

Las atribuciones profesionales en los ámbitos de la Edificación y el Urbanismo: cuestiones o zonas de conflicto

Justificación del documento

El presente documento elaborado por la Asesoría Jurídica del CSCAE, responde a una necesidad sentida en el ámbito del conjunto de la organización colegial, y en especial de los Colegios de Arquitectos, como es reunir en un mismo texto el conjunto de informes jurídicos que se vienen elaborando en el ámbito de las atribuciones profesionales, de manera que se compile o reúna de forma unitaria y sistematizada tales informes dispersos, con un claro sentido práctico y utilitario:

- Disponer de un texto de alcance jurídico que efectúa un análisis de las diversas normativas que regulan las atribuciones profesionales en la Edificación y el Urbanismo, centrándose en las cuestiones que son objeto o producen más conflictividad. De esta manera, el documento puede servir para clarificación ante los diversos poderes públicos e instancias competentes de una materia que necesita, por su naturaleza casuística y particular, una exposición sistematizada y de conjunto.
- Servir de lo que puede ser una guía práctica en materia de atribuciones profesionales e intrusismo, para fundamentar los diversos recursos y acciones legales que desde las distintas instancias de la organización colegial se puedan emprender en defensa justamente de las atribuciones profesionales, normativamente reconocidas, de los arquitectos y de su ámbito competencial.

La defensa de las atribuciones profesionales resulta esencial en este momento, cuando desde instancias públicas y determinados colectivos profesionales, se pretenden arañar competencias desconociendo la legalidad y la jurisprudencia.

En este aspecto, conviene resaltar que las atribuciones profesionales, no se justifican apelando a razones corporativas. Están en juego intereses generales esenciales, tales como: la seguridad de las edificaciones y por tanto de las personas la formación requerida para cada actuación profesional y la calidad del servicio profesional y la eficacia de su prestación, lo que precisamente va en beneficio de los destinatarios de tales servicios profesionales.

De ahí la necesidad de este documento de análisis jurídico y jurisprudencial, que se centra especialmente en aquellas zonas de conflictividad que necesitan por ello mayor clarificación y certidumbre jurídica.

Así, se estructura el documento en seis apartados:

I.- Ámbito de aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE). Exigencia de proyecto de edificación.

II.- Atribuciones profesionales en el ámbito de la edificación: la LOE.

III.- Las atribuciones profesionales en el ámbito del Urbanismo.

IV.- El principio de accesoriadad: los arquitectos son plenamente competentes para los proyectos de instalaciones de los edificios.

V.- Competencias profesionales sobre estudios de seguridad y salud en obras de edificaciones.

VI.- La competencia y cualificación profesional para emitir informes de evaluación de los edificios (antes ITES).

VII.- Competencia en la emisión de informes en los expedientes de licencias de obras. Especial consideración sobre la falta de competencia de los aparejadores y arquitectos técnicos.

Resumen del documento

I.- **Ámbito de aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE). Exigencia de proyecto de edificación.** (Páginas 7 a 14)

La Ley de Ordenación de la Edificación (LOE), define la edificación como un proceso: "la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado".

Se incluyen en la edificación: las obras de nueva construcción y las intervenciones sobre edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica (intervenciones totales; intervenciones parciales, siempre que produzcan una variación esencial de la composición general exterior; volumetría; conjunto del sistema estructural o altere los usos característicos del edificio).

Están fuera del ámbito de la edificación según la LOE: las construcciones de sencillez técnica y escasa entidad constructiva; las obras menores y aquellas intervenciones en los edificios que no altere la configuración arquitectónica de los mismos.

La LOE se estructura en función de los usos de los edificios.

II.- **Atribuciones profesionales en el ámbito de la edificación: la LOE.** (Páginas 15 a 27)

Edificios cuyo uso principal sea el administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

En estos supuestos, la competencia para proyectar se otorga **de forma exclusiva a los Arquitectos**. La dirección de las obras corresponderá también a los Arquitectos, y la dirección de la ejecución de las obras necesariamente a los Arquitectos Técnicos.

Edificios cuyo uso principal sea el 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 a las obras de Ingeniería y su explotación.

En estos casos la competencia para redactar el proyecto y dirigir las obras será de los Ingenieros, Ingeniero Técnicos o Arquitectos, y vendrá

determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas.

La dirección de la ejecución de las obras, podrá ser desempeñada indistintamente por arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico. Si las obras fuesen dirigidas por arquitectos, la dirección de ejecución de la obra deberá ser desempeñada necesariamente por arquitecto técnico.

Las atribuciones profesionales de las distintas Ingenierías, vienen necesariamente vinculadas y condicionadas por el ámbito propio de la especialidad de cada una de ellas.

Edificios cuyos usos principales no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.

En este caso, la competencia tanto para proyectar como para desempeñar la dirección de la obra como la ejecución de la obra de estos edificios, corresponderá a los Arquitectos, Arquitectos Técnicos, Ingenieros o Ingenieros Técnicos, pero determinada "por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas".

III.- Las atribuciones profesionales en el ámbito del Urbanismo. (Páginas 28 a 32)

No existe una normativa general que delimite las competencias de los distintos profesionales en el ámbito del Urbanismo.

Los arquitectos y los ingenieros de caminos, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo tienen atribuidas competencias en materia de Urbanismo y para redactar instrumentos de planeamiento.

Las distintas Ingenierías no tienen reconocida competencia general en materia de Urbanismo ni para redactar instrumentos de planeamiento. Se les ha reconocido, en algunos casos, por determinadas sentencias del Tribunal Supremo, competencias para planeamiento de desarrollo y proyectos de urbanización.

Los arquitectos técnicos y aparejadores, carecen de cualquier competencia en materia de Urbanismo.

IV.- El principio de accesoriedad: los arquitectos son plenamente competentes para los proyectos de instalaciones de los edificios. (Páginas 33 a 36)

Los arquitectos tienen plena competencia para proyectar y dirigir las instalaciones propias de los edificios, tanto de viviendas como de otros edificios destinados a otros usos, en la medida en que forman parte de la propia edificación y son elementos complementarios del proyecto edificatorio principal

V.- Competencias profesionales sobre estudios de seguridad y salud en obras de edificaciones. (Páginas 37 a 52)

La Ley de Ordenación de la Edificación (LOE), en la disposición adicional cuarta, determina que las funciones de coordinador de seguridad y salud estarán en función de las competencias y especialidades de los profesionales técnicos. Ello en conexión con lo dispuesto en el RD 1.627/1997 determina que las competencias profesionales para redactar los estudios de seguridad y salud están vinculadas a la capacidad competencial para la proyección de edificación la dirección de tales obras y dirección de ejecución de las mismas.

En el ámbito de la competencia exclusiva de los arquitectos para proyectar y dirigir las obras establecidas en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2 de la LOE, la competencia para la redacción de los estudios de seguridad y salud corresponderá a arquitectos y arquitectos técnicos o aparejadores.

Un cuerpo consolidado de doctrina jurisprudencial ha establecido que los estudios de seguridad y salud referentes a edificios de usos residenciales y otros usos de competencia exclusiva de los arquitectos, corresponden a los arquitectos y arquitectos técnicos, sin que puedan intervenir otros profesionales como autores y coordinadores de tales estudios de seguridad; sin perjuicio de que puedan ser competentes para proyectos cuyo objeto se refiera al ámbito propio y concreto de la especialidad de cada una de tales Ingenierías.

Los Colegios de Arquitectos en la función de visado que tienen encomendada de los proyectos de ejecución de edificación, habrán de comprobar que los estudios de seguridad y salud vengan suscritos por los técnicos competentes, de acuerdo con sus competencias y especialidades.

VI.- La competencia y cualificación profesional para emitir informes de evaluación de los edificios (antes ITES). (Páginas 53 a 58)

La Jurisprudencia es concluyente al establecer que las competencias para los informes sobre inspecciones técnicas e informes de evaluación de edificios, resultan de las establecidas en la LOE para la proyección, dirección de obras y dirección de ejecución de las obras de edificación.

No cabe legalmente atribuir competencias para tales informes de evaluación de edificios a quienes no tienen la formación adecuada conforme a su titulación y los edificios están fuera del ámbito de la especialización que define su competencia. Ello sería vulnerar la legalidad. Así, por ejemplo, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, es inequívoca y determinante, al establecer que las Ingenierías tienen sus competencias única y exclusivamente en el ámbito de su especialidad.

VII.- Competencia en la emisión de informes en los expedientes de licencias de obras. Especial consideración sobre la falta de competencia de los aparejadores y arquitectos técnicos. (Páginas 59 a 72)

Las Administraciones Públicas deben respetar, en el ejercicio de sus potestades de configuración de los puestos de trabajo, el reparto de atribuciones competenciales que establece la normativa aplicable y por lo que atañe a las profesiones técnicas, la normativa derivada de las competencias y especialidades de cada una de las mismas.

Los informes que se emiten en los procedimientos administrativos de otorgamiento de licencias urbanísticas, han de ser suscritos por quienes tengan las atribuciones adecuadas, teniendo en cuenta que su contenido no sólo comprende la determinación de la adecuación de la obra al planeamiento y normativa urbanística aplicable, sino también aspectos relativos a la seguridad de las edificaciones, salubridad y estética.

Los arquitectos técnicos o aparejadores, no están facultados para emitir informes sobre obras edificatorias que requieran proyecto arquitectónico y que estén fuera de sus atribuciones profesionales, ni para contemplar aspectos relativos a la seguridad de las construcciones o verificar la titulación del técnico autor de un proyecto.

Los arquitectos son plenamente competentes para emitir informes sin limitación en cuanto a los contenidos expresados, en orden a los expedientes de concesión de licencias urbanísticas, toda vez que por su titulación y formación, reúnen las competencias legales requeridas al efecto.

I.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN (LOE). EXIGENCIA DE PROYECTO DE EDIFICACIÓN.

La determinación de las atribuciones profesionales en el ámbito de la edificación, cuyo marco normativo esencial de referencia es sin duda la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de noviembre de 1999 (LOE), requiere, con carácter previo, precisar y delimitar adecuadamente el ámbito objetivo de aplicación de la LOE en relación con el proceso edificatorio. Sin esta delimitación previa, no es posible comprender adecuadamente y analizar el régimen jurídico de las atribuciones profesionales que la propia LOE establece.

Y sobre todo y de manera esencial, se hace necesaria esta referencia previa para enmarcar cuándo se hace preciso y exigible el proyecto técnico.

Es sabido que muchas cuestiones competenciales se simplifican, aludiendo al concepto de "obra menor" para excluir de la necesidad del proyecto técnico y por tanto de la intervención en obras y actuaciones de cualquier técnico facultativo. De esta manera, se otorgan licencias de obras con manifiesta infracción de legalidad, en especial en aquellos municipios que por sus dimensiones carecen de personal técnico, acuden al concepto de obra menor de forma abusiva e injustificada.

Estas razones justifican que nos refiramos en este primer apartado al ámbito de aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación.

1.- Concepto de proceso edificatorio.

El artículo 2 de la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de Noviembre de 1999, define al proceso de la edificación como "la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado", siempre que el uso principal del mismo esté comprendido en los tres grupos que enumera en los apartados a), b) y c) y que son:

- a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.
- b) 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 a las obras de ingeniería y su explotación.
- c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.

Como se ha señalado, este artículo 2 de la LOE no contiene una definición técnica del concepto de edificación. Si dice que la edificación es un proceso y es el “resultado de construir un edificio”, tal afirmación general se ve luego contradicha cuando considera edificación también “todas las intervenciones sobre los edificios existentes.

Por otro lado, aún cuando excluya del ámbito de aplicación de la LOE las edificaciones 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, sin embargo, son actos de edificación y conforme a la legislación urbanística, requieren la correspondiente licencia de obras, al ser una actuación propiamente edificatoria.

Otro aspecto que debe reseñarse es que el artículo 2 de la LOE considera que la edificación ha de tener carácter permanente, que puede entenderse que se trate de una construcción fija efectuada con materiales resistentes. En este aspecto, las construcciones “prefabricadas” sí tienen carácter permanente y por tanto estarían incluidas en el ámbito objetivo de aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación.

Y como también se ha señalado, este carácter de permanencia no puede confundirse con provisionalidad o temporalidad del uso, ya que hace referencia a la edificación.

Por último, ha de hacerse mención a que la LOE se estructura en función de los usos de los edificios, lo que tiene su justificación porque en base a este criterio se articula la distribución y de limitación de competencias de los profesionales técnicos que intervienen en el proceso edificatorio.

La idea de “proceso” significa que para la Ley la Edificación es un camino o procedimiento que se inicia con el proyecto, que continúa con la ejecución de la obra en todos sus aspectos hasta su terminación y que incluso luego comprende su conservación y mantenimiento; queriendo reflejar con ello esta idea dinámica del proceso.

2.- Edificación según la Ley de Ordenación de la Edificación.

El artículo 2.2 de la Ley de Ordenación de la Edificación detalla qué obras considera edificación y que por tanto requieren un proyecto:

- 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”. Se trata de un concepto jurídico indeterminado, muy genérico que deberá ser precisado por la Jurisprudencia y que enlaza con la idea de obras menores. Como ejemplo pueden citarse: casetas, naves de aperos de labranza, cobertizos de ganado, corrales, casetas de bombas de agua o básculas, etc.
- b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su **configuración arquitectónica** (según la redacción dada a

este precepto por la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), entendiendo por tales:

- Intervenciones totales.
- Intervenciones parciales, siempre que produzcan una variación esencial de:
 - La composición general exterior.
 - Volumetría.
 - Conjunto del sistema estructural.
 - Altere los usos característicos del edificio.

El concepto de configuración arquitectónica, que se viene aplicando por la Jurisprudencia en distintas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, después de la entrada en vigor de la LOE, ha venido siendo el que ya estaba acuñado con respecto a la Ley de atribuciones de arquitectos e ingenieros técnicos de 1 de abril de 1986, es decir, siempre que se produzca con las obras una variación esencial y sensible de los elementos que delimitan el espacio del conjunto y de las piezas de que consta el inmueble, alterando su disposición, su figura geométrica, su superficie o volumen. Lo dice con claridad la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 24 de abril de 2014 (JUR 196613): "como mínimo, ha de considerarse alterada la configuración en todos los casos en que así haya sido determinada en la mencionada jurisprudencia. Por consiguiente, dichas intervenciones parciales han de circunscribirse, asimismo a las citadas "obras menores" o a las de "rehabilitación", que no excedan el fin de aquellas".

- c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas, o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico, y aquellas obras de carácter parcial que afecten a los elementos o parte objeto de protección.
- d) Por último, el apartado 3 de este artículo 2 de la Ley, considera que también son edificación: las instalaciones fijas (por tanto no las que no se integren con carácter permanente en el edificio) y el equipamiento propio, así como elementos de urbanización, siempre que permanezcan adscritos al edificio.

Se trata de los llamados elementos accesorios de la edificación, habiéndose introducido aquí la doctrina Jurisprudencial que estimaba que no tenían el carácter de obras menores todas las que afectaban a las instalaciones de servicio común, de ahí que requiera un proyecto, que en este caso será un proyecto complementario del proyecto principal.

3.- Obras y construcciones que estarían excluidas de la aplicación tanto de la LOE como del Código Técnico de la Edificación.

En el apartado anterior se ha precisado cuales son las obras que se según la LOE requieren necesariamente un proyecto arquitectónico y edificatorio, por lo que en este apartado ha de determinarse cuáles son las obras que, en contraposición, no estarían sujetas al ámbito de aplicación de la LOE.

Como cuestión previa tenemos que señalar que las obras que luego se mencionan, si bien no están comprendidas en el ámbito de aplicación de la LOE, no siempre estarán exceptuadas del proyecto técnico correspondiente. Ha de tenerse presente que la normativa de régimen local y en particular el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece que debe acompañarse proyecto técnico con la solicitud de licencias que se refieran "a la ejecución de obras e instalaciones". Por en principio muchas obras requerirán el correspondiente proyecto técnico aunque como tales no estén comprendidas en el ámbito de aplicación de la LOE.

En este sentido habrá que estar a la normativa urbanística de cada Ayuntamiento y a las Ordenanzas municipales correspondientes sobre edificación que en muchos casos exige proyecto técnico con un criterio más estricto que el que señala la propia Ley de Ordenación de la Edificación, de tal manera que si tales Normas Urbanísticas y Ordenanzas Municipales exigen proyecto técnico habrá que estar a estas exigencias, teniendo en cuenta que son conceptos diferentes, el proyecto al que se refiere la LOE y el proyecto que puede ser exigido en tales Normas Urbanísticas u Ordenanzas Municipales.

El efecto jurídico más importante de que estas obras no estén sujetas a la LOE, vendrá determinado por la circunstancia de que no rigen los aspectos relativos a las competencias profesionales y atribuciones que regula el texto legal y al régimen de garantías que establece.

Entrando en la cuestión de cuáles son las obras **que están excluidas del ámbito de aplicación de la LOE** serían las siguientes:

a) **Construcciones de escasa entidad constructiva.**

Del análisis interpretativo tanto del Código Técnico de la Edificación como de la Ley de Ordenación de la Edificación se desprenden las siguientes consideraciones:

1.- El artículo 2.2 del citado Código Técnico de la Edificación, referido al ámbito de aplicación del mismo, dispone que: "se aplicará a las obras de edificación de nueva construcción, excepto a **aquellas construcciones de sencillez técnica y de escasa entidad constructiva que no tengan carácter residencial o público, ya sea de forma eventual o permanente, que se desarrollen en una sola planta y no afecten a la seguridad de las personas**".

Se incluyen pues en las exigencias normativas del CTE todas las "obras de edificación de nueva construcción" por excepción quedan excluidas esas

construcciones (ya no se hablan de edificaciones), que tengan “sencillez técnica y escasa entidad constructiva”, que el Decreto no concreta ni define, siendo pues un concepto jurídico indeterminado que habrá de ser interpretado, por los Tribunales de Justicia y basándose en los parámetros referenciales de otros textos normativos que se refieren a esta cuestión.

El concepto legal, que se ha transcrito en su literalidad, es una transcripción prácticamente idéntica a la del artículo 2.2.a) de la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de Noviembre de 1999. Sin embargo, hay una expresión nueva en el CTE que no aparecía en la LOE. En esta se hablaba también de construcciones de una sola planta, que no tuviesen carácter residencial ni público y que fuesen de escasa entidad constructiva y sencillez técnica. Ahora el CTE añade otro requisito adicional que tiene singular trascendencia como es que tales construcciones para encajar en el concepto legal y en consecuencia ser excluidas de la aplicación del mismo, tienen que reunir la circunstancia de que **“no afecten a la seguridad de las personas”**.

Por tanto, los requisitos objetivos del concepto legal mencionado son de orden positivo y que no admiten ninguna duda interpretativa: que sean construcciones de una sola planta; de orden negativo, es decir que no tengan carácter residencial o público ni de forma permanente o eventual y además que no esté afectada o no se afecte la seguridad de las personas. Estos requisitos son fácilmente reconocibles. La cuestión más compleja, en el orden interpretativo, reside en precisar que ha de entenderse por “construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica”.

2.- Esta expresión, que delimita todo el concepto, ya fue objeto de un desarrollo interpretativo extenso tanto con la vigencia de la LOE de 5 de Noviembre de 1999 como incluso antes con la Ley 12/1986 de 1 de Abril reguladora de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo se refirió a esta cuestión remitiéndose al concepto de **“obras menores”**. Así desde la sentencia de 21 de febrero de 1984, se definieron éstas como aquéllas que: “se caracterizan por ser de sencillez técnica y escasa entidad constructiva y económica, consistiendo, normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ornato o cerramiento que no precisan de proyecto firmado por profesionales titulados ni de presupuestos elevados”. En el mismo sentido sentencias del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1986 y 17 de marzo de 1987. Es significativo comprobar cómo la LOE y después el CTE emplean esas mismas expresiones de “sencillez técnica” y “escasa entidad constructiva”, de tal manera que puede afirmarse que esa Jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, que delimitó el concepto

de obra menor, sobre todo a efectos de la exclusión de proyecto técnico para las mismas, fue introducida expresamente por el legislador con idénticas expresiones semánticas en dichos textos normativos.

Por tanto, ya tenemos una primera idea esencial: las construcciones de nueva planta que sean de sencillez técnica y de escasa Entidad constructiva han de incluirse o son equiparables al concepto jurisprudencial de obra menor.

La propia Jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada, con motivo de la interpretación y aplicación de la Ley 12/1986 de 1 de Abril sobre las atribuciones profesionales de los Arquitectos Técnicos, estableció también con claridad el concepto de obra que requería proyecto arquitectónico y por tanto cuya redacción correspondería a los Arquitectos y no a los Arquitectos Técnicos, concretada esa definición en proyectos de obra de nueva planta, estableciéndose unos criterios generales que se pueden resumir en el sentido de que se necesitará proyecto arquitectónico en toda obra de construcción o edificación de nueva planta que requiera cimentación, estructuras de resistencia o sustentación, forjados y otros similares (sentencias de 23 de Marzo, 6 de Mayo, 3 y 11 de Noviembre de 1992). La cuestión de las dimensiones o superficies de las construcciones o edificaciones no ha sido relevante en dicha doctrina jurisprudencial, toda vez que aunque una edificación, como por ejemplo una nave tenga pequeñas dimensiones, siempre que requiera una estructura, incluso aunque esta sea prefabricada ya no sería como tal una obra menor. A ello, el mismo Tribunal Supremo agregó el criterio de la garantía de la seguridad de las personas.

3.- Una vez que hemos señalado el alcance de la doctrina jurisprudencial citada, cabe decir que los criterios de la misma, antes expuestos de forma sintética resultan plenamente aplicables para la delimitación del concepto de estas construcciones de sencillez técnica y escasa entidad constructiva de tal manera que si el CTE en su artículo 2.2 es prácticamente una transcripción del artículo 2.2 apartado a) de la Ley de Ordenación de la Edificación, con las particularidades que hemos precisado, es concluyente por ello, que esa doctrina jurisprudencial ha de ser tenida en cuenta y aplicable para interpretar la expresión de construcción “de escasa entidad constructiva”. En todo caso, queda muy restringido ahora el concepto desde el momento en que se introduce en el CTE el criterio de que no afecten a la seguridad de las personas. Así en la monografía “Derecho de la Edificación”, editorial Bosch de la que es coordinador Ramón García Varela, se mencionan entre tales construcciones: cocheras de uso particular, piscinas, depósitos, pergolas, corrales, alpendres, casetas y cerramientos, es decir, aquéllas que sólo precisen de “proyecto menor”.

4.- De lo expuesto anteriormente se desprende por tanto que toda construcción de nueva planta que afecte a la seguridad de las personas ya

está incluida en el ámbito de aplicación del CTE y por ello, todas aquellas construcciones y edificaciones que de una forma u otra van a ser destinadas a uso de personas, no ya como alojamiento, que estarían desde luego incluidas, si no destinadas a otros usos edificatorios en los que incida la seguridad de las personas, entrarían en el ámbito de aplicación del CTE, tales como naves agrícolas, industriales y de otros usos. En cualquier caso, toda construcción de nueva planta, por reducida que sean sus dimensiones, que requiera de una cimentación o de una estructura por elemental que sea, estaría comprendida en el ámbito de aplicación del CTE y no sería desde luego una construcción de sencillez técnica a los efectos de la inaplicación de dicho texto normativo.

5.- Se trata esta cuestión de un tema netamente casuístico y en el que es difícil establecer unas reglas generales categóricas y absolutas que puedan resultar aplicables de una forma global. Por la propia naturaleza de la cuestión habrá de analizarse cada supuesto, si bien basándose en los elementos y parámetros de referencia establecidos en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que han quedado comentados en este informe.

b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que no altere la configuración arquitectónica de los edificios.

Como ya se expuso anteriormente el criterio legal que delimita que obras de reforma o rehabilitación de un edificio están sujetas a la LOE o no viene determinado por el término “configuración arquitectónica”.

El artículo 2 de la LOE señala que alteran la configuración arquitectónica dichas obras de reforma o rehabilitación que supongan intervenciones totales, de tal manera que en un edificio que se haga una intervención del conjunto del mismo o de las partes principales de la edificación, sin duda son obras comprendidas dentro del ámbito de la LOE.

Lo mismo sucede con las intervenciones parciales, que produzcan una variación esencial de aspectos tales como: la composición general exterior, la volumetría, el conjunto del sistema estructural o se alteren los usos característicos del edificio.

En este aspecto y por exclusión, aquellas obras que no produzcan tal alteración de la configuración arquitectónica estarían excluidas del ámbito de aplicación de la LOE.

Los criterios en el orden jurídico, para saber que obras alteran o no la configuración arquitectónica no pueden establecerse categóricamente y de forma apriorística, teniendo en cuenta que se requiere un análisis casuístico y pormenorizado de las obras en cuestión y su incidencia en el conjunto del edificio.

Si bien, como ya hemos señalado anteriormente el Legislador no ha aplicado tenido en cuenta de forma plena los criterios jurisprudenciales, que a través de una doctrina reiterada ha fijado el Tribunal Supremo, en todo caso parece oportuno referirse a dicha Jurisprudencia, que recayó en aplicación de la Ley 12/1986 de 1 de Abril sobre las atribuciones profesionales de Arquitectos y Ingenieros Técnicos y justamente para delimitar éstas con respecto a los Arquitectos Superiores.

La Jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo, ha establecido la doctrina concluyente e inequívoca de que **“se altera la configuración arquitectónica, cuando se afecte a elementos estructurales resistentes, a la configuración de la edificación y a las instalaciones de servicio común”** (sentencias de TS de 31 de Enero de 1.989, Arz. 591; de 27 de Diciembre de 1.989, arz. 9.225; de 21 de Febrero de 1.990, Arz. 1.510 y 27 de Febrero de 1.990, Arz. 1.518).

El Tribunal Supremo ha rechazado pues, la doctrina que pretendían defender los Colegios de Aparejadores en el sentido de que el concepto de “configuración arquitectónica”, de un edificio construido, sólo se refiere “al volumen construido, a la envolvente o fachada y a los elementos distintivos principales, que le dotan de identidad propia”.

Así por ejemplo, el Tribunal Supremo señala en la sentencia de 27 de Febrero de 1.990, que se refería a un proyecto de sustitución de la cubierta de un edificio y el cambio de una estructura de madera por otras de hormigón, que al implicar el proyecto un cambio en la estructura del edificio, y la modificación del estado de las cargas “la configuración de éste, viene en gran medida determinada, por su estructura al depender de ésta la disposición de las partes de aquél. La sentencia de TS de 18 de Julio de 1.994 (Arz. 6381), insiste en esta doctrina al señalar que la configuración arquitectónica “no viene determinada por la envolvente o aspecto exterior o formal del edificio sino por su estructura y elementos esenciales, así como la disposición o conjunción de las distintas partes integrantes”, refiriéndose el proyecto en este caso a un acondicionamiento de un local para gimnasio con la construcción de una piscina.

II.- ATRIBUCIONES PROFESIONALES EN EL ÁMBITO DE LA EDIFICACIÓN: LA LOE

La Ley de Ordenación de la Edificación, de 5 de noviembre de 1999, es el texto normativo básico que establece, delimita, y precisa, las atribuciones profesionales de los distintos profesionales y agentes que intervienen en el proceso de la edificación.

En este sentido, la Ley de Ordenación de la Edificación establece como criterio de asignación de atribuciones profesionales el del **uso principal de los edificios**. Ahora bien, debemos dejar claro que este criterio no determina por sí sólo exclusivamente las competencias de cada uno de los Técnicos o Profesionales que intervienen en el ámbito de la edificación, desde el momento en que la misma Ley (arts. 10, 12 y 13), remite constantemente a "las disposiciones legales vigentes para cada profesión de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas". Así se comprueba al aludir a la competencia de los proyectistas en el art. 10.2, y concretamente en los grupos b) y c), siendo de destacar que únicamente no se menciona o no se produce esa remisión a la normativa vigente **cuando el proyecto se refiera o tenga por objeto la construcción de edificios para los usos del grupo a), que como luego detallaremos son los: administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural, ya que en este caso, la Ley dice claramente que la titulación académica profesional y habilitante será la de Arquitecto, sin añadir más precisiones.**

Por tanto, de ello se desprende que salvo en los supuestos a que alude el grupo a) que hemos mencionado, en que la propia Ley atribuye de forma exclusiva la competencia para proyectar a los Arquitectos, en los otros supuestos de los grupos b) y c), la Ley no nos aclara, ni nos determina, ni nos precisa, las competencias, y tendremos que necesariamente acudir a todas las disposiciones legales vigentes para cada sector profesional, conforme, eso sí, a los criterios de **especialidad y competencia**.

De ello, entendemos que salvo en la asignación a nivel legal, formal de la competencia exclusiva de los Arquitectos para proyectar los edificios incluidos en el grupo a), y el hecho de que las Ingenierías vean reconocida a nivel de Ley su competencia en función de sus especialidades para proyectar en el ámbito edificatorio, en realidad la Ley no ha innovado gran cosa, y por ello conserva plena vigencia toda la doctrina y jurisprudencia elaborada con anterioridad y muy especialmente toda la interpretación surgida a raíz de la Ley 12/1.986 de 1 de Abril que reguló las atribuciones de los Arquitectos Técnicos e Ingenieros Técnicos.

Examinemos en concreto estos tres grupos a los que hemos aludido:

A.- Edificios cuyo uso principal sea el administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

En estos supuestos, la competencia para proyectar se otorga **de forma exclusiva a los Arquitectos**. La dirección de las obras corresponderá también a los Arquitectos, y la dirección de la ejecución de las obras necesariamente a los Arquitectos Técnicos.

De aquí deben destacarse dos aspectos fundamentales:

- En primer lugar, que la competencia de los Arquitectos para proyectar este tipo de edificios es exclusiva y excluyente, de tal manera que sólo los Arquitectos podrán realizar y elaborar tales proyectos, y así como con relación a edificios destinados a otros usos, como luego veremos, podemos hablar de competencias o atribuciones compartidas o concurrentes en el sentido de que tales proyectos pueden realizarse por diferentes profesionales, para los proyectos a que se refiere el grupo a) del art. 2 en relación con el art. 10 de la Ley no cabe más que la proyección por parte de los Arquitectos Superiores.

La doctrina científica más autorizada discrepa en la apreciación de si han aumentado o no las competencias de los Arquitectos con la Ley de Ordenación de la Edificación. Así, González Pérez, en su obra "Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación" (Cívitas, Madrid 2.000), señala que "aunque la nueva Ley ha dejado sin resolver de modo claro y definitivo la delimitación de competencias, ha supuesto una modificación de los criterios jurisprudenciales a favor de los Arquitectos"; y sin embargo el Profesor García de Enterría, en la conferencia que pronunció en Lanzarote en las Jornadas sobre la Ley de Ordenación de la Edificación organizadas por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, el 26 de Mayo de 2.000, señalaba que esta declaración de competencia exclusiva en favor de los Arquitectos para proyectar los edificios cuyo uso principal sea el indicado, no supone "un aumento de sus atribuciones o competencias a costa de los Ingenieros. Porque los edificios del grupo indicado se insertan de modo natural en lo que siempre ha sido y es el ámbito más típico y característico de la Arquitectura".

En nuestra opinión, por lo que se refiere a los Arquitectos, la Ley de Ordenación de la Edificación no es que les haya otorgado mayores competencias o atribuciones de las que ya tuviesen anteriormente, pero desde luego, el hecho de que se recoja a nivel de una Ley formal la competencia exclusiva, no ya sólo para proyectar viviendas o edificios de uso público, como cierta jurisprudencia había declarado, sino que se establezca expresamente esta reserva exclusiva con rango de Ley para proyectar estos edificios, supuso un avance sustancial, porque ha

evitado en gran medida polémicas y conflictos que se han suscitado con determinadas Ingenierías sobre todo, de tal manera que ahora se despejan esas dudas y los edificios de uso más importante han de ser proyectados por Arquitectos y no se podrá cuestionar tal competencia exclusiva. Antes, no existía esa reserva legal expresamente recogida, aunque nadie cuestionase la competencia genérica de los Arquitectos para proyectar tales edificios.

- Queda claro que la competencia de los Arquitectos para proyectar edificios es general. Es decir, los Arquitectos tienen una competencia genérica para proyectar edificios, en el sentido que comprende todos los ámbitos o sectores de la edificación, cualquiera que sea el destino o uso del edificio; pudiendo por tanto proyectar los edificios de todos los grupos a que alude la Ley, y en cambio la competencia de los Ingenieros es específica o concreta, lo que se traduce en la práctica en que habrá que verificar el uso y destino del edificio con carácter principal para saber luego si el Ingeniero que ha proyectado el mismo está facultado para realizar el proyecto. Por tanto, un Arquitecto tiene competencia no sólo para proyectar una vivienda, sino cualquier otro edificio como puede ser una nave industrial o agrícola, y en cambio un Ingeniero Técnico Industrial, por ejemplo, no tiene una competencia genérica de proyectar edificios y sólo aquellos que tenga carácter específicamente industrial podrán ser objeto de proyección por los Ingenieros Industriales.

En este punto, ha de precisarse que se desprende de la LOE que las atribuciones de los ingenieros, son, por su propia naturaleza, atribuciones específicas y determinadas en función del uso edificatorio complementario y vinculado a su propia especialidad, por cuanto los ingenieros y las Ingenierías no tienen, ni han tenido nunca, una competencia universal en materia edificatoria.

No hay norma sectorial ni plan de estudios que contemple, por ejemplo, que un ingeniero de telecomunicaciones pueda ser competente para proyectar un edificio de viviendas; o que un ingeniero aeronáutico pueda proyectar la reforma del Museo del Prado. Como se ha precisado con reiteración, si ostentan determinadas atribuciones, éstas no son autónomas, en el sentido de que las ostenten con independencia del objeto del proyecto o de la actuación profesional, y especialmente del uso a que va a ser destinado el edificio.

Justamente, es el destino del edificio y su uso el que determina la atribución profesional en el ámbito edificatorio de las Ingenierías, y no sólo eso, sino que serán únicamente competentes para proyectar y dirigir única y exclusivamente las obras edificatorias que sean propias

del ámbito de su respectiva especialidad, y ello tanto en reconocimiento de los conocimientos adquiridos como de aquellos no adquiridos.

Los distintos usos edificatorios son determinantes de los requerimientos y prestaciones técnicas que se exigen para cada edificio, por lo que existe una correlación directa e inmediata entre las atribuciones profesionales de los ingenieros y los usos edificatorios.

Por tanto, **las atribuciones profesionales de las distintas Ingenierías, vienen necesariamente vinculadas y condicionadas por el ámbito propio de la especialidad de cada una de ellas.**

Si un ingeniero industrial puede proyectar y dirigir una nave industrial, y si un ingeniero agrícola puede proyectar y dirigir una nave para usos de carácter agrícola, tales competencias no dimanar o provienen de una competencia genérica edificatoria, que no existe ni es posible en nuestro ordenamiento jurídico, sino de que esas edificaciones se comprenden dentro de los usos o actividades propios de las ramas de la Ingeniería industrial o agrícola, específicamente adscritas a ese uso, en la medida que son parte integrante de la especialidad de sus respectivas Ingenierías, y por ello rige el principio de especialidad, que es determinante en el deslinde competencial de los distintos técnicos titulados que intervienen en el proceso edificatorio.

De ahí que haya que extraer una conclusión jurídica rotunda, como es que no es posible hablar con propiedad de unas "competencias en edificación" de los ingenieros, ya que la LOE si atribuye facultades de proyección y dirección a las Ingenierías, lo es con un carácter específico, concreto y determinado, en la medida en que las edificaciones formen parte integrante o vinculada a la especialidad técnica de cada una de ellas. En estos supuestos, la edificación por tanto se convierte en un elemento no principal, sino incluido o accesorio dentro de una obra principal de Ingeniería. Si un ingeniero agrícola puede proyectar una nave agrícola, no significa que se le reconozcan competencias de proyección en el ámbito edificatorio, sino que en la medida en que esa edificación es parte integrante y un elemento de su especialidad técnica, está facultado para la elaboración del correspondiente proyecto.

Por ello, al igual que se ha declarado por sentencia del Tribunal Supremo que no puede legalmente emplearse la denominación de "Ingenieros de la Edificación", también es incorrecto en el orden legal, hablar de "competencias en edificación" de los ingenieros, como en ocasiones de manera impropia se ha hecho.

Por el contrario, las competencias de los arquitectos son universales y generales en materia edificatoria, con atribución exclusiva de las destinadas a los usos edificatorios que contemplan los citados preceptos

de la LOE. Entre la Arquitectura y la Ingeniería no hay posibilidad de establecer una reserva horizontal competencial en materia edificatoria. Son sistemas de formación, de capacitación y de normas sectoriales, nítidamente diferenciadas. No hay intercambiabilidad, porque hay una dicotomía esencial que diferencia a la Arquitectura de las Ingenierías en nuestro ordenamiento jurídico; mientras que el Arquitecto tiene un aptitud y habilitación para proyectar cualquier clase de edificios, podemos afirmar que los Ingenieros lo que proyectan son “tipos edificatorios” vinculados funcionalmente al ámbito propio y específico de los usos de su especialidad técnica.

Los ingenieros ni están formados, ni están capacitados, ni las normas les otorgan atribuciones para proyectar edificios sin más, con independencia de su uso, del destino del mismo o del ámbito propio de la correspondiente especialidad técnica; sino que únicamente pueden y podrían proyectar aquellas edificaciones o construcciones que están dentro y por tanto forman parte integrante de su especialidad técnica, de ahí que sea una competencia derivada, condicionada y específica y determinada.

En este aspecto, se ha reiterado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, como recoge la sentencia de 29 de diciembre de 1999 (RJ 1999/9779), que:

“(...) los arquitectos superiores son técnicos con competencia universal para el proyecto de toda clase de edificios (sentencias de 5 y de 11 de junio de 1991 [RJ 1991/4863 y 1991/4873]) y que el ámbito material de la competencia profesional de los arquitectos superiores es el de proyectar obras de edificación de cualquier clase, con atribución exclusiva en las destinadas a servir de vivienda humana o concepto a ella asimilable, ya sea la misma permanente u ocasional y para uno o para todos los actos que afecten a la convivencia de varias personas, mientras que las competencias de los ingenieros de caminos, canales y puertos no se refieren con carácter general a estas edificaciones (sentencias de 4 de marzo de 1992 [RJ 1992/3220], 11 y 5 de junio de 1991 y 25 de enero de 1988 [RJ 1988/423])”.

El Profesor García Enterría lo resume de una manera espléndida: “la relación de la Arquitectura con la edificación es directa e inmediata. La relación de la Ingeniería con la edificación es en cambio, fundamentalmente instrumental”. Y añade, “*un proyecto de edificación no puede ser sin más un proyecto técnico de obras, sino que debe tener encaje en la Arquitectura, como una de las Bellas Artes tradicionales,*

que ha determinado, y debe seguir jugando este papel, en la configuración de pueblos y ciudades”.

B.- Edificios cuyo uso principal sea el 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 a las obras de Ingeniería y su explotación.

En estos casos la competencia para redactar el proyecto y dirigir las obras será de los Ingenieros, Ingeniero Técnicos o Arquitectos, y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas.

La dirección de la ejecución de las obras, podrá ser desempeñada indistintamente por arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico. Si las obras fuesen dirigidas por arquitectos, la dirección de ejecución de la obra deberá ser desempeñada necesariamente por arquitecto técnico.

Se reconoce aquí facultad de proyección a las distintas Ingenierías, que evidentemente ya tenía, pero siempre dentro de su especialidad de acuerdo con la normativa vigente, y lo que ha pretendido la Ley es un reconocimiento legal e implícito de la competencia de los Ingenieros en materia de edificación, que antes estaban muy dispersas en Normas Reglamentarias; plasmándose aquí el principio que antes señalamos de que la competencia de los Ingenieros es específica, es decir, circunscrita y limitada al ámbito de su especialidad.

Alguno de los usos contemplados está siendo en la práctica especialmente polémico, y en concreto nos referimos al uso industrial, por la interpretación extensiva que se viene haciendo por parte de las Ingenierías Industriales, de tal manera que efectúan una interpretación extensiva e indebida de lo que es el concepto de “uso industrial”, que delimita el ámbito de actuación propio y específico de su especialidad técnica.

En este sentido, hemos de señalar que las facultades de proyección de las Ingenierías Industriales, tanto de los ingenieros superiores como de los ingenieros técnicos industriales, únicamente están referidas al ámbito de establecimientos, instalaciones y edificaciones de carácter industrial.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo así lo ha entendido reiteradamente en una doctrina concluyente, pudiéndose citar al respecto las sentencias de 27 de Mayo de 1.980 (Arz. 2857), que señala que el Decreto mencionado de 18 de Septiembre de 1.935 otorga a estos profesionales facultades “para la proyección y dirección de la construcción de edificios industriales y para la dirección y ejecución de sus obras e instalaciones”; la sentencia de 20 de

Mayo de 1.993 (Arz. 3452), que señala que **“la legislación reguladora de los Ingenieros Industriales constituida por el Decreto de 18 de Septiembre de 1.935, en modo alguno reconoce a estos profesionales una competencia exclusiva para proyectar y dirigir obras de edificación o reforma de monumentos”**, la sentencia de 15 de Septiembre de 1.993 (Arz. 6529), sobre un supuesto de un proyecto de rehabilitación de un edificio redactado por un Ingeniero Técnico Industrial donde funcionaba un taller de carpintería, señalando el Tribunal Supremo que queda fuera del ámbito de la especialidad de los Ingenieros Técnicos Industriales, siendo competencia exclusiva tal proyecto de los Arquitectos Superiores; y la sentencia de 2 de Octubre de 1.995 (Arz. 7700), que también señala inequívocamente que la competencia de un Ingeniero Técnico Industrial para la redacción del proyecto se ha venido autorizando a tales Ingenieros **“para la proyección de edificaciones y construcciones de carácter industrial”**.

Como se puede comprobar todos este cuerpo jurisprudencial del Tribunal Supremo es inequívoco al destacar que únicamente podrán los Ingenieros Técnicos Industriales proyectar y dirigir edificios de carácter industrial, sin que puedan realizar proyectos fuera de este ámbito y desde luego no pueden proyectar edificaciones no sólo para viviendas, sino de edificios para otros usos, como por ejemplo el uso comercial, que no es ningún establecimiento industrial.

Como ya se ha señalado, los Arquitectos ostentan la competencia genérica para redactar proyectos de edificios destinados a cualquier uso, y en materia de construcción estas competencias son universales, y las de los Ingenieros son específicas, esto es, se limitan a las construcciones propias de la rama de la ingeniería a la que pertenecen.

En este sentido las sentencias de 5 de Junio de 1.991 (Arz. 4863); 11 de Junio de 1.993 (Arz. 4873), que señala claramente que los Arquitectos son “técnicos con competencia universal para el proyecto de toda clase de edificios; o la sentencia de 20 de Mayo de 1.993, entre otras muchas”

En la misma línea cabe citar la sentencia reciente del Tribunal Supremo de 27 de Septiembre de 1999, que se refería a un edificio construido por la Cámara de Comercio de Valencia para un Centro de Formación Profesional en el Parque Tecnológico de dicho municipio redactado por un Ingeniero Industrial, señalando el Tribunal Supremo que la sentencia de la Sala de instancia que había estimado el recurso del Colegio de Arquitectos de Valencia aplicaba correctamente la doctrina de la Sala, ya que los Arquitectos son “los Técnicos con competencia general para toda clase de edificios, con atribución exclusiva en los destinados a servir de vivienda

humana, sea la misma permanente u ocasional o albergar concentraciones de personas, mientras que la competencia de los Ingenieros Técnicos Industriales en materia de edificación se encuentra limitada a los edificios industriales y sus anejos".

La sentencia del Alto Tribunal de 6 de Marzo de 2001, Arz. 1.692, ratifica plenamente la anterior sentencia y en la sentencia de 23 de Abril de 2001 del mismo Tribunal Supremo se aclara, en un caso de una convocatoria destinada a Ingenieros Industriales, que sus competencias se refieren a la dirección y ejecución de obras e instalaciones "comprendidas en las ramas de la técnica industrial, química, mecánica y eléctrica y de economía industrial".

Una precisión final que queremos hacer para concluir este apartado, como es que en el art. 2.1.b) después de enumerar los usos que hemos señalado, añade "y accesorio a las obras de Ingeniería y explotación", lo cual nos introduce en la cuestión importante del principio de accesoriedad, es decir, que si es competente por ejemplo un Ingeniero para un edificio en cuanto al uso principal del mismo lo estaría para un uso accesorio a dicha obra de Ingeniería.

Ahora bien, debe salirse al paso de una interpretación claramente errónea e interesada, como es por ejemplo sostener que si una vivienda está dependiendo de una explotación agraria, por ejemplo, sería competente para proyectar tal vivienda un Ingeniero Agrónomo, ya que es evidentemente competente para proyectar la explotación agropecuaria.

En este aspecto debemos destacar una importantísima sentencia de 3 de Febrero de 2.000, que señala que la "accesoriedad no es esa sino **la que existe entre las distintas partes de un mismo proyecto**", y cita la sentencia del mismo Tribunal Supremo de 28 de Octubre de 1.998, que se refiere también un supuesto de vivienda unifamiliar en zona rústica, declarándose que para aplicar dicho principio ha de ocurrir que "la vivienda, edificio o casa no suponga un fin por sí misma **sino que esté dispuesta en función de una obra mayor de ingeniería en al que se integre para servirla**", y precisamente por eso en el supuesto de la sentencia aludida al referirse a un proyecto de vivienda que no formaba parte como accesorio de ninguna otra obra mayor de Ingeniería, el Tribunal Supremo declaró tajantemente que la competencia era de los Arquitectos y no desde luego del Ingeniero Agrónomo que había suscrito el proyecto.

C.- Edificios cuyos usos principales no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.

En este caso, la competencia tanto para proyectar como para desempeñar la dirección de la obra como la ejecución de la obra de estos edificios, corresponderá a los Arquitectos, Arquitectos Técnicos, Ingenieros o

Ingenieros Técnicos, pero determinada "por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas".

Evidentemente se trata de un grupo residual, cuya única diferencia con el grupo anterior es que ahora se alude a los Arquitectos Técnicos o Aparejadores, que por cierto, como dispone el art. 13 de la Ley, habrán de ser necesariamente los directores de ejecución de la obra cuando las obras del grupo b) que anteriormente hemos visto, fuesen dirigidas por Arquitectos.

En cuanto a este grupo, conviene hacer las siguientes precisiones:

- Que aunque se mencione a los Arquitectos Técnicos, no tienen ni más ni menos competencias de las que se derivan de la Ley de atribuciones profesionales de 1 de Abril de 1.986, por tanto podrán únicamente realizar proyectos de obras menores o las que no afecten a la configuración arquitectónica del edificio.
- En este aspecto, la doctrina jurisprudencial que ha recaído en la interpretación y aplicación de la LOE, mantiene los criterios jurisprudenciales anteriores a la misma y establece con precisión el ámbito competencial propio de los arquitectos técnicos y aparejadores. En concreto, podemos citar al respecto las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 14 de julio de 2008 (JUR 2008/30838), del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 23 de octubre de 2009 (JUR 2009/476160) y de junio de 2010 (JUR 2010/388730); y sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 24 de abril de 2014 (JUR 2014/196613) y 23 de enero de 2012 (JUR 2012/132528).
- En estas sentencias, se recoge una doctrina muy clara en el sentido de que:

"3.1) Los Aparejadores sólo podrán establecer proyectos de obras de nueva planta que, con arreglo a la legislación vigente "no precisen de proyecto arquitectónico". Este concepto de "proyecto arquitectónico" es distinto al de "proyecto de Arquitecto" y comprende, por lo tanto, cualquier proyecto de edificación, incluidos también aquellos otros para los que están también legalmente facultados otros profesionales no Arquitectos. En consecuencia, la Ley 12/86 no otorga a los Aparejadores atribuciones para proyectar obras industriales, agrícolas o similares. Las únicas obras que -por la práctica consolidada- no precisan de proyecto arquitectónico, son las "obras menores", las cuales y según ha definido el TS: "se caracterizan por su sencillez técnica y es casa entidad

constructiva y económica, consistiendo normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ordenación o cerramiento".

3.2) Los Aparejadores únicamente podrán redactar "proyectos de intervenciones parciales en edificios ya construidos que no alteren la configuración arquitectónica", Necesariamente el concepto jurídico indeterminado de "alteración de la configuración arquitectónica" es comprensivo del particular y recuerda mucho al de "alteración de la configuración de la vivienda o local de negocio", que tanta casuística dio respecto de la interpretación de la [Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 \(RCL 1964, 2885 y RCL 1965, 86\)](#) y la actual [LAU de 1994 \(RCL 1994, 3272\)](#) . Se altera la configuración "(...) siempre que se produzcan con las obras una variación esencial y sensible en los elementos que delimitan el espacio del conjunto y de las piezas de que consta el local, alterando su disposición, su figura geométrica, su superficie o volumen". Como mínimo, ha de considerarse alterada la configuración en todos los casos en que así haya sido determinado en la mencionada jurisprudencia. Por consiguiente, dichas intervenciones parciales han de circunscribirse, asimismo, a las citadas "obras menores", o a las de "rehabilitación" que no excedan el fin de apellas".

- Así pues, los proyectos de nueva planta de edificios de cualquier uso están excluidos por completo del ámbito competencial de los arquitectos técnicos y aparejadores, así como cualquier proyecto de intervención total en cualquier caso y de intervención parcial, que modifique la configuración arquitectónica en los términos expuestos. Queda pues circunscrito su ámbito de ampliación al propio de la especialidad de ejecución de obras y aquellas actuaciones que ni modifiquen la configuración arquitectónica ni los usos propios del edificio.
- Los **usos comerciales** estarían incluidos y sobre ellos desde luego tienen facultades de proyección los Arquitectos, aunque alguna norma como la Orden del Ministerio de Fomento de 16 de diciembre de 1.997 ha querido atribuir en exclusiva a los Ingenieros de Caminos la competencia para proyectar edificios comerciales en las vías de servicio de carreteras y autopistas.

La interpretación de los distintos usos mencionados, puede plantear algún tipo de problemas y por nuestra parte discrepamos de la opinión de algún tratadista, que entiende que habrá que remitirse a las definiciones contempladas en las Ordenanzas Municipales, ya que si bien ello puede ser un criterio interpretativo no es el único ni el exclusivo, y por ello compartimos la opinión del Profesor García de Enterría en el sentido de que la Ley de Ordenación de la Edificación "al enumerar los usos de los edificios a efectos de determinar las competencias de los Técnicos no tiene porqué coincidir forzosamente con la clasificación más detallada de usos que las Ordenanzas Municipales establecen a efectos urbanísticos. El ámbito de aplicación, la perspectiva y la finalidad perseguida por las Ordenanzas

Municipales, siempre mucho más contingentes, son muy diferentes de las de la Ley de Ordenación de la Edificación”.

No parecen plantear problemas especiales los conceptos de usos a que se alude, si bien puede afirmarse con el Profesor Muñoz Machado de que la lista no será exhaustiva, ya que comprende una tipología edificatoria muy variada, piénsese por ejemplo que edificios para usos sanitarios son los centros de salud, ambulatorios, hospitales, clínicas, etc., y lo mismo sucede con el concepto residencial, en el que incluso algún autor hace una interpretación extensiva incluyendo también el uso de hospedaje (González Pérez), concluyendo por ello con el Profesor Muñoz Machado de que estas competencias exclusivas de los Arquitectos resultan de los usos principales mencionados en el art. 2.1.a) de la Ley “y de otros subordinados o comprendidos en tales conceptos generales”.

Se ha planteado, por lo que se refiere al **uso administrativo**, cuál sería el alcance del mismo, en el sentido de si sólo se refieren a los edificios destinados al uso por la Administración Pública, criterio este que rechaza la doctrina más autorizada (García de Enterría, Muñoz Machado), señalando que por uso administrativo hay que entender el uso de oficinas, tanto públicas como privadas, lo que se deriva también de las Ordenanzas Municipales en general.

Y así parece que ya lo ha entendido el Tribunal Supremo en la sentencia de 29 de Diciembre de 1.999, referida a un edificio de 3 plantas en que la planta baja estaba destinada a oficinas por parte de una Sociedad Mercantil, con dos salas de reuniones, sala de exposiciones y ocho despachos, y se discutía si era competente un Ingeniero de Caminos para redactar el proyecto de dicha obra, destacando el Tribunal Supremo que el edificio tiene como uso principal es “administrativo, comercial o representativo”, concluyendo la sentencia que un Ingeniero de Caminos carece de competencias para redactar un proyecto de dichas características, y que “los Arquitectos tienen legalmente reconocida, en cambio, desde el art. 5 del Real Decreto de 22 de Julio de 1.864 hasta el art. 10.2 de la Ley 38/1.999 de 5 de Noviembre (...), **una competencia universal para el proyecto de toda clase de edificaciones**”.

La cuestión por tanto, parece definitivamente aclarada en el sentido señalado y los edificios para uso de oficinas, tanto de carácter público como privados han de ser proyectados necesariamente por Arquitecto.

Otra cuestión que se ha planteado, es la relativa **a los usos deportivos**. Y en concreto, si pueden entenderse incluidos en los usos de carácter cultural

del grupo A del artículo 2 de la LOE o en el grupo C, es decir, de carácter residual, relativo a los no comprendidos en los grupos A y B.

La cuestión no ha sido tan pacífica, por cuanto algunas sentencias y entre otras, podemos citar las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 19 de junio de 2002 (JUR 2003/5301), 13 de noviembre de 2002 (RJCA 2003/415) y 31 de marzo de 2006 (JUR 2007/225601), han considerado que los usos deportivos se podrían equiparar a los usos de carácter cultural. En concreto, se refería en estas sentencias a pabellones deportivos y otras instalaciones con piscinas. Señalándose sobre todo en la sentencia de 13 de noviembre de 2002, que en todas las disposiciones deportivas, se encuentra la actividad de lo cultural "del mismo modo que los organismos deportivos suelen depender de las máximas autoridades en materia cultural" y que con distintas argumentaciones se permite deducir que "la edificación destinada a la práctica deportiva, como es el caso de un pabellón polideportivo o de una piscina cubierta climatizada han de integrarse en las que tienen el cultural".

Sobre esta materia, ha quedado establecida por el Tribunal Supremo, cuál es su criterio interpretativo al respecto, en la sentencia de fecha 19 de enero 2012 (RJ 2012/3152). La importancia de esta sentencia es que justamente se dicta con el carácter de unificación de doctrina, es decir, que establece el criterio y doctrina del propio Tribunal Supremo ante diversas sentencias contradictorias o dispares sentencias de Tribunales Superiores de Justicia. Pues bien, el Tribunal Supremo señala que:

"Un polideportivo no puede ser enclavado en modo alguno como un supuesto de edificación dirigido a un uso administrativo, sanitario, religioso y docente y excluido en el supuesto que examinamos del uso residencial y los supuestos usos de carácter administrativo, sanitario, religioso y docente, sólo cabrían para justificar la aplicación al presente supuesto del artículo 2.1.a) de la LOE (RCL 1999, 2799) y entender destinado el polideportivo a un uso cultural. Esta posibilidad resulta, en todo caso, improcedente, en la medida en que no es posible calificar como cultural lo que realmente es deportivo. Sólo mediante una interpretación ilegítimamente expansiva cabría calificar de destinada a un uso cultural la construcción que ahora nos ocupa.

- La sentencia recurrida para decidir el tema litigioso destaca que en diversas sentencias de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Galicia, como las de 13 de noviembre de 2002 (RJCA 2003, 415), desestimatoria del recurso 634/2001 y de 14 de junio de 2002, desestimatoria del recurso 807/2001, promovido este último por la aquí también parte actora, se entendió que a los efectos de los mencionados artículos 2.1.a) y 10.2.a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre (RCL 1999, 2799), de Ordenación de la Edificación, merecía entenderse como racional la incardinación de un pabellón polideportivo

dentro de las edificaciones de finalidad de carácter genéricamente cultural entendiendo que un concepto amplio de cultura incluye la denominada cultura física, criterio que sería de aplicación al supuesto ahora examinado.

- La sentencia entiende, al mismo tiempo, que ha de tenerse en cuenta que en este concreto supuesto se trata de un pabellón polideportivo que presenta un sentido y una finalidad inequívocamente complementarios de las actividades propias del I.E.S. en cuyos terrenos se va a construir, de manera que dicho pabellón viene a servir a una actividad principal y especialmente docente lo que constituye un claro respaldo de la decisión administrativa impugnada y no apreciándose por tanto base para la estimación del presente recurso”.

Así pues, para el Tribunal Supremo resulta improcedente esa equiparación entre usos deportivos y usos de carácter culturales. Lo dice de manera expresiva al señalar “no es posible calificar como cultural lo que realmente es deportivo”; ya que sólo con una interpretación “ilegítimamente expansiva” cabría calificar de destinada al uso cultural la construcción de un polideportivo. Para el Tribunal Supremo los supuestos de atribuciones competenciales con carácter exclusivo han de interpretarse de manera restrictiva y limitarse de forma estricta a los supuestos tasados. En el caso de la LOE a los supuestos que prevé el artículo 2.1.a).

Conforme a lo expuesto, ha de entenderse a tenor de lo dispuesto en la LOE y según la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, los usos deportivos no pueden equipararse a los usos de carácter cultural, y por tanto, no están dentro de los supuestos mencionados en el grupo a) del artículo 2.1 de la misma LOE, sino en todo caso, estarían dentro del grupo c), ya que las edificaciones destinadas a usos deportivos no se mencionan de manera expresa en los apartados a) y b) del citado artículo 2.1 de la LOE.

En definitiva, las atribuciones profesionales para redactar proyectos y dirigir obras de edificios destinados a usos deportivos, están determinadas en función de las competencias y especialidades de las diferentes profesiones técnicas.

III.- LAS ATRIBUCIONES PROFESIONALES EN EL ÁMBITO DEL URBANISMO.

Debe destacarse que a diferencia del ámbito edificatorio, en el que nuestro ordenamiento jurídico delimita con bastante precisión las competencias de los distintos profesionales, muy especialmente en la Ley 12/1986 de 1 de Abril de Atribuciones Profesionales de los Arquitectos Técnicos e Ingenieros Técnicos y la Ley 38/1999 de 5 de Noviembre de Ordenación de la Edificación, en el ámbito del urbanismo, y más específicamente para establecer qué Técnicos o profesionales son los que reúnen la habilitación legal para redactar los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico, nos encontramos con una laguna normativa, o falta de precisión en ordena esta cuestión. Baste citar la Ley del Suelo del año 1976 que decía en sus artículos 24.3 y 32.2 que “el Técnico que redacte los planes o proyectos debe ser un adecuado **facultativo competente**, con un título oficial español”, pero luego ni en la Ley ni en los Reglamentos urbanísticos se precisaba quiénes eran esos facultativos competentes.

Una vez efectuadas esta consideración previa, se desprende que se hace necesario un análisis de los criterios que ha venido estableciendo la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y alguna resolución administrativa sobre esta materia.

La primera declaración que efectúa Jurisprudencia del Tribunal Supremo es que en esta materia del urbanismo “esencialmente interdisciplinar” se produce la colaboración de un conjunto de profesionales que aportan los conocimientos propios de sus respectivas especialidades “con la consecuencia de que en principio no pueda adjudicarse de manera singularizada el patrimonio de una competencia exclusiva a ninguna de dichas profesiones tradicionales”, tal y como señaló la sentencia de 28 de Junio de 1982. Se manifiesta en la misma línea las sentencias de 2 de abril de 1982, 28 de Septiembre de 1981 y 7 de Octubre de 1985. Por tanto, primera aproximación al tema: no existe en esta materia un monopolio competencial o una competencia exclusiva a favor de una determinada profesión.

Por ello, justamente, examinaremos brevemente las profesiones más vinculadas o relacionadas con el urbanismo, y algunas otras, para concretar qué competencias poseen cada una de ellas.

1. Arquitectos.

No hay discusión alguna de que en materia urbanística, tanto en lo que se refiere al planeamiento y otros instrumentos urbanísticos, como a los proyectos de urbanización, los Arquitectos son plenamente competentes para su realización.

Esta competencia corresponde a los Arquitectos desde los orígenes del urbanismo moderno, como se corrobora en el artículo 46 del Reglamento de 15 de diciembre de 1896, dictado en desarrollo de la Ley de 18 de Marzo de 1895 sobre obras de saneamiento o mejora interior de las poblaciones. Además en la Real Orden de 18 de Mayo de 1860, el Real Decreto de 14 de Diciembre de 1895, la Real Orden de 15 de Abril de 1896 y al Real Orden de 7 de Mayo de 1903, se les reconoce la competencia, respectivamente, en materia de caminos vecinales, abastecimiento de agua a poblaciones, fontanería y trabajos topográficos y aprovechamiento de aguas para usos industriales de utilidad privada.

Igualmente las tarifas de los honorarios de los Arquitectos, plenamente vigentes en sus aspectos no económicos, aprobadas por Real Decreto 2.512/97 de 17 de Junio contemplan entre las actuaciones propias de los mismos en la tarifa II los "trabajos de urbanismo", relacionándose todos los instrumentos de planeamiento urbanísticos generales y de desarrollo incluyendo también proyectos de obras civiles de construcción en general y toda clase de proyectos de urbanización.

La resolución de la Dirección General de Universidades e Investigación de 16 de Julio de 1970, resolviendo una consulta a cerca de quienes eran los profesionales facultados para formular proyectos de urbanizaciones y planes generales o particulares de ordenación urbana, resolvió lo siguiente:

"1º.- Que los Arquitectos Superiores están facultados para realizar tales misiones.

2º.- Que entre las diferentes ramas de ingeniería superior, sólo los planes de estudios para la formación del Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos incluye materias estrechamente relacionadas con el urbanismo, y que, por tanto, únicamente dichos Ingenieros están capacitados para intervenir en proyectos de urbanización y planes generales o parciales de ordenación urbana".

Por tanto, es incuestionable la plena capacidad de los Arquitectos Superiores para redactar y elaborar toda clase de instrumentos de planeamiento urbanístico tanto planeamiento general como de desarrollo y por supuesto también proyectos de urbanización de cualquier clase.

2. Ingenieros de Caminos Canales y Puertos

Acabamos de ver la resolución de la Dirección General de Universidades e Investigación de 16 de Julio de 1970 que de forma inequívoca señaló

la plenitud de facultades de los Ingenieros de Caminos para intervenir en proyectos de urbanización y planes generales o parciales de ordenación urbana; y curiosamente una resolución posterior de la misma Dirección General de 31 de Marzo de 1971 precisó el alcance de la palabra "intervenir", que había utilizado la resolución anterior en cuanto a la capacitación de estos profesionales en el ámbito del urbanismo, aclarando que dicha palabra "ha de interpretarse en el sentido de que el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos está capacitado para realizar los referidos proyectos y planes".

El Ministerio de Universidades e Investigación, haciendo suyo el informe emitido por el Consejo Nacional de Educación manifestó el 18 de Enero de 1980 que "en principio parece que no es admisible la intervención con capacidad y responsabilidad plena de otros titulados que no sean Arquitectos o Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en la redacción de planes y proyectos de urbanización, en base a que únicamente en los planes de estudios de ambas titulaciones se incluyen e imparten enseñanzas relativas a la disciplina de urbanismo"; añadiendo esta misma resolución que "la intervención de otros titulados que no sean Arquitectos, Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, se realizará con carácter de complementariedad formando parte de equipos pluridisciplinarios, cuya dirección corresponderá, en todo caso, a los titulados anteriormente citados, ello como consecuencia de lo expuesto en el apartado que precede".

En materia urbanística las competencias de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos son también muy antiguas, especialmente por su intervención en las infraestructuras de las operaciones urbanas de ensanche y reforma del siglo XIX. Hoy día así se admite pacíficamente por la doctrina, contando dichos técnicos además con el Decreto 3066/1978, de 1 de Diciembre, regulador de sus tarifas de honorarios en trabajos de urbanismo, que se remiten a las de los Arquitectos.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido rotunda al respecto al reconocer estas competencias en materia de urbanismo a los Ingenieros de Caminos, siendo de citar al respecto, entre otras muchas, las sentencias de 8 de Abril de 1980 (Arz. 3025), 17 de Octubre de 1983 (Arz. 5188) que destacan que un Ingeniero de Caminos "**es precisamente uno de los Técnicos más calificados-junto con los Arquitectos- para la redacción de planes urbanísticos, en la que se hayan implicados problemas muy propios de su especialidad**"; y la sentencia del mismo Tribunal Supremo de 22 de Octubre de 1985, precisó que aunque tienen competencias plenas en materia de urbanismo no pueden pretender la exclusividad ni tan siquiera en planes que afecten sustancialmente a redes de comunicación.

3. Ingenieros Industriales

Por lo que respecta a estos profesionales la Jurisprudencia del Tribunal Supremo no les ha reconocido competencias para redactar instrumentos

de planeamiento general ni existe tampoco norma expresa alguna reconociéndoles tales competencias.

No obstante, varias sentencias del Tribunal Supremo si les han reconocido facultades para redactar instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo, siempre que no suponga la ordenación integral del territorio. Así las sentencias de 2 de Abril de 1982 y 16 de Marzo de 1984 aluden a que pueden redactar estudios de detalle y la sentencia de 12 de Junio de 1985 se refiere a un proyecto de compensación.

Incluso se les ha reconocido por esta misma Jurisprudencia competencia para redactar planes parciales (sentencias de 26 de Enero de 1987, Arz. 1997 y de 21 de Julio de 1989, Arz. 6073), aludiendo la sentencia de 20 de Marzo de 1991 a que los Ingenieros Industriales "pueden redactar proyectos de urbanización que no supongan ordenación integral de un territorio, es decir, entra en su competencia la redacción de proyectos de alcance limitado subordinados a las directrices y determinaciones propias de los planes generales, y en este sentido se admiten que puedan redactar planes parciales, proyectos de urbanización o estudios de detalle".

Así pues, no tienen los Ingenieros Industriales facultades para redactar instrumentos de planeamiento urbanístico general, si bien se les ha reconocido en esas sentencias cierta competencia para poder redactar los mencionados instrumentos de planeamiento de desarrollo, con la limitación evidente de que nunca supongan ordenación integral de un territorio.

4. Ingenieros Agrónomos

En materia urbanística los Ingenieros Agrónomos carecen de cualquier norma expresa que les reconozca competencia.

Cabe mencionar aquí la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid de 23 de Diciembre de 1998 del TSJ de Castilla y León (recurso 2.178/94), referida a un acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Palencia de 4 de Diciembre de 1992 que aprobó unas modificaciones puntuales de normas subsidiarias del Ayuntamiento de Villamuriel del Cerrato, que venían redactadas por un Ingeniero Agrónomo.

La sentencia estimó íntegramente el recurso del Colegio Oficial de Arquitectos de León que había impugnado el referido acuerdo, anulando el mismo, declarando que los Ingenieros Agrónomos "ni las normas que regulan sus atribuciones ni las que derivan de su formación profesional les atribuyen o habilitan para realizarlos tal y como resulta de la certificación expedida por el Secretario de la Universidad de León en relación con el plan de estudio vigente del título de Ingenieros

Agrónomos, en los que no figura ninguna materia relacionada con el urbanismo”.

5. Arquitectos Técnicos y Aparejadores

Nunca han tenido reconocidas ninguna clase de competencias ni atribuciones estos profesionales en el campo del urbanismo que es una materia por completo ajena a su campo competencial y especialidad técnica, que no es otra que la ejecución de las obras de arquitectura o edificación.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo de forma reiterada ha negado cualquier clase de competencia en materia de urbanismo a los Aparejadores y Arquitectos Técnicos, sin que puedan tampoco redactar ninguna clase de proyecto de urbanización.

En este punto conviene mencionar las sentencias siguientes del Tribunal Supremo:

Sentencia de 30 de Enero de 1990: Niega la competencia de 3 Arquitectos Técnicos para la redacción de un proyecto de pavimentación de calles en Pozuelo de Aragón, Zaragoza (Arz. 10450).

Sentencia de 10 de Octubre de 1991: Niega la competencia de un Arquitecto Técnico para redactar el proyecto de urbanización de Uaso-Prado Largo, en Jaca (Huesca), (Arz. 7853).

Sentencia de 2 de Diciembre de 1991: Niega la competencia de varios Arquitectos Técnicos para redacción de Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano del municipio de Vega de Pas (Cantabria).

Sentencia de 14 de Enero de 1992: Niega la competencia de un Arquitecto Técnico para la redacción de un Estudio de Detalle y Proyecto de Urbanización y Reparcelación correspondiente en el Polígono de Rivera de Ruidarenes, Gerona (Arz. 596).

Sentencia de 9 de Mayo de 1995: Niega la competencia de un Arquitecto Técnico para redactar un proyecto de pavimentación de calles con obras de jardinería, cubrición de riego, instalación de registros, plantaciones etc. (Arz. 3789).

Sentencia de 27 de Diciembre de 1995: Niega la competencia de un Arquitecto Técnico para redactar un Estudio de Detalle y un proyecto de urbanización, referido a servicios urbanísticos comprendiendo abastecimiento de agua, red de saneamiento, red de energía eléctrica y acceso rodado.

IV.- EL PRINCIPIO DE ACCESORIEDAD: LOS ARQUITECTOS SON PLENAMENTE COMPETENTES PARA LOS PROYECTOS DE INSTALACIONES DE LOS EDIFICIOS.

Ha de partirse del hecho incuestionable de que la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de noviembre de 1999 (LOE), atribuye a los arquitectos una competencia general o universal, que no necesita de acreditación específica, para redactar proyectos y dirección de obras edificatorias destinadas a cualquier uso. Ello se desprende claramente de los artículos 10, en relación con el artículo 2 y artículo 12 de la citada LOE. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo, de manera constante, inequívoca y concluyente, ha establecido que los arquitectos son competentes para todo tipo de proyectos edificatorios, destinados a cualquier uso. Esa competencia es exclusiva para la proyección y dirección de obras de los edificios destinados a los usos mencionados en el Grupo A del artículo 1 del apartado 2 de la mencionada LOE, es decir, para usos de carácter administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

Las instalaciones, a tenor de lo que dispone el artículo 2.3 de la citada LOE, están comprendidas en la edificación. Por tanto, las instalaciones propias de los edificios y que forman parte integrante de los mismos, se consideran que tienen un carácter accesorio o complementario del edificio principal, de tal manera que están en función o sirven al mismo y de ahí que quien tiene competencia para el proyecto del edificio habrá de tenerla para las instalaciones del mismo.

Así lo ha entendido la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido muy reiterada y es bien conocida al atribuir a los Arquitectos competencias para proyectar todo tipo de instalaciones propias de los edificios y que sirven a los mismos en el sentido de establecer la doctrina de que siendo competentes para proyectar la obra principal lo son también para redactar los proyectos de instalaciones de cualquier clase que no dejan de ser complementos o accesorios del proyecto principal edificatorio, pudiéndose citar al respecto, entre otras muchas, las sentencias de 25 de Octubre de 1990, Arz. 8116; 30 de septiembre de 1991, Arz. 8860; 14 de octubre de 1991, Arz. 8861; 29 de abril de 1995, Arz. 3477 y la más reciente sentencia del Tribunal Supremo de 3 de Febrero de 2000, Arz. 336, que ha dejado bien claro que:

*"Sin embargo, la «accesoriedad» a que se refiere la doctrina del Tribunal Supremo no es esa, sino **la que existe entre las distintas partes de un mismo proyecto**. Así, por ejemplo, la Sentencia de 28 de octubre de 1988 (RJ 1988\8298), que se refiere también a un supuesto de vivienda unifamiliar en zona rústica, afirma que para aplicar tal principio ha de ocurrir que «la vivienda, edificio o caso no suponga un fin por sí misma, **sino que esté dispuesta en función de una obra mayor de ingeniería en la que se integre para servirla**». Tal caracterización de la «accesoriedad» está, por lo demás, de acuerdo con el origen de la doctrina,*

que nació para los casos de instalaciones eléctricas, en los que se dijo que era competente el técnico que proyectara la obra principal (v. gr. Sentencias de 8 de abril de 1980 [RJ 1980\3025], 4 de mayo de 1983 [RJ 1983\2457], 13 de octubre de 1984 [RJ 1984\4964], 9 de junio de 1986 [RJ 1986\3371] y 22 de marzo de 1990 [RJ 1990\2228], entre otras), o para los casos de obras accesorias en instalaciones de Puertos Deportivos (v. gr. Sentencia de 2 de diciembre de 1983 [RJ 1983\6129] y 25 de enero de 1988 [RJ 1988\423])".

Por tanto, el Tribunal Supremo, establece el principio denominado de "competencia residual" o de "accesoriedad cualitativa". Jurisprudencia que comienza con las sentencias de 8 de Abril de 1980, 9 de Febrero de 1981, 4 de Marzo de 1983, 13 de Octubre de 1984 y 30 de Abril de 1985, entre otras muchas. Esta doctrina se consolidó en sentencias posteriores.

Así, cabe citar en este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 1991 (RJ 1991\8861), que resume perfectamente dicha doctrina en el sentido siguiente:

"(...) Existe dicho "cuerpo de doctrina" que mantiene una línea constante y uniforme, que orienta la determinación de las respectivas competencias de los aludidos profesionales por los derroteros del principio de "accesoriedad o complementariedad" de las instalaciones eléctricas de que en cada caso se trate, huyendo de la determinación de una "competencia exclusiva" general, cuando se trata de una obra proyectada en su conjunto en la que intervienen aspectos de naturaleza diversa, llegando a la conclusión de que, en principio los Arquitectos y los Ingenieros Industriales son competentes in distinción alguna para "proyectar y dirigir instalaciones eléctricas" dentro de un Proyecto de Obra conjunto de naturaleza mixta, salvando los supuestos en que la instalación eléctrica individualmente considerada, sea de una naturaleza tal, que necesite de una especialización técnica que sólo le confiere a los Ingenieros Industriales, normales y ordinariamente, el Plan de Estudios Académicos cursados por estos últimos, en cuyos casos concretos serán los únicos que puedan suscribir los Proyectos de Instalaciones Eléctricas, en que concurran las aludidas circunstancias".

En el mismo sentido, la sentencia de 29 de Abril de 1995 (RJ 1995/3477), en la que el Tribunal Supremo, resolviendo un recurso de revisión interpuesto por la Consejería de Industria de la Comunidad Autónoma de Baleares, declaró que los Arquitectos son plenamente competentes para proyectar la instalación eléctrica de un edificio público, en este caso para edificios de la Administración de Hacienda de Inca y Manacor.

La sentencia de 29 de Noviembre de 1999 del mismo Tribunal Supremo (RJ 1999/8276), en la que el Tribunal Supremo desestimó el recurso del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Aragón y La Rioja contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que había anulado una resolución de la Dirección General de Industria de la Comunidad Autónoma

de La Rioja, en la que se negaba la competencia de los Arquitectos para redactar unos proyectos de instalación eléctrica de baja tensión de un edificio para sede de la Cruz Roja. Se insiste en la sentencia en ese principio de accesoriedad, toda vez que la instalación eléctrica es complementaria "en relación con el conjunto de la obra o del edificio proyectado".

Una más reciente sentencia del Alto Tribunal de 23 de Mayo de 2008 (RJ 2008/2862), declaró también la plena competencia de los Arquitectos para redactar proyectos de electrificación de baja tensión de instalaciones de garajes, alumbrado público y toda la red de baja tensión para un conjunto edificatorio de más de cien viviendas, destacando el Tribunal Supremo que está plenamente vigente esta doctrina de la accesoriedad, por lo que se llega a la conclusión de "los Arquitectos y los Ingenieros Industriales, son competentes, sin distinción alguna, "para proyectar y dirigir instalaciones eléctricas" dentro de un proyecto de obra conjunto de naturaleza mixta". Precisa el Tribunal Supremo que las complejidades técnicas de estos proyectos de electrificación de garajes y alumbrado público, así como la red de baja tensión "son las que corresponden a la magnitud de las obras proyectadas de las instalaciones eléctricas de baja tensión son complementarias".

Y tenemos que mencionar de nuevo la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de Abril de 2008 (RJ 2008\4017), que reconoció la plena competencia de los Arquitectos para un proyecto de ejecución de la obra de los interiores e instalaciones de un complejo cárnico para la fabricación y comercialización de productos cárnicos (es decir, en ese caso, una verdadera industria como tal), señalándose en esta sentencia que:

"La competencia profesional de los Arquitectos en materia de construcción o rehabilitación y acondicionamiento de edificios, incluso industriales, no puede ser exclusiva por principio, de modo que son aptos para proyectar aquellos edificios en los que se integran locales donde se llevan a cabo actividades como las de autos, de fabricación y comercialización de productos cárnicos. Siendo ello así, es válido el proyecto arquitectónico que se completa con los suscritos por Ingenieros específicamente competentes para el diseño de instalaciones frigoríficas o eléctricas".

En el ámbito de sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia, y en concreto del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, hemos de referirnos a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid de 10 de Enero de 2003 (JUR 2003\114206).

El supuesto se refería a una resolución del Servicio Territorial de Salamanca que negó la competencia de un Arquitecto para redactar un proyecto de

adecuación de una nave para confección de toldos. La sentencia después de referirse a la doctrina jurisprudencial antes expuesta con detalle sobre el principio de accesoriedad, precisa una cuestión importante, en el sentido de que el hecho de que el proyecto se presente para la autorización de una actividad industrial en el registro de establecimientos industriales, no debe significar que se confundan dos cuestiones claramente diferenciadas: **lo que es la actividad que se va a desarrollar en la nave a la que el proyecto se refiere y las obras e instalaciones que se van a llevar a cabo en dicha nave y a las que se refería el proyecto.** En este sentido, la sentencia precisa que:

“Es cierto que en estos últimos casos las actuaciones ajenas a su especialización se presentan con el carácter de accesorias, calificativo que en el caso que se enjuicia es objeto de controvertida, por cuanto que la Administración demandada y el Colegio Profesional codemandado ponen especial énfasis en que el proyecto se presenta para la obtención de una autorización administrativa de traslado de industria, con actividad industrial en el Registro de Establecimientos Industriales, a la que es de aplicación la Ley 21/92, de industria y los Reglamentos específicos. Es evidente que al razonar así se están confundiendo o interrelacionando dos cosas muy diferentes: la actividad a desarrollar en la nave a la que el proyecto se refiere, y las obras e instalaciones que se van a llevar a cabo en esa nave para posibilitar el ejercicio en la misma de aquella actividad. Sólo a ésta última se refiere el proyecto. Que no hay razón para no considerarlo como un todo, de naturaleza primordialmente constructiva, pues se limita a proporcionar la base física de la futura actividad industrial, sin entrar en el diseño y desarrollo del proceso fabril. Por ello entendemos que el proyecto de instalación eléctrica que contiene merece el calificativo de accesorio y, a tenor de la doctrina jurisprudencial citada, entra dentro las competencias del Arquitecto que firmó el proyecto de adecuación de la nave”.

A la luz de la normativa y doctrina jurisprudencial expuesta, ha de concluirse que los arquitectos tienen plena competencia para proyectar y dirigir las instalaciones propias de los edificios, tanto de viviendas como de otros edificios destinados a otros usos, en la medida en que forman parte de la propia edificación y son elementos complementarios del proyecto edificatorio principal.

V.- COMPETENCIAS PROFESIONALES SOBRE ESTUDIOS DE SEGURIDAD Y SALUD EN OBRAS DE EDIFICACIONES

1. La Ley de Ordenación de la Edificación y la normativa sectorial sobre disposiciones de seguridad en las obras de construcción, como marco normativo aplicable de las competencias profesionales para elaborar estudios de seguridad y salud.

En primer lugar, conviene precisar que la norma básica fundamental que regula hoy las atribuciones y competencias profesionales en el ámbito de la edificación es la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de Noviembre de 1999, que además establece el concepto de proyecto y se refiere también a la cuestión esencial, es decir, las titulaciones y competencias profesionales para ser coordinador de seguridad y salud, que es precisamente el técnico competente que designa el promotor de la obra para coordinar en la fase del proyecto de obra los principios de prevención de riesgos en materia de seguridad y salud en las obras de construcción y que elabora precisamente el estudio de seguridad y salud (artículo 5 del Real Decreto 1.627/1997 de 24 de Octubre).

Pues bien, la Ley de Ordenación de la Edificación en la Disposición Adicional Cuarta de la misma dispone literalmente:

"Las titulaciones académicas y profesionales habilitantes, para desempeñar la función de coordinador de seguridad y salud 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".

Por tanto, la Ley de Ordenación de la Edificación ya establece un claro criterio legal, en orden a la competencia profesional de los coordinadores de seguridad y salud, al disponer que vendrá determinada la titulación habilitante para desempeñar tales funciones, de acuerdo "**con sus competencias y especialidades**", por lo que esta precisión no es irrelevante, sino que significa una vinculación a la especialidad propia de cada profesión para poder asumir las funciones de coordinador de seguridad y salud, y redactar los correspondientes estudios, ya que en otro caso, el legislador no hubiera precisado en la forma que lo ha hecho. Por tanto, la Ley de Ordenación de la Edificación vincula de manera directa, expresa y terminante la capacidad y competencia profesional para poder ser coordinador de seguridad y salud en las obras de edificación, al ámbito de la competencia y especialidad de cada una de las profesiones tituladas. No se dice simplemente "*Técnico competente*", sino que el Legislador ha precisado y ha dicho que sólo lo serán aquellos profesionales que según su respectiva especialidad

tengan atribuida la misma y por tanto, en función de la naturaleza de las obras edificatorias.

Es más, en la propia exposición de motivos de la Ley de Ordenación de la Edificación se dice inequívocamente que en la Disposición Adicional Cuarta ***“se concreta la titulación académica y profesional de los coordinadores de seguridad y salud, en las obras de edificación”***.

La interpretación literal y auténtica de dicha disposición legal es inequívoca en cuanto que existen unos claros criterios legales determinantes de la titulación y competencia profesional para asumir las funciones de coordinador de seguridad y salud en las obras de construcción de edificios, criterios legales que se basan en los principios de competencia y especialidad técnica de los distintos agentes que intervienen en el proceso edificatorio.

De ello se desprende la primera conclusión esencial de una pura interpretación literal y formal de lo dispuesto al respecto por la Ley de Ordenación de la Edificación: se ha determinado y concretado la competencia profesional para poder ser coordinador de seguridad y salud en las obras de edificación estableciéndose el criterio esencial de que habrá de estarse a que podrán ser Arquitectos, Arquitectos Técnicos, Ingenieros o Ingenieros Técnicos ***“de acuerdo con sus competencias y especialidades”***; lo que excluye una competencia concurrente o indiferenciada de estos profesionales. Dicho claramente: no basta con la competencia genérica profesional (Arquitecto, Arquitecto Técnico, Ingeniero o Ingeniero Técnico) sino que además habrá que atender a ***la especialidad propia de cada profesión***.

Por ello, carece de fundamento legal el pretender establecer una especie de competencia concurrente o indistinta entre todos los profesionales que menciona sin atender a las competencias propias de cada profesión y a la especialidad respectiva de cada una de ellas. Si el legislador no hubiera querido precisar y concretar y hubiera querido otorgar una competencia concurrente no hubiera señalado el principio de la especialidad como determinante de la habilitación legal exigible para asumir las funciones de coordinador de seguridad y salud en las obras de construcción y además justamente esta precisión se hace en la Ley de Ordenación de la Edificación, no en otra norma jurídica, que es precisamente la disposición legal esencial que establece y determina las competencias profesionales de los distintos agentes de la edificación, de tal manera que la expresión “Técnico competente” contenida en el Real Decreto 1.627/1997 de 24 de Octubre, se concreta y desarrolla en dicha Ley de Ordenación de la Edificación, teniendo en cuenta la especialidad técnica y por tanto ineludiblemente la naturaleza propia de las obras y los distintos usos de las edificaciones, existiendo una clara conexión legal entre competencia para ser coordinador de seguridad y salud en las

obras de construcción y redactar estudios de seguridad y competencia para proyectar y dirigir dichas obras.

En este sentido ya se ha pronunciado la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla de 14 de Octubre de 2004, cuando rebatiendo el argumento del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Andalucía Occidental, que había interpuesto dicho recurso y que aludía a una especie de vacío legal en cuanto a la competencia para determinar la titulación adecuada para ser coordinador de seguridad y salud en las obras de construcción, sosteniendo una competencia concurrente, señalando la sentencia lo siguiente:

"Esta alegación no puede ser acogida, de un lado, porque propugnar la clara ausencia de previsión legal es propugnar la inexistencia de tal precepto y holgaría la expresión "de acuerdo con sus competencias y especialidades" con que termina la redacción de dicha Disposición; y de otro, por que como se dice en la exposición de motivos de la Ley 38/1999 de 5 de Noviembre, en la trascrita Disposición Adicional Cuarta no se hace una mención puramente genérica a facultativos y técnicos competentes, si no que, muy al contrario, se concreta la titulación académica y profesional de los coordinadores de seguridad y salud, en las obras de edificación".

Pero la sentencia avanza un paso más decisivo y añade: *"y tal concreción, obviamente, **está referida a la naturaleza propia de esas obras**, esto es, distinguiendo el que sean de construcción o de ingeniería civil (artículo 2.1 del Real Decreto 1.627/1997) y, sabido es que, tratándose de un edificio residencial la titulación académica y profesional habilitante para el proyecto y dirección de la obra es la de Arquitecto, y para la dirección de la ejecución la de Arquitecto Técnico (artículo 10.2.a), 12.3.a) y 13.2.a) de la LOE)".*

Queda claro por tanto a la vista de la Disposición Adicional cuarta de la Ley de Ordenación de la Edificación que la Ley concretó, precisó y señaló que los Técnicos Titulados que menciona podrán asumir las funciones de coordinadores de seguridad y salud en las obras de construcción de conformidad con sus propias competencias y especialidades; por lo que no tiene fundamento desligar la figura del coordinador de la edificación y de la naturaleza de la obra de que se trate, porque justamente todo el sistema de la Ley de Ordenación de la Edificación a la hora de deslindar las competencias profesionales se basa (salvo en cuanto a las competencias exclusivas de los Arquitectos) en aludir a las respectivas especialidades y competencias de los distintos profesionales técnicos tal

y como se desprende de los artículos 10 y 12 de la Ley de Ordenación de la Edificación.

No solo debemos quedarnos en la interpretación de la Ley de Ordenación de la Edificación, sino que es fundamental aludir al citado Real Decreto 1627/1997 de 24 de Octubre sobre disposiciones de seguridad en las obras de construcción para comprobar **la íntima conexión y vinculación entre el estudio de seguridad y salud y el proyecto de la obra y la incardinación del coordinador de seguridad y salud en la dirección facultativa.**

De la propia normativa sectorial que contiene las disposiciones de seguridad en las obras de construcción, se desprende de forma inequívoca esa directa conexión y vinculación de las funciones de coordinador con las funciones propias de la proyección de los edificios y la dirección facultativa de las obras de edificación. Es decir, la coordinación de la seguridad y salud en las obras de construcción no puede en forma alguna desligarse o desvincularse de la propia LOE y en concreto, de las funciones que esta atribuya a los distintos agentes que intervienen en el proceso edificatorio.

Cabe citar las siguientes disposiciones del citado Real Decreto 1.627/1997 de 24 de octubre:

- El artículo 2.1.f) cuando alude al coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra señala que será el técnico competente **"integrado en la dirección facultativa"**. Es decir, el coordinador de seguridad y salud no actúa de manera autónoma desligado de la dirección facultativa de la obra, sino que justamente se integra y forma parte de la misma, lo cual es bien significativa.
- El artículo 3.1 señala que el Promotor habrá de designar un coordinador durante la elaboración del proyecto de la obra y también en la ejecución de la obra cuando intervenga más de una empresa, con lo cual queda claro que las funciones de coordinador se vinculan a la fase de elaboración y de ejecución de la obra.
- El artículo 5.3 es inequívoco al señalar que el estudio de seguridad: **"deberá de formar parte del proyecto de ejecución de la obra o, en su caso, del proyecto de obra, ser coherente con el contenido del mismo y recoger las medidas preventivas adecuadas a los riesgos que conlleve la realización de la obra"**. Por tanto, el estudio de seguridad no solo forma parte del proyecto de ejecución de la obra, ni es un documento independiente del mismo, sino que además tiene que estar en coherencia con el contenido del proyecto de ejecución de la obra, por lo que queda legalmente establecida esa íntima vinculación y conexión entre estudio de seguridad y salud y proyecto de ejecución de la obra.

- El artículo 8 dice que **los principios generales de prevención en materia de seguridad y salud “deberán ser tomados en consideración por el proyectista en las fases de concepción, estudio y elaboración del proyecto de obra”** y luego añade que también al tomar las decisiones constructivas para planificar los trabajos. El precepto no puede ser más claro en cuanto a que también el autor del proyecto de ejecución de la obra ha de tener en cuenta los principios de prevención en materia de seguridad, por lo que tanto este como el Coordinador de seguridad y salud tienen que tomar en consideración el proyecto de ejecución de la obra y el estudio de seguridad y salud.

Justamente esta interconexión entre el proyecto de ejecución de la obra y el estudio de seguridad y salud lleva a la sentencia citada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 14 de octubre de 2004 a destacar que: *“la conclusión no puede ser otra que la de entender que la mención al Coordinador en materia de seguridad y salud que haya de elaborarlo, o la referida al Técnico competente designado por el Promotor (...) ha de resolverse **en el sentido de estimar la competencia de los titulados específicamente determinados para la construcción de viviendas, conforma las aludidas disposiciones legales porque, en efecto, es la propia Ley la que distingue y concreta**”*. Y añade la Sentencia que *“si dicho Estudio Básico de Seguridad y Salud está referido a la obra de construcción, precisando “las normas de seguridad y salud aplicables a la obra” (ex artículo 6.3 del R.D. 1627/1997) y debiendo “ser coherente con el contenido del proyecto y recoger las medidas preventivas adecuadas a los riesgos que con lleven la realización de la obra” (ex 5.3 del R.D. 1627/1997), no se está en el caso previsto en el artículo 4.2 en relación con el artículo 10.1 de la Ley 38/1999, según los cuales pueden “redactar proyectos parciales del proyecto, o partes que lo complementen, otros técnicos, de forma coordinada con el autor de éste”, porque no es aquél un proyecto técnico parcial o complementario y marginal con respecto al de ejecución de la obra, sino, antes al contrario, estamos ante el Estudio de concreción de las medidas preventivas para garantizar la protección de los trabajadores, y, por tanto, en exclusiva atención a la naturaleza de las obras a realizar”*.

Como luego veremos, un cuerpo consolidado de doctrina jurisprudencial ha ratificado estos criterios que ya quedaron fijados en la citada sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 14 de octubre de 2004.

Por tanto, si la Ley de Ordenación de la Edificación se remite a las competencias y especialidades de los distintos Técnicos titulados que pueden asumir la función de coordinador de seguridad y salud en las

fases de elaboración del proyecto y ejecución de la obra y ya hemos visto la íntima conexión que la normativa de seguridad establece entre el coordinador de seguridad y salud y el proyectista de la obra y la dirección facultativa de la misma, necesariamente la misma Ley de Ordenación de la Edificación nos da la clave para el deslinde de competencias profesionales.

Como anteriormente ya se ha analizado, en el apartado II de este informe al que nos remitimos, la LOE ha establecido un deslinde competencial en función de los usos de los edificios, que se resumen en dos consideraciones fundamentales:

La primera, que los Arquitectos tienen una competencia exclusiva para proyectar y dirigir edificios cuyos usos son los anteriormente señalados y entre ellos **el uso residencial en todas sus formas, de tal manera que ha sido y es desde siempre una competencia exclusiva de los Arquitectos absolutamente incuestionada la elaboración de proyectos de edificios para uso residencial, que excluye la posibilidad de intervención de otros profesionales.** De ello deriva que ninguna rama de la ingeniería puede proyectar viviendas y que ningún ingeniero, tanto Superiores como Técnicos, tienen facultades para proyectar edificios de uso residencial.

La segunda consideración relevante y esencial para el objeto de este informe es que en los edificios destinados a otros usos que no sean los enumerados y comprendidos en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2 de la LOE, podrán ser proyectados y dirigidos por los profesionales anteriormente citados pero siempre si el edificio se comprende dentro de su especialidad técnica. Un Ingeniero Agrónomo no tiene una facultad de proyección en general pero si puede proyectar una nave agrícola, al igual que un Ingeniero Industrial puede proyectar edificios o instalaciones industriales por que estos edificios están comprendidos en el ámbito de la especialidad técnica de las competencias profesionales de los mismos.

El reparto competencial pues que estable la LOE se basa en dos principios esenciales: el de la competencia genérica y **el principio de especialidad técnica.** Ello se traduce en que si la obra en cuestión no está dentro de ese ámbito de la especialidad técnica en modo alguno puede ser proyectada y dirigida por dicho profesional.

La doctrina jurisprudencial, por cierto abundante y reiterada del Tribunal Supremo atiende siempre al criterio de la especialidad técnica para determinar las competencias profesionales en el ámbito de la edificación dejando bien claro que los Arquitectos tienen una competencia general para proyectar y dirigir toda clase de edificios y los Ingenieros o Ingenieros Técnicos tienen una competencia delimitada al ámbito exclusivo de la especialidad propia de cada una de las ramas de la

ingeniería (sentencias del TS de 27 de Septiembre de 1999, 15 de Febrero de 2000, 6 de Marzo de 2001 y 12 de Febrero de 2004, entre otras muchas). Esta doctrina jurisprudencial es trasladable a la cuestión que nos ocupa por lo que se refiere a la concreción de la competencia para ser coordinador de seguridad y salud en obras de construcción y elaborar estudios de seguridad, teniendo en cuenta la especialidad propia de cada una de las profesiones que intervienen en el proceso edificatorio.

Las distintas Ingenierías tienen por tanto una facultad de proyección limitada y restringida, con carácter accesorio, al ámbito propio de la especialidad técnica de cada una de ellas, que está normativamente precisada. Por citar algunos supuestos, las Ingenierías industriales solamente pueden intervenir en la proyección y dirección de obras de carácter industrial y los ingenieros técnicos de obras públicas tienen unas especialidades que se concretan en el Decreto de 13 de febrero de 1969, que en modo alguno se refiere a la edificación de uso residencial o los demás edificios destinados a los usos del grupo a) del artículo 2 de la LOE, de competencia exclusiva de los arquitectos.

Se impone una conclusión inequívoca: la facultad para redactar los estudios de seguridad y salud en las obras de construcción de edificios se corresponden con las competencias y especialidades propias para la proyección y dirección facultativa de tales obras, de ahí que las distintas Ingenierías carezcan de atribuciones para redactar estudios de seguridad y salud en el ámbito de las competencias propias y exclusivas de los arquitectos, que han quedado anteriormente señaladas.

En el ámbito de la doctrina científica, cabe mencionar la opinión autorizada de la profesora González Carrasco en la obra colectiva "Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación", editorial Aranzadi, año 2000, que afirma de forma concluyente lo siguiente:

"La coordinación en fase de proyecto de edificación para uso administrativo , sanitario, religioso, residencial de todo tipo, docente y cultural (obras de arquitectura) corresponderá en forma exclusiva a los Arquitectos, correspondiendo la coordinación en fase de ejecución de éstas a los Arquitectos Técnicos de forma exclusiva, según su competencia y especialidad en este punto según lo dispuesto en el artículo 13.2.a), de la LOE, y ello a pesar de lo previsto en el artículo 3 del RD 1627/1997, que permite que la función de ambos coordinadores recaiga en la misma persona".

En el mismo sentido se ha pronunciado la Dirección General de la Vivienda, en una circular de 18 de marzo de 2003, que contestó a una consulta planteada por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos, en relación precisamente con la citada disposición adicional cuarta de la Ley de Ordenación de la Edificación.

En esta circular de la Dirección General de la Vivienda, se declaró expresamente:

*"La interpretación que parece más adecuada y que contesta a la cuestión planteada es que **en aquellos proyectos de edificios, propios de la competencia exclusiva de los Arquitectos la coordinación de seguridad y salud habrá de desempeñarla un Arquitecto o Arquitecto Técnico, no pudiendo actuar como coordinador en estos casos los Ingenieros o Ingenieros Técnicos.***

Ahora bien, en aquellos supuestos referentes a las obras de edificación en las que los Ingenieros de Caminos, Industriales, Agrónomos, Aeronáuticos etc., estén facultados con arreglo a las competencias propias de sus específicas titulaciones para proyectar y dirigir las mismas a la vista de las disposiciones legales vigentes para cada profesión, podrán ser coordinadores de seguridad y salud en relación con los citados proyectos".

Los Inspectores de Trabajo también se han pronunciado en varias ocasiones, entendiendo que los coordinadores de seguridad y salud han de tener la competencia profesional adecuada conforme a sus especialidades, que el ámbito de la construcción de edificios serán los Arquitectos o Arquitectos Técnicos, considerando una irregularidad el nombramiento de coordinadores a otras Técnicos, como Ingenieros Técnicos, y entre ellos desde luego un Ingeniero Técnico de Obras Públicas que carece por completo de atribuciones para asumir dicha función de coordinador.

2. La doctrina jurisprudencial: la competencia y habilitación legal para elaborar estudios de seguridad y salud en las obras de edificios destinados a los usos de competencia exclusiva de arquitectos, corresponde por la vinculación con el proyecto y la dirección facultativa a los arquitectos y arquitectos técnicos.

Existe un numeroso cuerpo de sentencias, plenamente coincidentes y concluyentes en el sentido señalado y que han establecido una doctrina interpretativa de las competencias profesionales en materia de seguridad y salud; entre las que pueden citarse las siguientes:

- **La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla de fecha 14 de octubre de 2004** (recurso de apelación 124/2003), que se

refería precisamente a si un Ingeniero de Caminos era competente para redactar un estudio básico de seguridad y salud correspondiente a un Proyecto de edificación de una vivienda unifamiliar. La sentencia desestima el recurso y no consideró competente al ingeniero de caminos.

La sentencia es rotunda al afirmar que la Ley de Ordenación de la Edificación concreta las competencias para ser coordinadores de seguridad y salud en las obras de edificación, y *"sabido es que tratándose de un edificio residencial, la titulación académica y profesional habilitante para el proyecto y dirección de la obra es la de Arquitecto, y para la de dirección y ejecución, la de Arquitecto Técnico"*, por lo que: *"la conclusión no puede ser otra que la de entender que la mención de seguridad y salud de la persona que haya de elaborarlo (...) **ha de resolverse en el sentido de estimar la competencia de los titulados específicamente determinados para la construcción de viviendas, conformes a las aludidas disposiciones legales porque en efecto es la Ley la que distingue y concreta**"*.

- **La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 272/2008 de 11 de marzo** (JUR 2008/152514). Desestimó recurso interpuesto por el Colegio de ingeniero técnico de obras públicas contra resolución del Colegio Oficial de Arquitectos de Valencia, que denegó el visado de un estudio de seguridad y salud realizado por un ingeniero técnico de obras públicas para una obra de 11 viviendas, garajes y trasteros. La sentencia destaca que:

"Interpretando dicha Disposición Adicional Cuarta en los términos establecidos en el art. 3.1 del Código Civil, la primera conclusión que se alcanza es que no todos los titulados que se citan en dicha Disposición podrán ser coordinadores de seguridad y salud en cualquier proyecto y en cualquier dirección de obra, pues si hubiera sido así no sería necesario ninguna precisión al respecto y el legislador no habría añadido "de acuerdo con sus competencias y especialidades".

Por tanto y si tenemos en cuenta y, en ello coinciden ambas partes, en que los proyectos referidos a edificios de viviendas son competencia exclusiva de Arquitectos, debe de interpretarse que lo dispuesto por el legislador en este caso es que el estudio de seguridad y salud sea competencia de los Arquitectos o Arquitectos Técnicos. Pudiendo obviamente los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas ser autores y coordinadores de estudios de seguridad y salud

en relación con los proyectos de las competencias propias de sus específicas titulaciones”.

- **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura nº 991/2008 de 20 de noviembre** (JUR 2009/145284). La sentencia desestimó el recurso interpuesto por el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas contra resolución de Consejería de Economía de la Junta de Extremadura, que había convocado concurso para la contratación de asistencia técnica en materia de seguridad y salud durante la ejecución de una hospedería de turismo; sin que figurasen como competentes los ingeniero técnico de obras públicas. La sentencia es concluyente al desvirtuar al argumento fundamental sobre el que se basaba el recurso, en el sentido de que n hay vinculación entre técnicos a efectos de la LOE y la condición de coordinador de seguridad y salud. En este sentido, declara la sentencia que:

"(...) no pude compartirse la conclusión que se pretende en que, partiendo de esa distinción entre normativa de la edificación y de seguridad y salud laboral, se concluyen en la posibilidad de atribuir la competencia, en el concreto caso de autos, también a los Ingenieros de Obras Públicas, con base a una pretendida interpretación teleológica y finalista de la norma; y ello aun admitiendo implícitamente que no están habilitados para la dirección de obras como la de auto. En efecto, como ya se dijo antes, el Real Decreto de 1.997 , no hace sino desarrollar las previsiones generales de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales para el concreto ámbito de las "obras de construcción", conforme se dispone en su artículo 1-1º ; completando la especialidad de dichas obras respecto del sistema general del desarrollo reglamentario de la Ley, establecido en el Real Decreto 39/1997, de 17 enero 1997 , por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Prevención de Riesgos Laborales. Dentro de las especialidades que se establecen en aquel primeramente citado Real Decreto, se dispone que será necesario que ya en el momento de redacción del proyecto de la obra se elabore, bien un estudio de seguridad y salud o un estudio básico de seguridad y salud en las obras, dependiendo de la naturaleza y entidad de esta (artículo 4); que será desarrollado por un Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo (artículo 7). Pues bien, aun cuando estos estudios no forman parte del Proyecto de la obra, entendido en el sentido que del mismo se da en la Ley de 1.999 y resulta del Real Decreto, no cabe duda la vinculación entre uno y otro; el mismo artículo 17 de la norma Reglamentaria los vincula en su contenido en cuanto condiciona el preceptivo visado a la incorporación del Estudio al Proyecto. Se quiere con ello poner de manifiesto que esa vinculación obliga a considerar que no cabe admitir una titulación diferente entre el proyectista y el técnico con competencia para elaborar los Estudios de Seguridad y Salud, de lo que no parece dudarse. Pues bien, carecería de todo

fundamento y razonabilidad, que si ha de vincularse el mismo técnico a Proyecto y Estudio, el coordinador no guardase esa misma vinculación".

- **Sentencias Tribunal Superior de Justicia de Madrid 202/2009 de 30 de enero (JUR 2009/129070); 2.086/2009 de 25 de noviembre (JUR 2010\62221); 10.621/2010 de 30 de abril (JUR 2010/299118); 678/2010 de 1 de julio (JUR 2010/288991) y 10.969/2010 de 23 de julio (JUR 2010/344713).** Tienen en común todas estas sentencias que el acuerdo impugnado era justamente el del Pleno del CSCAE de 6 de octubre de 2005, al que antes nos hemos referido, y todas ellas son desestimatorias de los recursos interpuestos y declaran la plena legalidad y conformidad a Derecho del referido acuerdo del Pleno del CSCAE. La primera sentencia se refería a un recurso interpuesto por el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas; la segunda a un recurso interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales; la tercera sentencia se dicta en sentencia interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos de Minas; la cuarta sentencia se produce en el recurso del Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales y la última de las sentencias citadas se dicta en recurso interpuesto por el Colegio de Ingenieros Técnicos en Topografía.

Contienen todas ellas la misma doctrina, que se resume por ejemplo, en la sentencia de 25 de noviembre de 2009 al declarar:

*"(...) Como se aprecia el art. 2 de la Ley contempla una gran variedad de construcciones, cuyos proyectos de ejecución son competencia, según los casos, de Arquitectos superiores o técnicos e Ingenieros Superiores o técnicos de las diversas especialidades, **por lo que, los proyectos de seguridad y salud y la función de coordinador de los mismos en las construcciones que se exijan serán competencia de los Titulados a los que competa, en exclusiva, el proyecto de ejecución de la construcción.** Por tanto, cuando el proyecto de ejecución de la construcción sea de la competencia exclusiva de los Arquitectos y Arquitectos Técnicos, solo estos titulados podrán elaborar el proyecto de seguridad y salud de las referidas edificaciones y ser nombrados coordinadores del mismo, sin que puedan firmar proyectos de esta naturaleza para otro tipo de obra o construcción, competencia exclusiva de los titulados en Ingeniería Industrial o Ingeniería Técnica de esa misma rama y ello no tanto porque los Ingenieros Industriales o Ingenieros Técnicos Industriales no tengan la formación adecuada, sino porque interfieren*

en el campo de atribuciones propias de otros titulados, en este caso Arquitectos y Arquitectos Técnicos”.

Destacaremos también lo que declara la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de julio de 2010, antes mencionada, que analiza con detalle el acuerdo del Pleno del CSCAE de fecha 6 de octubre de 2005, al señalar:

*“(...) el Acuerdo impugnado se limita a establecer la obligación de verificar que en los proyectos de ejecución de competencia exclusiva de los Arquitectos, los estudios de seguridad y salud vengan suscritos por Arquitecto o Arquitecto Técnico, es decir sólo se refiere al visado que sin discusión alguna es competencia del Colegio y la afección a las competencias de otros profesionales sólo alcanza, de forma indirecta, a los proyectos de competencia exclusiva de sus profesionales, luego entra plenamente dentro de las competencias que tiene normativamente atribuidas. Así se desprende del artículo 17.1 del RD 1627/97 , con el que el Consejo General actor comienza el desarrollo de este motivo de impugnación en su demanda, en relación con el 5.3, donde se dice que el estudio de seguridad deberá formar parte del proyecto de ejecución de obra, con los artículos noveno y quinto de la Ley de Colegios Profesionales , donde se establece la competencia del visado de los trabajos profesionales de sus colegiados, y con el sexto de sus Estatutos Generales, que en el número dos le atribuye competencia para coordinar la actuación de sus miembros en la realización de sus fines, así como de su artículo 51 que le permite acordar directrices generales de coordinación en materias de interés común. **Luego si el estudio forma parte del proyecto de ejecución y éste es de competencia exclusiva de un Arquitectos, es el colegio de estos profesionales quien al visarlo ha de comprobar que se ha elaborado por profesional competente de conformidad con la normativa aplicable”.***

- **Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, sentencia nº 333/2009 de 11 de diciembre** (JUR 2010/34331). Desestima el recurso interpuesto por el Colegio de ingenieros Técnicos de Obras Públicas contra resolución del Colegio Oficial de Arquitectos de Extremadura, que negó el visado de un estudio de seguridad y salud redactado por un ingeniero técnico de obras públicas de una edificación destinada a viviendas, siendo muy contundente la sentencia al establecer que:

“La interpretación sistemática de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 38/1999 y el artículo 5 del Real Decreto 1627/1997 nos conduce a afirmar que el Estudio de Seguridad y Salud tiene necesariamente que estar íntimamente vinculado al tipo de edificación que se pretende realizar, de tal forma, que el Técnico competente para la obra -sea para la realización del proyecto o para la dirección de la

ejecución de la obra- será también el Técnico competente para la realización del Estudio de Seguridad y Salud, puesto que ellos son los que tendrán competencia, especialidad y habilitación para conocer el tipo de obra que se pretende ejecutar y la adición de las medidas de prevención de riesgos laborales en relación al tipo de edificación, sin que un Técnico que no está especializado en la proyección y ejecución de viviendas pueda redactar un Estudio de Seguridad y Salud que se suma al proyecto de esta clase de obras. Por tanto, si tenemos en cuenta que los proyectos referidos a edificios de viviendas son competencia exclusiva de Arquitectos y la dirección de la ejecución de la obra corresponde a los Arquitectos Técnicos, debe interpretarse que en este caso concreto la aplicación de la legislación hasta ahora citada conduce a que el Estudio de Seguridad y Salud sea competencia de los Arquitectos o Arquitectos Técnicos. Pudiendo obviamente los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas ser autores y coordinadores de Estudios de Seguridad y Salud en relación con los proyectos de las competencias propias de sus específicas titulaciones pero no en lo que se refiere a edificación de viviendas".

- **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 21 de octubre de 2010** (JUR 2011/65674). La sentencia desestima el recurso interpuesto por el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos de Málaga contra acuerdo del Pleno del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra el Departamento de Comunicación de Visado del Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga que denegó el visado de un estudio de seguridad y salud suscrito por un ingeniero técnico industrial y que se refería a un proyecto de ejecución de 26 viviendas en una urbanización. La sentencia es plenamente coincidente con la doctrina ya expuesta y que contienen las sentencias antes citadas.
- **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, 986/2011 de 21 de diciembre** (JUR 2012/8239). Esta sentencia tiene trascendencia, toda vez que se había invocado en la misma por la Corporación recurrente, el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de las Islas Baleares el acuerdo de terminación convencional sobre esta materia que formalizó el CSCAE ante la CNC, y al respecto, señala esta sentencia:

"(...)Razones de oportunidad entre las que quizás se encuentre el seguimiento del expediente sancionador seguido por parte de la Comisión Nacional de Competencia contra el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos, que fue aportado al debate por la parte recurrente y ahora apelada, y también la entrada en vigor de la ley 25//2009, de 22 de diciembre , de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de

servicios y su ejercicio, que incluye la reforma de la [Ley 2/1974, de 13 de febrero \(RCL 1974, 346 \)](#) , sobre Colegios Profesionales , así como el [Real Decreto 1000/2010 de 5 de agosto \(RCL 2010, 2236 \)](#) que desarrolla el actual [artículo 13](#) de la Ley 2/1974 , pueden ser las causas y explicarían la revocación de aquel Acuerdo en el que encuentran su origen los actos impugnados en autos. Ciertamente, la Directiva 2006/123 /CE relativa a los Servicios en el mercado interior introducida en España por [Ley 17/2009 de 23 de noviembre \(RCL 2009, 2256 \)](#) viene a consolidar los principios regulatorios compatibles con las libertades básicas de establecimiento y de libre prestación de servicios y al mismo tiempo suprime las barreras y reduce las trabas que restringen injustificadamente el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Ahora bien, la abolición de las prácticas restrictivas a la libre competencia, cuya regulación en nuestro ordenamiento se inicia con la [ley 52/1999 de 28 de diciembre \(RCL 1999, 3217\)](#) , no excluye el hecho de que la habilitación de competencias no sea exigible según las disposiciones estatales para el ejercicio de determinadas competencias. Dicho de otra forma, la exigencia de una práctica restrictiva por parte de un Colegio Profesional en el ámbito de la libre prestación de servicios que es el que impera en nuestro ordenamiento jurídico, exige ineludiblemente el respaldo de una Ley que así lo ampare.

(...)

Así pues exigiendo la Ley con carácter exclusivo la titulación de arquitecto para el uso residencial en cualquiera de sus formas, la redacción del Estudio de Seguridad y salud que forma parte del conjunto del proyecto de ejecución, no puede estar suscrito por un profesional Ingeniero Técnico Industrial, el cual según su titulación y especialidad podrá suscribir todos aquellos proyectos, que a tenor de lo dispuesto en el artículo 2-1 de la ley 12/1986 no estén en el ámbito de la exclusión que contempla el artículo 2- 1 a) de la LOE .

Como en el supuesto de autos se trataba de un edificio de viviendas, es claro que se está en el supuesto de especificidad que contempla el artículo 2-1 a) de la LOE.

Por lo tanto la práctica restrictiva a la libre prestación de servicios que acuerda el Colegio de Arquitectos con la retención del Libro de órdenes, al fin, encuentra su amparo y justificación en norma con rango de ley, y por ende debemos confirmar el acto impugnado.

La estimación de ese argumento huelga tener que entrar en el alegato de la nula eficacia jurídica de la Resolución de la Comisión Nacional de la Competencia".

Al respecto de esta sentencia, la Asesoría Jurídica del CSCAE emitió una nota con fecha 15 de febrero de 2012, en la que interpretando la misma se decía:

"Como ya se indicaba en la Nota de esta Asesoría Jurídica de 4 de Febrero de 2011, el acuerdo que se había revocado de 6 de Octubre de 2005 "es un acuerdo adoptado en el marco de las competencias de coordinación que corresponden al Consejo Superior (artículo 51.2.f) de los Estatutos Generales de los Colegios de Arquitectos). Por tanto, son los Colegios, los que ostentando la competencia de visado, en el ámbito de las atribuciones estatutarias y reglamentarias que ostentan tenían y tienen la capacidad de adoptar las resoluciones correspondientes y consecuentemente, si procediese, la denegación del visado de los proyectos de ejecución, si estiman que los estudios de seguridad y salud no están redactados por Técnicos competentes".

*6.- La Sentencia del TSJ de Islas Baleares viene a confirmar esta interpretación al dejar claro que la competencia en esta materia corresponde a los Colegios de Arquitectos, señalando que el visado colegial es un acto corporativo de naturaleza interna y del que forma parte "el examen de la capacidad e idoneidad del Técnico autor del proyecto de ejecución, y dado que el estudio de seguridad y salud forma parte integrante del proyecto de ejecución, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del RD 1.627/1997 de 24 de Octubre, **el Colegio de Arquitectos en el momento del acto de visado, podrá determinar las consecuencias derivadas de la titulación del autor de ese estudio**".*

De esta forma la sentencia avala y reafirma la plena competencia de los Colegios de Arquitectos para efectuar la comprobación de la capacidad y habilitación de los Técnicos que firman los estudios de seguridad y salud, y que se integran en los proyectos de ejecución, dentro de la competencia del visado colegial y por tanto para denegar en su caso éste si tales Técnicos no reúnen dichas condiciones de capacidad y habilitación legal".

En resumen de lo expuesto en este apartado, cabe efectuar las siguientes consideraciones:

- La Ley de Ordenación de la Edificación (LOE), en la disposición adicional cuarta, determina que las funciones de coordinador de seguridad y salud estarán en función de las competencias y especialidades de los profesionales técnicos. Ello en conexión con lo dispuesto en el RD

1.627/1997 determina que las competencias profesionales para redactar los estudios de seguridad y salud están vinculadas a la capacidad competencial para la proyección de edificación la dirección de tales obras y dirección de ejecución de las mismas.

- En el ámbito de la competencia exclusiva de los arquitectos para proyectar y dirigir las obras establecidas en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2 de la LOE, la competencia para la redacción de los estudios de seguridad y salud corresponderá a arquitectos y arquitectos técnicos o aparejadores.
- Un cuerpo consolidado de doctrina jurisprudencial ha establecido que los estudios de seguridad y salud referentes a edificios de usos residenciales y otros usos de competencia exclusiva de los arquitectos, corresponden a los arquitectos y arquitectos técnicos, sin que puedan intervenir otros profesionales como autores y coordinadores de tales estudios de seguridad; sin perjuicio de que puedan ser competentes para proyectos cuyo objeto se refiera al ámbito propio y concreto de la especialidad de cada una de tales Ingenierías.
- Los Colegios de Arquitectos en la función de visado que tienen encomendada de los proyectos de ejecución de edificación, habrán de comprobar que los estudios de seguridad y salud vengan suscritos por los técnicos competentes, de acuerdo con sus competencias y especialidades.

VI.- LA COMPETENCIA Y CUALIFICACIÓN PROFESIONAL PARA EMITIR INFORMES DE EVALUACIÓN DE LOS EDIFICIOS (ANTES ITES).

El artículo 6.1 de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (en lo sucesivo LRRR), Ley 8/2013, de 26 de junio, determina:

El informe de la evaluación de los edificios podrá ser suscrito tanto por los técnicos facultativos competentes como, en su caso, por las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las Comunidades Autónomas, siempre que cuenten con dichos técnicos. A tales efectos se considera técnico facultativo competente el que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o haya acreditado la cualificación necesaria para la realización del informe, según lo establecido en la disposición final decimoctava”.

Del tenor literal del precepto legal citado, se desprende que cuando la LRRR alude a los “técnicos facultativos competentes”, lo que efectúa es un **reenvío material a la LOE y por tanto, es a la propia LOE a la que habrá que estar y la que determina las atribuciones competenciales en el ámbito del proceso edificatorio**. Por tanto, LRRR no establece ninguna competencia exclusiva ni reserva de actividad en cuanto a la competencia para emitir los IEE. Es la LOE, a la que se remite aquella Ley, la que establece las atribuciones profesionales en el ámbito del proceso edificatorio. En este aspecto, resultan de aplicación los artículos 10 (competencia de los proyectistas), 12 (competencia del director de obra) y 13 (competencia del director de la ejecución de la obra). En relación con el artículo 2 de la propia LOE, que como es sabido, en el ámbito del uso residencial establece la competencia exclusiva de Arquitectos para la redacción de los proyectos destinados a tales usos y la dirección de las obras y determina que la dirección de ejecución de las obras en tales edificios, debe ser asumida por arquitectos técnicos.

Si el proyecto determina las exigencias técnicas de las obras de edificación (artículo 4.1 de la Ley de Ordenación de la Edificación), el artículo 3 de la misma LOE señala que: “con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, los edificios deberán proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse de tal forma que se satisfagan los requisitos básicos siguientes (...)” y señala entre tales requisitos cuestiones relativas a la accesibilidad, seguridad y habitabilidad; parámetros todos ellos que determinan el estado de conservación del edificio. Así pues, elementos tan esenciales en la

edificación como la seguridad, la accesibilidad y la habitabilidad, que tienen un interés general evidente, han de contemplarse en el proyecto edificatorio y son parte esencial y determinante del mismo. Es más, cuando el artículo 9.1 de la Ley del Suelo vigente (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), determina la obligación de los propietarios de edificios de conservarlos, alude a conceptos tales como "seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles"; por lo que **evaluar la conservación de los edificios requiere tener la formación y cualificación profesional adecuada para redactar el proyecto edificatorio, que contiene esos parámetros esenciales que determinan la conservación del mismo**. Sin dichos conocimientos y sin tener competencia para la proyección y dirección de tales obras, no es posible emitir los informes de evaluación de los edificios. En consecuencia, la actividad profesional de emitir un informe de evaluación de edificios y la cualificación o capacidad profesional que faculta para ello **está en íntima y directa conexión con la competencia, dirección de las obras y dirección de la ejecución de las obras**. Y por ello, resulta aplicable el marco normativo establecido en la LOE.

Los **principios de la formación y cualificación profesional correspondiente, así como la especialización son también determinantes** en orden a la atribución de competencias en esta materia. La formación deriva de la titulación y de la cualificación profesional adquirida. Por ello, sólo los profesionales que tienen la formación adecuada en función de tales criterios, pueden emitir dichos informes. Justamente, en el ámbito de la edificación residencial, esas competencias derivadas de la formación están nítidamente establecidas en la LOE, como se ha visto. Junto con la formación, el principio de especialidad, que deriva de la propia LOE y que reiteradamente aplica el Tribunal Supremo para el deslinde de competencias profesionales.

Por lo que se refiere a las Ingenierías, que carecen de cualquier atribución genérica de proyección y dirección de obras en materia edificatoria, sus competencias están en función de uso edificatorio vinculado a su especialidad. Un ingeniero industrial podrá determinar la conservación de un edificio de uso industrial en su caso, o un ingeniero agrícola, podrá efectuar la evaluación de la conservación de una nave agrícola, porque están en el ámbito de sus especialidades respectivas. Pero no tienen atribuciones fuera del ámbito propio y exclusivo de sus correspondientes especialidades. Lo contrario, es vulnerar la legalidad y atribuir competencias a quienes no la tienen: un ingeniero industrial no puede evaluar el estado de conservación de un edificio de viviendas.

La Jurisprudencia es concluyente al establecer que las competencias para los informes sobre inspecciones técnicas e informes de evaluación de edificios, resultan de las establecidas en la LOE para

la proyección, dirección de obras y dirección de ejecución de las obras de edificación.

Al respecto, cabe citar las siguientes sentencias:

- **La sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2006** (RJ 2006/4659), era objeto de impugnación el visado de un informe técnico “de evaluación de la situación actual de un edificio”, tratándose de un edificio de viviendas, para uso residencial, que había sido efectuado por un ingeniero técnico aeronáutico, en la especialidad de aeropuertos. El Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid impugnó el visado de dicho proyecto, que fue anulado por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y contra esta sentencia el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Aeronáuticos interpuso recurso de casación. Pues bien, en esta sentencia, que desestimó el recurso de casación, el Tribunal Supremo señala:

“Cabe considerar que la titulación analizada, que corresponde a los estudios de Ingeniería Técnica Aeronáutica, Especialidad Aeropuertos, según el Real Decreto 148/1969, de 13 de febrero, o a los de Ingeniero Técnico en Aeropuertos, que se establece en el artículo 1 del Real Decreto 436/1991, de 30 de agosto (RCL 1991, 2469), no habilita a estos profesionales, como sostiene la sentencia recurrida, para redactar informes cuyo objeto prevalente sea dictaminar el estado de conservación de un edificio destinado a uso residencial o habitacional por incardinarse directamente en la cláusula de elaboración de proyectos de ejecución de obras y construcciones, pero no porque en razón de los estudios realizados no tengan la formación adecuada, sino porque se trata de facultades ajenas que interfieren en el campo de las atribuciones que son propias de otros técnicos titulados, particularmente, de los Arquitectos y de los Arquitectos Técnicos, al vincularse a la edificación de inmuebles, actividad profesional que no guarda relación con la «construcción y mantenimiento de aeropuertos»”.

- **La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos, sentencia nº 516/2012 de 16 de noviembre de 2012** (RJCA 2013/25), en un supuesto similar, desestimando el recurso interpuesto por el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Madrid y el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Industriales de Segovia, contra la Ordenanza de aplicación de la ITE del Ayuntamiento de Segovia, ha declarado:

“Y saliendo al paso de la objeción que pueden realizar los Colegios recurrentes, relativa a que dicha sentencia estaba contemplando el supuesto específico de la competencia para la redacción de un proyecto de obras, y que lo que aquí se cuestiona es la inspección técnica, carece

de sentido y no se considera arbitraria, que dicha inspección técnica no se encuentre relacionada con la capacitación para la realización del proyecto de la obra, si la inspección técnica tiene por objeto lograr que las construcciones presenten un correcto estado de edificación y esta necesariamente vinculada con las ordenes de ejecución, conservación y rehabilitación resulta adecuado que la competencia técnica se reconozca a quien la tiene para el proyecto de obra correspondiente, dado que como el propio artículo 317 del Reglamento de la Ley de Urbanismo de Castilla y León (LCyL 2004, 49, 100), que se invoca como vulnerado, establece expresamente en su número 2, el contenido de la inspección, debe hacer referencia a los extremos que en el mismo se recogen, así expresamente:

El certificado de la inspección técnica de construcciones debe hacer referencia al menos a los siguientes extremos, por remisión al informe anexo:

a) El estado general de conservación del edificio inspeccionado, con especial referencia a los elementos vinculados directamente a su estabilidad, consolidación estructural, estanqueidad y en general a la seguridad de la construcción y de las personas, tales como la estructura, la cimentación, las fachadas exteriores, interiores y medianeras, las cubiertas, azoteas, voladizos, marquesinas, antenas y demás elementos susceptibles de desprendimiento, así como las redes de saneamiento y distribución de agua, gas y energía eléctrica en baja tensión.

Por lo que no cabe duda de que ello aparece debidamente relacionado con la capacitación para la realización del proyecto de obra de la construcción que se inspeccione en cada caso, ya que parece lógico considerar que el profesional al que se reconoce competencia para el proyecto de obra de la construcción, la tenga para la inspección de la misma, y a la inversa, por lo que no se aprecia la vulneración denunciada”.

- **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 16 de enero de 2014** (recurso 4458/2013, JUR 2014\39046), referida a la competencia para efectuar las ITES, que desestima un recurso del Colegio de Ingenieros de Caminos y que entre otros aspectos, señala:

“(…) tampoco es contrario a derecho que se elija para examinar e informar sobre el estado de conservación de un edificio a quien tiene, por atribuírsela una norma con rango de ley, la competencia exclusiva para dirigir su edificación, pues no puede decirse que en esta concreta materia rija el principio de libertad con idoneidad frente al de exclusividad; y es que la STS de 19-1-2012 que cita la apelada, pese a decir en su séptimo fundamento de derecho, con cita de numerosas sentencias, que la Sala rechazó el monopolio competencial a favor de una profesión técnica superior

*predeterminada, y que se impone la conclusión de primar el principio de idoneidad al de exclusividad, sin embargo declara que el criterio jurisprudencial claramente aplicable "resulta de considerar que cuando la naturaleza de la obra exige la intervención exclusiva de un determinado técnico, como sucede en el caso de construcción de una vivienda urbana, la competencia aparece indubitada y reconocida al Arquitecto y, en su caso, al Arquitecto técnico". **Ante ello no cabe invocar la capacidad o idoneidad de los ingenieros de caminos para la redacción de informe de la ITE**".*

- **Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 3 de Palma de Mallorca de fecha 31 de marzo de 2014** (procedimiento ordinario 49/2013), que es firme, que desestimó el recurso del Colegio de Ingenieros Superiores Industriales de las Islas Baleares, contra resolución del Ayuntamiento de Ciudadela, que denegó la competencia de una inspección técnica, realizada por un ingeniero industrial. La sentencia, al igual que la anterior, vincula claramente la competencia profesional de las ITES con la competencia para realizar proyectos y direcciones de obra en el ámbito de edificación. Señala que la ITE tiene dos finalidades básicas: *"evaluar la adecuación de los inmuebles de más de 50 años a las condiciones legales exigibles en materia de seguridad, salubridad, accesibilidad, ornamento y consolidación estructural"* y la segunda, deberá determinar las obras y trabajos necesarios de conservación. Y añade: *"no debiendo olvidarse que en caso de detectarse anomalías debe contener la misma un proyecto de adecuación del edificio, el cual solamente podrá realizarse en caso de edificios residenciales por arquitectos, por lo tanto **la consecuencia debe ser que no puede concederse habilitación a los ingenieros superiores industriales para la realización de las ITE en edificios de naturaleza residencial, ya que tal y como establece el Tribunal Supremo en este tipo de edificaciones, debe primar el principio de especialidad**"*.
- **La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de octubre de 2014**, hace una referencia a la LOE para señalar que en razón al principio de especialidad técnica, son los arquitectos y arquitectos técnicos y/o aparejadores, quienes tienen la competencia al respecto: *"en cuanto que, siendo estos los profesionales específica y legalmente habilitados para intervenir en la proyección general, dirección y ejecución de las obras de edificios, singularmente de los destinados al uso residencial o de vivienda, resultan por ello mismo más cualificados; atendida su misma especialización en la materia, que cualesquiera otros profesionales de entre los que puedan eventualmente intervenir en ese campo de la actividad con carácter meramente parcial y accesorio, accesoriedad predicable aún más, si cabe, respecto de los ingenieros técnicos industriales, cuya incompetencia incluso para la elaboración de un proyecto constructivo admite la propia actora"*.

Añade la sentencia que en el informe de inspección, deben detallarse las incidencias detectadas en los diversos elementos constructivos del edificio, lo que requiere su atribución en exclusiva a quienes ostenten las tareas de proyección y dirección de las obras, ***“pues sin perjuicio de otras razones de seguridad e interés público nada desdeñables, esa misma intervención previa, añadida a sus específicos conocimientos profesionales en el ámbito y a las competencias que les vienen legalmente atribuidas, les califica singularmente para detectar posibles deficiencias, originarias o sobrevenidas, en la calidad de una construcción ya ejecutada y para la adopción de las medidas, incluidas las urgentes, en cada caso prevenidas, en la propia normativa impugnada”***.

En conclusión, no cabe legalmente atribuir competencias para tales informes de evaluación de edificios a quienes no tienen la formación adecuada conforme a su titulación y los edificios están fuera del ámbito de la especialización que define su competencia. Ello sería vulnerar la legalidad. Así, por ejemplo, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, es inequívoca y determinante, al establecer que las Ingenierías tienen sus competencias única y exclusivamente en el ámbito de su especialidad.

VII.- COMPETENCIA EN LA EMISIÓN DE INFORMES EN LOS EXPEDIENTES DE LICENCIAS DE OBRAS. ESPECIAL CONSIDERACIÓN SOBRE LA FALTA DE COMPETENCIA DE LOS APAREJADORES Y ARQUITECTOS TÉCNICOS.

Sobre esta cuestión, en el CSCAE existe una completa relación de antecedentes que sintetizamos a continuación:

- Informe de la Asesoría Jurídica del Colegio Oficial de Arquitectos de León

Se trata de un informe elaborado en Febrero de 1989 que analiza las facultades profesionales de los Arquitectos Técnicos o Aparejadores, incidiendo especialmente en el análisis de la Ley 12/1986 de 1 de Abril, estableciendo la conclusión de que según dicho texto legal los Arquitectos Técnicos y Aparejadores carecen de facultades en el ámbito del urbanismo, siendo su especialidad la de intervenir en la ejecución de las obras de edificación; y se conecta dicha disposición legal con la legislación urbanística y con la normativa en materia de régimen local, para establecer el criterio de que **los Arquitectos Técnicos y aparejadores “carecen de habilitación legal para emitir informes en expedientes de licencias de obras edificatorias”**.

- Informe emitido por la Asesoría Jurídica del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España sobre la exclusión legal de los Arquitectos Técnicos-Aparejadores para la emisión de informes técnicos en expedientes de concesión de licencias de obras de edificación

El informe es de fecha 8 de Marzo de 1989 y hace un estudio del régimen jurídico y funciones de los funcionarios técnicos al servicio de la Administración Local, señalando que las plazas del personal que presta servicios para las Corporaciones Locales deben adscribirse necesariamente según las funciones que se corresponde con su competencia profesional; y por lo que se refiere a las competencias de los Arquitectos Técnicos y Aparejadores se precisa en el informe que su especialidad es la de “ejecución de obras”, entendida como la “relativa a la organización, realización y control de obras de arquitectura, de sus instalaciones auxiliares, trabajos complementarios de gabinete y economía de la construcción” (artículo 3.1 del Decreto 148/1969 de 13 de Febrero sobre denominaciones de Técnicos de Grado Superior y Medio y especialidades de éstos). El informe analiza el contenido de los informes que han de emitirse en los expedientes de concesión de licencias de obras, destacando que sólo podrá ser emitido por el profesional que por su especialidad posea y reúna un fundamento técnico suficiente, teniendo en cuenta que en estos informes no sólo se

analiza si las obras de edificación cumplen las determinaciones de planeamiento urbanístico, sino también las condiciones de seguridad, salubridad o habitabilidad y estética exigidas por las disposiciones legales vigentes. Concluye el informe señalando que el profesional competente no es otro que el Arquitecto y que respecto de los Arquitectos Técnicos o Aparejadores no están facultados para emitir tales informes sobre obras de edificación a efectos de concesión de la licencia.

- Informe del Catedrático de Derecho Administrativo Don Santiago Muñoz Machado de Junio de 2004 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.

Se trata de un dictamen jurídico riguroso y completo, que analiza el estado de la cuestión de los técnicos profesionales de los técnicos titulados antes de la entrada en vigor de la Ley de Ordenación de la Edificación y los efectos producidos después de la entrada en vigor de la misma, así como los criterios de la Ley de Ordenación de la Edificación sobre la distribución de competencias.

El informe es muy preciso al señalar que los arquitectos técnicos siguen sin tener capacidad para ejercer el control de la seguridad de las edificaciones, cuando la proyección de las mismas les esté vedada. Igualmente, se precisa que el control de disciplina urbanística se extiende al control de la seguridad de las edificaciones proyectadas y que el otorgamiento de licencias exige que la Administración compruebe la suficiencia del título académico y profesional del técnico autor del proyecto.

Después de analizar con apoyo jurisprudencial los límites a la capacidad de proyección de los arquitectos técnicos, establece una serie de conclusiones el dictamen que por su importancia transcribimos a continuación:

"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:

1º. 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).

2º. 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.

3º. 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.

4º. 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 atiene 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 atiene, 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 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”.

- Informe emitido por D. Fernando Santana Arocena, Secretario Jurídico del Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias, el 10 de febrero de 2006, sobre la falta de competencia profesional de los arquitectos técnicos/aparejadores, para la emisión del informe técnico preceptivo correspondiente a los expedientes de concesión de licencias de obras de edificación que precisen de proyecto arquitectónico.

El informe, analiza las funciones de los funcionarios técnicos al servicio de la Administración local, señalando que las distintas especialidades profesionales, así como los diversos niveles de titulación de los técnicos de las Corporaciones locales, no son intercambiables entre sí, sino que,

por el contrario, los titulados de cada especialidad profesional y dentro de ellos, los de cada nivel, han de adscribirse a las plazas destinadas a funciones que se corresponden con su competencia profesional.

Se analizan luego las competencias de los arquitectos técnicos y aparejadores al servicio de la Administración Local, señalando que derivan de su especialidad de "ejecución de obras" y que la Ley de Ordenación de la Edificación, no alteró las competencias de arquitectos técnicos y aparejadores.

Posteriormente, analiza diversas sentencias sobre la materia, para concluir que los arquitectos al servicio de la Administración local serían los únicos técnicos que por su nivel y especialidad pueden dirigir los servicios técnicos de Arquitectura y emitir con plena responsabilidad los informes técnicos a efectos de concesión de licencias de obras de edificación que precisen de proyecto arquitectónico.

El informe deja claro que el contenido de los informes para la emisión de las licencias urbanísticas, no sólo tendrá que examinar las determinaciones de ordenación territorial y urbanística, sino las condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad y estética aplicables.

Concluye señalando que los arquitectos técnicos y aparejadores "no son técnicos competentes para la emisión autónoma de informes sobre obras de edificación que precisen de proyecto arquitectónico a efectos de concesión de las licencias". Sin embargo, podrán emitir con plena autonomía informes sobre demolición de construcción de edificios de una sola planta de escasa entidad y sencillez y en todo caso, reformas de edificios que no alteren la configuración arquitectónica.

Para determinar si los arquitectos técnicos y aparejadores son competentes o no para emitir informes en los expedientes de licencias de obras, tenemos que referirnos a tres cuestiones esenciales: el régimen jurídico del personal técnico al servicio de la Administración Local y las competencias; el condicionamiento de la potestad auto-organizativa de la Administraciones Públicas en cuanto a las competencias profesionales; y el alcance de los informes en materia de licencias urbanísticas.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, la normativa reguladora del personal funcionario al servicio de la Administración Local, es ciertamente elocuente y significativa al respecto.

Así, ya el artículo 248, apartado 3) del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, aún vigente, de 30 de mayo de 1952, señal que a los funcionarios técnicos adscritos a los servicios técnicos de arquitectura les corresponde: "Fiscalizar la edificación privada, con arreglo a las Ordenanzas y a la legislación general e **informar los expedientes de licencias para**

la construcción y reforma de edificios, ya sean de uso público o privado”.

Por su parte, el artículo 170.1 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, señala que: “tendrán la consideración de funcionarios de la Administración Especial, los que tengan atribuido el desempeño de funciones que constituyen **el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio**”. Por tanto, conecta o vincula el desempeño de funciones con ese “objeto peculiar” de la correspondiente carrera o profesión.

Pues bien, los aparejadores y arquitectos técnicos tienen como objeto peculiar de su profesión el de ejecución de obras, entendida como la relativa a la organización, realización y control de obras de Arquitectura, de sus instalaciones auxiliares, trabajos complementarios de gabinete y economía de la construcción (artículo 3.1 del Decreto 148/1969 de 13 de febrero). La Ley de Atribuciones de 1 de abril de 1986 no ha modificado sustantivamente dicha especialidad básica de los arquitectos técnicos y de la interpretación sistemática y conjunta de dicha Ley se desprende que, los aparejadores sólo podrán redactar proyectos e informar a efectos de concesión de licencias, cuando presten servicios para las Corporaciones Locales, sobre obras de demolición total, así como acondicionamiento menor, decoración y de reparación y conservación puntual, siempre que no alteren la configuración arquitectónica, o lo que es lo mismo, las condiciones estructurales, funcionales y formales de la edificación y desde luego carecen por completo los arquitectos técnicos de la facultad de emitir informes en los expedientes de licencias sobre obras de nueva planta.

La entrada en vigor de la Ley de Ordenación de la Edificación, Ley 38/1999 de 5 de noviembre, no ha alterado en este aspecto ese núcleo competencial esencial de los Aparejadores, ni desde luego les ha otorgado ni más ni menos competencia que las que ya ostentaban con la Ley 12/1986. En este aspecto, en cuanto a las facultades de proyección, el artículo 10, vincula las mismas con el objeto del edificio según sus usos, que se establecen en el apartado 1, del artículo 2 de la LOE.

En este sentido, en las obras edificatorias del grupo a de dicho precepto (edificios destinados a usos administrativos, sanitarios, religiosos, residenciales en todas sus formas, docentes y culturales), ninguna competencia ostentan los arquitectos técnicos o aparejadores, al ser competencia exclusiva de los arquitectos.

Por lo que se refiere a los edificios del grupo b, que son los usos de ingenierías (aeronáutico, agropecuario, industrial, etc.), tampoco ostentan competencias los arquitectos técnicos, ya que corresponde a los ingenieros, ingenieros técnicos o arquitectos, según sus especialidades y competencias.

Y por último, en el grupo c, aparecen mencionados los arquitectos técnicos, es decir, para aquellos edificios cuyos usos no estén comprendidos en los grupos a y b. Ahora bien, esta competencia: vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión de acuerdo con sus **"especialidades y competencias específicas"**.

Precisamente la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que recaído vigente ya la LOE, ha confirmado que las competencias de los arquitectos técnicos o aparejadores se encuentran en la Ley 12/1986, que es la que establece sus atribuciones y especialidades (sentencias del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2002 -ARZ. 6595-; 30 de marzo de 2000 -ARZ. 4917- y 3 de julio de 2002 -ARZ. 6442).

Por tanto, la LOE no ha alterado el régimen de distribución de competencias y en particular, las que corresponden a arquitectos técnicos o aparejadores.

Pues bien, los arquitectos técnicos nunca han tenido ni tienen competencia específica para el control de seguridad de las edificaciones, cuando se trate de obras para cuya proyección y dirección no sean competentes.

El segundo aspecto al que antes aludíamos, que es esencial para este recurso, hace referencia a los límites que tienen las Administraciones Públicas en orden a la determinación de las funciones y asignación de las mismas a los determinados puestos de trabajo o plazas objeto de las convocatorias públicas.

Las competencias profesionales y la normativa que regula las mismas, es un elemento condicionante de la potestad auto-organizativa de las Administraciones Públicas.

Es decir, en el otorgamiento de funciones a una determinada plaza o puesto de trabajo, la Administración no es libre, no puede actuar de forma graciosa o discrecional, según su parecer, sino que ha de atenerse a que tales funciones sean las propias y específicas que otorguen las correspondientes titulaciones profesionales. En consecuencia, las Administraciones Públicas en orden a la atribución de funciones a una plaza de aparejador o arquitecto técnico, han de respetar necesariamente las propias normas de competencias profesionales y titulaciones.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo así lo ha dejado perfectamente establecido, pudiéndose citar entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1988 (ARZ. 4632), que negó la competencia de los ingenieros de caminos, canales y puertos, para ocupar una plaza de técnico

superior de administración especial, con funciones de emisión de informes técnicos para el otorgamiento de licencias:

"(...) en el caso que nos ocupa nos encontramos en presencia de una plaza de Arquitecto Municipal con las consecuencias inherentes a tal hecho cuales son las peculiares actividades de estos Facultativos, que no quedan circunscritas a la Planificación Urbana, Ordenación del Suelo y demás materias propias de la actividad Urbanística, sino que se amplían al examen y aprobación e informe sobre licencias municipales de obras de edificación de nueva planta, calificación de los proyectos de edificación -art. 178 de la Ley del Suelo ([RCL 1976\1192](#) y ApNDL 1975-85, 13889)-, fiscalización de la edificación privada, informe de los expedientes de licencias para la construcción y reforma de edificios (art. 248 del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local) etc. etc.. Consecuencia de la específica naturaleza de la plaza que nos ocupa como reservada a Arquitectos, -según la convocatoria exige-, es que en el temario de la oposición se incluyen aspectos diferentes al planeamiento urbanístico como pueden ser la declaración de ruina, la licencia urbanística, las infracciones urbanísticas etc., materias estas que se refieren específicamente a la edificación y no al urbanismo en cuanto planeamiento o dotación de infraestructuras previas a la edificación".

Y referida en concreto al supuesto de arquitectos técnicos o aparejadores, se pronunció también la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1995 (ARZ. 7602), referida a la provisión de una plaza de jefe del servicio de obras e instalaciones, que conforme al catálogo de puestos de trabajo podía ser de provisión indistinta de funcionarios de los grupos A y B. el Tribunal Supremo deja claro que los arquitectos técnicos no pueden desempeñar funciones que no sean propias de sus competencias. Así, dice la sentencia:

"(...) 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 tanto del manual de valoración de puestos de trabajo de la Administración de la Generalidad como de la certificación de funciones emitidas por el Secretario General del Departamento de Cultura, resulta que el Jefe del Servicio de Obras e Instalaciones tiene cometidos afectantes a las 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".

Los arquitectos técnicos y aparejadores nunca han tenido entre sus atribuciones, aspectos de carácter urbanístico ni desde luego el informar sobre la seguridad de las edificaciones, que son aspectos propios de los informes que se emiten en los expedientes de licencias urbanísticas, como a continuación vamos a precisar.

En efecto, la tercera cuestión determinante de este recurso, se concreta en precisar el objeto de los informes que se emiten en los expedientes de concesión de las licencias urbanísticas.

El control que la licencia urbanística realiza, no se agota únicamente en un control sobre la legalidad urbanística. O dicho de una forma más clara: los informes de los técnicos municipales, no se ocupan sólo de dictaminar si la obra objeto del proyecto se adecúa o no al planeamiento urbanístico aplicable, sino que tiene que tener en cuenta, por imperativo legal y como ha confirmado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, aspectos relativos a la seguridad de las edificaciones y también a la salubridad y habitabilidad y estética, según resulta expresamente del artículo 21.2.c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

En este aspecto, el propio Tribunal Supremo ha venido destacando que tales aspectos y en concreto el de seguridad de las edificaciones, han de ser objeto de control en el otorgamiento de la licencia urbanística y se dice que "la Administración debe velar por tal seguridad, que deriva ante todo de la formación del profesional que redacta el proyecto" (sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 1997). Y en el mismo sentido, sentencias de 10 de enero de 1990, 5 de abril de 1991 y 18 de junio de 1992, de tal manera que **conforme a esta doctrina Jurisprudencial, los informes que han de emitir los técnicos municipales en los expedientes de licencias de obras han de versar no sólo sobre aspectos urbanísticos y la conformidad de la obra con la normativa urbanística aplicable, sino también sobre otros aspectos, tales como los de seguridad, salubridad, habitabilidad y estética, así como la competencia de los técnicos redactores de los proyectos.**

Y la pregunta final que se impone:

¿Pueden y son competentes los arquitectos técnicos o aparejadores para emitir dichos informes?

La respuesta viene ya determinada por lo que se ha señalado: la especialidad y el núcleo competencial propio de los arquitectos y aparejadores es el de la ejecución de obras de edificación y desde luego no tienen atribuciones para el control de la seguridad edificatoria y no son técnicos competentes para emitir informes sobre obras de edificación que requieran proyecto arquitectónico. Únicamente podrían emitir informes en su caso sobre aquellas obras para las que tienen competencia (demolición,

obras de escasa entidad y reformas que no afecten a la configuración arquitectónica).

No puede defenderse con rigor que un arquitecto técnico que no tiene facultades para proyectar edificios de nueva planta o reformas que afecten a la configuración arquitectónica, pueda sin embargo emitir informes relativos al control de seguridad de tales edificios y los demás aspectos señalados, cuando estaría actuando fuera manifiestamente del ámbito de sus competencias profesionales.

Por otra parte además, aún cuando ya hemos visto algún pronunciamiento del Tribunal Supremo al respecto, hemos de concluir citando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 23 de junio de 1998 (EDJ 1998/13214), en la que se estimó el recurso del Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias, contra una resolución del Ayuntamiento de Oviedo, que designó a un arquitecto técnico para ejercer funciones de jefatura de sección técnica de licencias urbanísticas.

La sentencia anula la resolución y deja claro que ese puesto de trabajo "está reservados para ser ocupado por un arquitecto en el organigrama municipal", señalando que **"las competencias profesionales atribuidas a la plaza de elaborar e interpretar informes urbanísticos en los expedientes de licencias urbanísticas para la construcción y reformas de edificios, exceden de los conocimientos propios de los arquitectos técnicos"**.

En la misma línea, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 11 de junio de 2003. La sentencia desestimó un recurso interpuesto por el Colegio de Ingenieros Industriales del Cataluña, contra la resolución que convocaba el concurso para la provisión del puesto de jefe del servicio técnico de urbanismo de un Instituto dependiente de la Generalitat de Cataluña.

El Colegio recurrente consideraba que los ingenieros industriales tendrían que tener también acceso a dicha convocatoria, que estaba reservada para arquitectos.

La sentencia desestima el recurso, señalando que la decisión administrativa es ajustada a derecho y "existe un motivo razonable a la hora de considerar más idónea la titulación de arquitecto, derivada de las concretas funciones atribuidas al puesto, en relación a los estudios reglados de estas titulaciones".

A la vista de lo expuesto, ha de señalarse que las tesis que vienen defendiendo los Colegios de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, en el sentido de justificar su competencia para emitir informes en expedientes de carácter urbanístico, parten de previas inexactas, como hemos visto, y de una cita de sentencias dispersas de Tribunales Superiores de Justicia de las que no puede extraerse esa conclusión.

Un análisis de las mismas es significativo al respecto:

- Así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 31 de marzo de 2004, contiene una afirmación, que no es correcta, sino inexacta, como sostener que la función de informes en los expedientes de licencias de obras *"es verificar únicamente el cumplimiento de la normativa urbanística"*, cuando ello está en contradicción con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (sentencias del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1990, 18 de junio de 1992, 11 de noviembre de 1992 y 21 de junio de 1997, entre otras muchas), que han establecido que en los expedientes de licencias de obras, además de verificar si se cumple la normativa urbanística **también hay que comprobar las condiciones seguridad por parte de la Administración, lo que deriva del propio proyecto técnico y del profesional que lo ha redactado**. El propio Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en su artículo 22.1.c), establece que la licencia urbanística implica un control de las características urbanísticas de la actuación y de las *"condiciones de seguridad de la misma"*. En todo caso, de esa afirmación extrae una consideración errónea, como es decir que el marco legal vigente no exige *"estar en posesión de una determinada titulación académica o profesional"*, para tales informes y sin embargo antes ha dicho que la cualificación *"ha de resultar de los informes a evacuar en relación de los conocimientos profesionales que en virtud de sus respectivos títulos les correspondan"*. Es una sentencia por tanto contradictoria, pero que tampoco establece ninguna doctrina general al respecto.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 4 de febrero de 2008. Analizó el supuesto de una plaza de arquitecto técnico, en el que se le asignaban, entre otras funciones, realizar informes en los expedientes de licencias de obras. La sentencia dice que *"lo que se le pide es un informe acerca de si tal informe es adecuado al planeamiento y ello a los efectos de informar de manera no vinculante, que es en definitiva quien da o niega la licencia y sin perjuicio también de que la Corporación, si lo estima necesario, en algún caso pueda pedir otros informes externos"*. En base a eso, se dice que tendría competencia para esos informes. Tampoco establece ninguna doctrina y las consideraciones efectuadas anteriormente, sirven para el caso de esta sentencia.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de marzo de 2002 (JUR 150661). No se refiere a la cuestión como objeto principal. Hace referencia a la impugnación por parte del Colegio de Aparejadores de Madrid de una resolución del Concejal de Urbanismo de Arganda del

Rey que denegó la competencia a un aparejador para firmar un proyecto de construcción de una nave. La sentencia desestima el recurso de dicho Colegio. Hace únicamente una alusión al informe del aparejador municipal, porque se cuestionaba si tenía conocimientos básicos para informar en Derecho y lo que la sentencia únicamente dice es que el informe se circunscribe a cuestiones técnicas. Pero en modo alguno entra a dictaminar si tiene o no atribuciones profesionales para emitir informe sobre licencias de obras.

- Sentencia Tribunal Superior de Justicia Extremadura de 5 de noviembre de 1999 (RJCA 1999/5028). Tampoco se refiere a la cuestión. Se impugnaba en el recurso un acuerdo del Pleno de un Ayuntamiento de la Provincia de Cáceres, aprobando definitivamente un estudio de detalle. únicamente en el fundamento tercero se hace alusión a que el informe sobre ese proyecto de estudio de detalle o había hecho un arquitecto técnico y la sentencia se limita a decir que el informe fue emitido *“por el técnico que en aquel momento desempeñaba las funciones de Aparejador Municipal que era quien en realidad competía elaborarlo, con independencia de su titulación”* y añade también que el informe ni tenía carácter vinculante ni preceptivo. No se pronuncia por tanto sobre el fondo de la cuestión, sino únicamente que lo elaboró el técnico que tenía asignadas tales funciones en la Corporación Municipal.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid) de 2 de febrero de 2007 (JUR 121226). Esta sentencia lo que hizo fue estimar el recurso de apelación del Consejo Autonómico de Aparejador y Arquitectos Técnicos de Castilla y León contra la sentencia que había dictado el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 1 de Valladolid. La cuestión que se debatía se refería a unas bases de una convocatoria pública de ayudas destinadas a financiar contrataciones de arquitectos por los Ayuntamientos que había realizado la Diputación de Valladolid. La sentencia consideró que la Ley de Urbanismo de Castilla y León no exige una titulación concreta para el asesoramiento técnico y materia urbanística, por lo que considera que la exclusión a priori *“en informes y asesoramiento sobre ella y sin referirla a actividades que sean de exclusiva competencia de arquitectos superiores”* no sería admisible. En todo caso, la sentencia no establece una doctrina sobre la competencia e incurre en la omisión de que el hecho de que la Ley de Urbanismo de Castilla y León no determine de manera explícita esa competencia, no significa que esa competencia profesional no derive de la propia legislación de régimen local a que se remite aquella y de los propios criterios doctrinales de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Por tanto, como se ha visto, las sentencias analizadas no establecen una doctrina general ni reconocen la competencia de arquitectos técnicos o aparejadores para expedientes de licencias de obras. Lo determinante es que las afirmaciones particulares que puedan contener están en colisión con

lo que sí es doctrina Jurisprudencial del Tribunal Supremo, antes citada, en dos aspectos concretos y relevantes:

- Que los informes técnicos que se emiten en los expedientes de licencias de obras, comprenden además de la adecuación del proyecto edificatorio a la normativa urbanística, otras cuestiones y entre ellas, las relativas a la seguridad de las edificaciones; por lo que sólo quienes tienen competencias en tal aspecto, como son los arquitectos, pueden emitir dichos informes y desde luego, quedan excluidos los arquitectos técnicos o aparejadores, ya que por su especialidad y ámbito competencial, no están facultados para entrar a analizar cuestiones de seguridad que no son propias de los mismos (sentencias del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1990, 11 de noviembre de 1992, 21 de julio de 1997 y 4 de enero de 2001).
- Que existe una correspondencia directa entre las competencias derivadas del título oficial y las funciones asignadas a la especialidad de cada uno de los servicios técnicos que intervienen en el ámbito de la Administración Local (sentencias del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1988, 16 de octubre de 1995 y 5 de noviembre de 1991, entre otras).

A la vista de todo lo expuesto en este apartado, procede resumir la cuestión en los siguientes aspectos:

- Las Administraciones Públicas deben respetar, en el ejercicio de sus potestades de configuración de los puestos de trabajo, el reparto de atribuciones competenciales que establece la normativa aplicable y por lo que atañe a las profesiones técnicas, la normativa derivada de las competencias y especialidades de cada una de las mismas.
- Los informes que se emiten en los procedimientos administrativos de otorgamiento de licencias urbanísticas, han de ser emitidos por quienes tengan las atribuciones adecuadas, teniendo en cuenta que su contenido no sólo comprende la determinación de la adecuación de la obra al planeamiento y normativa urbanística aplicable, sino también aspectos relativos a la seguridad de las edificaciones, salubridad y estética.
- Los arquitectos técnicos o aparejadores, no están facultados para emitir informes sobre obras edificatorias que requieran proyecto arquitectónico y que estén fuera de sus atribuciones profesionales, ni para contemplar aspectos relativos a la seguridad de las construcciones o verificar la titulación del técnico autor de un proyecto.
- Los arquitectos son plenamente competentes para emitir informes sin limitación en cuanto a los contenidos expresados, en orden a los expedientes de concesión de licencias urbanísticas, toda vez que por su titulación y formación, reúnen las competencias legales requeridas al efecto.

Madrid, 22 de abril de 2015

Asesoría Jurídica CSCAE