

LICENCIAS URBANISTICAS: ¿RETROACTIVIDAD DEL PLANEAMIENTO A LAS SOLICITUDES ANTERIORES A SU VIGENCIA?

SUMARIO: Introducción.—I. Corriente mayoritaria: irretroactividad absoluta.—II. Orientación minoritaria: retroactividad absoluta.—III. Jurisprudencia más reciente: retroactividad relativa.—IV. Crítica.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de 1988, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones (*sentencias de 22 de enero, 6 de febrero y 14 de marzo, entre otras*), en relación con la ya vieja cuestión de cuál sea el planeamiento o normativa urbanística aplicable en relación con las licencias solicitadas bajo la vigencia de una ordenación que, durante su tramitación, es sustituida por otra distinta o, simplemente, modificada. Se plantea entonces el problema de cuál sea la ordenación aplicable para conceder o denegar la licencia, la vigente en el momento de la solicitud o la vigente en el momento de la resolución, que puede dictarse —no se olvide— mucho tiempo después.

El criterio aparentemente seguido por las sentencias aludidas parece consolidar la orientación jurisprudencial conforme a la cual la concesión de licencias de obras debe *acomodarse al planeamiento en vigor en el momento de la decisión*, frente a la orientación que hasta hace poco parecía mayoritaria, que imponía la atención al planeamiento vigente en el momento de la solicitud.

A cualquier jurista con un mínimo de sensibilidad no se le oculta que no estamos tan sólo ante un giro de importancia práctica en la vida del foro, sino que tal giro concierne a uno de los principios elementales del ordenamiento jurídico, el de *irretroactividad* de la ley, postulado indisociable del de *seguridad jurídica*. Por una y otra razón, merecen alguna reflexión las sentencias que se acaban de citar.

I. CORRIENTE MAYORITARIA: IRRETROACTIVIDAD ABSOLUTA

La Jurisprudencia «tradicional» del Tribunal Supremo parecía haber optado, como se ha dicho, por la aplicación de la ordenación o planea-

miento vigente al tiempo de solicitar la licencia, aunque ciertamente existieran pronunciamientos, claramente minoritarios y aislados (sentencias de 27 de junio de 1968, 9 de mayo de 1970, 3 de febrero de 1971, 14 de abril de 1971, 26 de junio de 1974, 5 de diciembre de 1977, 21 de diciembre de 1978, 27 de octubre de 1979) favorables a la aplicación de la normativa vigente al tiempo de concesión de la licencia. La tesis contraria era, sin embargo, abrumadoramente seguida por el Tribunal Supremo (sentencias de 29 de octubre de 1965, 12 de junio de 1972, 19 de enero, 27 de marzo y 28 de septiembre de 1973, 4 de junio y 21 de noviembre de 1974, 3 de febrero, 17 de marzo, 20 de junio y 11 de diciembre de 1978, 6 de junio de 1979, 19 de junio, 4 de julio, 27 de junio, 29 de septiembre y 18 de diciembre de 1979; 26 y 27 de marzo y 14 y 25 de mayo de 1980, 3 de junio y 17 de noviembre de 1980, 26 de octubre de 1983, 1 de marzo y 30 de abril de 1984...).

La doctrina más autorizada se ha manifestado concorde con la tesis jurisprudencial mayoritaria. Así, los profesores E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO observan que «descansa esta doctrina en tres argumentos del todo convincentes». En primer término, el dato elemental de que el planeamiento sólo es ejecutivo a partir de su publicación, por lo que su aplicación a solicitudes anteriores supondría otorgarle eficacia retroactiva. De otro lado, la Administración, para evitar la realización de actos conforme a una ordenación en trance de sustitución por otra y más allá de su vigencia, cuenta con el instrumento específico de la suspensión de licencias, por lo que la utilización de estas últimas con dicha finalidad no resulta lícita. Y, en último término, si la técnica de la suspensión no puede jugar y la licencia debe otorgarse, pero contradice la futura ordenación, la solución nunca puede ser la aplicación de ésta para la denegación de la licencia, y sí solo la que expresamente establece el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales; la revocación de la licencia por haber sobrevenido circunstancias (la nueva ordenación) que de haber existido a la sazón habrían motivado su denegación» (en *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Cívitas, 1981, pág. 663).

La *sentencia de 24 de noviembre de 1974* contiene en sus Considerandos una excelente síntesis de las razones que fundamentan la tesis mayoritaria, de la que son estos párrafos:

«El acto de solicitud de licencia, si bien distinto por su índole y teleología de la pretensión frente a otra persona en proceso jurisdiccional, coincide con ella en el aspecto de implicar declaración de voluntad afirmativa de que el contenido del *petitum* es conforme con el ordenamiento jurídico, en este caso el urbanístico en cuanto rector de esta clase de intervención administrativa, y ello determina que tal solicitud se configure por el interesado sobre una situación fáctico-jurídica, tan sólo susceptible de definirse con referencia a la fecha de presentación, punto temporal en que convergen la normativa entonces vigente con

la concreta pretensión, circunstancia que no se daría si fundada la solicitud sobre normas entonces en vigor, se denegara invocando otras que entraron a regir más tarde, infiriéndose de lo expuesto que la regla general en la materia examinada es la de irretroactividad, en concordancia con los principios rectores del artículo 2.º del Código Civil, y 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo, debiendo, por tanto, las excepciones a aquella regla, como tales de interpretación restrictiva, derivar de la nueva norma o, de disposición que, con carácter general, acepte un grado de interés público actuante en términos de retroactividad, sin que las abstractas invocaciones a aquellos superiores intereses... resulten suficientes para legitimar concretas denegaciones, cosa distinta a suspender las concesiones de licencia ajustadas a la legalidad vigente al tiempo de formularse su pretensión procesal..., interpretación que no reporta merma en las facultades tuitivas del interés público correspondiente a la Administración, y sólo contradice eventuales inactividades en el ejercicio de otras legalmente señaladas como era la distinta medida de suspensión, si el alegado interés preeminente así lo hubiere requerido.»

Y, aludiendo a las concretas circunstancias del proceso, añade:

«Que la aprobación definitiva del Plan no fue eficaz para los administrados, hasta que obtuvo publicación, requisito que es regla en los actos administrativos de carácter general, y de modo sistemático en el ordenamiento administrativo se exige, ..., en línea de cuya aludida regla, también los planes urbanísticos necesitan ser publicados para comunicar vigencia a su aprobación definitiva como actos-norma, coherencia sistemática que impide interpretar en la Ley del Suelo su artículo 44 en el sentido de que la estricta aprobación del nuevo Plan, sin necesidad de publicación anterior a la solicitud de licencia, faculte para denegar ésta, ... pues tal hermenéutica, además de contradictoria con la terminante disposición de dicho artículo 44 sobre momento ejecutivo del Plan, también se opone al principio general de vigencia referenciado, trasunto administrativo del artículo 1.º del Código Civil.»

En la sentencia transcrita hay elementos fundamentales para el entendimiento del problema, a saber: a) la aplicación del planeamiento ulterior a la solicitud resulta vedada por el principio de irretroactividad de las leyes, si bien el juzgador introducía posibles excepciones al principio que hoy serían recusables por contradictorias con el artículo 9.º de la Constitución; b) el aseguramiento del interés público tiene otro

cauce específico, la suspensión de licencias; y *c*) cuando el Plan no ha sido publicado tras su aprobación definitiva, no hay cuestión de norma aplicable, porque aquél no existe con eficacia para los administrados sino tras su publicación. Sin tan completa dialéctica, pero en la misma línea argumental, se mueven, en fin, las demás sentencias del Tribunal Supremo a que hemos hecho referencia, de cuya hermenéutica concreta hacemos gracia, salvo en el tercero de los argumentos, el que niega el problema antes de la *publicación* del Plan, en el que pueden recordarse los siguientes pronunciamientos: «Que en la fecha de solicitarse la licencia de obras no estaba vigente el Plan Parcial de ordenación del sector urbano... *pues entonces aún no se había publicado la aprobación definitiva* en el "Boletín Oficial de la Provincia", según exigen para su obligatoriedad los artículos 35 y 44 de la Ley del Suelo» (*sentencia de 28 de septiembre de 1973*); «no es posible denegar una autorización exclusivamente por discrepancia con el trazado viario de un Plan que aún no se halla aprobado, porque a tenor del artículo 44 de la citada Ley del Suelo, sus normas no son aplicables hasta que haya sido publicada su aprobación definitiva» (*sentencia 11 de diciembre de 1978*), «que no cabe imponer limitaciones con *pretexto de futuros planes*» (*sentencias de 28 de noviembre de 1977 y 6 de junio de 1979*); «no puede denegarse por razón de una futura ordenación» (*sentencia de 8 de febrero de 1969*)...

Si bien se mira, en todos estos casos el problema no debería siquiera plantearse, pues no cabe colisión entre normas cuando una de ellas no ha sido publicada, pues esta circunstancia equivale, pura y simplemente, a su inexistencia.

II. ORIENTACIÓN MINORITARIA: RETROACTIVIDAD ABSOLUTA

Aunque minoritaria, la tesis contraria nunca ha dejado de ser operativa por completo. El doble argumento que se descubre en la lectura de las sentencias que se adscriben a esta línea sería: *a*) la protección del interés público requiere la preeminencia del nuevo ordenamiento, pues en otro caso estarían autorizando actividades «fuera de ordenación»; y *b*) otra solución equivaldría a la «ultraactividad en la norma derogada», en perjuicio de la que se encuentra vigente en el momento de conceder la licencia, formulación que no es sino el contraargumento del principio de irretroactividad, ideológico y sin fundamento jurídico, que pretende la supuesta coincidencia del progreso social y del interés público con la norma nueva, y correlativamente supone que la irretroactividad equivale a regresión, conservadurismo y preeminencia de intereses particulares sobre los públicos.

Nos encontramos así con sentencias que abonan pura y simplemente la tesis de la retroactividad absoluta del nuevo planteamiento (las citadas de 27 de junio de 1968, 9 de mayo de 1970, 3 de febrero de 1971, etc.), pero también con otras más matizadas, que propugnan una retroacti-

vidad relativa, como la *sentencia de 27 de octubre de 1979*, conforme a la cual, en síntesis, si la solicitud de licencia se presenta inmediatamente antes de un cambio de ordenación, de modo que, entre la presentación de aquélla y la entrada en vigor de éste no media el tiempo establecido en el artículo 9.º del Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales, para la concesión de la licencia, se aplicará la nueva y no la vieja ordenación.

La *sentencia de 22 de febrero de 1982* (Ar. 1616) fue más allá, sin duda, al no establecer un criterio tan medido de determinación de la norma aplicable, señalando que la regla de aplicación de la ordenación vigente al tiempo de la solicitud de licencia era improcedente «*cuando la solicitud se hace en forma coetánea o próxima al momento en que se inicia el procedimiento de modificación del planeamiento, a fin de evitar la anomalía que es autorizar unas obras que, desde el momento de su iniciación, van a ser consideradas fuera de ordenación, ...*». Obsérvese, por tanto, que aquí hay algo más que retroactividad, pues lo que se impone es nada menos que la aplicación de una norma inexistente y futura, cuya simple previsión (antes de su publicación) se hace prevalecer sobre la norma vigente.

En el mismo sentido, las sentencias de 14 y 20 de abril, 23 de septiembre y 14 de octubre de 1983. La *sentencia de 29 de octubre de 1985* no discute todavía que la regla general siga siendo la de aplicar la legalidad urbanística vigente al tiempo de la solicitud de licencia, pero considera que esa regla debe excepcionarse

«en el sentido de conceder *eficacia jurídica a las actuaciones administrativas que se encuentran en proceso de elaboración y aprobación en el momento de formularse la petición de la licencia*, aplicándolas a éstas cuando resulten culminadas por sus trámites normales ... que existen *casos especiales* en que la aplicación automática de aquella doctrina general conduce a la concesión de licencias que, en tiempo inmediatamente posterior a su petición se evidencian ser *contrarias a una nueva o inminente legalidad* con las consecuencias perturbadoras que ello supone dentro de los principios que informan el Derecho Urbanístico».

Esta doctrina conducía, en definitiva, no sólo a la negación de la regla general (aparentemente respetada) de aplicación de la ordenación urbanística vigente al tiempo de la solicitud, sino, lo que es es más grave, a la negación de toda regla, sustituida por el arbitrio del juzgador, que en cada supuesto podría apreciar si estaba o no ante un *caso especial* en que cabía aplicar la nueva o la *futura* ordenación, dando así retroactividad a normas todavía inexistentes, todo ello justificado por los superiores intereses públicos que se supondrían mejor protegidos por la nueva, inminente o futura ordenación.

Quizá para corregir tan peligrosa doctrina, la *sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 1986* (Ar. 4590) insiste

en la excepcionalidad de su aplicación, con estas palabras que se extraen del cuarto de sus Considerandos:

«Es necesario considerar, finalmente, los efectos de la doctrina sentada por la Sala en su sentencia de 22 de febrero de 1982, y respecto de ella es primordial concretar que se refiere a una licencia para edificar sobre unos terrenos cuya nueva calificación era de transformación del uso existente en parques y jardines, con lo que es claro, como la misma sentencia señala, que el caso se halla en la excepción de la transitoria séptima... y aunque es cierto que posteriormente la sentencia hace una disgresión sobre las matizaciones de la doctrina general, según la cual las licencias se rigen por el planeamiento vigente en el momento de su solicitud, concretando que tal doctrina es inaplicable cuando la solicitud se hace en forma coetánea o próxima al momento en que se inicia el procedimiento de modificación del planeamiento, a fin de evitar la anomalía que es autorizar unas obras que, desde el momento de su iniciación, van a ser consideradas fuera de ordenación, con todos los inconvenientes que esta calificación tiene, esta matización lógica, en cuanto tiene su base en la evitación de un posible *fraude*, cede cuando la situación se halla prevista y regulada por el propio ordenamiento urbanístico, cual en el caso acontece, siendo de señalar que este mayor abundamiento de la sentencia, se limita a una manifestación de las matizaciones indicadas, sin que aparezcan considerados los antecedentes determinantes de la *situación excepcional* examinada.»

La excepcionalidad quedaría así vinculada a: *a)* la oposición frontal de los usos del suelo contemplados en las ordenaciones vigente y futura (edificación *versus* parques y jardines); *b)* fraude intencional del solicitante de la licencia.

III. JURISPRUDENCIA MÁS RECIENTE: RETROACTIVIDAD RELATIVA

El camino iniciado por la sentencia de 27 de octubre de 1979 (doctrina que hemos denominado de *retroactividad «relativa»*), que postula la aplicación de la nueva ordenación sólo cuando ésta se encuentre vigente dentro del plazo que para la tramitación de la licencia otorga el artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, se reafirma, entre tanto, en las *sentencias de 1 de diciembre de 1981* (Ar. 5338), *3 de febrero, 30 de junio y 2 de noviembre de 1982* (Ar. 831, 5246 y 7046, respectivamente) y *12 y 19 de noviembre de 1984* (Ar. 5770 y 6221).

Esta doctrina es la que se reitera en la *sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 22 de enero de 1988* (Ar. 335), según la cual:

«La concesión de licencias de obras debe acomodarse al planeamiento en vigor en el momento de la decisión, siempre que ésta se adopte oportunamente, es decir, dentro de los plazos fijados en el artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, e, inversamente, de acuerdo con las normas urbanísticas válidas en el tiempo en que se solicitaron, si la resolución fue extemporánea.»

Pero la sentencia no se conforma con la afirmación de la doctrina, sino que invoca como fundamentos suyos los siguientes:

«a) En el procedimiento administrativo la instancia del particular que lo abre es sólo el primer eslabón de una cadena que no se cierra hasta que la Administración pronuncia la última palabra, por lo que, en términos generales, aquélla no está vinculada sino al ordenamiento vigente en el momento de su decisión.»

«b) Sería absurdo conceder una autorización para la realización de una construcción que, desde el mismo momento en que se otorgue, nace frustrada por el vicio de hallarse fuera de ordenación, lo que equivale a dictar un acto infringiendo el ordenamiento jurídico aplicable, en ese momento.»

«c) Si, una licencia deberá ser revocada cuando desaparezcan las circunstancias que motivan su otorgamiento, o sobrevinieran otras que, de haber existido, habrían justificado la denegación ... el absurdo es igualmente manifiesto si, a pesar de ello, la licencia se otorga para tener que revocarla inmediatamente después.»

Y «d) Sin que, por último, pueda esgrimirse la teoría del derecho adquirido del peticionario, ya que el derecho en su efectividad práctica no puede considerarse existente *a priori*, porque constituye sólo un derecho en potencia, que sólo se convierte en acto mediante las comprobaciones pertinentes y la remoción de las limitaciones existentes, lo que no tiene lugar hasta que la Administración se pronuncia sobre el particular.»

De los antecedentes, tenidos en cuenta por la sentencia, se deduce, por lo demás, que en el transcurso del plazo de obtención por silencio positivo de la licencia se había *publicado* en el «Boletín Oficial de la Provincia» la aprobación *definitiva* del proyecto de revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Palma de Mallorca. No se trata, por tanto, de aplicar normas futuras o inminentes, o de normas cuyo

procedimiento de elaboración se hubiera iniciado, sino de *normas publicada y vigentes al tiempo de resolver*.

La posibilidad de aplicar la nueva ordenación se extiende no sólo durante el plazo de dos meses que el Ayuntamiento tiene para resolver, sino al subsiguiente de un mes, tras la denuncia de la mora, de la Comisión Provincial de Urbanismo en los casos en que deba intervenir. Así lo declara expresamente la *sentencia de 6 de febrero de 1988* (Ar. 775) de la misma Sala Cuarta, en el tercero de cuyos fundamentos jurídicos leemos que:

«Es doctrina consolidada de esta Sala, la de que las licencias de obras deben acomodarse en su concesión al planeamiento en vigor al tiempo de su otorgamiento, siempre que éste se verifique oportunamente, es decir, dentro de los plazos fijados por el artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, ..., e inversamente, en el caso contrario...

Ahora bien, tales plazos no deben entenderse únicamente referidos a los que el Ayuntamiento tiene para decidir acerca de la concesión o denegación de la licencia, sino extensivos al que se concede a las Comisiones Provinciales de Urbanismo cuando en los casos procedentes las mismas deban intervenir subrogatoriamente por la no decisión municipal en los suyos, pues en estos supuestos... no cabe hablar de dos distintos procedimientos con particulares plazos, sino de un único procedimiento integrado por dos fases en las que los sucesivos plazos no pierden su interdependencia.»

También en el caso de Autos el Plan revisado se había *publicado antes* del transcurso del mes siguiente a la denuncia de la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo, lo que determinó su aplicación en lugar del preexistente planeamiento.

La *sentencia de 14 de marzo de 1988* (Ar. 2164) de la misma Sala que las precedentes reitera la misma doctrina, pero añade un nuevo argumento al señalar que:

«Las licencias han de concederse o denegarse conforme al ordenamiento urbanístico vigente al tiempo de resolver, siempre que se resuelva dentro del citado plazo, debiendo en otro caso, por el contrario, atenderse la Administración al que regía cuando la solicitud se dedujo, porque... ello es una exigencia lógica en cuanto constitutiva de la garantía, de que, tratándose de una materia eminentemente reglada, no quede al arbitrio de aquella eludir la aplicación de la normativa precedente a través del expeditivo procedimiento de dilatar la decisión con trámites que pueden ser innecesarios, o con una inactividad que puede dar lugar

a la vigencia de un régimen urbanístico nuevo que impida la concesión o, en otros términos, que la arbitrariedad administrativa haga legalmente imposible lo que estaba permitido por la Ley, en el momento en que, amparándose en ésta, el administrado solicitó la licencia, bien entendido que a este carácter reglado ha de atenerse no sólo la autoridad municipal sino la Comisión Provincial de Urbanismo, en el supuesto de que asuma la competencia de aquélla para resolver cuando la mora de la misma se denuncie.»

Las sentencias transcritas parecen, por consiguiente, haber enunciado una regla opuesta a la doctrina mayoritaria precedente, la de aplicar la ordenación urbanística vigente en el momento de la resolución. Pero, si bien se mira, no hay tal, sino la introducción de una excepción a la regla general, que podría definirse en los siguientes términos: la licencia se rige por la ordenación vigente al tiempo de la solicitud, salvo que ésta hubiera sido sustituida o modificada dentro del plazo en que opera el silencio positivo para la adquisición de la licencia, en cuyo caso será de aplicación la nueva ordenación. El matiz no me parece baladí, pues así formulada, como excepción a la regla general, su interpretación habrá de ser restrictiva, y someterse al correlativo cumplimiento estricto en cuanto al plazo, y en cuanto a la vigencia de la norma, haciendo inaplicables las ordenaciones sobrevenidas fuera de aquél, por próximas que se encuentren en el tiempo, y con mayor razón aquellas ordenaciones en relación con las cuales simplemente se hayan iniciado los trámites de elaboración, o que, a pesar de su aprobación definitiva, no hayan sido objeto de publicación.

Las sentencias referidas, sin embargo, se mueven (quizá pendularmente) hacia la definición de una regla por oposición a la enunciada por la Jurisprudencia tradicional, o, como mucho, hacia la idea de que hay dos reglas, en función de que la ordenación hubiera cambiado, o no, dentro del plazo de resolución en que se produce el silencio positivo. No hay que advertir el riesgo, en presencia de dos reglas, de que el inestable equilibrio que ellas suponen se rompa hacia un lado, vencido por la siempre presente tentación de la retroactividad.

IV. CRÍTICA

Recapitulando cuanto llevamos dicho, nos encontramos con tres líneas jurisprudenciales en presencia: 1.ª) la Jurisprudencia tradicional mayoritaria, que aboga por aplicar la ordenación vigente al tiempo de solicitar la licencia, posición que, a partir de 1984, parece batirse en retirada, al menos en cuanto al enunciado de la tesis como regla general; 2.ª) la posición contradictoria, que pretende que la norma urbanística de aplicación ha de ser la vigente al tiempo de la resolución, cualquiera que sea la fecha en que ésta se produzca, y más aún, que la ordena-

ción vigente al tiempo de la solicitud debe ser inaplicada por el solo hecho de que se hayan iniciado los trámites para su eventual modificación, al menos en circunstancias especiales que tendrá en cuenta el juzgador a su libre arbitrio. Línea jurisprudencial que tampoco cuenta con sentencias recientes, a partir de 1985, pero no ha sido expresamente desautorizada por la ulterior Jurisprudencia del Tribunal Supremo, sino al contrario, confirmada por la sentencia de 14 de mayo de 1986, al delimitar las circunstancias excepcionales en que podrá ser aplicada; y 3.ª la posición, consolidada en las últimas sentencias, que pretende, en suma, acudir a la doble regla de aplicar una u otra ordenación, en función de que la nueva haya entrado en vigor (tras su publicación) durante el plazo del silencio positivo de adquisición de la licencia, o fuera de él.

Ciertamente que esta última línea jurisprudencial resulta preferible a la segunda, en la medida en que ésta concita, en el máximo grado, inseguridad jurídica, retroactividad, eficacia de normas no publicadas y libre arbitrio del juzgador. Pero aún eliminadas tales consecuencias, persiste un mínimo de retroactividad de la ordenación posterior frente a la vigente en el momento de la solicitud, momento que es el determinante de la situación fáctico-jurídica de aquélla y del proyecto técnico correspondiente, siendo los argumentos esgrimidos para imponer la nueva norma semejantes a los que se invocan para imponer la retroactividad máxima. Sería preferible, por tanto, la vuelta a los principios de la primera Jurisprudencia, porque la Administración tiene en sus manos los instrumentos necesarios (suspensión de licencias, revocación, etc.), para que prevalezca el interés general, sin necesidad de recurrir a la retroacción del nuevo ordenamiento, en tanto que a los Jueces corresponde aplicar el Derecho y no satisfacer los intereses generales. Pero no es el menor de éstos que el Derecho no sea agraviado ofendiendo el esencial valor de la seguridad jurídica que toda retroactividad ocasiona. Quizá por ello haya que ser inflexibles en este punto en el que, de las pequeñas retroacciones, se pasa, insensiblemente, a la nuda e incondicionada retroactividad, con cuyo imperio se niega, como señalara RADBRUCH, el imperio mismo del Derecho.

José María FERNÁNDEZ PASTRANA
Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Complutense.
Técnico de Administración Civil del Estado (excedente)