

Alineaciones y licencias de obras

por

FRANCISCO RODRIGUEZ DE HARO

Diplomado en Administración Local

Resultaría hartamente aburrido para nuestros lectores, bastante impuestos en estas materias, que nos detuviésemos a razonar tanto sobre la necesidad de que todas las poblaciones en general y las que pasan por una crisis de crecimiento en particular, cuenten con sus correspondientes Planes generales de ordenación urbana; como sobre los inconvenientes que se derivan de un desarrollo urbanístico sin pauta o anárquico. Mas todos sabemos que, pese a lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley de Régimen local (1), hay muchísimos pueblos pequeños que carecen totalmente de Planes urbanísticos, y no pocas poblaciones de importancia que aun contando con un Plan general más o menos moderno, tienen sus Planes parciales pendientes de aprobación definitiva por la Comisión de Urbanismo competente (2). Y no es que pretendamos acusar de negligencia a las Corporaciones y

(1) Art. 134. «En todo Municipio se formará, en el plazo máximo de tres años, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, un Plan general de urbanización que comprenda la reforma, ensanche, higienización y embellecimiento de su aglomeración urbana, incluidas las superficies libres. Será indispensable acompañar a dicho Plan los proyectos de instalación de servicios obligatorios que, como mínimos, se señalan a cada Municipio por esta Ley».

(2) Art. 28 de la Ley del Suelo. «La competencia para aprobar definitivamente los Planes y proyectos, corresponderá: ...b) A la Comisión central de Urbanismo si se tratare de Planes relativos a capitales de Provincia o poblaciones de más de cincuenta mil habitantes; y c) a las Comisiones provinciales de Urbanismo en los restantes casos...»

organismos respectivos, pues no nos pasa inadvertida ni la incapacidad al respecto de los modestos Municipios, ni la insuficiencia de los medios técnicos y económicos de las Diputaciones en orden a la función que les encomiendan los apartados 5 y 6 —letras a) y b)—, del artículo 255 de la Ley de Régimen local (3), para atender —en el corto plazo que fija el referido artículo 134—, con la ayuda «en la redacción de estudios y proyectos» urbanísticos a tan innumerables entes locales como carecen de ellos, ni, finalmente, de la indudable acumulación de trabajo que recae sobre los mencionados organismos superiores —central y provinciales—, en su misión de censura y aprobación definitiva de aquellos documentos urbanísticos. Pero el hecho es innegable y sus consecuencias tangibles; por lo que nos proponemos hacer una breve exposición del problema, no como aportación de ideas o fórmulas nuevas que no sean del dominio de todos los iniciados en la materia, sino como simple propósito de resumir los diferentes casos y circunstancias que suelen presentarse, para facilitar el desenvolvimiento en la práctica a aquellos que no hayan tenido tiempo de meditar sobre ello y de trazarse una clara línea de actuación al respecto.

Esa carencia de Planes o la demora en la aprobación de los parciales de desarrollo o de modificación de los existentes, suele complicarse gravemente, allí donde el crecimiento de la población se impone de un modo incontenible, con el desarrollo de los referentes a la construcción intensiva de viviendas que los organismos encargados de fomentar éstas estimulan a un ritmo mucho más rápido que el que lleva la ordenación urbana.

De un lado, ello da lugar a la improvisación de polígonos aislados, que se ubican en las zonas de menos costosa expropiación y urbanización, es decir, de más fácil ensanche por el menor valor de los terrenos y por las menores dificultades to-

(3) Art. 255. «5. También cooperará la Diputación en la redacción de Planes de urbanización...». «6. Las formas de cooperación, serán: a) *Orientación económica y técnica*; b) *Ayudas de igual carácter en la redacción de estudios y proyectos*».

pográficas de éstos. Solución que, pese a sus secuelas de los también improvisados proyectos de abastecimiento de aguas, saneamiento, alumbrado, comunicaciones, etc. —estudiados con precipitación y con defectuosas conexiones, muchas veces, a sus respectivas redes generales—, pudiera decirse que evita un mal peor: la aparición de barriadas de «chabolas» construidas por familias que, necesitadas de refugio, no encuentran la casita o vivienda al alcance de sus modestos medios. Fenómeno social y urbanístico éste del «chabolismo», que es realmente inevitable como producto de una actividad a la desesperada —muchas veces nocturna—, que resulta difícil, por no decir imposible, de vigilar, a menos de tener acordonado permanentemente con celadores todo el perímetro urbano; cuya actividad se nos descubre cada día con el hecho consumado de esos falsos «hogares», en los que las familias se hacinan en la más lamentable promiscuidad, y cuyo desalojamiento todos sabemos cuán violento resulta de no ir acompañado con la entrega de las llaves de nuevos hogares humanamente dignos y confortables.

Y de otro lado —que es lo que constituye el objeto principal de este modesto trabajo—, no siendo *ejecutivos* los Planes generales y parciales de ordenación hasta que hayan obtenido la aprobación superior, según disponen los artículos 278 de la Ley de Régimen local (4) y 44 en relación con el 28 y 32-2 de la del Suelo (5), la demora de tal formalidad plantea una situación

(4) Art. 278. «Tanto la Comisión provincial de Servicios técnicos como la Comisión central de Urbanismo examinarán los proyectos desde el punto de vista técnico sanitario, debiendo señalar en ellos las deficiencias que conciernan en este respecto. Examinado un proyecto, será devuelto a la respectiva Corporación municipal para que subsane los defectos de que adolezca, sin cuyo requisito no será ejecutivo el acuerdo».

(5) Art. 44. «Los Planes, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos serán inmediatamente ejecutivos, una vez publicada su aprobación definitiva, y si se otorgase a reserva de subsanación de deficiencias, mientras no se efectuare, carecerán de ejecutoriedad en cuanto al sector a que se refieran».

Art. 32. «2. La Corporación u organismo que hubiera redactado el Plan o proyecto, en vista del resultado de la información lo aprobará *provisionalmente*, con las modificaciones que procedieran, y lo someterá al Consejo nacional o a la Comisión de Urbanismo competente para otorgar la aprobación *definitiva*, a fin de que lo examinen en todos sus aspectos y decidan en plazo de seis meses desde

de «interinidad de alineaciones» que hace difícil la postura de la Administración en orden al otorgamiento de licencias de construcción, en los tres supuestos que suelen presentarse en la práctica —aunque puedan reducirse a dos, ya que el primero no ofrece dificultad como veremos—.

Las peticiones de licencias de construcción pueden referirse a terrenos en los que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

A) Sujetos a un Plan de ordenación anterior, vigente en la actualidad, y afectados por un Plan nuevo —pendiente de aprobación—, *en los que las líneas de ambos, en cuanto a la parcela a edificar, coincidan.*

B) En el mismo supuesto —Plan en tramitación que modifique al actual—, cuando las líneas proyectadas *no coincidan* con las vigentes; y

C) No sujetos a Plan de ordenación alguno —ni actual ni en estudio— y sin otras líneas que las de edificaciones existentes.

En el caso A) no hay problema. Como las construcciones proyectadas se ajustan a las alineaciones oficiales —vigentes y futuras—, si no adolecen de otros defectos de Ordenanza, la licencia debe otorgarse.

En cuanto al supuesto B), hemos de considerar una solución provisional que autoriza la Ley de Régimen del Suelo, consistente en la suspensión por un año, prorrogable por otro, del otorgamiento de licencias, al amparo de su artículo 22 (6), con el fin de poder estudiar el Plan de ordenación; si bien dentro del

el ingreso del expediente en el Registro, transcurrido el cual sin comunicar la resolución, se entenderá aprobado por silencio administrativo.

(6) Art. 22. «1. Los órganos competentes para la formación de un Plan podrán acordar y habrán de publicar en el «Boletín Oficial de la Provincia» la suspensión por un año del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y edificación en sectores comprendidos en un perímetro determinado, con el fin de estudiar el Plan de ordenación o su reforma».

«2. El expresado plazo será ampliable a otro cuando, dentro de aquél, se hubiere efectuado la información pública dispuesta en el artículo treinta y dos y no cabrá acordar nuevas suspensiones hasta que transcurrieren cinco años».

año deberá haberse *efectuado* (7) la información pública dispuesta en el artículo 32 (8) de la propia Ley, pues de lo contrario no se podría prorrogar por otro año la suspensión y quedaría ésta vencida a su término sin posibilidad de utilizarla de nuevo hasta transcurridos cinco años. Luego es fórmula recomendable para cuando el estudio de la nueva ordenación esté lo suficientemente avanzado o se cuente con unos previos cambios de impresiones o asensos, que permitan confiar en su rápida aprobación, ya que, sin tal probabilidad, la suspensión —que suele provocar casi siempre las consiguientes repercusiones en la especulación de terrenos edificables—, al tener que levantarla sin haber ultimado el Plan que la motivó, resultaría una medida contraproducente.

Pero en el supuesto de que ésta no se hubiera utilizado o, por el transcurso del año o de su prórroga sin haber conseguido la aprobación definitiva del Plan, tal suspensión hubiera quedado sin efecto, tendremos respecto al caso B):

Si, como legalmente es obligado —pues no se puede negar si el proyecto se ajusta a las líneas vigentes—, se da la licencia, puede ocurrir que a plazo más o menos largo, al aprobarse por la Superioridad las nuevas líneas en tramitación, quede la construcción autorizada, o retranqueada, o fuera de línea.

Y si, arbitrariamente, se concede la licencia conforme a las nuevas alineaciones proyectadas y aún no firmes— lo que no

(7) Por la frase «se hubiere *efectuado* la información pública», entendemos que haya transcurrido el mes natural, o los dos que para los Planes no redactados por el Ayuntamiento respectivo, señala el artículo 32, a fin de que puedan ser oídas las entidades y personas afectadas, antes de que transcurra el año de suspensión; pero no, como pretenden algunos, que incluso se haya resuelto sobre las reclamaciones dentro de ese año, pues si sumamos esos dos meses naturales, los que puede tardar la Corporación —aun sin dilaciones de trámite—, en aprobar provisionalmente el Plan y los seis meses que el Consejo nacional o la Comisión de Urbanismo competente tienen para otorgarle su aprobación definitiva —plazos todos señalados por el referido artículo—, la prórroga se haría casi siempre imposible, máxime si dichos superiores organismos no aprobasen el Plan en su primer examen y señalaran deficiencias de orden técnico y subsiguientes modificaciones a introducir en el mismo.

(8) Ya transcrito en la nota 5.

procede legalmente—, se corre el riesgo de que después la Superioridad no las apruebe, cayendo en las mismas consecuencias del supuesto anterior.

En uno y otro caso, el obligar a los propietarios a «meter» en la nueva línea definitivamente aprobada los edificios que la rebasen, implica para el Municipio la obligación de expropiar e indemnizar a los afectados; mas en el primero no cabría responsabilidad para nadie, por haberse ceñido la licencia a las líneas vigentes, mientras que en el segundo sí que tendría que responderse al Erario municipal de los perjuicios por indemnizaciones que, de no haberse aventurado a autorizar construcciones sujetas a líneas proyectadas y no aprobadas por la Superioridad, no se hubieran tenido que abonar.

La solución práctica —nunca legal, como veremos—, que por algunos Municipios se adopta en estos casos, es la de conceder la licencia a condición de que se renuncie por el titular de la misma a toda reclamación e indemnización que en el futuro pudiera corresponderle por verse obligado a adaptar las construcciones autorizadas a las líneas que resulten definitivamente aprobadas; condicionamiento que el afectado, ya por su prisa en aprovechar cuanto antes unos terrenos en los que ha invertido sumas cuantiosas, ya por el escepticismo con que la mayoría de la gente considera la posibilidad de una inmediata realización de Planes y proyectos de urbanización, viene aceptando sin titubear en gran número de casos.

Pero hay quienes no aceptan la condición, y, planteada la litis, el Tribunal Supremo, en reiterada Jurisprudencia sobre acuerdos municipales anteriores y posteriores (9) a la entrada en vigor de las leyes de Régimen local y del Suelo y al Reglamento de Servicios —que por imperativo de esta última en su ar-

(9) Sobre acuerdos anteriores a dichos preceptos: Sentencias de 2 de febrero y 20 de diciembre de 1952 y 15 de febrero de 1954, por ejemplo; y sobre resoluciones posteriores a aquéllos: Sentencias de 24 de marzo y 9 de diciembre de 1957, y de 18 de marzo y 31 de octubre de 1958.

título 165-2, regula la tramitación de licencias (10)—, viene sentando la doctrina de que los Ayuntamientos no pueden supe-ditar la concesión de éstas a que *sean aprobados* los Planes de urbanización que estén tramitándose; criterio basado en que «el otorgamiento de licencias municipales para obras y construcciones en terrenos privados, *no es un acto discrecional, sino reglado de la Administración*», por lo que no es admisible jurídicamente esa fórmula práctica del condicionamiento de las licencias, en casos dudosos, a la renuncia de todo posible recurso y de toda futura indemnización.

Así pues, como hemos dicho, en el caso de que la pretendida construcción se adapte a *líneas vigentes*, coincidan o no con las nuevas en tramitación, y cumpla todos los requisitos de la Ordenanza municipal correspondiente, *no se debe negar ni condicionar la licencia*, en evitación de que el interesado logre obtenerla por una sentencia judicial; y si el proyecto cuya autorización se solicita no se adapta a las líneas vigentes, aunque coincida con las futuras pendientes de aprobación, la licencia debe ser denegada.

Ahora bien: si el peticionario, por sí, espontáneamente, se ofrece a sufrir las consecuencias futuras resultantes de la aplicación de esas nuevas líneas el día que sean ejecutivas, por su cuenta y riesgo y con renuncia a toda futura indemnización, ¿la Corporación podrá aceptar esa renuncia y otorgar la licencia a riesgo y ventura para el interesado? Entendemos que no hay inconveniente en ello, porque la Jurisprudencia lo que rechaza es la imposición de la referida condición y de la renuncia, pero no creemos que se oponga a que el Ayuntamiento las acepte cuando se le ofrezcan.

En cuanto al caso C), hay que tener en cuenta tanto el artículo 138 de la Ley de Régimen local, que dice: «No podrá otorgarse licencia para construir en terrenos que no tengan la condición de solares edificables, sin que previamente se ejecu-

(10) Art. 165. «2. El procedimiento y condiciones de otorgamiento de las licencias se ajustará en todo caso a lo prevenido en el Reglamento de Servicios de las Entidades locales».

ten las obras que los doten de los indispensables servicios de higiene y saneamiento», como el 67 de la Ley del Suelo que prescribe igual prohibición «hasta que la respectiva parcela, por contar con los servicios mínimos de urbanización a que se refiere el artículo 63 (11), mereciere la calificación de solar»; porque si estas prohibiciones pueden darse incluso contando con Planes de ordenación aprobados y ejecutivos —cuando a los terrenos en ellos comprendidos aún no se hayan extendido los servicios públicos indispensables—, con mayor razón se darán en Municipios carentes totalmente de dichos Planes.

Mas en este último supuesto, que es el de nuestro referido caso C), al pretender construir en el llamado «suelo urbano» —terrenos edificados en un veinte por ciento de su extensión superficial (art. 66-2 de la Ley del Suelo)—, como la carencia de Plan de ordenación y consiguientes alineaciones oficiales y asimismo de los servicios de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado es imputable a la propia Administración municipal, por no haber cumplido sus obligaciones legales al respecto, no creemos pueda condenar *sine die* a los dueños de terrenos a no poder usar del derecho a edificar sobre los mismos, que les reconoce el artículo 348 del Código civil, a pretexto de las prohibiciones de los citados artículos 138 y 67 de las leyes de Régimen local y del Suelo, respectivamente; por lo que tendrá que conceder las licencias que se soliciten, señalándose por los técnicos la línea más racional en relación con las edificaciones existentes y exigiéndose desde el punto de vista sanitario que los proyectos contengan soluciones técnicamente perfectas de recogida y depuración de excretas y demás garantías higiénicas, que, por otra parte, la Fiscalía de la Vivienda ya habrá señalado en su preceptivo informe.

Y ahora, como supuesto que suele presentarse en los tres casos A), B) y C) de nuestro estudio, hemos de ocuparnos de las edificaciones en terrenos extra-urbanos, en lo que siempre

(11) Tales servicios mínimos consisten en que «...tenga pavimentada la calzada, encintado de aceras y disponga de los servicios de suministro de aguas, desagües y alumbrado público». Citado artículo 63, párrafo 3.

vinimos denominando extrarradio, y que hoy la Ley califica de «suelo rústico». Pero antes veamos qué se entiende por éste en el texto oficial.

La Ley de 12 de mayo de 1956 clasifica el territorio de los Municipios en «suelo urbano», de «reserva urbana» y «rústico». Llama urbano: «en los Municipios en que *existiere Plan de ordenación*», al integrado por los terrenos «comprendidos en el perímetro que defina el *casco* de la población» (siendo *casco* el conjunto de sectores urbanizados en los que «la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie edificable de cada polígono» —artículo 12-4—), por «los que estén urbanizados» y por «los que, aún sin urbanizar, se hallaren enclavados en sectores para los que ya existiere aprobado Plan parcial de ordenación» (artículo 63); y en los Municipios «que *carecieren de Plan de ordenación*», al integrado por «los terrenos comprendidos en un perímetro edificado al menos en el veinte por ciento de su extensión superficial» (art. 66-2). Denomina suelo de «reserva urbana» al constituido por «los terrenos comprendidos en un Plan general de ordenación para ser urbanizados y no calificables de suelo urbano» (art. 64). Y conceptúa como «suelo rústico», al que no es urbano ni de reserva urbana (arts. 65 y 66-3).

Pues bien, la facultad de edificar en el «suelo rústico» está también sujeta a determinadas limitaciones en orden al volumen, características, etc., de las edificaciones, según el artículo 69 de la propia Ley del Suelo (12), y ello implica la necesi-

(12) Art. 69. «...Segunda. La facultad de edificar se ejercerá en proporción de un metro cúbico, como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie, salvo en los casos siguientes: a) Construcciones destinadas a explotaciones agrícolas, silos o viviendas obligatorias en fincas mejorables, que respondan a Planes o normas del Ministerio de Agricultura; b) Construcciones o instalaciones necesariamente vinculadas a determinados terrenos; las que desarrollen un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico, que exija emplazarlas en el medio rural, y la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población, en todos los cuales podrán permitirse mayores volúmenes de edificación, según el procedimiento previsto en el párrafo tercero del artículo 46».

Art. 46. «3. El proyecto de modificación se someterá a información pública

ria intervención municipal, que a veces precisa hasta de los requisitos de la información pública y acuerdo con el *quorum* del artículo 303 de la Ley de Régimen local, así como la aprobación de la Comisión provincial o central de Urbanismo, según proceda (art. 46-3, al que remite el ya citado 69 de la primera Ley mencionada); por lo que para poder construir en el referido «suelo rústico», habrá que solicitar también la previa autorización, acompañando el proyecto de la obra con los correspondientes planos —entre ellos los de situación del terreno sobre el que se pretenda edificar—, es decir, que no existe libertad para construir en el extrarradio de la poblaciones ni discrecionalidad en cuanto a la resolución de las peticiones de licencias al efecto.

Respecto al ejercicio de la función policial sobre toda obra que tenga por objeto la construcción de hogares —sea cual fuere el terreno en que se vaya a realizar ésta y se halle o no el mismo afectado por Plan de ordenación—, en lo relativo a sus garantías de carácter higiénico-sanitario, resulta interesante examinar —siquiera sea de pasada—, la dualidad de competencias que se aprecia del examen de los textos legales en vigor.

Tenemos la Orden de 9 de abril de 1937, dictada con miras a la «debidá aplicación del Reglamento para la organización y funcionamiento de la Fiscalía de la Vivienda» —Reglamento de 4 de febrero del propio año, que no ha sido sustituido con posterioridad al Decreto de 23 de noviembre de 1940, de reorganización del servicio, ni derogado por éste (13)—, que en su norma primera dispone: «Ni en las capitales de Provincia, ni en los pueblos, cualquiera que sea su censo de población, po-

por plazo de un mes, y requerirá la aprobación de la Corporación municipal, con el *quorum* del artículo trescientos tres de la Ley de Régimen local, y de la Comisión provincial o central de Urbanismo, según procediere, con los mismos requisitos».

(13) El artículo 12 del Decreto, dice: «Por el Ministerio de la Gobernación se dictarán las *disposiciones reglamentarias* para la aplicación de los artículos que anteceden»; pero no deroga ni el Reglamento ni la Orden citados, cuya vigencia reconoce la Orden circular núm. 63 del Fiscal superior, de 30 de noviembre de 1945, en el penúltimo párrafo de su preámbulo.

rán efectuarse por particulares o empresas obras de *nueva planta, reparación o reforma, con destino a viviendas familiares o colectivas, sin la previa licencia del Ayuntamiento*»; pero como la misión de la Fiscalía es la inspección y vigilancia de la salubridad e higiene de las viviendas y locales destinados a la permanencia de las personas, o sea, como dice el artículo primero del referido Decreto, «velar por las condiciones de salubridad e higiene de la morada humana», de ahí porqué el apartado C) de la norma primera de la Orden antes citada, disponga en cuanto a la expedición de licencias de construcción de nuevas viviendas, ampliación o reforma de las existentes, que «los Ayuntamientos *se limitarán* a la comprobación de los preceptos de las Ordenanzas municipales en cuanto a alineaciones y rasantas, planos de urbanización, ensanches, etc.», lo que supone una exclusión de la competencia municipal en orden a las condiciones sanitarias de las viviendas.

Y así lo confirma el propio Decreto ya mencionado, cuando en su artículo 5.º señala como atribuciones de la Fiscalía de la Vivienda: «1.º Vigilar las obras *de construcción y reforma*, para evitar la infracción de disposiciones *sobre sanidad* de las viviendas. *A este efecto intervendrá en la aprobación municipal de proyectos* y en la comprobación de que se han ejecutado conforme a aquellas disposiciones. *Será necesaria su conformidad para la concesión de permisos de obras y para la licencia de habitabilidad de fincas nuevas*» (14).

Apreciamos entre la amplia competencia que sin limitaciones asigna a los Ayuntamientos la Ley de Régimen local en su artículo 101, tanto en el texto de 1950 como en el de 1955, referente no sólo a la «gestión urbanística en general» —letra a)—, sino a la «salubridad e higiene» en varios aspectos «*e higiene de las viviendas*» en particular —letra c)—, y «policia de la construcción —letra h)—, una manifiesta contradicción con la mediatización de estas facultades establecida por el De-

(14) La Orden de 16 de septiembre de 1943, exige la cédula de habitabilidad de toda morada humana.

creto y Orden examinados, que la Ley de Sanidad nacional de 25 de noviembre de 1944, en su base vigésimonovena —«Viviendas»— confirma como atribuciones de la Fiscalía superior de la Vivienda en orden a los proyectos de nuevas edificaciones y expedición de la cédula de habitabilidad, y si bien afirma que «los médicos municipales... serán los encargados de realizar estas intervenciones», éstos no actúan realmente como agentes del Municipio, sino «en función delegada» de dicha Fiscalía (15); por lo que no hay ninguna competencia compartida: hay una evidente eliminación de atribuciones en este aspecto —sanitario e higiénico—, que hace letra muerta del apartado c) del artículo 101 de la Ley de Régimen local, y siendo ésta de fecha más reciente que todas esas disposiciones reseñadas, ha debido reflejar en su texto esta situación tan especial, ya que, por otra parte, el Ministerio de la Gobernación aún no ha redactado «un Reglamento de acuerdo con las Entidades oficiales que entiendan en materia de vivienda y en el que *se concreten y unifiquen* las actividades de cada una de ellas, definiendo las diferencias a tener en cuenta en los medios, zonas y actividades a que se refieren», según previene el último párrafo de la citada base de la también reseñada Ley de Sanidad.

Por tanto, los Ayuntamientos tendrán que seguir oyendo previamente a la Fiscalía, cuyo informe será vinculante, en sus resoluciones sobre licencias de obras de edificación y reforma de viviendas; siendo tal la primacía de dicho superior organismo al respecto, cual la pone de manifiesto el Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 15 de julio de 1941, resolviendo una cuestión de competencia entre el Gobierno civil de P.... y el Juzgado municipal de la propia capital, en el que se declara que la facultad de los inquilinos de exigir a los arrendadores el cumplimiento de la obligación que les impone el artículo 1.554 del Código civil, *es una acción en interés particu-*

(15) Puede verse el artículo 32-9.º del Reglamento de Personal de los Servicios sanitarios locales de 27 de noviembre de 1953, y la norma segunda de la repetida Orden de 9 de abril de 1937 —en la que se aclara que dichos funcionarios actúan en «funciones de Inspectores municipales de Sanidad»—.

lar, pero, creada la Fiscalía de la Vivienda «que tiene, entre otras atribuciones, la de ordenar e imponer coactivamente a los propietarios la ejecución de *obras necesarias para la higiene y salubridad* de los inmuebles arrendados», ella actúa *por razones de interés público*, por lo que incumbe a la misma y no a los Tribunales el ordenar la realización de obras de la expresada naturaleza.

Finalmente, y para terminar nuestro modesto y breve trabajo, vamos a examinar, por la relación que guarda con la materia y aunque ello para la mayoría de nuestros lectores no constituya una novedad, el hecho, muy frecuente, de la obra comenzada sin la debida autorización y que, al disponerse su paralización, el interesado alega estar en el supuesto de la licencia de obras que se estima obtenida por la doctrina del silencio administrativo.

En estos casos dudosos que han sido objeto de nuestro estudio, en los que los componentes de las Corporaciones se encuentran confusos y presionados por respetos humanos en el trance de tener que denegar las peticiones de licencia, suele practicarse la política de «dar largas» a la resolución de expedientes, encontrándonos con la alegación, por parte de los interesados, de la doctrina del silencio administrativo positivo, por el transcurso de los dos meses que señala el apartado quinto, en relación con el séptimo, del artículo 9.º del Reglamento de Servicios de 17 de julio de 1955, para resolver dichas peticiones de licencias de construcción —plazo a contar desde la entrada de la solicitud en el Registro general de la Corporación—; si bien los que tal alegan, se olvidan de que el referido apartado séptimo del artículo 9.º, en su letra *a*), establece un requisito previo a cumplimentar para poder obtener tal otorgamiento tácito: el de acudir ante la Comisión provincial de Urbanismo o, en su defecto, de Servicios técnicos, denunciando la mora «y si en el plazo de un mes no se notificase al interesado acuerdo expreso, quedará otorgada la licencia por el silencio administrativo».

Y también se alega, cuando se trata de licencia para la construcción de viviendas subvencionadas, la Orden de 3 de diciembre de 1957 —del Ministerio de la Vivienda—, que da por otorga-

da la expresada licencia por el simple transcurso de los dos meses señalados en el apartado quinto del artículo 9.º del Reglamento de Servicios —sin más trámites—; pero entendemos que una Orden no puede prosperar contra el Reglamento —aprobado por Decreto—, por ser éste de rango superior; y por consiguiente, el mero transcurso de los dos meses sin la denuncia previa ante la referida Comisión provincial, no puede producir el otorgamiento tácito de la licencia en ningún caso.