

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recurso n.º 81/1989. Sentencia n.º 968 (18-12-1989)

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA.

COMPETENCIAS PROFESIONALES. REDACCIÓN DE PROYECTOS.

Licencia de obras edificio oficinas.

Técnico competente. Ley de Atribuciones Profesionales.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena (*Ponente*)

MAGISTRADOS

D. Juan Piqueras Gayó

D. Jaime Servera Garcías

En Zaragoza, a dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación el acuerdo del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de la Corporación demandada, de 28 de septiembre de 1988, confirmado en Reposición en forma presunta, sobre concesión de licencia de obra al proyecto firmado por Arquitecto Técnico.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Presidente D. Julio Boned Sopena.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – El Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, por acuerdo de 28 de septiembre de 1988, concedió licencia de obras a la Cooperativa codemandada para la construcción de edificio de oficinas, tienda y taller en la ..., según proyecto suscrito por Arquitecto Técnico. Deducida reposición por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, debe entenderse desestimada en forma presunta.

SEGUNDO. – Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, el Colegio de Arquitectos dedujo demanda en súplica de que se dicte sentencia que anule los actos impugnados, declarando la obligatoriedad de control municipal en materia de atribuciones profesionales, la falta de competencia de Arquitecto-Técnico para el proyecto de autos, así como la obligación de presentación de Proyecto y Dirección de Obra por Técnico competente.

TERCERO. – El Ayuntamiento de Zaragoza, en su contestación a la demanda, suplicó la desestimación del recurso. Los codemandados pidieron la inadmisión del recurso o, en su defecto, la desestimación.

CUARTO. – Tras recibimiento del recurso a prueba, y admisión de la propuesta, las partes evacuaron conclusiones sucintas, señalándose luego día para Votación y Fallo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se impugna en este proceso el acuerdo del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, de 28 de septiembre de 1988 (que debe entenderse conformado en Reposición en forma presunta, por aplicación de la ficción legal del Silencio Administrativo Negativo), por el que se concedió licencia de obras a la cooperativa T. de T. de Z. para la construcción de edificio de oficinas, tienda y taller de la ..., según proyecto suscrito por un Arquitecto-Técnico.

SEGUNDO. – Antes de entrar a conocer de la cuestión de fondo habría que rechazar las causas de inadmisión articuladas por los codemandados, puesto que contra el acuerdo inicial se dedujo reposición, según ha quedado acreditado a partir del escrito de interposición del recurso y reconoce el propio Ayuntamiento de Zaragoza. Alegar falta de legitimación activa no resulta jurídicamente razonable, sin necesidad de acudir al concepto constitucionalizado de «interés legítimo», como más amplio que el de «interés directo» que claramente ostenta el Colegio recurrente. Finalmente, tampoco se observa

extralimitación del «petitum», pues si la licencia de obras se concedió en base a un proyecto técnico elaborado y firmado por quien no tenía competencia para ello, las peticiones de quien acciona se encuentran en perfecta relación de causa efecto.

TERCERO. – No puede negarse a la Corporación demandada —y a la Administración en general— la necesidad de que entre a estudiar si un proyecto de obras presentado, debidamente visado por el Colegio Profesional respectivo, está redactado —o no— por técnico competente para ello. Para fundar nuestra afirmación lo primero que hay que precisar es el sentido y alcance del visado colegial ordinario —que excluye cualquier estudio del urbanístico— cuyo carácter es doble. En primer lugar es un acto autenticador que viene a constatar que el proyecto es de quien lo firma, es decir de quien suscribe su autoría. En segundo lugar es un acto de control colegial que comprende las siguientes áreas de intervención: titulación del autor del proyecto; colegiación del mismo; ejercicio legítimo de la profesión privada de Arquitecto Técnico; ausencia de incompatibilidades por parte de su autor; y examen del contenido de los proyectos, limitando tal control al cumplimiento de sus exigencias formales o, lo que es lo mismo, a ratificar que el proyecto contiene todos los documentos exigidos para ello.

CUARTO. – Así las cosas, el estimar que la Administración no debe indagar sobre la competencia del autor del proyecto para la obra sobre la que se proyecta su actividad, siempre que tal trabajo haya sido visado colegialmente, equivale a defender el que la Administración debe hacer dejación de funciones que el interés público le exige, por lo que tal afirmación no puede ser compartida por la Sala. En efecto bastará con recordar el artículo 178.3 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, con subsiguiente remisión al artículo 9º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, para concluir que la Administración —en este caso el Ayuntamiento de Zaragoza que va a conceder una licencia— debe asegurar la adecuada realización de la obra, para lo cual el primero de los elementos a estudiar es si el proyecto ha sido redactado por técnico competente, pues si falta tan importante requisito el Ente Público estará obligado a negar la autorización para llevar a cabo una construcción porque le falta la titulación adecuada de quienes firmaron el proyecto puede comprometer su adecuada realización.

QUINTO. – Para resolver el tema sustancial, sobre si los Arquitectos Técnicos se encuentran legalmente autorizados para la redacción de proyectos como el que es objeto de este recurso, resulta forzoso partir de la Ley 12/1986 de 1 de abril, que regula las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos. La Sala se enfrentó por primera vez con esta norma, en la creencia de que el legislador había dado solución definitiva a los viejos problemas competenciales que durante muchos años han venido produciéndose entre Arquitectos e Ingenieros Superiores —de un lado— y los Graduados Medios de estas especialidades, por otro. Sin embargo, un estudio en profundidad de la Ley nos llevó a la conclusión de que poco se ha avanzado en la vieja polémica, y que la ampliación de funciones a los Arquitectos e Ingenieros Técnicos es más aparente que real.

SEXTO. – La primera de las conclusiones a que llegamos es que lo que se ha conseguido es legalizar la doctrina del Tribunal Supremo sobre esta materia. Así, en el párrafo segundo del Preámbulo, se parte de la Ley 2/1964, de 29 de abril, sobre reordenación de las Enseñanzas Técnicas, diciendo —respecto a los técnicos de grado medio— que «...A través de la expresada normativa vinieron a introducirse una serie de 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 válidamente imponérseles limitaciones cuantitativas o establecerse situaciones de dependencia en su ejercicio profesional respecto de otros Técnicos Universitarios». Hasta aquí, repetimos, lo único que pretende el legislador es elevar a rango de Ley la jurisprudencia del Tribunal Supremo que —obviamente— ha venido siguiendo esta Sala, en forma puntual y exacta, a través de las distintas sentencias sobre esta materia que han venido a ser confirmadas por el Tribunal Supremo.

SÉPTIMO. – La norma no regula ni consecuentemente puede modificar las competencias de los titulados superiores. En la misma exposición inicial —párrafo cuarto— se precisa que cuanto se dispone en la nueva Ley lo es sin perjuicio: «...de las atribuciones profesionales de Arquitectos e Ingenieros en el ámbito de su propia especialidad y en razón de su nivel de formación, que serán objeto de próxima regulación por medio de Ley de acuerdo con el mandato constitucional». La anterior declaración se completa añadiendo: «El espíritu de la presente Ley no es el otorgamiento de facultades ajenas a la formación universitaria de los titulados...».

OCTAVO. – Llegados a este punto de razonamiento, y en base a toda la normativa anterior sobre la competencia de los técnicos superiores, diremos que corresponde a éstos la redacción de los proyectos de obras. Este principio general resulta —en relación con los Arquitectos, como profesión más caracterizada—, de una serie de disposiciones históricas y actuales, pudiendo citarse la Real Orden de 25 de noviembre de 1846; Real Orden de 18 de mayo de 1860; Real Decreto de 22 de julio de 1864; Real Orden de 14 de diciembre de 1895; Real Orden de 2 de mayo de 1903; Decreto de 16 de julio de 1935; Decreto

2512/1977, de 17 de junio —sobre tarifas—. A más el Decreto de 16 de junio de 1935 y la Orden de 9 de mayo de 1940 —Ministerio de la Gobernación— en las que se dispone que ningún Ayuntamiento podrá conceder licencia de obras sin la previa presentación de proyecto redactado por Arquitecto y visado por el Colegio. En definitiva, en la configuración de las distintas profesiones técnicas, los titulados superiores, nominados como Arquitectos —aunque en la actualidad la extensión se ha producido a otros titulados, igualmente superiores— son los profesionales competentes para redactar proyecto de obras, cualesquiera que fuera su naturaleza.

NOVENO. – Si bien estas competencias exclusivas no lo son sólo de los Arquitectos, abriendo posibilidades de actuación a otros titulados superiores como los Ingenieros, en sus diversas especialidades, cuando los proyectos de obras tienen naturaleza industrial, agrícola, vial..., etc., lo que parece muy claro es que la atribución de proyectar a los titulados del máximo nivel, es una constante en nuestra historia.

DÉCIMO. – Al afrontar ahora las atribuciones de los Arquitectos de titulación media, ha sido también otra constante el configurarlos como profesionales peritos en materiales. Hoy, el artículo 2 de la Ley de 1 de abril de 1986 precisa mucho más sus competencias —al compás de pronunciamientos jurisdiccionales que tenía en cuenta su formación académica— y así se nos dice en dicho precepto, número 1: «Corresponde 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 su 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 párrafo anterior...» y un largo enunciado complementario recogido bajo los extremos c), d) y e).

DECIMOPRIMERO. – Cuanto se acaba de exponer tiene que completarse con el punto 2, del mismo artículo, donde se concreta el alcance de las competencias de los técnicos medios, añadiendo: «corresponden a los Arquitectos Técnicos todas las atribuciones profesionales descritas en el apartado primero de este artículo en relación con su especialidad de ejecución de obras...». Sobre tal base la conclusión va ser clara: los Arquitectos Técnicos podrán redactar y firmar proyectos, pero sólo de carácter instrumental o ejecucional, de otro proyecto preexistente de titulado superior, pues las enseñanzas que reciben aquéllas no permiten superar la declaración general de que tales Técnicos Medios se encuentran formados para realizar las operaciones —incluso de proyección— que exija la puesta en práctica de los trabajos que requiere la construcción en general; tarea ejecucional que puede comprender elementos tan necesarios para una correcta actuación cuales son la ejecución de obras de detalle, auxiliares, complementarias..., etc. Es decir, nos encontramos con técnicos especialistas en la ejecución de obras, con posibilidad de ejercer una función proyectista en cuanto que aparezca íntimamente unida a tal función.

DECIMOSEGUNDO. – Cuanto se ha expuesto se ratifica a la luz de la Disposición Final 3 de la tan citada Ley 12/1986, de 1 de abril, que previene: «El Gobierno remitirá en el plazo de un año a las Cortes Generales un proyecto de Ley de Ordenación de la Edificación, en la que se regularán las intervenciones profesionales de los técnicos facultativos conforme a lo previsto en el número 2 del artículo 2 de esta Ley y de los demás agentes que intervienen en el proceso de la edificación».

DECIMOTERCERO. – A cuanto se ha expuesto, ha de añadirse que la tesis sustentada por los codemandados, de ser aceptada, conduciría al reconocimiento judicial de una competencia concurrente de Técnicos Superiores y Técnicos Medios en proyectos y otras actuaciones básicas, olvidando el carácter creador de la primera y el contenido sustancialmente ejecucional de la segunda.

DECIMOCUARTO. – Para concluir terminaremos declarando que, por todo lo expuesto, la Ley 12/1986 no da una nueva configuración a la profesión de Arquitecto Técnico, ni amplía sus competencias en lo que se refiere a la redacción de proyectos de edificación o —proyectos de obra— salvo en su incidencia ejecucional. Por lo demás, la Ley ni modifica la ordenación de las enseñanzas técnicas, ni la legislación sectorial en materia de edificación; todo lo cual conduce a la declaración de que en la materia que nos ocupa debe seguir rigiendo —con pequeños matices o adaptaciones— la doctrina del Tribunal Supremo sobre competencias de titulados medios y superiores, que son muy distintas, al compás del alcance y profundidad de unos y otros estudios.

DECIMOQUINTO. – La estimación del recurso no va acompañada de especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Rechazamos las causas de inadmisión deducidas.

SEGUNDO. – Estimamos el presente recurso contencioso n.º 81 de 1989, deducido por el COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE ARAGÓN.

TERCERO. – Anulamos el acuerdo del Consejo de la Gerencia Municipal de urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, de 28 de septiembre de 1988 —y su confirmación presunta en Reposición, por aplicación de la ficción legal del Silencio administrativo Negativo—, relativo a concesión de licencia de obras a la Cooperativa Territorial de Transportes de Zaragoza, para la construcción de un ..., según proyecto suscrito por Arquitecto Técnico; declarando la obligatoriedad del control municipal en materia de atribuciones profesionales, la falta de competencia del Arquitecto Técnico actuante para la redacción del proyecto debatido y para la dirección de la obra sin intervención de Técnico Superior, y la obligación de presentación de proyecto y dirección de obra por tal clase de técnicos.

CUARTO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.