prevista en el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, puesto que ese silencio no otorga licencia. Ciertamente ha de admitirse con cautela el que la omisión valga como declaración de voluntad, pero ya es doctrina científica y jurisprudencial que el silencio vale como declaración cuando, dada una determinada relación entre dos personas, el modo corriente de proceder implica el deber de hablar, ya que si el que puede y debe hablar no lo hace, se ha de reputar que consiente en aras de la buena fe (*qui siluit quum loqui et debuit et potuit, consentire videtur*), o, como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1943, «si se acepta, por la gran difusión que ha tenido y todavía conserva, el antiguo punto de vista de que el silencio vale como declaración..., será necesario para la estimación del silencio como expresión del consentimiento la concurrencia de estas dos condiciones: una, que el que calla pueda contradecir, lo cual presupone, ante todo, que haya tenido conocimiento de los hechos que motiven la posibilidad de la protesta, y otra, que el que calla tuviera obligación de contestar, o cuando menos, fuese natural y normal que manifestase su disenso, si no quería aprobar los hechos o propuestas de la otra parte». Y cabalmente en esto estamos: el silencio de la Administración es una manifestación de voluntad, una renuncia tácita a ejercitar sus prerrogativas de demolición.

La incongruencia de los patrocinadores de la tesis de que ya nada cabe hacer frente a la obra sin licencia transcurrido el año desde su terminación es, a nuestro juicio, digna de resaltar. Porque incongruente es negar que la pasividad de la Administración sea silencio a efectos de configurarlo como un acto administrativo revisable porque tal silencio no se ajusta en rigor a lo dispuesto

en el artículo 9 del Reglamento de Servicios, y en cambio, atribuir a tal pasividad efectos más concluyentes y drásticos que el propio silencio positivo de dicho precepto, pues a la postre sobre éste recae la declaración del artículo 178.3 de la Ley del Suelo, que reduce sus efectos, atemperándolos en todo caso al ordenamiento urbanístico, y además frente al acto de tal silencio derivado puede ejercitarse la acción prevenida en el artículo 187 de la tantas veces repetida Ley.

Y ahora, véase cómo son las cosas, ya va apareciendo opinable que esa pasividad de la Administración no equivale a una prima al constructor sin licencia, haciéndole de mejor condición que el que construye con licencia, sino al revés, como no podía ser menos. Porque, si bien se considera, a la pasividad o silencio de la Administración no puede dársele los efectos de una concesión de licencia que no se ha solicitado. Los efectos del silencio en tal supuesto no pueden llegar a más de lo que claramente se deduce del artículo 185: ese silencio no genera más efectos que el de vedar a la Administración a actuar por sí utilizando sus prerrogativas. El silencio, ese silencio, es un acto administrativo, pero reducido simplemente al decaimiento de la prerrogativa de la Administración, de su potestad de llegar incluso a la demolición; no puede dársele otro alcance, y mucho menos el que la obra quede convalidada, pues en tal supuesto incurriríamos en una total incongruencia: no hay licencia por efectos del silencio, ¿pero qué importancia tendría ello si la obra fuese intocable? Más aún, los efectos serían más lesivos que si de verdad hubiese concesión de licencia por virtud del silencio.

Llegamos así a nuestra particular conclusión: la Administración municipal está legitimada para interponer acción contra el propietario de la obra y obtener la declaración de su ilegalidad como violadora de la normativa urbanística, y pretender, por tanto, su demolición.

Son presupuestos básicos:

- a) Construcción de obra sin licencia.
- b) Transcurso del año a partir de su terminación sin que la Administración ejercitara las funciones que con arreglo al artículo 185 de la Ley del Suelo le vienen atribuidas.
- c) Instrucción de expediente previo en que se patentize que con la construcción se ha incurrido en infracciones urbanísticas

graves. Estimamos que debe darse audiencia al interesado (art. 91 de la Ley de Procedimiento administrativo). En el expediente debe aparecer, además, que el supuesto está excluido del régimen del artículo 188.1 de la Ley del Suelo, ya que en éste todavía conserva la Administración sus prerrogativas, no obstante el transcurso del año.

d) Acuerdo corporativo, previo dictamen de Letrado (art. 370 de la Ley de Régimen local).

¿Qué tipo de acción?

En un inicial análisis podría apuntarse que la competencia para conocer correspondería a la Jurisdicción Contencioso-administrativa. El Derecho urbanístico es típicamente administrativo, pues su finalidad esencial es garantizar y proteger intereses públicos y una de las partes de la relación jurídica es la Administración pública que lo aplica, investida además de las potestades y privilegios inherentes a la misma. La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana hace no pocas referencias a tal jurisdicción, y así tenemos los artículos 235, que regula la acción pública, y 237, que establece como normativa general la impugnación en vía contenciosa de los actos de las Entidades locales, cualquiera que sea su objeto. Véanse también los artículos 186 y 187.

Pero sucede que nos topamos con un valladar al parecer insuperable: la inexistencia de acto administrativo impugnabile, antes al contrario, lo que se pretende impugnar es precisamente el acto de un particular. Y siendo presupuesto indispensable para la actuación de la Jurisdicción Contencioso-administrativa el acto administrativo (arts. 1, 37 y 56 de la Ley Jurisdiccional), parece que no es posible interponer ante esta Jurisdicción la acción que defendemos. Es que en realidad la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en su primera instancia, está concebida como actuando la Administración pública en calidad de demandada, incluso cuando se trata de la revisión por lesividad (art. 56 de la Ley Jurisdiccional), salvando, naturalmente, el caso de que el recurso contencioso-administrativo se formule por un órgano de la Administración pública contra acto de otra.

Y ni siquiera nos es dable acudir al artificio de crear un acto administrativo, como sería acordar, tras un expediente al efecto instruido, la declaración de ilegalidad de la obra con requerimiento al interesado para que la demuela, pues: a) no sería, propiamente

hablando, acto sujeto al Derecho administrativo, como se evidencia del hecho de que no podría ejecutarlo la propia Administración (arts. 100 y 102 de la Ley de Procedimiento administrativo); *b*) pero, además, la Administración todavía no habría conseguido el acto revisable (art. 56 de la Ley Jurisdiccional), pues, claro es, no procedería declarar la lesividad y consiguiente nulidad de algo que es precisamente lo que se quiere obtener.

Desembocamos así necesariamente en la acción ante los Tribunales ordinarios: sería, pues, una acción declarativa de la actuación ilegal del particular con la secuela de condena a la demolición. Que si se obtuviese, ya la ejecución no incumbiría a la Administración pública como tal, sino a su instancia, por el Juez o Tribunal que hubiese conocido del asunto en primera instancia (artículos 919 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento civil).

Pero no es solamente por exclusión de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que sostenemos la competencia de la Jurisdicción ordinaria. Estamos persuadidos de que hay otros argumentos de tipo positivo, y entre ellos señalamos:

a) La tradicional fuerza atrayente de la Jurisdicción ordinaria, «a no ser que se dibuje claramente el cuadro excepcional de la Ley de la Jurisdicción» (SÁNCHEZ ISAC, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 188/1975, y sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1968: «si surge pugna jurisdiccional habrá de ser resuelta con criterio extensivo en favor de los Tribunales del fuero ordinario, representativos de la Jurisdicción común y atrayente, siempre que claramente no concurran los requisitos específicos que determinan, según ley, la competencia del Tribunal especial»).

b) La Administración pública, en el caso que estamos comentando, no actúa en realidad como persona de Derecho público, investida de poderes o prerrogativas especiales, pues, así lo hemos sostenido, las ha perdido una vez transcurrido el plazo del año (artículo 185 de la Ley del Suelo).

c) La demanda ha de ejercitarse frente a un particular que ha hecho uso de su derecho a edificar integrado en el dominio pleno, derecho típicamente privado, bien que sometido a limitaciones que devienen de disposiciones administrativas, ciertamente, pero que en la propia regulación del dominio en el Código civil expresamente se consagran. El artículo 350 del Código civil declara el derecho del propietario para construir «con sujeción a lo dispuesto en las

Leyes de Minas y Aguas y en los Reglamentos de Policía». Cuando el Código civil se promulgó, ni se soñaba con las limitaciones actuales impuestas por el Derecho urbanístico, pero son de análoga significación a las aludidas.

d) Finalmente, cabría traer a colación el artículo 235 de la Ley del Suelo. Se regula en él la acción pública ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo; «si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta un año después de su terminación». Incluso para el particular se excluye la Jurisdicción Contencioso-administrativa después del año. Dentro del año puede exigir a la Administración la adopción de las medidas pertinentes, y ante su negativa, expresa o tácita, acudir a la Jurisdicción, pero ya no después del año, porque en tal caso no cabe exigir de la Administración lo que ya ésta no puede hacer.

Por lo demás, es menester patentizar que las limitaciones de la Ley del Suelo se imponen a los particulares (según el artículo 57, éstos quedan obligados al «cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la presente Ley y en los Planes, Programas de actuación urbanística, Estudios de detalle, Proyectos, Normas y Ordenanzas aprobadas con arreglo a la misma»); y que el artículo 6 del Código civil declara taxativamente que «los actos contrarios a las normas imperativas son nulos de pleno derecho», y huelga, por evidente, que en punto a exigencia de licencia previa, ajustada al ordenamiento jurídico, la Ley del Suelo es claramente, fundamentalmente, imperativa, sin que la ignorancia de su normativa excuse de su cumplimiento (artículo 6 del Código civil).

Abordamos el último problema: plazo de ejercicio de la acción.

Anticipamos que cualquiera que sea el plazo que se defienda, éste tiene un día inicial claro: concluido el año del artículo 185 de la Ley del Suelo. El artículo 1.969 del Código civil dispone que el tiempo de prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse.

Pues bien, de nuevo nos encontramos con una gama de posibilidades, fundamentalmente estas tres: cuatro años, quince años, tiempo indefinido o ilimitado. Examinémoslas someramente:

a) *Cuatro años.* El plazo de cuatro años tiene cierta relevancia en nuestro Derecho. Por de pronto, la acción de nulidad de los contratos en que concurran sus elementos esenciales dura cuatro años (artículos 1.300 y 1.301 del Código civil). Ciertamente, de ello no podemos deducir nada todavía. Pero en cambio, sí cabe inferir un argumento en pro de los cuatro años por analogía con lo establecido en el artículo 187 de la Ley del Suelo, pues en puridad, salvo la falta de licencia, que sería intrascendente de estar ajustada la obra al ordenamiento urbanístico, podría pensarse en la similitud con la obra con licencia con infracción grave del ordenamiento. No obstante, creemos que difícilmente podría sostenerse con éxito esta tesis ante los Tribunales ordinarios, que naturalmente tenderán a aplicar en este punto las normas de prescripción establecidas en el Derecho privado.

b) *Quince años.* Es el plazo normal de prescripción de las acciones personales (artículo 1.964 del Código civil). Creemos que sería aplicable, salvo la aceptación de la imprescriptibilidad, que puede defenderse también.

c) *Imprescriptibilidad.* La nulidad de pleno derecho o inexistencia se produce cuando el negocio jurídico está falto de algún elemento esencial (art. 1.261 del Código civil) o es contrario a las normas imperativas (art. 6 del Código civil). Y tiene declarado la doctrina científica que la inexistencia es perpetua e insubsanable, no pudiendo ser objeto de confirmación ni prescripción. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo no es tan rotunda y deja abierto en algunos casos el resquicio a la posible prescripción (así, la sentencia de 31 de octubre de 1922).

Por lo que a nosotros atañe, nos inclinamos por el plazo de prescripción de quince años (art. 1.964 del Código civil).