

Dictamen, emitido a petición del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, sobre las atribuciones profesionales de los arquitectos en cuanto a las funciones técnicas en materia de urbanismo y edificación propias de las entidades locales.

Madrid, junio de 2004.

S U M A R I O

ANTECEDENTES.	4
CONSULTA.	6
DICTAMEN.	6
I. El estado de la cuestión de las atribuciones profesionales de los técnicos titulados ejercidas en favor de las Administraciones municipales, antes de la entrada en vigor de la Ley de Ordenación de la Edificación.	6
II. Los efectos de la Ley de Ordenación de la Edificación sobre las atribuciones profesionales de los arquitectos y los arquitectos técnicos.	9
A. Las expectativas puestas en la regulación de las atribuciones profesionales por la Ley de Ordenación de la Edificación.	9
B. Las prescripciones de la LOE sobre atribuciones profesionales de los técnicos titulados.	11
C. Los criterios de la LOE sobre distribución de competencias entre técnicos titulados no difieren de los vigentes bajo la Ley 12/1986.	14
III. Los arquitectos técnicos siguen sin tener capacidad para ejercer el control de la seguridad de las edificaciones cuando la proyección de las mismas les está vedada.	19
A. Las dudas planteadas.	19
B. El control de disciplina urbanística se extiende, necesariamente, al control de la seguridad de las edificaciones proyectadas.	19
C. El otorgamiento de licencias exige que la Administración compruebe la suficiencia del título académico y profesional del técnico autor del proyecto.	21
D. Límites a la capacidad de proyección de los arquitectos técnicos, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo:	24
1. El criterio básico: la seguridad.	24

2. El núcleo competencial propio de los arquitectos técnicos.	27
3. La relación entre la formación de los arquitectos técnicos y su capacidad de proyección limitada a las obras que carezcan de complejidad técnica constructiva.	29
4. Límites en materia de proyectos de urbanización.	30
5. Otros supuestos.	31
E. La LOE no ha ampliado la capacidad de proyectar de los arquitectos técnicos.	36
CONCLUSIONES	40

Por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España se requiere mi opinión en Derecho sobre las cuestiones que más adelante se dirán, teniendo para ello en cuenta los siguientes

A N T E C E D E N T E S

1. El Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, ha emitido una circular informativa tras la entrada en vigor de la Ley asturiana 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística, con el fin de recordar a los Ayuntamientos que, en aplicación de la legislación aplicable, "en todo procedimiento de concesión de licencia es preceptiva la emisión por **personal titulado competente** de informes técnicos y jurídicos". Y, "a modo informativo", se recuerdan las competencias que la Ley de Ordenación de la Edificación reserva a los Arquitectos y cuáles pueden ejercer los Arquitectos Técnicos. En el sentido siguiente:

"Competencias de los Arquitectos (artículo 12):

- Construcción de edificios para usos administrativo, sanitario, religioso, residencial (en todas sus formas), docente y cultural (en relación con art. 2.1.a).
- Construcción de edificaciones aeronáutica; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; telecomunicaciones; transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación (en relación con art. 2.1.b)
- Obras de aplicación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios (totales o parciales) que afecten a la volumetría, estructura, composición general exterior o los usos característicos del edificio (en relación con art. 2.2.b).
- Edificaciones catalogadas o que tengan algún tipo de protección ambiental o histórico-artística o que afecten a partes de éstos (en relación con art. 2.2c).

Competencias de Aparejadores y arquitectos (artículos 12 y 13):

- Todas las demás, según las disposiciones legales vigentes para cada profesión, según sus competencias específicas (en relación con art. 2.1.c).

Añade la Circular que, en cumplimiento del mandato recogido en el artículo 8.4 de la Ley del Suelo del Principado, se han creado "las Oficinas Urbanísticas Territoriales dotadas de servicios técnicos y jurídicos competentes (arquitecto superior y licenciado en derecho), al objeto de prestar el apoyo técnico y jurídico que los Ayuntamientos pudieran necesitar para el eficaz ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo, y en especial para la elaboración de aquellos informes que requieran una determinada titulación en función de la relación de competencias señalada anteriormente".

El referido artículo 8.4 de la Ley asturiana del Suelo establece, en efecto, que el Principado de Asturias "fomentará la acción urbanística de las entidades locales, prestando, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia técnica permanente que las mismas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias. A tal fin procederá a la creación de Oficinas Urbanísticas Territoriales".

2. La Circular descrita parece chocar con las pretensiones de los arquitectos técnicos o aparejadores del Principado, quienes sostienen que, de conformidad con la legislación aplicable y, en particular, tras la adopción de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, están capacitados para la emisión de informes sobre licencias urbanísticas de cualquier tipo.

Invocan, en apoyo de su tesis, un informe del profesor Cosculluela Montaner en el que se concluye que los arquitectos técnicos están cualificados por su titulación para ejercer como técnicos municipales -funcionarios o contratados- en materia de gestión y disciplina urbanística y para emitir informes sobre la adecuación a la legalidad urbanística de los proyectos que se presenten, aun cuando no estén facultados para elaborar ellos mismos dichos proyectos. Siempre, añade el dictamen, que tales informes no sean vinculantes para el órgano decisorio. Además, la labor de los técnicos en esta materia "no supone en ningún caso una valoración sobre la calidad técnica de los proyectos o de sus prescripciones, sino sólo una comprobación formal, una interpretación de los planos y condiciones, así como su contraste con los instrumentos urbanísticos a los que haya de ajustarse".

También parece favorecer esta tesis un artículo publicado en El Consultor (30 de julio de 2003) por el ex presidente del Tribunal Supremo, D. Pascual Sala Sánchez, en el que, teniendo en cuenta la Ley 12/1986, reguladora de las atribuciones profesionales de los Arquitectos Técnicos e Ingenieros Técnicos, y también la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, afirma que la "capacidad de los técnicos al servicio de la Administración Local que han de informar los expedientes de solicitud de licencias y procurar el necesario asesoramiento en materia de gestión y disciplina urbanística, debe resultar del contenido y naturaleza de los informes a evacuar en los mismos, en relación con los conocimientos que, en virtud de sus respectivos títulos académicos, les correspondan". Declara, a continuación, que la operación básica a realizar por los técnicos que deban asesorar a la corporación municipal en materia de gestión y disciplina urbanística "consiste en verificar si los proyectos de edificación o urbanización presentados cumplen la normativa, general o particular, en la zona o sector en que aquéllos se pretendan desarrollar y, en su caso, los aspectos derivados de las medidas especiales de protección de carácter ambiental o histórico-artístico". Pues bien, para dicha labor -se afirma- "el marco legal vigente no exige estar en posesión de una determinada titulación académica o profesional, por cuanto que tal operación no requiere, ni supone, una valoración de la calidad técnica del proyecto o de sus prescripciones, sino sólo la comprobación de su contenido formal, la interpretación de sus planos y condiciones y su contraste con los instrumentos urbanísticos a cuyas normas haya de sujetarse".

Y, si no se pone en duda que los Arquitectos están capacitados para informar sobre las solicitudes de licencias de obras de edificación, el autor tampoco duda de que igualmente lo están los Arquitectos Técnicos en virtud del Plan de Estudios de la carrera universitaria de Arquitectura Técnica aprobado por RD 927/1992, por lo que concluye que "la labor de asesoramiento a la corporación municipal en materia de gestión y disciplina urbanística está dentro del ámbito de conocimiento académico y, por consiguiente, de competencia de los Arquitectos Técnicos".

A la vista de los antecedentes descritos, se me formula la siguiente

C O N S U L T A

Interesa, al Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, conocer mi opinión en Derecho sobre la incidencia de la Ley de Ordenación de la Edificación, sobre las atribuciones profesionales de los arquitectos en cuanto a las funciones técnicas en materia de urbanismo y edificación propias de las entidades locales.

Aceptando los términos de la consulta, tengo el honor de emitir el siguiente

D I C T A M E N

I. El estado de la cuestión de las atribuciones profesionales de los técnicos titulados ejercidas en favor de las Administraciones municipales, antes de la entrada en vigor de la Ley de Ordenación de la Edificación.

En julio de 1998 tuve el honor de emitir, a petición del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, un informe sobre "la aplicación de las competencias profesionales al ejercicio de las funciones técnicas que en materia de urbanismo y edificación incumben a los Ayuntamientos". En él se abordaba ya el problema que ahora vuelve a preocupar a la corporación consultante, de modo que me remito expresamente a la argumentación entonces expresada que no es necesario recordar.

Aquel estudio permite concluir que, en el momento en el que se elaboró, antes de aprobarse la Ley de Ordenación de la Edificación, los arquitectos técnicos no estaban habilitados para la realización de cualquier función propia de las Administraciones locales en materia de disciplina urbanística.

Decíamos entonces, en efecto, esencialmente que:

1º. El problema de la cualificación profesional requerida para el ejercicio de funciones que benefician a una Administración Pública o que son auxiliares a sus competencias no presenta una singularidad propia que pudiera forzar soluciones diferentes a las establecidas para el ejercicio privado de las profesiones técnicas tituladas. En efecto, el ejercicio de la profesión en el ámbito

del urbanismo y la edificación en la órbita de las Administraciones públicas, ya se trate de un ejercicio estable o esporádico, no difiere prácticamente en nada del dirigido a promover o defender intereses particulares: el técnico tendrá encomendadas funciones de elaborar instrumentos de planeamiento y proyectos de obras e instalaciones, dirigir y cuidar de su ejecución, o emitir un parecer, todo ello de acuerdo con las reglas de la *lex artis*.

Así se deduce de toda una serie de normas reguladoras del actuar de las Administraciones locales y de sus funcionarios, desde el viejo Reglamento de Funcionarios de la Administración Local (Decreto de 30 de mayo de 1952), principalmente su artículo 248, hasta las disposiciones vigentes sobre elaboración de instrumentos de planeamiento, sobre incoación de expediente de ruina, o sobre la realización de tareas de inspección de competencia municipal.

Ni en el ámbito privado ni en el público de actuación de los profesionales en materia de urbanismo y edificación, se prejuzga, por las normas aplicables, la titulación requerida al técnico interviniente. La lógica seguida en ambos casos consiste en que las reglas que disciplinan el reparto de atribuciones entre las distintas especialidades y grados de formación tienen alcance y significación generales. Obligan, sin duda, a las Administraciones Públicas, cuando emprenden una actuación que, por ser objeto de conocimientos especializados, está reservada a quienes acreditan estar en posesión de tales conocimientos, a contar precisamente con tales profesionales.

2º. El necesario respeto, por parte de las Administraciones públicas, de las reglas que disciplinan el ejercicio profesional, se advierte de manera especialmente clara en los supuestos en que la intervención técnica aparece requerida como presupuesto de la actuación directa de la Administración en el ámbito del urbanismo o de la edificación. Por ejemplo, cuando es la Administración la que formula un instrumento de planeamiento -cuya redacción puede encomendar a sus propios servicios técnicos o a "facultativos competentes con título oficial español" (artículo 31.2 de la Ley del Suelo de 1976)- o un proyecto de obras o instalaciones. En tales supuestos es evidente que deben ser respetadas las atribuciones de los distintos titulados según resultan de la legislación aplicable con carácter general.

Las dudas se podrían generar, antes que en los supuestos de participación directa, en lo referente a las funciones de dirección y control en materia urbanística que tiene encomendadas las Administración municipal, y que adoptan modalidades de diverso orden como la emisión de informes, resolución de consultas, la tasación de inmuebles o el ejercicio de la inspección.

Ahora bien, se trata de funciones cuya trascendencia y eficacia interna, de apoyo a la acción administrativa, a cuya garantía de acierto y legalidad contribuyen, son indudables. Pese a carecer de efectos vinculantes, es sabido que imponen al titular de la competencia el deber de motivar el eventual ejercicio de la misma en contrario sentido a lo informado (artículo 54.1.c de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Una posibilidad que es en sí misma gravosa y que determina, además, en caso de infracción

urbanística grave, la responsabilidad del "facultativo que hubiere informado favorablemente el proyecto" (artículo 228 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana).

Pero la relevancia de estos informes técnicos *ad extra*, de cara a los administrados, es incluso mayor, pues aseguran que hay un respaldo objetivo que justifica la decisión administrativa además de hacer posible un control de congruencia por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, entre el contenido de la resolución administrativa y el parecer que le sirve de soporte y motivación.

Aun cuando en ocasiones se haya pretendido que la intervención municipal por medio de licencia se circunscribe a confrontar el proyecto de que se trate con las disposiciones planeadoras, es obvio que existen importantes márgenes interpretativos en la legislación y en el planeamiento urbanístico, y así lo ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Supremo cuya doctrina es uniforme a la hora de insistir en que el control público alcanza a los aspectos propiamente técnicos del proyecto, incluyendo, muy particularmente, las condiciones de seguridad de la edificación proyectada, según resulta del artículo 21.2.c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

3°. En todo caso, Las competencias profesionales condicionan la potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas, a las que es exigible, desde luego, que velen por la aptitud profesional de los funcionarios que ocupen puestos o desempeñen funciones que suponen el dominio de una técnica. Así se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Supremo reflejada, por ejemplo, en la Sentencia de 16 de octubre de 1995 (recurso 8210/1992) referida a una plaza de Jefe del Servicio de Obras e Instalaciones que, conforme al catálogo de puestos de trabajo, era de provisión indistinta con funcionarios de los grupos A y B. Centrada la discusión en si los Arquitectos Técnicos pueden desempeñar actividades que excedan de las previstas en la Ley 12/1986, de Atribuciones, la Sala lo niega añadiendo que, "admitida la especialización técnica que la propia Administración demandada predica del puesto de trabajo, de este principio se sigue que esta especialización debe ser de suficiente nivel como para poder predicar del titular que por razón de sus conocimientos académicos tiene competencia para asumir y tomar decisiones sobre todas las funciones encomendadas a su cargo, siendo de notar en este aspecto que ... el Jefe del Servicio de Obras e Instalaciones tiene cometidos afectantes a normas técnicas para la realización de las obras, haciendo, incluso, dictámenes sobre seguridad estructural, que coloca a sus decisiones en un plano superior al de los conocimientos reconocidos formalmente a los Arquitectos Técnicos".

Pueden verse, también, las sentencias recaídas en relación con impugnaciones de convocatorias de concursos oposiciones o de relaciones de puestos de trabajo, por razón del título exigido. Por todas, las SSTs de 12 de marzo de 1985, 10 de abril de 2000, recaída en el recurso de casación 3681/1996, y de 23 de septiembre de 2003 (casación 552/1998). Explica, la primera de ellas, que la exigencia de titulación superior para acceder a los puestos funcionariales superiores o de jefatura de servicio "es una lógica y legal consecuencia del actual régimen jurídico del

funcionariado" según viene regulado por la Constitución y la Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la función pública, especialmente en cuanto esta última divide a los funcionarios en diversos grupos caracterizados precisamente en función de la titulación exigida.

Idéntica lógica se deduce del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, cuyo artículo 4 exige, como contenido mínimo de las bases de las convocatorias, la determinación expresa de la escala, subescala y clase a que pertenezcan las plazas convocadas, "con indicación del grupo de titulación que corresponda a cada una de ellas".

II. Los efectos de la Ley de Ordenación de la Edificación sobre las atribuciones profesionales de los arquitectos y los arquitectos técnicos.

A. Las expectativas puestas en la regulación de las atribuciones profesionales por la Ley de Ordenación de la Edificación.

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en lo sucesivo LOE), había sido esperada durante más de diez años. En su Exposición de Motivos justifica la nueva regulación en "la necesidad, por una parte, de dar continuidad a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, ordenando la construcción de los edificios, y de superar, por otra, la discrepancia existente entre la legislación vigente y la realidad por la insuficiente regulación actual del proceso de la edificación, así como de establecer el marco general en el que pueda fomentarse la calidad de los edificios y, por último, el compromiso de fijar las garantías suficientes a los usuarios frente a los posibles daños, como una aportación más a la Ley 26/1984, 8 de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios".

Pese a esta justificación, la LOE no es, en verdad una nueva ley urbanística, ni tampoco un complemento exclusivamente del derecho del consumo, sino que se incardina sobre todo en la legislación reguladora de la delimitación de competencias entre los distintos profesionales que intervienen en el proceso edificatorio.

La Ley 12/1986, de 1 de abril había encargado al Gobierno (disposición final primera, párrafo tercero) la remisión a las Cortes de un proyecto de ley de ordenación de la edificación, en el que habrían de precisarse las intervenciones profesionales de los aludidos técnicos. Diez años después, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1998 recordaba que dicho mandato no había sido cumplido y que el incumplimiento del Gobierno había provocado multitud de conflictos, resueltos en sede judicial mediante una casuística jurisprudencia obligada a

precisar los linderos entre las atribuciones de arquitectos y arquitectos técnicos.

Este recordatorio del Tribunal Supremo, imputando a la abstinencia del legislador la enorme conflictividad existente en lo que concierne a las atribuciones de los técnicos titulados, enlaza históricamente con otros que, en diferentes épocas del último tercio del siglo XX, ha hecho ese mismo Tribunal reclamando del legislador mayor precisión en la regulación de la materia.

En este sentido, en las Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1973, 24 de marzo de 1975 y 16 de enero de 1981, se coincide literalmente en la descripción del siguiente cuadro: "el material normativo disponible muestra a las claras una profusión de preceptos con pretensiones de aplicabilidad preferente como consecuencia de unas reglamentaciones producidas en ocasiones parciales y exclusivistas, como consecuencia del ímpetu de los grupos profesionales interesados en la defensa y ampliación si es posible de sus respectivos campos de actuación ...". Y, entre las citadas, la Sentencia de 16 de enero de 1981, apelaba a la necesidad de una salida a esta situación confusa: "la doctrina jurisprudencial a la que se ha hecho mención se presenta extensa, porque pretendió llamar la atención de los colegios profesionales en discordia, para ver la forma de hallar con las acertadas y metafísicas reflexiones jurisprudenciales el justo equilibrio a estos intereses encontrados y la solución fuese más respetuosa y consecuente posible para con ellos, implicando esos principios legales, jurídicos, humanos funcionales y colegiales inspirados todos por el debatido problema que revive ahora la misma entidad y esencia".

La mayor parte de la jurisprudencia del período al que corresponden las Sentencias citadas se dictaron teniendo en cuenta una regulación de las atribuciones profesionales de los técnicos titulados que resultaban de un conjunto de disposiciones entre las que destacaban la Ley de Enseñanzas Técnicas de 20 de julio de 1957, la reordenación de dichas enseñanzas practicada por Ley de 29 de abril de 1964, el Texto Refundido aprobado por Decreto de 21 de marzo de 1968, el Decreto de 13 de febrero de 1969 por el que se fijó la denominación y el contenido de las diferentes especialidades técnicas, y diversos decretos de 1971, en el que se concretaban las atribuciones de las diferentes titulaciones. En este periodo se produjeron centenares de sentencias.

Para aclarar la situación se elaboró, con bastante tensión y conflicto, la Ley 12/1986, de 1 de abril, antes citada, sobre atribuciones de los técnicos titulados, que, a su vez, dio lugar a un mar de contenciosos resueltos en otros cuantos centenares de sentencias de los Tribunales.

Al cabo, el Tribunal Supremo, en sentencias como la 8 de 1998 antes citada, atribuyó a la indolencia del Gobierno la inexistencia de una norma (la prometida LOE) que contuviera una solución definitiva a esta cuestión.

La LOE se aprobó, finalmente, en un marco de tensiones y polémicas entre los diferentes grupos profesionales, y la redacción de los preceptos que se refieren a atribuciones profesionales ya han empezado a plantear problemas aplicativos e interpretaciones encontradas.

B. Las prescripciones de la LOE sobre atribuciones profesionales de los técnicos titulados:

1. La regulación de las atribuciones profesionales de los técnicos titulados está organizada en la LOE en varios preceptos que contienen una distribución de competencias por niveles profesionales (usando la terminología clásica, aunque ya algo devaluada, entre arquitectos e ingenieros superiores y arquitectos técnicos e ingenieros técnicos), es decir, vertical; por otro lado, una distribución horizontal de competencias (entre técnicos del mismo nivel de titulación, superior o medio); y, en fin, una distribución de competencias por materias que distingue entre el uso de las edificaciones, por una parte, y el grado o intensidad de la intervención arquitectónica, por otra.

A los efectos de la aplicación de la Ley, el artículo 2 distingue entre los siguientes grupos de edificios: a) que estaría integrado por los de carácter "administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural"; b) integrado por los edificios de carácter "aeronáutico; agropecuario; de la energía, de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene" y accesorio de las obras de ingeniería y su explotación. Y c) este grupo lo integran "todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores".

El párrafo segundo del mismo artículo, establece lo siguiente:

"2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:

a) obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

b) obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

c) obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter medioambiental o histórico artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

Concluye el párrafo tres del mismo precepto legal indicando que "se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio".

El artículo 10 de la Ley, al referirse a la figura del proyectista, le exige como requisito principal "estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda, y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión" (artículo 2.a).

El mismo precepto aclara cuál es la titulación habilitante precisa para formular proyectos en los siguientes términos: "Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto". Lo que quiere decir que para los edificios de carácter administrativo, cultural, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural, la competencia es de los arquitectos.

"Cuando el proyecto a realizar -sigue diciendo el aludido artículo 10.2.a)- tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo b del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, arquitecto técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, *de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas*". Lo que, evidentemente, quiere ser una reserva de las competencias de proyección de las edificaciones de carácter aeronáutico a los ingenieros aeronáuticos, de las agropecuarias a los agrónomos, etc..., y así sucesivamente a cada uno de los profesionales en el ámbito de su respectiva especialidad.

Continúa el mismo precepto diciendo que "cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios comprendidos en el grupo c del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, *de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas*". "Idénticos criterios se seguirán respecto de los proyectos a los que se refieren los apartados 2.d) y 2.c) del artículo de esta citada Ley".

El artículo 12 de la LOE se refiere, a su vez, al "director de la obra", que nuevamente debe estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de "arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda". Dicha titulación puede ser, en todos los casos, la de arquitecto, y sólo puede ser la de arquitecto en el caso de la construcción de edificios para los usos indicados en el artículo 2.1.a).

Los arquitectos técnicos pueden, por su parte, intervenir como director de obra en aquellas edificaciones indicadas en el grupo c) del artículo 2.1 (edificaciones destinadas a usos no específicamente previstos por el legislador), en cuyo caso "la titulación habilitante será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas".

En cambio, el artículo 13 establece, como principio general, que el título habilitante para ejercer como director de la ejecución de la obra es el de arquitecto técnico.

Y, en fin, la Disposición Adicional Cuarta se refiere al "Coordinador de seguridad y salud" para establecer que las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para desempeñar esa función en obras de edificación, "durante la elaboración del proyecto y la ejecución de la obra, serán las de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, de acuerdo con sus competencias y especialidades".

3. En la redacción de estos preceptos legales se aprecia la voluntad de compromiso con la que, sin ninguna duda, fueron redactados.

Es un poco atípica la fórmula utilizada por la Ley para delimitar las competencias de los proyectistas. Se alude a ellas en el artículo 10, pero su concreción se hace por remisión al artículo 2. Además, los diferentes párrafos en los que se alude a la cuestión de las atribuciones están redactados con una evidente prevención, con remisión expresa, casi siempre, a las respectivas competencias y especialidades específicas, como acabamos de ver.

Esto constituye, ni más ni menos, que un reconocimiento o remisión a la situación establecida en materia de atribuciones profesionales, que la LOE no pretende innovar en absoluto. Es decir, parte de la Ley de Atribuciones de 1.986, y asume la doctrina jurisprudencial más consolidada que se ha acumulado en los últimos años interpretando los conceptos más conflictivos de la indicada norma.

Para comprobar que la LOE no contiene innovaciones respecto del régimen establecido en la Ley 12/1986 de atribuciones, basta con recordar brevemente el régimen anterior:

C. Los criterios de la LOE sobre distribución de competencias entre técnicos titulados no difieren de los vigentes bajo la Ley 12/1986:

1. También la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre las atribuciones profesionales de los arquitectos técnicos y de los ingenieros técnicos, había arrancado de lo establecido en las normas que regulaban con anterioridad la misma materia. Recuerda en este sentido su preámbulo que la Ley 2/1964 de 29 de abril reordenó las enseñanzas técnicas y, a partir de ella, se dictaron diversas normas que regulaban las denominaciones de los arquitectos e ingenieros técnicos, así como sus facultades y atribuciones profesionales. En dicha normativa de desarrollo, sigue diciendo el Preámbulo, se introdujeron "restricciones y limitaciones en el ejercicio profesional de dichos titulados que se han ido modificando y corrigiendo por el Tribunal Supremo, sentándose como cuerpo de doctrina jurisprudencial el criterio de que las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos serán plenas en el ámbito de su especialidad respectiva, sin otra limitación cualitativa que la que se derive de la formación y los conocimientos de la técnica de su propia titulación y sin que, por tanto, puedan imponérseles limitaciones cuantitativas o establecer situaciones de dependencia en su ejercicio profesional respecto de otros técnicos universitarios".

Esta larga frase del Preámbulo que hemos transcrito resume bien la inspiración de la Ley de 1.986: parte del régimen universitario y educativo, para ajustar las atribuciones a la formación real que se obtiene con cada carrera técnica, pero al mismo tiempo trata de depurar las prácticas y las interpretaciones restrictivas que ya habían sido condenadas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Aunque el Preámbulo de la Ley de Atribuciones generaliza mucho con las afirmaciones que han sido transcritas, realmente sus precisiones son más aplicables a las ingenierías técnicas y, sobre todo, a los ingenieros técnicos y peritos industriales que a los arquitectos técnicos y aparejadores. En efecto, esas "limitaciones cuantitativas", o las "situaciones de dependencia", que el Preámbulo critica, habían sido establecidas en la legislación anterior, que más adelante recordaremos en la medida de lo preciso, especialmente en relación con los aludidos técnicos industriales. Habían obtenido éstos, después de una larguísima confrontación ante los Tribunales y de no pocas presiones ante las autoridades gubernativas, el reconocimiento expreso de la facultad de proyección, aunque sometida a límites que se referían a la potencia y a la tensión a instalar y a la plantilla de la industria o instalación concernida. Ciertamente, una vez reconocida la facultad de proyección, constreñirla a que la potencia no exceda de 250 HP o la tensión de 15.000 voltios, y no de 260 y 16.500, por ejemplo, o que la plantilla de la empresa no sea superior a 100 empleados necesariamente y no a 101 o 120, resulta bastante difícil de fundamentar. De ello se valieron las críticas de estos sectores

profesionales para conseguir la aprobación de la Ley de 1.986 y las declaraciones antes transcritas de su preámbulo.

Pero debe notarse que, como antes se ha dicho, tales problemas, que afectaron realmente a algunas ingenierías, en modo alguno podrían aplicarse a los arquitectos técnicos. Estos profesionales, así como los aparejadores, nunca han tenido atribuciones de proyección. Por consiguiente, esa idea de las "limitaciones cuantitativas" a sus atribuciones profesionales, no era en absoluto aplicable a los arquitectos técnicos. Tampoco, por supuesto, la proscripción de situaciones de "dependencia en su ejercicio profesional", al menos en el sentido de que la atribución básica de los arquitectos técnicos consiste en intervenir en la ejecución de las obras proyectadas por los arquitectos superiores, tarea en la que necesariamente se produce una subordinación respecto de las prescripciones del proyecto.

No obstante, la correcta comprensión de la intención de la Ley 12/1986 requiere recordar no sólo su voluntad de eliminar las aludidas "restricciones y limitaciones" en el ejercicio profesional de ingenieros y arquitectos técnicos, sino también la rotunda afirmación, que también se contiene en su Preámbulo, de que la Ley no pretende atribuir a dichos técnicos facultades ajenas a su formación.

El Preámbulo dice al respecto: "El espíritu de la presente Ley no es el otorgamiento de facultades ajenas a la formación universitaria de los titulados, sino al reconocimiento de las que les son propias, su consolidación y la potenciación de su ejercicio independiente, sin restricciones artificiosas o injustificadas y sin que con ello se introduzcan interferencias en el campo de las atribuciones que puedan ser propias de otros técnicos titulados y, en el caso de la edificación, de los arquitectos".

La circunstancia de que la Ley de 1.986 declarara lo que acaba de transcribirse, remitía necesariamente la interpretación de sus preceptos a la legislación anterior en materia de enseñanzas técnicas. Incluso, a los efectos de concretar qué ha de entenderse por especialidad, el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley se remitía al Decreto 148/1969, de 13 de febrero, que reguló las denominaciones de los graduados en escuelas técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectos e Ingeniería Técnica.

La formación concreta de cada técnico habría de ser, por consiguiente, la clave para la determinación de sus atribuciones profesionales, criterio éste de la formación que la Ley de 1.986 en modo alguno pretendió sustituir u obviar.

Una correcta exposición del sistema legal instaurado en 1.986 imponía, por imperativo de la Ley misma, el recurso a la propia evolución de la legislación en materia de enseñanzas y atribuciones profesionales de los aparejadores y arquitectos técnicos.

2. En los orígenes, fue una Real Orden de 24 de marzo de 1.854 la que creó la carrera de Aparejador, que se impartió en las Academias de Nobles Artes. Como carrera profesional aparece calificada en la Ley de Instrucción Pública (la Ley Moyano) de 1.857. y la primera distribución de competencias entre arquitectos, maestros de obra y aparejadores, está en el Reglamento aprobado por Decreto de 22 de julio de 1.864.

Como no se trata de recorrer ahora la historia entera de las normas que han regulado la aludida profesión, baste con señalar que la primera regulación pormenorizada de sus atribuciones, producida en el siglo XX, fue la contenida en el Decreto de 16 de febrero de 1.935.

Superada la mitad del siglo, la carrera de aparejador, junto con el resto de las profesiones técnicas de grado medio y de grado superior, fue modificada por las Leyes de 20 de julio de 1.957 y 29 de abril de 1.964, que reordenaron las enseñanzas técnicas (el Texto Refundido se aprobó por Decreto de 21 de marzo de 1.968). La Ley citada de 1.964 había ordenado al Gobierno que regulara las denominaciones, especialidades y facultades de los técnicos de grado medio. Con retraso, se concluyó esta regulación mediante diversos Decretos de 14 de agosto de 1.965. Pero tales Decretos fueron anulados por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1.968. Esta circunstancia abrió de nuevo la cuestión de la regulación de las denominaciones y especialidades, así como de las atribuciones de los ingenieros técnicos, que fue objeto de una nueva norma, el Decreto de 13 de febrero de 1.969.

El Decreto de 1.969 citado fue impugnado por el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos, por entender que el calificativo "técnico" inducía a confusión y alteraba el sistema de relaciones entre el arquitecto y el aparejador. Se había postulado su sustitución por denominaciones como la de "ingeniero técnico aparejador" o "ingeniero técnico en obras de arquitectura".

Sobre estos y otros extremos de la impugnación se pronunció el Tribunal Supremo en su importante Sentencia de 21 de enero de 1.971, en la que reflexiona largamente sobre la profesión de aparejador y arquitecto técnico. El Tribunal Supremo no apreció causa de nulidad alguna en el Decreto de 1.969, por el hecho de denominar arquitecto técnico a los profesionales que se ocupan fundamentalmente de la tarea de ejecución de obras. Pero sí reitera la sentencia, a lo largo de diversos pasajes de su argumentación, que la posición de los arquitectos técnicos y los aparejadores es completamente distinta de la de los arquitectos, que sus atribuciones no se confunden, que la de proyección corresponde exclusivamente a éstos y que los técnicos de grado medio tienen la atribución profesional indicada concerniente a la ejecución de las obras.

Sólo un par de meses después de la Sentencia del Tribunal Supremo que acaba de citarse, se dictó el Decreto de 19 de febrero

de 1.971, regulador de las atribuciones de los arquitectos técnicos. Distingue este Decreto entre las facultades concernientes a la dirección de las obras, entre las que están sus atribuciones más típicas (ordenar y dirigir la ejecución material de las obras e instalaciones, cuidando de su control práctico y organizando los trabajos de acuerdo con el proyecto que los define...) y otras concernientes a trabajos varios como deslindes, mediciones y peritaciones de terrenos, consultas, dictámenes, examen de documentos, títulos, planos, etc.; asesoramiento técnico en la fabricación de materiales, elementos constructivos, etc.

3. La Ley de Atribuciones de 1.986 define las competencias de los arquitectos técnicos por remisión a las atribuciones de los ingenieros técnicos que define en el artículo 2.1:

"Corresponden a los ingenieros técnicos, dentro de su respectiva especialidad, las siguientes atribuciones profesionales:

a) la redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o inmuebles, en sus respectivos casos, tanto con carácter principal como accesorio, siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación.

b) La dirección de las actividades objeto de los proyectos a que se refiere el apartado anterior, incluso cuando los proyectos hubieren sido elaborados por un tercero.

c) la realización de mediciones, cálculos, valoraciones, tasaciones, peritaciones, estudios, informes, planos de labores y otros trabajos análogos.

d) el ejercicio de la docencia en sus diversos grados en los casos y términos previstos en la normativa correspondiente y, en particular, conforme a lo dispuesto en la ley orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria.

e) la dirección de toda clase de industrias o explotaciones y el ejercicio, en general respecto de ellas, de las actividades a que se refieren los apartados anteriores.

2. Corresponden a los arquitectos técnicos todas las atribuciones profesionales descritas en el apartado primero de este artículo, en relación a su especialidad de ejecución de obras; con sujeción a las prescripciones de la legislación del sector de la edificación.

La facultad de elaborar proyectos descrita en el párrafo a, se refiere a los de toda clase de obras y construcciones que con arreglo a la expresada legislación, no precisen de proyecto arquitectónico, a los de intervenciones parciales en edificios construidos que no alteren su configuración arquitectónica, a los de demolición y a los de organización, seguridad, control y economía de obras de edificación de cualquier naturaleza".

El precepto fue varias veces modificado a lo largo del proceso de elaboración de la Ley, de modo que poco cabe dudar de la intención exacta del legislador respecto de la utilización de los conceptos concretos que terminaron incluyéndose en el mismo.

Puede decirse con seguridad que la Ley 12/1986 no incrementó realmente, en ningún aspecto, las atribuciones que tenían conferidas los arquitectos técnicos en la legislación anterior. Pero sí aclaró, consolidó y robusteció las que son propias de su especialidad de ejecución de obras.

Las atribuciones de los arquitectos técnicos quedaron determinadas, sobre todo, *por referencia al ámbito de su especialidad según aparece ésta definida en el Decreto de 13 de febrero de 1.969* (artículo 1.2 de la Ley de Atribuciones). La especialidad de ejecución de obras, que es la propia de los arquitectos técnicos, sólo les permite intervenir en la "organización, realización y control de las obras de arquitectura, de sus instalaciones auxiliares, trabajos complementarios de gabinete y economía de la construcción".

El mantenimiento, en suma, de las atribuciones tradicionales de los arquitectos sin ampliarlas, resultaba de la Ley con toda claridad. No obstante quedaba por precisar algo más algunos conceptos que todavía plantearían algunos problemas aplicativos en el futuro: especialmente el de "proyecto arquitectónico" y el de intervenciones que afectan a la configuración arquitectónica.

La mayor precisión de estos conceptos no podría hacerse de otra manera que casuísticamente, considerando las circunstancias de cada actuación edificatoria. Esta fue una labor acometida por la jurisprudencia, que no se apartó de los criterios ya establecidos en los años anteriores a la aprobación de la Ley.

De esa jurisprudencia resulta, como enseguida vamos a ver, una conclusión esencial: los arquitectos técnicos carecen de formación suficiente para elaborar toda una serie de proyectos, de modo que no pueden cumplir una de las misiones básicas del control que, también según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, debe ejercer la Administración municipal en materia de disciplina urbanística. Se trata de emitir, en relación con dichos proyectos, un informe que realmente verifique la seguridad de las construcciones proyectadas.

III. Los arquitectos técnicos siguen sin tener capacidad para ejercer el control de la seguridad de las edificaciones cuando la proyección de las mismas les está vedada.

A. Las dudas planteadas:

Como se ha visto, nada hay en la LOE que permita concluir en un cambio del régimen jurídico en materia de distribución de funciones o atribuciones entre técnicos titulados. Es más, puede concluirse que la Circular mencionada en los antecedentes de este dictamen se atiene con toda corrección a los criterios legales, que se limita a reproducir con toda pulcritud.

De hecho, si se analizan las cuestiones suscitadas realmente por los arquitectos técnicos, se verá que únicamente se invoca formalmente la LOE pero lo que plantean son los mismos problemas de siempre, justificados en las mismas motivaciones que ya han sido analizadas reiteradamente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Son dos, en realidad, los argumentos que sostienen: 1º), que sus funciones en la Administración se limitan a informar desde el punto de vista urbanístico, proyectos redactados por otros técnicos. Y, 2º) que tienen formación suficiente para realizar tales funciones.

Pero ni antes ni después de la LOE pueden sostenerse tales aseveraciones: la LOE no ha variado, en absoluto, las funciones que pueden desempeñar los Ayuntamientos en las materias que requieren la intervención de un técnico. Y, como tuve ocasión de explicar en mi dictamen de julio de 1998 al que me remito *in totum*, las funciones que deben realizar los técnicos al servicio de la Administración local no son unívocas. Pero existe una incontestable: a la hora de informar un proyecto, los servicios municipales están obligados a verificar el mismo desde el punto de vista de la seguridad de las construcciones y "de la vida humana", según insiste en recordar la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Y los arquitectos técnicos siguen sin contar con formación suficiente para emitir esos informes en todos los casos:

B. El control de disciplina urbanística se extiende, necesariamente, al control de la seguridad de las edificaciones proyectadas.

Como hemos advertido ya, no es posible pretender que la intervención municipal por medio de licencia se circunscriba a confrontar el proyecto de que se trate con las disposiciones planeadoras. La jurisprudencia del Tribunal Supremo es uniforme a la hora de insistir en que el control público alcanza a los aspectos propiamente técnicos del proyecto, incluyendo, muy particularmente, las condiciones de seguridad de la edificación proyectada, según resulta del artículo 21.2.c) del Reglamento de

Servicios de las Corporaciones Locales, que exige examinar, con ocasión del otorgamiento de licencias, entre otros aspectos, "si la construcción se atiende a las condiciones de seguridad, salubridad y estética adecuadas a su emplazamiento". A este criterio aluden, entre otras, las SSTS de 21 de enero, 18 de junio y 11 de noviembre de 1992, 9 de mayo de 1990, o 21 de julio de 1997.

Tanto es así, que los daños que se produzcan como consecuencia de construcciones cuyos proyectos fueron revisados con ocasión del otorgamiento de la preceptiva licencia, han dado lugar, en múltiples ocasiones, a la declaración de responsabilidad de la Administración municipal "que cuenta con los suficientes elementos técnicos y burocráticos para que, en ningún caso, pueda llamarse a engaño" (STS de 30 de abril de 1991), y a la consiguiente obligación de indemnizar.

Como explica la sentencia ya citada de 21 de julio de 1997 (recaída en el recurso de apelación 14144/1991), esta exigencia de seguridad que debe comprobar la Administración municipal con ocasión del otorgamiento de las licencias de urbanismo, está estrechamente vinculada con la necesidad de que, por esa misma Administración, se compruebe que el proyecto sometido a licencia ha sido elaborado por el técnico competente, ya que de ello depende, precisamente, la seguridad de lo que se pretende construir:

"Son constantes las resoluciones jurisdiccionales que destacan que el proyecto técnico cumple una función muy relevante como garantía de la seguridad de las obras y que la Administración debe velar por tal seguridad, que deriva ante todo de la formación del profesional que redacta el proyecto. Es así claro que el Ayuntamiento de Córdoba tiene la potestad y el deber de examinar la competencia del técnico que los firma, a tenor de la indicada normativa contenida en los artículos 9.1.1 y 21.2, c) del Reglamento de Servicios.

Y así lo ha declarado también la Sala en las Sentencias de 10 enero 1990, 5 abril 1991 y 18 junio 1992, indicando que el visado de un Colegio profesional no puede sustituir el juicio «que debe emitir» la Administración y que no puede admitirse una «inhibición de la Administración» en esta materia, ya que ello implicaría una «falta de la garantía» pretendida con la exigencia de un proyecto técnico, de suerte que «para la resolución de un expediente administrativo en el que se exija un proyecto técnico» la Administración debe valorar éste «no sólo en cuanto se refiere a su idoneidad objetiva sino también en relación a la capacidad profesional de quien lo redacte», como con acierto ha razonado, también en este caso, la sentencia apelada. Serán, en fin, de reseñar una infinidad de sentencias en las que esta Sala ha anulado o declarado conformes a Derecho, según los casos, los actos municipales correspondientes que, tras examinar y controlar en el caso la adecuada aplicación de la Ley 12/1986, de 1 abril, de atribuciones profesionales, concedieron o denegaron licencia a los técnicos que entendieron competentes, pronunciándose

por ello no sólo sobre los aspectos urbanísticos del proyecto sino sobre la competencia profesional del técnico que autorizaba tales proyectos".

C. El otorgamiento de licencias exige que la Administración compruebe la suficiencia del título académico y profesional del técnico autor del proyecto.

Como puede comprobarse por el texto de la sentencia transcrita, se halla en íntima relación con la verificación de la seguridad de lo proyectado el deber de vigilancia, por parte de la Administración municipal, de la legislación sobre atribuciones, con ocasión del ejercicio de sus potestades en materia de disciplina urbanística.

Y es impensable que los arquitectos técnicos puedan desempeñar esta función con la necesaria neutralidad, dados los numerosos conflictos de atribuciones que, como es conocido, acaban siendo resueltos por los tribunales de justicia (casi siempre en favor de los arquitectos superiores).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo es firme, en efecto, al exigir a los Ayuntamientos que se pronuncien sobre quién sea el técnico competente. No ha dudado, por ello, en anular licencias por causa de la incompetencia del técnico firmante del proyecto, ni en confirmar la improcedencia de su otorgamiento en tales casos. Son numerosísimas las sentencias recaídas en este sentido. Por citar una reciente, la de 25 de abril de 2000 (casación 8387/1994) confirma el criterio de la Sala de instancia y de la corporación municipal recurrida, que había dejado sin efecto una licencia por comprobar que el proyecto presentado no había sido firmado por técnico competente; proyecto que "excede de las facultades de un aparejador o arquitecto técnico, por obvias razones de seguridad para la vida humana y los intereses económicos en juego. Circunstancias, las expresadas, que obligan a corroborar el criterio de la sentencia recurrida". En el mismo sentido puede verse, entre otras muchas, dos STS de 23 de abril de 1999 (recursos de casación nº 2238/1993 y nº 2126/1993).

En ocasiones, el Tribunal Supremo ha tenido que pronunciarse expresamente sobre la pretensión, de alguna de las partes, de no hacer depender la legalidad de una licencia de la competencia de un técnico titulado. Por ejemplo, la Sentencia de 26 de septiembre de 1997 (apelación 11937/91), analiza directamente la cuestión de "si la Administración municipal puede examinar la competencia o aptitud del técnico que redacta el proyecto exigido para el otorgamiento de la licencia"; y no duda en responder a esta cuestión por medio de un escueto fundamento jurídico 2º, del siguiente tenor:

"En relación con la primera de las cuestiones enunciadas, no cabe duda, como ha tenido ocasión de señalar la jurisprudencia de esta Sala, que corresponde a los Ayuntamientos, al decidir sobre la procedencia del otorgamiento de las licencias examinar la concurrencia de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, entre los que figura que el proyecto requerido haya sido redactado

por técnico competente. Dichas Administraciones, con ocasión del ejercicio de las facultades de intervención que les corresponde conforme al régimen jurídico local, tienen una cierta función calificadora de la titulación o de comprobación de la idoneidad legal del técnico redactor de los proyectos que les presentan junto a la solicitud de la correspondiente licencia".

Este fundamento jurídico se reproduce, en sus mismos términos, por la STS de 24 de octubre de 1997 (apelación 9917/1991), en su fundamento jurídico tercero.

La Sentencia de 2 de marzo de 1998 (Apelación 1219/1992), también declara, en su fundamento jurídico cuarto, lo siguiente:

"Parece indudable, conforme a la normativa local que entre los requisitos exigido a la licencia solicitada, está el que vaya acompañada del proyecto técnico necesario. El incumplimiento de este requisito proyecto técnico hace que la licencia otorgada -acto típicamente sometido al ordenamiento urbanístico- sea ocasión adecuada para controlar las competencias de los técnicos firmantes del proyecto. No se trata, pues, de controlar las competencias profesionales de los miembros de los colegios profesionales, sino de comprobar si un acto, típicamente urbanístico, de otorgamiento de licencia, reúne todos los requisitos legales exigibles, entre otros el de que la solicitud vaya acompañada por proyecto técnico firmado por técnico competente".

El criterio no es nuevo, sino que se mantiene en la jurisprudencia del Tribunal Supremo desde, al menos, la Sentencia de 27 de marzo de 1990, cuyos términos se han ido reproduciendo en resoluciones posteriores (por ejemplo, en las SSTS de 27 de octubre de 1992 -recurso 3950/90- y 5 de julio de 1994 -recurso nº 713/1991). En ellos se aborda la cuestión de si el visado colegial goza, como se ha pretendido en ocasiones, de una presunción de legalidad que hace innecesaria cualquier comprobación, o si, por el contrario, existe un "deber del Ayuntamiento de determinar cuál profesional es el adecuado para firmar el proyecto por el que se concede la licencia"; deber derivado de la exigencia legal de que el proyecto presentado vaya suscrito por un técnico competente. Se trata, en suma, de decidir si la función de control sobre la capacidad del técnico autor del proyecto es competencia de la Administración municipal, o de los colegios profesionales. Para resolver la cuestión, la Sala analiza el contenido del visado, señalando que éste "es un acto colegial de control de la actividad profesional de los colegiados, que en modo alguno puede invadir la competencia municipal, que al extenderse a donde no alcanza la de los colegios, debe aquilatar si el autor del proyecto tiene la titulación técnica para elaborar aquél, como una garantía más del actuar administrativo, sin que esta declaración pueda verse desvirtuada por las dificultades para resolver lo que considera un litigio de profesionales de distinto grado".

Por ello concluye, con toda claridad y contundencia, que

"los Ayuntamientos, para otorgar una licencia, deben ponderar si el técnico autor del proyecto posee el grado de titulación necesaria para redactar aquél, sin que el visado del Colegio profesional pueda sustituir el juicio que ha de emitir la Administración; tal conclusión descansa, además de las razones que han quedado expuestas, en el criterio mantenido por el Tribunal Supremo en una serie de resoluciones que avalan esa doctrina, así las Sentencias de 11 de noviembre de 1982, de 11 de julio de 1984, ... y la más reciente de 10 de enero de 1990, en la que, entre otros considerandos, se afirma que para otorgar una licencia que requiera proyecto técnico, debe la Administración examinar si por la preparación académica del profesional se encuentra éste capacitado para formularlo, careciendo de fundamento la inhibición administrativa y la presunción 'iuris tantum' de ser competente el proyectista, concluyendo que no es conforme a Derecho trasladar a los profesionales o a sus Colegios la decisión sobre la competencia de los técnicos para redactar los proyectos que demande la concesión de una licencia".

La citada Sentencia de 27 de octubre de 1992 afirma, en base a los criterios expuestos, que la cuestión de si el proyecto ha sido firmado por un técnico competente no puede corresponder al Colegio "sino, de modo exclusivo, a la Administración concedente de la licencia quien, bajo su exclusiva responsabilidad, ha de decidir sobre si aquel proyecto que resultaba conforme con el ordenamiento urbanístico, según el visado, ello no obstante, se redactó o no por un técnico carente de la titulación necesaria para programar la concreta obra". El Tribunal Supremo interpreta la ausencia de predeterminación legal de las atribuciones de las distintas titulaciones en el sentido de que "la Administración debe advenir en cada caso la naturaleza de la obra o actividad sujeta a licencia, la competencia del técnico que haya elaborado el proyecto en relación con la formación profesional del mismo".

Otra Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 20 de mayo de 1993 (recurso nº 7157/90), también se enfrenta a la alegación "según la cual los entes locales no están obligados a comprobar si el técnico que suscribe el proyecto es el competente, bastando con el que contenido del mismo sea adecuado", y la resuelve sin necesidad de preámbulos:

"no puede aceptarse por la Sala, ya que los entes locales están obligados a comprobar si los proyectos de obras se encuentran suscritos por el profesional competente, lo cual garantiza tanto la seguridad de las edificaciones como su adecuada armonía con el entorno exterior y el cumplimiento de los preceptos urbanísticos. No es posible por tanto que los entes locales se desentiendan del extremo relativo a cuál es el profesional que elaboró el proyecto".

Y en el mismo sentido puede verse la Sentencia de 23 de marzo de 1992 (recurso 1160/90), cuyos términos pueden, dada su rotundidad, servir de conclusión para este apartado: "los Ayuntamientos tienen, en virtud de los artículos citados, una

función calificadora de la titulación exigible a cada uno de los proyectos que se le presentan junto a la solicitud de licencia de obras, en cuya tarea no son neutrales sino que han de tomar una postura beligerante en dicha calificación, del modo como esta Sala tiene dicho en las antes referidas sentencias".

D. Límites a la capacidad de proyección de los arquitectos técnicos, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo:

1. El criterio básico: la seguridad.

En los numerosos casos en que el Tribunal Supremo debe resolver un contencioso de distribución de competencias entre arquitectos y otros profesionales, suele partir, como ya hemos advertido, de una consideración sobre la inconcreción del legislador - que en las últimas sentencias se imputa tanto a la Ley de Atribuciones como a la Ley de Ordenación la Edificación- por utilizar conceptos jurídicos indeterminados precisados de interpretación en cada caso concreto.

Para dicha interpretación casuística, se aparta, normalmente, el Tribunal de criterios o principios generales, recogiendo, en cambio, ejemplos de soluciones jurisprudenciales dadas anteriormente a supuestos similares. Tras reproducir parcialmente otras sentencias, se recuerdan las circunstancias específicas del caso concreto analizado para establecer su similitud con los anteriores, y se concluye, sin más, en la misma forma que, en dichas otras ocasiones.

Pese a ello, es posible encontrar un principio o criterio básico, muchas veces explícito, en esta jurisprudencia: la decisión que se adopte puede tener repercusión en la seguridad de las construcciones, y, consecuentemente, en la seguridad de la vida humana; por lo que, en caso de duda sobre quién sea el titulado competente, debe hacerse prevalecer la de aquel que tenga una formación mejor, lo cual, cuando se trata de profesionales cuya actuación se desarrolla en el mismo ámbito material, determina la selección del titulado superior.

Todo lo anterior puede comprobarse en los ejemplos que siguen:

La Sentencia de la Sección 4ª de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 18 de diciembre de 1999 (recaída en el recurso de casación 1650/94, Ponente M. Baena del Alcázar), se refiere, en estos términos, a la indeterminación de las leyes aplicables:

"no ofrece un criterio claro la dicción de los preceptos de la Ley de Atribuciones 12/1986, de 1 de abril, como tampoco lo hace la posterior y en la actualidad vigente Ley de Ordenación de la Edificación 38/1999, de 5 de noviembre, la cual al regular los

casos como el ahora estudiado se refiere indistintamente (artículo 10.2) a la suscripción del proyecto por arquitectos o ingenieros superiores o técnicos".

En particular, el concepto de "proyecto arquitectónico" a que alude el arto 2.2 de la Ley 12/1986 -al decir que los arquitectos técnicos pueden elaborar proyectos de construcción de toda clase de obras y construcciones que, con arreglo a la legislación del sector de la edificación, no precisen de "proyecto arquitectónico" se concibe como un "verdadero concepto jurídico indeterminado, dada su ambigüedad, falta de contornos y límites generalmente establecidos o aceptados por la doctrina y la praxis del entorno edificatorio" (STS de 30 de octubre de 1999, recurso de casación 727/94, Ponente M. de Oro Pulido).

Lo anterior determina que no exista una solución unívoca o genérica, sino que la expresión legislativa "haya de ser interpretada e integrada en el ordenamiento por los Tribunales en estricta relación con cada caso concreto contemplado" (STS, Sección 5ª de lo Contencioso Administrativo, de 30 de octubre de 1999, recurso de casación 727/94, Ponente M. de Oro-Pulido).

Y, ante la duda, es preciso optar por el titulado superior, como declara la STS, Sección 5ª de lo Contencioso Administrativo, de 30 de octubre de 1999 (recurso de casación 727/94, Ponente M. de Oro-Pulido):

"la finalidad a que responden las indicadas soluciones jurisprudenciales es la de garantía de la seguridad, derivada, ante todo, de la formación y preparación técnica del profesional que redacta el proyecto, resultando así que lo que se presenta como un conflicto entre los profesionales, en el fondo no es sino el problema de las garantías de seguridad en la edificación y por tanto de la misma vida humana, lo que determina que las dudas -muchas, por cierto, dada la oscuridad interpretativa del aludido precepto legal- se resuelven en el sentido de la búsqueda de la mayor seguridad y por tanto de la exigencia de la titulación -formación- propia de los estudios superiores. El anterior criterio interpretativo se ha mantenido en las más recientes Sentencias de 29 de enero y 11 de marzo de 1996, 20 de noviembre de 1998, 15 de junio, 17 de julio, 16 de septiembre y 11 de octubre de 1999, etcétera".

Esta idea de que, ante la duda, el principio de seguridad exige la titulación -formación- propia de los estudios superiores, puede verse, expresada en idénticos términos, en múltiples Sentencias de la misma Sección y Ponente, partiendo, como referencia, de una Sentencia de 11 de noviembre de 1992: SSTs de 11 de octubre de 1999 (recurso 6991/1993), 29 de septiembre de

1999 (recurso 6962/1993), 13 de octubre de 1998 (recurso de apelación 1020/92), 20 de noviembre de 1998 (recurso de apelación 8020/92). En este último caso, la exigencia de seguridad se retuerza por el uso a que se destinará el edificio una vez reformado (discoteca).

También se refiere a esta exigencia la STS de 26 de febrero de 1998 (apelación 955/92, Sección 5ª, Ponente Pedro José Yagüe Gil), fundándola en una Sentencia de 3 de octubre de 1991.

La STS de, 2 de abril de 1998 (apelación 6670/92, Sección 5ª, Ponente Juan Manuel Sanz Bayón), da una explicación complementaria, fundada en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales que, al exigir que a la solicitud de licencia de obras se acompañe el correspondiente proyecto técnico, tiene como "finalidad garantizar la seguridad, teniendo la Administración que velar por tal seguridad de las construcciones - artículo 21.2, c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955-, seguridad que desde luego deriva en buena medida de la formación del profesional que redacta el proyecto, por lo que la titularidad profesional del autor del proyecto de la obra objeto de licencia, forma parte como uno de los elementos a considerar, para determinar la suficiencia del proyecto presentado en cumplimiento del artículo 9.1.1 del referido Reglamento de Servicios".

La misma explicación puede verse en la STS de 21 de julio de 1997 (apelación 14144/91, Sección 5ª, ponente Rodríguez- Zapata).

Y se sigue reiterando por el Tribunal Supremo tras la entrada en vigor de la LOE. Por ejemplo, la Sentencia de 4 de julio de 2002 (Sección 5ª de la Sala Tercera, recurso de casación 811/1997) declara que

"la cuestión de la competencia profesional de los Arquitectos Técnicos, ha de resolverse atendiendo a la entidad de los estudios de la indicada carrera, señalando que su facultad de proyectar opera cuando se trata de obras que carecen de complejidad técnica constructiva, atendiéndose en todo caso a la suprema garantía de la seguridad por la que ha de velar la Administración, por lo que las dudas, tan numerosas y frecuentes, dada la ambigüedad de los términos legales definitorios de las competencias citadas, que puedan plantearse deben resolverse en el sentido de la búsqueda de la mayor seguridad y por tanto de la exigencia de la titulación propia de los estudios superiores".

La misma idea puede leerse también en las Sentencias de 30 de marzo de 2000 (recurso de casación 7786/1994) y de 3 de julio de 2002, recaída en el recurso de casación 1637/1997.

Y lo mismo reiteran también los Tribunales Superiores de Justicia, partiendo de la regulación que actualmente contiene la LOE. Véase, en este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 594/2001, de 2 mayo (recurso contencioso-administrativo núm. 2629/1996).

2. El núcleo competencial propio de los arquitectos técnicos:

El ámbito competencial principal de los arquitectos técnicos sigue siendo el de ejecutar las obras proyectadas por arquitectos, con sometimiento a las instrucciones de éstos. Esto se tiene en cuenta, también, cuando se trata de analizar las competencias de aquellos técnicos en materia de elaboración de proyectos cuando no sea preciso un "proyecto arquitectónico".

La Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1998, dictada en el recurso de apelación 10880/90 (Sección 3ª, Ponente Eladio Escusol Barra), declara, con carácter general, que "la Ley 12/1986, no ha equiparado las competencias profesionales de los arquitectos superiores y las de los arquitectos técnicos: dichos profesionales tienen su propio núcleo de competencias en función de sus conocimientos adquiridos en sus respectivos estudios, ambos de carácter universitario. Esto precisado, debemos consignar que hay construcciones de entidad y características tales que sólo pueden ser proyectadas por los arquitectos superiores, quienes han de suscribir el correspondiente proyecto y han de responsabilizarse de la seguridad de lo construido". Más adelante detalla las competencias de los arquitectos técnicos, que distribuye en dos grupos:

"Y es que hay que distinguir entre las siguientes atribuciones de los arquitectos técnicos:

a) Las específicas de ordenar y dirigir la ejecución de las obras proyectadas por arquitectos superiores, así como controlar la calidad de los trabajos de acuerdo con el proyecto, con las normas y reglas de la buena construcción y con las instrucciones del arquitecto superior de las obras. Estas competencias están delimitadas por los Decretos 148/1969, de 13 febrero y 265/1971, de 19 febrero, sin olvidar que esas competencias aparecían definidas en los Decretos de 3 mayo 1931 y 16 julio 1935, referidos a los aparejadores. Y no se puede olvidar, tampoco, que el artículo 2.2 de la Ley 12/1986, en primer término, atribuye a los arquitectos técnicos la competencia relativa a las especialidades de ejecución de obras, atribución que no puede quedar circunscrita sólo a las obras de las que puedan suscribir proyectos.

b) La facultad de elaborar proyectos que tengan por objeto alguna de las obras referidas en el artículo 2.1 de la Ley 12/1986, que no precisen proyecto arquitectónico, o bien se trate de proyectos relativos a intervenciones parciales en edificios construidos que no alteren la configuración arquitectónica, a los de demolición y a los de organización, seguridad, control y economía de obras de edificación de

cualquier naturaleza. Pero las consignadas atribuciones no pueden desligarse de su propia y específica actividad técnica (art. 1.1 de la Ley 12/1986), a no ser que por su naturaleza o características queden comprendidas dentro de la titulación de arquitectos técnicos [art. 2.1, a), de 19 Ley 12/1986]".

La STS de 13 de octubre de 1998 (Recurso de apelación 1020/92, Sección 5ª, M. de Oro-Pulido), trae a colación la doctrina consolidada de la Sala según la cual la Ley 12/86 conserva, "como núcleo fundamental de las atribuciones profesionales de los arquitectos técnicos, la 'ejecución de obras', entendiendo este concepto en el amplio sentido que recoge el propio Decreto (148/69, de 13 de febrero), es decir, organización, realización y control de obras de arquitectura, de sus instalaciones auxiliares, trabajos complementarios de gabinete y economía de la construcción". Y añade que, puesto que la competencia típica es la de ejecutar obras, la facultad de elaborar proyectos se refiere a los de aquellas obras que, con arreglo a la legislación del sector de la edificación, no precisen de proyecto arquitectónico. No pueden, por tanto, los arquitectos técnicos, "elaborar proyectos arquitectónicos, esto es, proyectos que, por su entidad y características, excedan de los conocimientos adquiridos mediante estudios establecidos para alcanzar una titulación media".

En el mismo sentido se pronuncian múltiples sentencias del Tribunal Supremo que recuerdan que la facultad de proyección de los arquitectos técnicos se define, en primer lugar, por el ámbito de su especialidad, que no es otro que "el de ejecución de obras, y concretamente, de las de arquitectura, concebida ésta como el arte de proyectar y construir edificios y de sus instalaciones complementarias, incardinado, por consiguiente, en el propio del sector de la edificación", y, en segundo lugar, "fuera de los supuestos legal y expresamente admitidos de intervenciones parciales en edificios construidos, demoliciones y organización, control seguridad de obras de edificación, ha de tenerse por restringida a los supuestos de que las obras y construcciones objeto del proyecto no precisen de uno arquitectónico" (SSTS de 27 de septiembre de 1999, recursos de casación 5618/93 y 6823/93, 23 de julio de 1999, recurso de casación 5217/93, 17 de julio de 1999, recurso de casación 4675/93, 15 de junio de 1999, recurso de casación 4169/93, todas ellas de la Sección 5ª, Ponente M. De Oro-Pulido; de la misma Sección, siendo ponente Manuel Vicente Garzón Herrero, pueden verse, en idéntico sentido, las SSTS de 2 y 13 de marzo de 1998, en recursos de apelación 1219 y 3454/92).

El primero de los requisitos (sector de la edificación), lo establece la jurisprudencia a efectos de la delimitación "horizontal" de facultades entre técnicos de distintas especialidades. Por ejemplo, se basa en esa incompetencia horizontal la Sentencia de 26 de septiembre de 1997 (apelación 11937, Sección 4ª, Ponente Rafael Fernández Montalvo), para

declarar que la competencia para proyectar un local "destinado a la venta al por menor de productos congelados, clasificable como actividad molesta, cuyos elementos a instalar eran una cámara frigorífica de 1,5 CV, mostrador frigorífico de 2 CV y contador de congelados de 0,25 CV" "correspondía, por razón de la especialidad y de acuerdo con la reiterada Ley 12/1986, al proyecto de un ingeniero o ingeniero técnico industrial".

Pero la distribución de competencias, en materia de elaboración de proyectos, entre arquitectos y arquitectos técnicos, se basa en la interpretación casuística de lo que deba entenderse por "proyecto arquitectónico".

3. La relación entre la formación de los arquitectos técnicos y su capacidad de proyección limitada a las obras que carezcan de complejidad técnica constructiva:

Según toda la jurisprudencia, debe atenderse siempre a la entidad de los estudios: la facultad de proyectar que pueden ejercer los arquitectos técnicos "se extiende al ámbito de obras que carecen de complejidad técnica constructiva, de suerte que no excedan de los conocimientos propios del arquitecto técnico" (SSTS, Sección 5ª de lo Contencioso Administrativo, Ponente M. de Oro-Pulido, de 11 de octubre de 1999, recurso 6991/93, 29 de septiembre de 1999, recurso 6962/93, 6 de noviembre de 1998, recurso de apelación 7495/92).

Con cita de la Sentencia de la Sala de Revisión de 6 de marzo de 1992, se recuerda reiteradamente que "los arquitectos técnicos pueden proyectar construcciones que carezcan de complejidad técnica constructiva por no resultar necesarias obras arquitectónicas básicas, tales como cimentación, estructuras de resistencia o sustentación de forjados y otros similares". Por ejemplo, se recuerda esta doctrina en la STS de 20 de noviembre de 1998, recurso de apelación 8020/92, Sección 5ª (Ponente De Oro-Pulido). Y, más recientemente, en las de 30 de marzo de 2000 (recurso de casación 7786/1994) y 11 de julio de 2001 (recurso de casación 313/1997).

El concepto de proyecto arquitectónico, "al suponer una limitación para los arquitectos técnicos, ha de necesariamente considerarse como proyecto que, por su entidad características, exceda de los conocimientos adquiridos por los mismos mediante los estudios establecidos para alcanzar su titulación media" (SSTS de 27 de septiembre de 1999, recursos de casación 5618/93 y 6823/93, STS de 23 de julio de 1999, recurso de casación 5217/93, STS de 17 de julio de 1999, recurso de casación 4675/93, STS de 15 de junio de 1999, recurso de casación 4169/93, todas ellas de la Sección 5ª, Ponente M. De Oro-Pulido, y STS de 18 de marzo de 1999, recurso de casación 1524/93, Sección 5ª, Ponente Ricardo Enríquez Sancho).

No precisan, por ejemplo, de proyecto arquitectónico las obras de mera albañilería y de trabajos complementarios de electricidad, y de pinturas y barnices; motivo por el cual se consideró improcedente la denegación de licencia de apertura de

establecimiento para venta de libros fundando dicha negativa en la ausencia de proyecto firmado por técnico competente (STS de 24 de octubre de 1997, apelación 9917/91, Sección 4ª, Ponente Rafael Fernández Montalvo).

En cambio, no pueden los arquitectos técnicos elaborar proyectos de urbanización:

4. Límites en materia de proyectos de urbanización:

Afirma, en este sentido, la STS de 26 de octubre de 1999 (Sección 5ª, Ponente M. de Oro-Pulido), que

"éste es un problema suficientemente resuelto por esta Sala, en Sentencias como las de 30 de enero de 1990 (RJ 1990\10450), 10 de octubre de 1991 (1991\7853), 27 de diciembre de 1995 (RJ 1995\9527), 13 de octubre de 1998 (RJ 1998\8438) Y 15 de abril y 28 de septiembre de 1999, en las cuales se mantiene que la formulación y redacción de un Proyecto de Urbanización, por su entidad y características, está fuera de las competencias atribuidas expresamente por la ley a los arquitectos técnicos, ya que la ejecución, en todos sus elementos, de un Proyecto de Urbanización, de forma que sirva de base para la obtención de las licencias constructivas de los edificios a implantar en la misma, es decir, de la proyección de las complejas y variadas obras de que precisa un inmueble para poder ser edificado, según previene el artículo 78.1 de la Ley del Suelo de 1976, lo que sin duda rebasa la competencia de dichos arquitectos técnicos, ya que se trata de dotar de servicios urbanísticos, tales como abastecimientos de agua, red de saneamiento, red general de electricidad, aceras y calzadas, etc., a la zona del Proyecto".

En idéntico sentido se pronuncia el Ponente de la misma Sala y Sección, D. Juan Manuel Sanz Bayón, en la STS de 28 de septiembre de 1999 (recurso de casación 5525/1993, Ar. 1999\6973), que declara la nulidad del Acuerdo, del Ayuntamiento de Casla, aprobatorio del Proyecto de Urbanización del Plan Parcial "Virgen de la Estrella", "al estar formulado por técnico no competente para ello".

Interesa destacar que esta línea jurisprudencial se ha mantenido invariable aun después de entrar en vigor la LOE. Los ejemplos son numerosos y pueden consultarse en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1999 (recurso de casación 5525/1993), de 26 de octubre de 1999 (recurso de casación número 948/1994), 28 de septiembre de 2000 (recurso de casación 5275/1995), 18 de diciembre de 2000 (recurso de casación 7777/1995), 19 de diciembre

de 2001 (recurso de casación 6319/1996), 6 de mayo de 2002 (recurso de casación 4411/1998).

La de 19 de diciembre de 2001 recuerda la doctrina anterior para concluir que no es competencia de un arquitecto técnico la redacción de un proyecto de urbanización que incluye "obras de mayor envergadura: encintado con pavimentación de aceras y calzadas, con movimiento de tierras necesario para la formación de la plataforma de apoyo de calzadas y acera, instalación de red de agua potable y el derribo de un edificio".

Y la de 18 de diciembre de 2000 afirma que sin duda rebasa la competencia de los arquitectos técnicos la elaboración de un proyecto de urbanización consistente en "un amplio movimiento de tierras, con desbroce de terrenos, excavación hasta la cota de explanada, desmontes y terraplenes, compactado del terreno y de la caja del pavimento y colocación de la sub-base del pavimento para posteriormente dotar de servicios urbanísticos, tales como red de agua potable, red de alcantarillado, iluminación pública, pavimento, aceras y jardinería a la zona del Proyecto de Urbanización.

Todas ellas recogen un párrafo como el siguiente:

"CUARTO.- La jurisprudencia de este Tribunal pone de manifiesto que los Proyectos de Urbanización son proyectos de obras que deben detallar y programar las obras que comprenderán, con la previsión necesaria para que puedan ser ejecutadas por Técnico distinto del autor del Proyecto (artículo 15 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976), concluyéndose en ellas que la competencia para la redacción de los Proyectos de Urbanización no corresponde a los Aparejadores y Arquitectos Técnicos, en función de lo dispuesto en la Ley 12/1986 de 1 de abril sobre Regulación de Atribuciones profesionales de los Arquitectos Técnicos".

5. Otros supuestos:

Además de esta cuestión de los proyectos de urbanización, son muchos otros los supuestos en que la jurisprudencia del Tribunal Supremo considera vedada la intervención del arquitecto técnico. Por ejemplo, en el caso de elaboración de proyectos de naves industriales: tras una exposición genérica de los criterios expuestos, las diversas sentencias recaídas sobre esta cuestión concluyen, casi siempre, que la licencia no debió otorgarse en función de las características del proyecto, que proceden a detallarse. Esas características nunca son iguales y no es fácil saber por qué se rechazan en cada caso los proyectos. Lo que sí puede concluirse, a la vista del conjunto de resoluciones, es que el Tribunal toma en consideración, al menos, la entidad de la obra

proyectada, que mide, no sólo por las dimensiones, sino también por el presupuesto. Y se trae la cita de numerosas sentencias anteriores que han rechazado la idoneidad de la titulación del arquitecto técnico para la redacción de un proyecto de nave industrial fundándose en que dichos técnicos "carecen de la facultad de elaboración de proyectos de obras relativos a la construcción de edificios, sea cual fuese su destino, que impliquen la cimentación con hormigón" (STS de 23 de marzo de 1992, citada en toda la jurisprudencia posterior sobre proyección de naves industriales).

Entre otros muchos ejemplos de Sentencias que no admiten la proyección de naves industriales por parte de arquitectos técnicos, pueden citarse las siguientes: STS de 30 de octubre de 1999, STS de 11 de 8 octubre de 1999, STS de 29 de septiembre de 1999, STS de 27 de septiembre de 1999, STS de 27 de septiembre de 1999, STS de 17 de julio de 1999, STS de 15 de junio de 1999, recurso de casación 4169/93, STS de 23 de abril de 1999, recurso de casación 2238/93, STS de 6 de noviembre de 1998, STS de 8 de marzo de 1999, Ar. 2166, Secc. 5a, Ricardo Enríquez Sancho, STS de 17 de febrero de 1999, rec. casación 381/93, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero.

Esta última sentencia citada es de las pocas que ofrecen un criterio general: no se justifica la intervención de un arquitecto técnico, aun cuando la estructura de la construcción proyectada esté prefabricada.

También ofrece un criterio relevante la STS de 26 de febrero de 1998 (apelación 955/92, Sección 5ª, Ponente Pedro José Yagüe Gil), que prohíbe, con carácter general, la proyección de naves industriales de nueva planta por parte de arquitectos técnicos, refiriéndose a "una nave agropecuaria con una superficie total de 1300 m2, con estructura metálica y cimentación de hormigón armado, de 65 metros de largo por 20 de ancho; las obras incluyen los correspondientes movimientos de tierra (excavación, etc), a los efectos de cimentación el levantamiento de toda una estructura, cubierta, tabiquería, etc. Se trata, en definitiva, de la construcción de una nave de nueva planta que, como ha declarado esta Sala en reiteradas ocasiones, precisa de proyecto arquitectónico y que, consecuentemente, excede, como hemos visto, de la competencia de los Arquitectos Técnicos, por lo que procede la confirmación de la sentencia apelada".

La STS de 30 de octubre de 1999, Sección 5ª, Recurso de casación 727/94, Ponente Mariano de Oro-Pulido y López, ofrece un buen ejemplo de una fundamentación que se repite casi siempre: las facultades de los arquitectos técnicos se relacionan con las edificaciones o construcciones "que carezcan de complejidad técnica constructiva por no resultar necesarias obras arquitectónicas básicas, tales como cimentación, estructuras de resistencia o sustentación, forjados y otros similares", añadiendo que

"la finalidad a la que responden las indicadas soluciones jurisprudenciales es la de la garantía de la seguridad, derivada, ante todo, de la formación y preparación técnica del profesional que redacta el proyecto, resultando así que lo que se presenta como un conflicto entre los profesionales, en el fondo no es sino el problema de las garantías de seguridad en la edificación y por tanto de la misma vida humana, lo que determina que las dudas -muchas, por cierto, dada la oscuridad interpretativa del aludido precepto legal- se resuelven en el sentido de la búsqueda de la mayor seguridad y por tanto de la exigencia de la titulación -formación propia de los estudios superiores. El anterior criterio interpretativo se ha mantenido en las más recientes Sentencias de 29 de enero y 11 de marzo de 1996, 20 de noviembre de 1998, 15 de junio, 17 de julio, 16 de septiembre y 11 de octubre de 1999, etcétera".

En los supuestos legales en que se permite expresamente la intervención de los arquitectos técnicos en fase de proyecto (intervenciones parciales en edificios construidos que no alteren la configuración arquitectónica, demolición, y proyectos de organización, seguridad, control y economía de obras de edificación), la jurisprudencia también ha añadido límites en interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados utilizados por el legislador: los arquitectos técnicos pueden intervenir en la proyección de obras de reforma siempre que dichas obras no sean de contenido arquitectónico o configuración arquitectónica, esto es, que no afecten a la estructura arquitectónica de los elementos a modificar, en cuyo caso se requiere que el proyecto sea suscrito por un arquitecto. Tienen, en este sentido, consideración de obras de contenido arquitectónico que no pueden ser proyectadas por un arquitecto técnico, por ejemplo, las de remodelación de una plaza urbana en que "no se trataba sólo de la pavimentación y encintado de aceras, sino de una urbanización completa de todo el entorno de la plaza, incluyendo La construcción de elementos de seguridad como es el caso de un muro destinado a la contención de tierras" (STS, Sección 4ª de lo Contencioso Administrativo, de 18 de diciembre de 1999, recaída en el recurso de casación 1650/94, Ponente M. Baena del Alcázar).

La STS de 26 de febrero de 1998 (apelación 955/92, Sección 5ª, Ponente Pedro José Yagüe Gil), con cita de abundante jurisprudencia anterior, declara que "si las obras que se quieren realizar no afectan a la configuración del edificio, a sus elementos estructurales resistentes ni a las instalaciones de servicio común de la obra principal, el Proyecto podrá ser autorizado por aparejador o arquitecto técnico".

En relación con las obras de reforma y rehabilitación de un edificio, cuya proyección no se permite a los arquitectos técnicos, resulta especialmente expresiva la STS de 14 de junio de 1999 (recurso de casación 4082/93, Sección 5ª, Ponente M. de Oropulido):

"Este criterio interpretativo genérico de relación entre las atribuciones permitidas a los arquitectos técnicos y la naturaleza o entidad de los estudios realizados y superados para obtener su titulación, ha sido concretado por esta Sala, siempre en directa relación con el caso concreto contemplado en muy extensa y repetida doctrina plasmada, entre muchas otras, por lo que a casos similares al de autos se refiere, en las Sentencias de 27 de abril, 9 de diciembre de 1993 (RJ 1993\2746 Y RJ 1993\9794) Y 23 de abril de 1999 (RJ 1999\3993). En el supuesto a que se refiere la primera de dichas sentencias, se trataba de un completo vaciamiento interior del edificio -del que sólo se mantendrá la envolvente externa- para dotarlo de elementos estructurales nuevos en el interior -que de madera pasarán a hormigón armado- y distinta disposición y compartimentación espacial que harán que el inmueble sea distinto a como inicialmente fue concebido. En el supuesto a que se refiere la segunda de las sentencias citadas, se trataba de desmontar la cubierta; sustituir todo el entramado de vigas de madera por un nuevo forjado de hormigón armado, replantear y acometer una nueva cimentación y distribuir el espacio interior resultante de modo ajeno por completo al precedente. En el supuesto a que se refiere la tercera de las sentencias citadas, se trataba de una obra de reforma afectante a elementos estructurales de servicio, con una nueva configuración interior del edificio, demoliendo la escalera, retirando el entramado de madera sustituyéndolo, previa comprobación de vigería, por vigas o viguetas de hormigón o perfiles metálicos. Estas tres resoluciones, no son sino exponentes de otras muchas dictadas en relación con temas similares ya que han sido en muchas ocasiones, las que esta Sala ha tenido que pronunciarse en orden a la delimitación de competencias entre los Colegios Profesionales intervinientes.

La sentencia de instancia ha efectuado una acertada interpretación de los artículos citados de la Ley 12/1986, concorde con la doctrina legal expuesta, puesto que la obra de reforma en cuestión, según consta en la sentencia recurrida, consiste, manteniendo las fachadas del primitivo edificio y el resto de los muros perimetrales, en la realización en el resto del mismo de un vaciado interior a efectos del ulterior levantamiento del «... edificio, completamente en su conjunto interno desde la cimentación incluida». No se trata, pues, de una mera intervención parcial, para lo que el proyectista en cuestión está habilitado, sino de una intervención prácticamente total, dado que, al igual que en la citada Sentencia de 23 de julio de 1999, se trata de un edificio nuevo que respeta sólo fachadas y volumen del edificio".

Con idéntica argumentación, la STS de 14 de junio de 1999 (mismo ponente, recurso de casación 3795/93), rechaza que pueda otorgarse licencia de obras a un proyecto redactado por arquitecto técnico para la "rehabilitación global de interior de un edificio de sótano, bajo comercial, dos plantas y ático, lo que comportará "la sustitución de la cubierta, así como de los forjados y de toda la tabiquería interior, con nueva distribución en las distintas plantas, en una superficie construida total de 344,75 m. No se trata, pues, de una mera intervención parcial, para lo que el proyectista en cuestión está habilitado, sino de una reconstrucción general de un edificio con notable incidencia en elementos estructurales que exceden del ámbito de competencias que la referida Ley de Atribuciones reconoce a los arquitectos técnicos".

Lo mismo sostiene la STS de 23 de abril de 1999 (rec. de casación 2126/93, misma Sección y ponente), para estimar que no debió otorgarse licencia de obras para la reforma de un edificio "puesto que la obra de reforma en cuestión afecta a elementos estructurales de servicio, con una nueva configuración interior del edificio, demoliendo la escalera, retirando el entramado de madera sustituyéndolo, previa comprobación de viguería, por vigas o viguetas de hormigón o perfiles metálicos. Reforzándose, además, la estructura con excavación de las zanjas de cimentación, etc., construyendo, en definitiva, como se señala en el fundamento tercero de la sentencia recurrida, 'un edificio nuevo que respeta sólo las fachadas y volumen del anterior'".

Sin recurrir a la extensa argumentación de fondo de las sentencias hasta ahora citadas, la de 21 de mayo de 1999 (recurso de casación 3346/93, Sección 5ª, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero) confirma la sentencia de instancia que anuló una licencia otorgada para acondicionar un local en el que estaba instalado un antiguo cine, convirtiéndolo en un supermercado, por considerar que "la importancia y la modificación arquitectónica del local que comportan (las obras) exige que el Proyecto sea firmado por arquitecto y no por aparejador como se ha hecho". Declara, sobre ello, el Tribunal Supremo que "parece evidente que la renovación total de un edificio capacitándolo para un uso distinto requiere un Proyecto Arquitectónico que asegure la adecuación de las obras a efectuar con el nuevo uso previsto. Esa necesidad de adecuación entre obras y uso es tanto más importante cuando el nuevo uso es un uso público, que es justamente lo que sucede en el asunto litigioso en que el edificio controvertido va a ser destinado a supermercado".

En igual sentido, la STS de 20 de noviembre de 1998 (recurso de apelación 8020/92), excluye de la capacidad de proyección de los arquitectos técnicos a las obras de reforma interior de un edificio para destinarlo a discoteca, por tratarse de "una obra que requiere una nueva estructura metálica con pilares y vigas, un nuevo forjado cerámico, así como nueva cimentación, etc. afectando, en definitiva, a elementos estructurales resistentes", ello, sin olvidar el destino -discoteca- del local en cuestión, lo que obliga a una mayor garantía de seguridad en la edificación".

La STS de 13 de octubre de 1998 (Rec de apelación 1020/92, Sección 5ª, Ponente De Oro-Pulido, Ar. 8437), confirma el pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo del

TSJ de Cantabria, que anuló la licencia otorgada por un Ayuntamiento para la reforma de dos locales destinados a mesón restaurante: las obras proyectadas, no sólo suponen la ampliación de una entreplanta -mediante la colocación de «vigas formadas con perfiles metálicos tipo HEB de acero A-42B sujetas a los pilares del edificio mediante la utilización de chapas de anclaje», etc. hasta obtener un forjado con dos zonas, una metálica y otra de madera, que exigen las correspondientes acciones de cálculo de carga- sino también «la restauración de las fachadas, reorganización interna de todas las dependencias, comenzando por la unión de ambos locales». Por otra parte, esta misma Sala en Sentencia de 16 diciembre 1991 (RJ 1991\9521) declaró que la construcción de una entreplanta afecta a la configuración arquitectónica del edificio. En este último supuesto el destino del local era similar -Pub- al actual que en todo caso, requiere «las máximas exigencias en las tareas de construcción, por razones de seguridad».

La STS de 8 de julio de 1998 (Apelación 10880/90, Sección 3ª, Ponente Eladio Escusol Barra), confirma la inadmisión, por parte de la Administración autonómica madrileña, de un proyecto presentado por un arquitecto técnico para la rehabilitación de un edificio. La obra habría de sustituir los forjados de la escalera, en sótano y en los locales comerciales, comprobar el apoyo de la cimentación del edificio, sustituir la escalera en el sótano y los muros de carga existentes, así como diseñar y calcular completamente las instalaciones de las redes de agua y electricidad. Teniendo en cuenta estas características, la sentencia concluye que "no constituyen obras de mera reforma, sino que se trata de obras importantes por sí mismas, de suerte tal que la proyección de las mismas es algo que escapa del núcleo de competencias de los arquitectos técnicos".

E. La LOE no ha ampliado la capacidad de proyectar de los arquitectos técnicos.

Algunas de las Sentencias más recientes del Tribunal Supremo han empezado ya a aludir a la LOE de 1.999, sobre todo para expresar que el régimen del reparto de atribuciones entre las diferentes categorías de técnicos profesionales no ha cambiado. La Ley de 1.986 se mantiene y con ella toda la jurisprudencia que la ha interpretado. Considerando que todo este cuerpo de jurisprudencia sigue siendo válido y que la Ley que regula las atribuciones no es, realmente, ni pretende serlo, la LOE de 1.999, la interpretación de los artículos de la misma que se refieren a los títulos profesionales habilitantes para la realización de cada clase de proyectos tiene que resolverse utilizando los criterios ya establecidos en la Ley de 1.986 y en la jurisprudencia.

Utilizando estos criterios, lo establecido en el artículo 10 de la LOE sobre la titulación necesaria para ser "proyectista" en las diferentes clases de intervenciones arquitectónicas, se concreta en lo siguiente:

1. Las edificaciones de carácter administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural: la

titulación académica y profesional habilitante para la realización del proyecto es la de arquitecto, según concreta el artículo 2.a, segundo inciso. La competencia de los arquitectos, en relación con dichos proyectos, es general y puede entenderse que la Ley ha pretendido también que sea exclusiva.

General porque la competencia de proyección de los arquitectos, según está reiteradamente dicho en la jurisprudencia, abarca todos los ramos de la edificación, cualquiera que sea el destino o el uso del inmueble. Y ello sin perjuicio de que para alguna clase de inmuebles también puedan ser competentes para proyectar otros técnicos superiores.

Exclusiva porque así como, en relación a otros inmuebles de destino o uso especializado, es posible la proyección por parte de otros técnicos superiores, cuando se trata de edificaciones con el destino o uso concreto administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural, la competencia pertenece únicamente a los arquitectos.

La lista del párrafo 2.1.a no es, sin embargo, exhaustiva. En efecto, el concepto de edificación "residencial" o "sanitario", es general y comprende una tipología edificatoria muy variada que, a veces, puede identificarse con denominaciones especiales: sanitario, por ejemplo, es un centro de salud, un ambulatorio o un hospital o toda clase de clínicas. Las variaciones sobre el concepto "residencial", no son menos amplias y ricas. Lo cual, en definitiva, significa, que las competencias exclusivas de los arquitectos en materia de proyección son las que resultan de los enunciados principales del artículo 2.1.a y de otros subordinados o comprendidos en tales conceptos generales.

Usando este criterio, la interpretación del artículo 2.1.a no plantea problemas especiales. Quizás con la excepción del concepto "edificaciones de carácter administrativo", que pudiera entenderse que alude sólo a las edificaciones destinadas al uso por la Administración Pública. Tal interpretación, sin embargo, sería errónea. Uso administrativo es equivalente a uso de oficinas. Por tanto, a oficinas públicas o privadas. No de edificaciones para ser usadas por la Administración Pública, sino para prestar servicios administrativos de cualquier clase. Estos criterios, respecto del contenido de la expresión uso administrativo, se han incorporado además a las ordenanzas de edificación de casi todos los municipios.

Los demás conceptos del artículo 2.1.a de la LOE, no plantean problemas de interpretación de ninguna clase, ya que se definen usos de la edificación perfectamente identificables y que no admiten confusión.

2. Edificaciones de carácter aeronáutico, agropecuario de la energía, de la hidráulica, minero, de las telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y

accesorio a las obras de ingeniería y su explotación: según establece el artículo 10.2.a, segundo inciso, para los proyectos de edificaciones comprendidas en algunas de las categorías expresadas en el epígrafe, la titulación académica y profesional habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada ocasión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas.

Como en el caso anteriormente comentado, la agrupación de tipologías edificatorias que lleva a cabo el artículo 2.1.b de la LOE, procede directamente de las interpretaciones ya establecidas con ocasión de la aplicación de la Ley de 1.986. En el punto en que esta Ley reconoce y mantiene la facultad de proyección de los ingenieros superiores, en relación con edificaciones que estén directamente conectadas con sus respectivas especialidades. Ya se ha dicho antes que esta atribución especializada de la facultad de proyección no excluye la general reconocida a los arquitectos para intervenir en cualquier clase de proyecto.

3. Obras no comprendidas en ninguno de los dos apartados anteriores: el artículo 2.1.c de la LOE utiliza una cláusula residual que agrupa a "todas las edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores". Respecto de todas estas edificaciones, dice el artículo 10.2.a que la titulación académica profesional habilitante para realizar los proyectos, será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

La interpretación de este párrafo tampoco plantea problemas especiales: los arquitectos superiores tienen competencias universales de proyección. Por tanto también respecto de cualesquiera otros supuestos edificatorios que se consideren, distintos de los que se mencionan expresamente en los párrafos ya analizados. Las competencias de proyección que se atribuyen a los ingenieros e ingenieros técnicos, lo son sólo en la medida de sus competencias académicas y especialidad, de lo que hay que hacer verificación en cada caso. Por el contrario, a los arquitectos técnicos no se les reconoce facultad de proyección alguna distinta de la referida a obras menores y obras que no afecten a la configuración arquitectónica de los edificios.

4. Las edificaciones que requieren proyecto: El artículo 2.2 de la Ley ha aclarado el texto de 1.986, para expresar concretamente qué clases de edificaciones requieren proyecto.

En la Ley de 1.986, como ya hemos referido, la necesidad o no de proyecto arquitectónico se utilizó para deslindar las competencias de los arquitectos técnicos en el sentido de que sólo se concebía una limitada facultad de proyección a los mismos en

relación con las obras que no precisaran un proyecto de aquel tipo.

Entre las obras que necesitan proyecto, el artículo 2, párrafos b y c, citan las siguientes:

. b) obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

. c) obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de proyección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquéllas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

Respecto de estas clases de obras, el artículo 10.2.a, penúltimo epígrafe, indica que se seguirán los mismos criterios ya explicados en los epígrafes anteriores.

No es preciso, por tanto, insistir en ellos. Sólo subrayar de nuevo que facultades de proyección de los arquitectos técnicos en tales casos no existen, salvo que se trate de obras menores.

Al margen de los anteriores, el párrafo a del mismo artículo 2.2, alude a la necesidad de proyecto para las "obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta".

A mi juicio, este precepto amplía el concepto de obra menor, para hacerlo extensivo a algunas construcciones que, probablemente, no hubieran podido incluirse en tal concepto, de acuerdo con la jurisprudencia dominante en el momento de aprobación de la Ley de 1.999.

Sobre tales clases de obras es posible la intervención del arquitecto técnico como "proyectista".

Pero la alusión en el último párrafo transcrito {artículo 2.2.a), a las obras de nueva construcción, no significa que, cuando la intervención arquitectónica es sobre obras construidas, la facultad del arquitecto técnico para hacer proyectos de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación sea plena. Por el contrario, el artículo 2.2.d la excluye terminantemente cuando las intervenciones afectan a la configuración arquitectónica de los edificios.

Lo que establece el artículo 2.2.c en relación con las edificaciones catalogadas es un plus de exigencia, que debe entenderse como la necesidad de una mayor cualificación profesional en relación con las mismas, aun cuando las intervenciones no afecten a elementos de su configuración arquitectónica. Puede, por el contrario, tratarse de una intervención parcial, en un aspecto de la edificación que no pone en juego la configuración arquitectónica, pero que, sin embargo, afecte a un elemento que ha sido objeto de protección en el catálogo o norma aplicable.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA: Es indiferente, a efectos de determinar la titulación requerida para el ejercicio profesional en el ámbito del urbanismo y la edificación, que la profesión se ejerza o no en la órbita de las funciones propias de las Administraciones públicas. Lo relevante, para determinar qué titulación se requiere en cada caso, es el contenido de las funciones encomendadas que, tanto en el ámbito privado como en el público, pueden consistir en elaborar instrumentos de planeamiento y proyectos de obras e instalaciones, dirigir y cuidar de su ejecución, realizar una inspección técnica o emitir un parecer en relación con solicitudes de licencias o autorizaciones.

Ni en el ámbito privado ni en el público de actuación de los profesionales en materia de urbanismo y edificación, se prejuzga, por las normas aplicables, la titulación requerida al técnico interviniente. La lógica seguida en ambos casos, antes y después de aprobada la Ley de Ordenación de la Edificación, consiste en que las reglas que disciplinan el reparto de atribuciones entre las distintas especialidades y grados de formación tienen alcance y significación generales. Obligan, sin duda, a las Administraciones Públicas, cuando emprenden una actuación reservada a quienes acreditan estar en posesión de unos conocimientos determinados, a contar precisamente con tales profesionales.

SEGUNDA: Cuando la intervención técnica aparece requerida como presupuesto de la actuación directa de la Administración en el ámbito del urbanismo o de la edificación (por ejemplo, cuando es la Administración la que formula un instrumento de planeamiento o un proyecto de obras o instalaciones), es evidente que deben ser respetadas las atribuciones de los distintos titulados según resultan de la legislación aplicable con carácter general.

Las dudas que se han suscitado en relación con el ejercicio de una profesión técnica en apoyo de las funciones de dirección y control en materia urbanística que tiene encomendadas la Administración municipal, y que adoptan modalidades de diverso orden como la emisión de informes, la resolución de consultas, la tasación de inmuebles o el ejercicio de la inspección, deben resolverse teniendo en cuenta que:

1°. La intervención del técnico es, en tales casos, la garantía del acierto y legalidad de la actuación administrativa. Y, aunque sus informes no sean vinculantes, sirven de motivación de dicha actuación y permiten su control jurisdiccional, debiendo el órgano decisor motivar expresamente su eventual apartamiento del criterio del técnico informante (artículo 54.1.c de la Ley 30/1992).

2°. Aun cuando en ocasiones se haya pretendido que la intervención municipal por medio de licencia se circunscribe a confrontar el proyecto de que se trate con las disposiciones planeadoras, existen importantes márgenes interpretativos en la legislación y en el planeamiento urbanístico, y así lo ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Supremo cuya doctrina es uniforme a la hora de insistir en que el control público alcanza a los aspectos propiamente técnicos del proyecto, incluyendo, muy particularmente, las condiciones de seguridad de la edificación proyectada.

3°. Tanto es así, que los daños que se produzcan como consecuencia de construcciones cuyos proyectos fueron revisados con ocasión del otorgamiento de la preceptiva licencia, han dado lugar, en múltiples ocasiones, a la declaración de responsabilidad de la Administración municipal.

4°. En todo caso, las competencias profesionales condicionan la potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas, a las que es exigible que velen por la aptitud profesional de los funcionarios que ocupen puestos o desempeñen funciones que suponen el dominio de una técnica. Así se desprende del conjunto de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha verificado la conformidad a Derecho de normas, convocatorias de oposiciones y concursos, o relaciones de puestos de trabajo, en las que se vinculaba el puesto a una determinada titulación.

Y no debe, en fin, olvidarse que la Administración se halla directamente vinculada por el principio constitucional de mérito y capacidad en la selección del personal a su servicio (artículo 103.3 de la Constitución) de modo que, si se respeta la necesaria publicidad y concurrencia en el acceso a los puestos de trabajo, el juego de aquellos principios determinará la selección del profesional mejor formado, esto es, el que acredite una formación superior.

TERCERA.- La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que había sido esperada como la norma que habría de resolver definitivamente los conflictos de atribuciones entre las profesiones técnicas tituladas que intervienen en el proceso edificatorio, se atiende fundamentalmente a la situación establecida que no pretende innovar en absoluto: parte de la Ley de Atribuciones de 1.986, y asume la doctrina jurisprudencial más consolidada que se ha acumulado en los últimos años interpretando los conceptos más conflictivos de la indicada norma. Se atiende, en suma, a la distribución de competencias ya existente, que solamente trata de precisar y concretar.

Ocurrió lo mismo con ocasión de la elaboración de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre las atribuciones profesionales de los arquitectos técnicos y de los ingenieros técnicos, que arrancó de lo establecido en las normas que regulaban con anterioridad la misma materia, partiendo del régimen universitario y educativo para ajustar las atribuciones a la formación real que se obtiene con cada carrera técnica. Puede decirse con seguridad que la Ley 12/1986 no incrementó realmente, en ningún aspecto, las atribuciones que tenían conferidas los arquitectos técnicos en la legislación anterior. Pero sí aclaró, consolidó y robusteció las que son propias de su especialidad de ejecución de obras. Las atribuciones de los arquitectos técnicos quedaron desde entonces determinadas, sobre todo, por referencia al ámbito de su especialidad que no es otra que la de ejecución de obras.

Aunque es pronto para realizar un estudio de la jurisprudencia recaída sobre la LOE, sí se han producido ya sentencias que, aunque se refieren a hechos a los que la nueva Ley aún no resultaba aplicable, tienen en cuenta los criterios del legislador a efectos interpretativos para confirmar que, tras la LOE, nada ha cambiado. Algunas de las Sentencias más recientes del Tribunal Supremo han empezado, en efecto, a aludir a la LOE para expresar que el régimen del reparto de atribuciones entre las diferentes categorías de técnicos profesionales sigue siendo el mismo. La Ley de 1.986 se mantiene por tanto, y, con ella, toda la jurisprudencia que la había interpretado.

CUARTA.- Aun cuando se haya empezado a invocar formalmente la LOE en defensa de una supuesta ampliación de las facultades de los arquitectos técnicos, la realidad es que los argumentos en que pretenden sostenerse tales afirmaciones siguen siendo los mismos sobre los que ya se ha pronunciado profusamente la jurisprudencia, y sobre los que no incide, en absoluto, la LOE.

En particular, la LOE no ha variado, en absoluto, las funciones que pueden desempeñar los Ayuntamientos en las materias que requieren la intervención de un técnico.

Figuran entre dichas funciones, algunas que, claramente, no pueden acometer los arquitectos técnicos, como son las consistentes en elaborar proyectos que revistan complejidad, como los urbanísticos, en verificar la titulación del técnico autor de

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

un proyecto, o en comprobar todos los proyectos sometidos a informe o a licencia desde el punto de vista de la seguridad de las construcciones, según reiteradamente exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo considerando que sólo los arquitectos superiores están facultados para garantizar dicha seguridad en el ámbito de las edificaciones necesitadas de proyecto arquitectónico.

Tal es mi dictamen, que someto a cualquier opinión mejor fundada en Derecho, y que doy en Madrid, a 4 de junio de 2004.