

OBSERVACIONES COMPLEMENTARIAS SOBRE EL VISADO DE PROYECTOS TECNICOS POR COLEGIOS PROFESIONALES

301.186.12

por

José A. López Pellicer

Secretario de primera categoría de Administración local

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. CARACTER NO IMPEDITIVO DEL VISADO DE PROYECTOS PARA LA PRESENTACION DE ESTOS ANTE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL O URBANISTICA COMPETENTE.—III. PARTICULARIDADES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE VISADO POR LOS COLEGIOS PROFESIONALES: 1. VISADO E INFORMACIÓN URBANÍSTICA. 2. SILENCIO ADMINISTRATIVO COLEGIAL.—IV. IMPROCEDENCIA DEL VISADO DE PROYECTOS DE OBRAS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS Y ENTIDADES LOCALES.

I. PLANTEAMIENTO

La innovación introducida en nuestro ordenamiento por el artículo 215 bis, número 3, de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 (1), no sin cierta improvisación y de forma

(1) Según el cual «los Colegios profesionales que tuviesen encomendado el visado de los proyectos técnicos precisos para la obtención de licencias, conforme a lo dispuesto en el artículo 165, denegarán dicho visado a los que contuvieran alguna de las infracciones previstas en el artículo 214, 2». Precepto que ha sido incorporado en sus propios términos al texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril (art. 228, núm. 5), y que el artículo 46 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2.187/

poco meditada, como consecuencia de una enmienda presentada «in voce», sin tenerse en cuenta en las deliberaciones legislativas el alcance y las consecuencias que una medida de este tipo iba a traer consigo en nuestro ordenamiento jurídico y administrativo, vino a establecer un nuevo control de la legalidad en materia de licencias urbanísticas, asignado en este supuesto a determinados Colegios profesionales, como ha puesto cabalmente de relieve la doctrina que ha comentado el citado precepto (2).

La consecuencia inmediata a que este precepto iba a dar lugar se planteó al relacionarse sistemáticamente con la Orden de 9 de mayo de 1940, según la cual el visado de proyectos de obras será «requisito indispensable para la tramitación de aquéllos por los Municipios respectivos y condición también previa e inexcusable para ser autorizada la realización de las obras proyectadas». Con ello, en el supuesto de denegación del visado por el respectivo Colegio profesional, se producía una circunstancia que realmente venía a impedir la formalización de la correspondiente solicitud de licencia de edificación o uso del suelo ante la Administración municipal, ni en consecuencia tramitarse por ésta, al no poderse aportar por el interesado en este supuesto la documentación necesaria para ello (3). La negativa del visado tenía así un carácter obstativo para solicitar la licencia (4), aunque este impedimento derivaba en rigor no del citado precepto de la nueva Ley del Suelo, sino de la

1978, de 23 de junio, viene a reiterar, relacionando dicho precepto con el artículo 226, 2, del citado texto refundido.

(2) Ver BASSOLS COMA, M.: «El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo», *Civitas, Revista de Derecho Administrativo*, núm. 6, págs. 313 a 315. AROZAMENA SIERRA, J.: «El visado de los proyectos técnicos por los Colegios profesionales», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 48, págs. 29 y ss. Asimismo, nuestro estudio «El visado colegial de proyectos técnicos como instrumento de disciplina urbanística», publicado en el número 190 de esta REVISTA. Con posterioridad, CANO MATA, A.: «Colegios de Arquitectos y visado urbanístico», *Civitas, Revista de Derecho Administrativo*, núm. 14, págs. 401 y ss.

(3) Cfr. artículo 9, 1, 1.º, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, según el cual las solicitudes de licencia se presentarán en el Registro General de la Corporación, y si se refieren a ejecución de obras o instalaciones, deberá acompañarse proyecto técnico, con ejemplares para cada uno de los Organismos que hubieren de informar la petición.

(4) Vid. en este sentido, BASSOLS COMA, estudio citado en nota 2, pág. 314. En sentido contrario, CANO MATA, A., estudio citado en la misma nota 2, págs. 409 y s., en donde expresa que «si el trabajo contiene infracciones técnico-legales tipificadas de "graves", junto al visado —repetimos, de obligatoria ejecución— se estampará un sello o nota de "incumplimiento urbanístico", con indicación de las razones de tal incumplimiento: altura, volumen, etc.». Interpretación ésta que pugna con la literalidad del artículo 228, 3, del texto refundido de la Ley del Suelo, que establece que en tal supuesto procederá la *denegación* del visado («denegarán», establece en términos de *ius cogens* el citado precepto legal).

referida Orden de mayo de 1940, que se erigía así en auténtico obstáculo —si bien de rango normativo menor, reglamentario, no legal— que, no obstante, impedía la ulterior tramitación del proyecto técnico ante la Administración municipal competente para el otorgamiento de la licencia urbanística.

El reciente Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978, si bien mantiene, como no podía ser de otro modo —en estricta relación de jerarquía normativa con la Ley del Suelo—, el deber de los Colegios profesionales que tienen encomendado el visado de los proyectos técnicos necesarios para la obtención de licencias (5), de *denegar* dicho visado a los proyectos que contuvieran alguna infracción grave de las previstas en el artículo 226 del texto refundido de la Ley del Suelo (6), lo que continúa excluyendo legalmente la posibilidad de otorgamiento del visado colegial a los proyectos que contengan infracciones urbanísticas de este tipo, so pena de incurrir en caso contrario en infracción urbanística el propio Colegio que en este supuesto lo otorgara (7), es lo cierto que el Reglamento de Disciplina Urbanística no desaprovecha la ocasión y la oportunidad que le permite su rango normativo para eliminar el obstáculo que representa la Orden de 9 de mayo de 1940, norma de inferior jerarquía, pero que, como se ha indicado, era la que realmente impedía, en su relación con la Ley del Suelo, la tramitación y autorización por la Administración municipal de las obras o instalaciones proyectadas. Con ello, el Reglamento de Disciplina Urbanística ha venido a derogar, como vamos a ver, la citada Orden ministerial, aun cuando esta derogación no se haya determinado de manera expresa.

(5) Nos remitimos a este respecto a los diversos supuestos a que nos referimos en nuestro estudio citado en nota 2, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 190, páginas 333 y ss.

(6) El artículo 46 del Reglamento de Disciplina Urbanística establece en el mismo sentido que «los Colegios profesionales que tuvieran encomendado el visado de los proyectos técnicos precisos para la obtención de licencias denegarán dicho visado a los que contuvieran alguna infracción grave y manifiesta de normas relativas a parcelaciones, uso de suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas». Este precepto reitera, pues, el del artículo 228, 3, en relación con el 226, 2, del texto refundido, con la diferencia en más de que la infracción, además de grave, sea manifiesta, en paralelismo con otros supuestos del mismo texto legal (v. gr. en el del artículo 228, 2).

(7) Vid. en este sentido CORELLA MONEDERO, J. M.: *La infracción urbanística*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1977, págs. 82 y s. Asimismo, GONZÁLEZ BERENGUER, J. L., quien en la recensión del libro de CORELLA citado, publicada en el número 81 de la *Revista de Administración Pública* (pág. 480), dice que «aunque el autor —CORELLA— no lo niega, los Colegios podrían incurrir en infracciones en la emisión del visado en los actos en que éste se produce (no así si se deniega, en cuyo caso sólo cabe una responsabilidad patrimonial del Colegio)».

II. CARACTER NO IMPEDITIVO DEL VISADO DE PROYECTOS PARA LA PRESENTACION DE ESTOS ANTE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL O URBANISTICA COMPETENTE

Los graves problemas prácticos que sobre la aplicación del visado de proyectos técnicos a efectos urbanísticos había planteado la doctrina, vienen en el fondo a servir de fundamento al precepto contenido en el artículo 49 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978, en cuanto viene a eliminar el carácter impeditivo u obstativo que para solicitar y tramitar el expediente de licencia municipal significaba anteriormente, y según lo dicho, la denegación del visado por razones urbanísticas. Establece, en efecto, el citado precepto reglamentario, que la denegación del visado por razones urbanísticas *no impedirá* al particular interesado presentar el proyecto ante la Administración municipal o el órgano urbanístico competente para otorgar la licencia, alegando cuanto estime procedente para justificar la inexistencia de la infracción que sirvió de base para la denegación del visado y solicitando, a la vez, la licencia.

El visado de proyectos técnicos, en los supuestos en que procede, deja de constituir así presupuesto o requisito previo de admisibilidad de los mismos ante la Administración municipal, ya que en caso de desestimación del visado, por entender el respectivo Colegio profesional que el proyecto contiene alguna infracción urbanística grave, el particular podrá no obstante formalizar la correspondiente solicitud de licencia, acompañando a la misma el proyecto cuyo visado haya sido denegado por aquél. En este caso, como es lógico y para que el precepto resulte operativo, el Colegio profesional no podrá negarse a facilitar el proyecto al interesado, por cuanto —según establece el propio artículo 49, 2, del Reglamento— el Colegio vendrá obligado a entregar, a petición del interesado, los ejemplares del proyecto sometido a visado, haciendo constar las razones urbanísticas que hubieran motivado su denegación. Y ante la llamada de atención que para la Administración municipal significa el hecho de que por el particular interesado se presente, con su solicitud de licencia, un proyecto técnico cuyo visado ha sido denegado, se faculta al propio interesado para que, al mismo tiempo que solicita la licencia, alegue lo que considere procedente

para justificar que a su juicio no se da la infracción urbanística grave que haya motivado la denegación del visado por el Colegio profesional.

Con ello, el control urbanístico atribuido por la Ley del Suelo a los Colegios profesionales, por la vía del visado, deja de condicionar la incoación y tramitación del correspondiente procedimiento administrativo para el otorgamiento en su caso de la licencia municipal. Se evita así igualmente que, en caso de denegación del visado, tenga que ejercer el particular interesado los recursos administrativos y jurisdiccionales procedentes para impugnar el acto desestimatorio del visado, al no impedir ya este acto la solicitud de licencia ante la Administración municipal u órgano urbanístico competente para otorgarla (por ejemplo, como la Comisión Provincial de Urbanismo en el supuesto de silencio administrativo previsto en el artículo 9, 7.º, a, del vigente Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales); sin perjuicio de los recursos que el técnico, arquitecto o ingeniero, autor del proyecto, pueda interponer en el ámbito corporativo y jurisdiccional, en caso de que el visado resulte desestimado (8).

III. PARTICULARIDADES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE VISADO POR LOS COLEGIOS PROFESIONALES

1. VISADO E INFORMACIÓN URBANÍSTICA

La presentación de los proyectos técnicos de las obras o instalaciones habrá de realizarse por los facultativos autores de los mismos ante el correspondiente Colegio profesional en que estuvieren integrados, en la *forma* que se determina en sus respectivos estatutos y reglamentos (9), y, en cualquier supuesto en que proceda el visado, se exige asimismo, como requisito de *tiempo*, que la pre-

(8) En cuanto a la impugnación del acto administrativo colegial denegatorio del visado por el técnico autor del proyecto, ver la referencia que a los Estatutos y Reglamentos de los diversos Colegios profesionales hacemos en nuestro estudio, citado en nota 2, publicado en el número 190 de esta REVISTA, págs. 342 y ss. Advertimos que, según lo dicho en el texto, carece de virtualidad hoy por hoy la referencia que en dicho estudio se hacía a la posible impugnación del acto denegatorio del visado por los clientes, al no impedir ya la denegación del visado, conforme al nuevo precepto reglamentario que comentamos, la solicitud de la correspondiente licencia por el particular interesado.

(9) Cfr. el lugar citado en la nota 5.

sentación del proyecto ante el Colegio se realice con anterioridad a la solicitud de licencia ante la Administración municipal (10).

Al proyecto presentado en el respectivo Colegio deberá acompañarse por el facultativo autor del mismo, según determina el artículo 47 del Reglamento de Disciplina Urbanística, una *declaración* formulada bajo su responsabilidad sobre las circunstancias y normativas urbanísticas de aplicación, pudiendo acompañar la cédula urbanística del terreno o del edificio proyectado, o certificado expedido en forma por el Ayuntamiento, en el que se haga constar las circunstancias urbanísticas de la finca, o cualquier acuerdo o acto administrativo notificado o publicado, que autorice la edificación o uso del suelo, adoptado por la Administración urbanística.

Adviértase que la declaración administrativa formulada por el técnico autor del proyecto se exige de modo preceptivo, al venir referida en el citado precepto reglamentario al plural «presentarán», que engloba no sólo los proyectos técnicos, sino también dicha declaración, que debe formular el facultativo «bajo su responsabilidad», si bien *podrá* acompañar, como base justificativa de esta declaración y en definitiva del proyecto técnico que se presente para visado, el documento fehaciente expedido por la Administración municipal que suministre, al propio técnico y al respectivo Colegio, la información urbanística que se requiera para enjuiciar la adecuación del proyecto a la normativa aplicable y demás circunstancias urbanísticas a tener en cuenta (situación de la finca o sector, zonificación, régimen urbanístico aplicable); información urbanística que podrá instrumentarse a través de cualquiera de los siguientes medios:

— La cédula urbanística del terreno o del edificio proyectado. Se trata de un documento acreditativo de las circunstancias urbanísticas que concurren en una determinada finca: calificación del suelo, destino, estado de urbanización, volumen, limitaciones, etcétera (11).

(10) Artículo 47, *in limine*, del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978.

(11) Cfr. el artículo 63 del texto refundido de la Ley del Suelo y el 168 de su Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 23 de junio de 1978, que precisa las circunstancias a que ha de hacerse referencia en la cédula urbanística. Se distinguen dos *clases* de cédula urbanística, de terreno y de edificio, cuya creación por el Ayuntamiento se configura legalmente como *potestativa*, pudiendo exigirse para la parcelación, edificación y cualquier utilización de los predios. Sin embargo, como *excepción*, será *obligatoria* la creación de dicha cédula para las fincas comprendidas en polígonos en los que se aplique cualquiera de los sistemas de actuación

— Un certificado expedido en forma por el Ayuntamiento, en el que se haga constar las circunstancias urbanísticas de la finca. Instrumento informativo que tiene como base el derecho de todo administrado a obtener del Ayuntamiento información por escrito del régimen urbanístico aplicable a una finca, sector o polígono (12).

— En general, se admite cualquier acuerdo o acto administrativo, notificado o publicado, que autorice la edificación o uso del suelo, adoptado por la Administración urbanística. Siendo el visado colegial previo a la solicitud de licencia ante la Administración municipal, entendemos que el acuerdo o acto administrativo que *autorice* la edificación o uso del suelo —a que se refiere el artículo 47, 1, del Reglamento de Disciplina Urbanística— no podrá ser el de la autorización «*strictu sensu*» o licencia, sino el de aprobación del plan o normativa urbanística que de modo genérico faculta la edificación o uso del suelo, sin perjuicio por tanto de la licencia urbanística que ha de solicitarse al Ayuntamiento con posterioridad al visado colegial o a su denegación en su caso.

El Reglamento de Disciplina Urbanística no hace referencia, a este respecto, a otros instrumentos de información urbanística para servir de base al acto de otorgamiento o denegación del visado. Si bien es cierto que los citados medios informativos permitirán al facultativo y al Colegio llegar a obtener un conocimiento de la normativa y circunstancias urbanísticas aplicables de manera individualizada a la finca o terreno en que pretenda llevarse a cabo la obra o acto sujeto a licencia, la homologación colegial de los proyectos técnicos podrá canalizarse asimismo por otros medios, como podrá ser una información directa por el propio Colegio, a través de sus órganos de actuación, en la dependencia u oficina de la Administración urbanística o municipal en donde se hallen expuestos al público los planes o normas urbanísticas, conforme al artículo 55, 1, de la Ley del Suelo.

Para superar, en cualquier caso, las dificultades que una información sobre la normativa urbanística aplicable, normalmente compleja, cuando no a veces dudosa (13), así como para facilitar la

regulados por la Ley del Suelo. En la doctrina, ver por todos: BOIX REIG, V.: «La cédula urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 39, págs. 55 y ss.

(12) Cfr. el artículo 55, 2, del texto refundido de la Ley del Suelo y el 165 de su Reglamento de Planeamiento citados en la nota anterior.

(13) Nos remitimos a las consideraciones que hemos hecho en el estudio citado en la nota 2, en el número 190 de esta REVISTA, pág. 323. Asimismo, AROZAMENA

obligada colaboración legalmente asignada en este orden de cosas a los Colegios profesionales que tienen encomendado el visado, y teniendo en cuenta *a fortiori* que la aportación de cualquiera de estos documentos por el autor del proyecto ante el respectivo Colegio no es obligatoria, sino meramente facultativa, entendemos que, de cualquier manera, lo más conveniente es que la Administración municipal facilite a los Colegios profesionales que tengan encomendado el visado de proyectos de obras o instalaciones —en especial, o al menos, a los Colegios de Arquitectos, cuyos miembros son los normalmente encargados de proyectar construcciones u obras de edificación—, un ejemplar completo debidamente autenticado de los planes, normas, programas y ordenanzas que hayan de tenerse en cuenta para la elaboración de aquéllos. El conocimiento pleno de la normativa urbanística aplicable en cada Municipio mediante la entrega a los Colegios de un ejemplar de los planes, normas y ordenanzas, permitirá a aquéllos no sólo suministrar, en su propia sede, información sobre tales normas a sus colegiados, sino enjuiciar asimismo de manera objetiva las razones urbanísticas que legalmente condicionan el acto de otorgamiento o denegación del correspondiente visado.

Esta información urbanística a los técnicos competentes para la redacción de proyectos, a través de sus propios Colegios, servirá, por otra parte, para descargar en lo posible a la respectiva Administración municipal de las numerosas informaciones y actuaciones administrativas a que previsiblemente ha de dar lugar la emisión de los correspondientes documentos justificativos de las circunstancias urbanísticas de cada finca (cédulas urbanísticas, certificaciones, etc.), sin perjuicio, como es lógico, en cualquier caso, de la información urbanística individualizada que el colegiado autor de un proyecto estime conveniente acompañar mediante cualquiera de los documentos anteriormente señalados.

2. SILENCIO ADMINISTRATIVO COLEGIAL

Advierte BAENA DEL ALCÁZAR, al estudiar los problemas que plantea el régimen jurídico de los actos de los Colegios profesionales que parece ser pretensión de la Ley (reguladora de éstos de 13 de

SIERRA, J., en el estudio citado en la misma nota, *Revista de Derecho Urbanístico*, número 48, págs. 50 y s.

febrero de 1974) que cada uno de los Estatutos generales contenga una regulación específica del procedimiento administrativo de cada Colegio, lo que supondrá quizá la más extraordinaria dispersión, quebrando con ello por completo la unidad que intentó instaurar la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 (14).

Frente a la diversidad que, según esto, comporta la regulación de las normas de procedimiento y formas de actuación de cada Colegio profesional, según sus diversos estatutos y reglamentos, el Reglamento de Disciplina Urbanística introduce una regla uniforme en materia de silencio administrativo, al establecer en su artículo 48, que, presentado el proyecto técnico ante el Colegio profesional, se estimará que dicho Colegio entiende que no existe alguna de las infracciones urbanísticas a que se refiere el artículo anterior, si no se produce decisión expresa en plazo de veinte días desde la entrada del proyecto en el Colegio.

Se trata, pues, de un supuesto especial de silencio administrativo positivo, estimatorio, establecido, en base al precepto general del artículo 95 de la Ley de Procedimiento administrativo, por disposición expresa —el citado precepto reglamentario—, y que, sin necesidad por tanto de denuncia de mora, viene a establecer una presunción favorable en el ejercicio de la competencia de control urbanístico que el artículo 228, 3, de la Ley del Suelo atribuye al Colegio, una vez transcurrido el plazo señalado. Adviértase que el referido precepto reglamentario no dice que el visado queda otorgado por silencio administrativo, porque el visado, como tal, en cuanto acto administrativo único, bien que cumpla diversas funciones (15), además de la función homologadora del contenido del proyecto desde el punto de vista urbanístico, que a determinados Colegios profesionales atribuye el citado precepto de la Ley del Suelo, cumple otras funciones de control profesional, las que cabe definir como propias del acto de visado (como el control de la

(14) Ver BAENA DEL ALCÁZAR: «Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios profesionales», *Revista de Administración Pública*, núm. 74, págs. 83 y s., en donde considera que la Ley de Procedimiento administrativo no es aplicable, ni siquiera en concepto de Derecho supletorio, a los Colegios profesionales. ARIÑO ORTIZ, G., en su estudio «Corporaciones profesionales y Administración pública», en el número 72 de la misma Revista, págs. 43 y 69, admite, sin embargo, la aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento administrativo a la llamada Administración corporativa en las funciones que realiza en ejercicio de funciones delegadas del Estado. En este mismo sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en *Curso de Derecho administrativo*, Edit. Civitas, II, pág. 376.

(15) Ver nuestro estudio citado, en el número 190 de esta REVISTA, págs. 325 y ss.

titulación y colegiación del autor del proyecto, de la aplicación de las tarifas de honorarios y su gestión de cobro, la ausencia de incompatibilidades del técnico autor del proyecto, etc.) que, con independencia de aquella función urbanística, mantienen su virtualidad en el ámbito interno de la disciplina colegial sobre el ejercicio de la respectiva profesión y a las que no puede alcanzar por ello la disposición reglamentaria que comentamos.

El Reglamento de Disciplina Urbanística es, pues, consciente, en este aspecto, que el visado de proyecto constituye un único acto, pero de contenido complejo, que comprende diversos aspectos y cumple varias funciones, entre ellas la meramente urbanística que a los Colegios profesionales que lo tienen encomendado atribuye la Ley del Suelo, y por ello, y a fin de no afectar a los demás aspectos del visado que exceden de la función de disciplina urbanística, no establece que *el visado* en caso de silencio corporativo se entienda presuntamente otorgado, sino que únicamente con referencia a la función de disciplina urbanística que tienen legalmente atribuida, determina que, por el transcurso del plazo que señala sin recaer decisión expresa del Colegio, *se entiende que para éste no existe infracción urbanística grave*, con la consecuencia para el Colegio de que no podrá denegar el visado en base a estas facultades de disciplina urbanística; pero sin perjuicio, según lo dicho, de las demás funciones de control profesional que le compete realizar para la disciplina de la profesión a través del propio visado.

A nuestro modo de ver, se trata, por tanto, de un peculiar supuesto de silencio administrativo positivo, pero con *efectos parciales*, esto es, respecto de parte del contenido y funciones que el visado cumple, en cuanto determina no la sustitución del acto o decisión expresa colegial de otorgamiento o de denegación del visado, como tal, por otro acto de visado presunto equivalente en su eficacia al acto de otorgamiento expreso de aquél, sino que la presunción que establece la disposición que comentamos, en caso de silencio colegial, en realidad sólo se limita a establecer un plazo para que los Colegios profesionales puedan ejercitar, de forma expresa y en cada caso, las funciones de protección de la legalidad en materia de licencias de urbanismo, que les atribuye, como se ha indicado, el artículo 228, 3, de la Ley del Suelo; transcurrido el plazo ha de entenderse, por tanto, que no podrán denegar el visado en base al ejercicio de la función urbanística que este precepto les asigna.

En cuanto al *cómputo del plazo* de silencio colegial, ha de entenderse que se trata de días hábiles, excluyéndose, por tanto, del cómputo los feriados (16). La determinación de la fecha inicial —*dies a quo*—, que será la fecha de entrada del proyecto en el Colegio, no plantea problemas de especial interés y será fácilmente constatable y acreditable mediante el sello del registro de entrada del propio Colegio que figure en un ejemplar del proyecto que quede en manos del interesado; pero, en cambio, el término final del plazo —*dies ad quem*— plantea el problema de venir referido en la disposición reglamentaria que comentamos, a la resolución, en lugar, como sería lógico, de la fecha de la notificación o comunicación al interesado (17), con las consiguientes dificultades que pueden plantearse al interesado para acreditar ante la Administración municipal u órgano urbanístico competente para otorgar la licencia, la circunstancia de no haber recaído decisión o acuerdo expreso del Colegio (18).

Ahora bien, en caso de silencio administrativo colegial, en que sólo cabe deducir la presunción de una voluntad favorable del respectivo Colegio, en lo que se refiere únicamente al aspecto urbanístico del proyecto, ¿exime el transcurso del plazo de veinte días, sin que haya recaído decisión expresa de visado del proyecto, de la exigencia de éste como tal a los demás efectos —no urbanísticos— que funcionalmente cumple?, ¿condicionan estos otros aspectos del visado, sobre los que el Colegio puede pronunciarse sin la limitación de dicho plazo, la presentación del proyecto no visado ante la Administración municipal?

(16) Cfr. artículo 60, párrafo 1, de la Ley de Procedimiento administrativo, aplicable supletoriamente en base a los razonamientos expuestos por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, a que se hace referencia en la nota 14.

(17) La referencia a la fecha de la notificación de la resolución y no a la de esta última es una cautela elemental que adoptan sistemáticamente las leyes en todos los supuestos de silencio, ya sea positivo o negativo (artículos 94 y 125 de la Ley de Procedimiento administrativo, 54 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales), puesto que, de otro modo, quedaría en manos de la Administración la producción misma del silencio, siendo suficiente para impedirlo el cómodo expediente de antedatar la resolución tardía (ver en este sentido la sentencia de 16 de marzo de 1966 —resolución fechada tres meses antes de la notificación— y las de 29 de mayo de 1970, 16 de mayo de 1973 y 16 de marzo de 1974). (GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho administrativo*, citado, I, pág. 420).

(18) El modo normal de acreditar esta circunstancia, a falta de la notificación o comunicación al interesado en que se exprese la fecha de la resolución, será un certificado o documento del propio Colegio, expedido por el Secretario u órgano autorizado del mismo, de no haber recaído resolución expresa en dicho plazo; o, en último extremo, mediante acta notarial levantada en la sede del Colegio, en

A nuestro juicio, estas cuestiones han de ser resueltas teniendo en cuenta, ante todo, que la presentación del proyecto técnico por su autor ante el Colegio respectivo, en la forma que establece el artículo 47, 1, del Reglamento de Disciplina Urbanística, sólo trata de posibilitar, en lo que se refiere a los *aspectos urbanísticos*, el control colegial previo de la legalidad de un proyecto que ha de servir de base a una solicitud de licencia; función fiscalizadora ésta, que, de no ser cumplida mediante resolución colegial expresa dentro del plazo señalado, permitirá al particular interesado formalizar ante la Administración municipal dicha solicitud, acompañando a la misma el proyecto técnico de las obras e instalaciones, cuya *falta de visado expreso* podrá ser suplido con los documentos que fehacientemente acrediten el transcurso del plazo de silencio. Así se deduce de una interpretación sistemática del artículo 48, en relación con el 47, 1, del Reglamento de Disciplina Urbanística, ya que al establecer aquél un plazo limitado para que el Colegio resuelva de forma expresa, ha de entenderse, como es lógico, que, una vez transcurrido dicho plazo sin adoptar decisión, no sólo queda cerrada la posibilidad de que aquél se pronuncie expresamente después sobre el aspecto urbanístico del visado, sino que además ha de entenderse abierta la posibilidad de formalizar la correspondiente solicitud de licencia ante la Administración municipal. Adviértase que la regulación que establecen los preceptos citados, sobre la vía administrativa colegial que ha de seguirse «con anterioridad a la solicitud de licencia ante la Administración municipal» (artículo 47, 1, *in limine*), se hace en definitiva para desembocar en todo caso ante ésta, ya que es al Ayuntamiento a quien está legalmente atribuida la competencia para otorgar las licencias de urbanismo (artículo 179, 1, de la Ley del Suelo).

A mayor abundamiento, si la denegación del visado por razones urbanísticas no impide al particular interesado presentar el proyecto ante la Administración municipal, según se ha considerado anteriormente, con mayor razón en el caso de silencio administrativo colegial —con la presunción que significa de que para el Colegio no existen razones urbanísticas que impidan el otorgamiento del visado—, podrá el particular interesado formular la solicitud de licencia ante la propia Administración municipal, aunque con la

base a la no constancia, en su caso, en el libro de actas del órgano colegial competente para otorgar el visado, de resolución sobre éste recaída dentro del plazo.

carga en este caso para el interesado solicitante de tener que acreditar ante ésta el transcurso del plazo de silencio.

Los demás aspectos —no urbanísticos— del visado, atribuidos a los Colegios profesionales para el control y defensa de los intereses profesionales de los colegiados fundamentalmente, no pueden impedir por ello, en caso de silencio, la presentación del proyecto con la solicitud de licencia ante la Administración municipal y su trámite ante ésta, sin perjuicio, como es lógico, del ejercicio por el Colegio, cuando proceda, de las facultades disciplinarias que tiene legalmente asignadas en el orden profesional y colegial (19), para sancionar las infracciones que en este orden interno, afectante a la relación entre el respectivo Colegio profesional y sus colegiados, se hubieren cometido en su caso por éstos.

IV. IMPROCEDENCIA DEL VISADO DE PROYECTOS DE OBRAS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS Y ENTIDADES LOCALES

Supuesta la sujeción a licencia municipal de los actos relacionados en el artículo 178 del texto refundido de la Ley del Suelo y 1.º de su Reglamento de Disciplina Urbanística, que se proyecten por el Estado y demás Entidades públicas (20), se plantea la cuestión relativa a la procedencia o no del visado colegial sobre los correspondientes proyectos técnicos.

Las normas generales y estatutarias de los Colegios profesionales suelen contener previsiones a este respecto. Así, en el Reglamen-

(19) Cfr. artículo 5, i), *in fine*, de la Ley de Colegios profesionales de 13 de febrero de 1974.

(20) El artículo 180 de la Ley del Suelo (y 7 de su Reglamento de Disciplina Urbanística) establece en su número 1 que «los actos relacionados en el artículo 178 que se promuevan por órganos del Estado o Entidades de Derecho público que administren bienes estatales estarán igualmente sujetos a licencia municipal». A continuación, en su número 2, el citado precepto legal (y 8 del Reglamento) regula un procedimiento especial, respecto al ordinario de licencia municipal, cuando lo exijan razones de urgencia o excepcional interés público. Sobre el significado, elementos y alcance del citado precepto de la Ley del Suelo, ver por todos, CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *El nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, Edit. Civitas, Madrid, 1976 (págs. 19 y ss.), y después, «Licencias municipales por actividades urbanísticas del Estado», en *Estudios en Honor de S. Royo Villanova*, Edit. Moneda y Crédito, Madrid, 1977, págs. 207 y ss.

Las demás Entidades públicas (que no administren bienes estatales, la Provincia, etc.), quedan excluidas del supuesto del artículo 180 de la Ley del Suelo, debiendo, en consecuencia, someterse en todo caso al mismo régimen y procedimiento de licencia que los particulares (ver CLAVERO ARÉVALO, *El nuevo régimen...*, citado, págs. 27 y s.).

to del Colegio de Ingenieros de Caminos excluye la intervención de este Colegio sobre los servicios prestados por los colegiados que tienen la condición de funcionarios públicos en el ejercicio de los deberes de sus cargos (21), y el Decreto de 24 de julio de 1969 y los Estatutos Generales del Colegio de Ingenieros Industriales establecen la exigencia del visado por este Colegio sobre proyectos de trabajos técnicos o facultativos de ingeniería industrial cuya firma requiera el título de ingeniero industrial, realizados en beneficio de Entidades o personas *privadas* (22), lo que «a contrario sensu» viene a excluir de dicha exigencia de visado los proyectos realizados para Entidades de carácter público.

Según esto, y en términos generales, hay que considerar excluidos de la regla general de visado los proyectos elaborados por facultativos que tengan la condición de funcionarios o, en su caso, contratados por la respectiva Administración pública (23) y que, en el aspecto objetivo, hayan sido redactados en el ejercicio de las funciones o deberes del cargo que tuvieren asignado (24).

La sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1978 (Aranzadi 1.591) considera, en este sentido, que «el visado, acto colegial exigido, según la regulación específica de distintos Colegios profesionales, como previo a la presentación, ante la Administración pública, de los proyectos elaborados por los colegiados, no alcanza a los profesionales incorporados a la Administración pública por una relación funcional o por una relación contractual, respecto a los trabajos que, precisamente por virtud de aquella relación, tienen el deber de realizar por encargo de la propia Administración».

El Reglamento de Disciplina Urbanística exceptúa en este sentido de la exigencia de visado los proyectos de obras del Estado, Organismos autónomos y Entidades locales, al establecer en su ar-

(21) Cfr. los artículos 60 y 55, caso primero, del Reglamento del Colegio de Ingenieros de Caminos de 21 de mayo de 1959.

(22) Cfr. artículo 7, 2, del Decreto de 24 de julio de 1969 y 36 de la Orden de 29 de septiembre de 1972.

(23) A tenor del artículo 6 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, texto articulado de 7 de febrero de 1964. En la Administración local, el artículo 25, 1, del texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen local, aprobado por Real Decreto 3.046/1977, de 6 de octubre.

(24) Ver la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1969 (Ar. 1.999), que si bien reconoce que los trabajos han de contraerse a los que preste el técnico —ingeniero de caminos en este caso— en el ejercicio propio de los deberes de su cargo, sin embargo considera que procede el visado de un proyecto redactado por un ingeniero de caminos municipal que tenía por objeto no una obra municipal, sino de la competencia del Estado, concedida al Ayuntamiento por el Ministerio de Obras Públicas.

título 47, 2, que en estos casos «basta la intervención de la oficina de supervisión de proyectos o la aprobación técnica de la Entidad correspondiente» (25).

Este precepto es, por lo demás, congruente con el establecido por la Ley del Suelo, en su artículo 228, 3, de conformidad con el cual —interpretado *a contrario sensu*— el visado de proyectos técnicos por los Colegios profesionales no alcanza aquellos supuestos en que éstos no lo tuvieren «encomendado», según su regulación específica, como ocurre en este supuesto de proyectos de obras que hayan sido redactados, en el ejercicio de sus funciones públicas, por los colegiados incorporados profesionalmente al servicio de la Administración pública territorial o institucional, por una relación funcional o, en su caso, contractual.

Será, pues, exclusivamente la Administración municipal u órgano competente para otorgar la licencia la que, al otorgar ésta, controlará el cumplimiento de los aspectos urbanísticos implicados en el proyecto de obras a que se refiera; salvo, como es lógico, cuando se trate de proyectos de obras elaborados y aprobados por la propia Administración municipal, en cuyo caso será ésta quien al *aprobar* —no autorizar— el proyecto de obras municipales de que se trate deberá tener en cuenta el cumplimiento de la legalidad urbanística, sin perjuicio de los medios de tutela administrativa (la aprobación definitiva, por ejemplo, del proyecto por organismo distinto de la Administración municipal, en su caso) y de las garantías jurídicas, recursos administrativos y jurisdiccionales, ejercitables para exigir, en cualquier caso, la observancia de la Ley del Suelo y sus normas complementarias, planes, ordenanzas, etc., que

(25) El artículo 23 de la Ley de Contratos del Estado, texto articulado de 8 de abril de 1965, modificada por la Ley de 17 de marzo de 1973 (y el artículo 73 de su Reglamento de ejecución de 28 de diciembre de 1967), establece que todos los Departamentos ministeriales que tengan a su cargo la realización de obras deberán establecer oficinas o secciones de supervisión de los proyectos, encargadas de examinar detenidamente los elaborados por las oficinas de proyección y de vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia.

El artículo 76 del citado Reglamento establece que las oficinas de supervisión de proyectos tendrán como misión: a) Examinar los anteproyectos y proyectos de obras de su competencia, incluso en su comprobación aritmética, recabando las aclaraciones, ampliaciones de datos o estudios o rectificaciones que crean oportunas y exigiendo la subsanación o subsanando por sí mismas los defectos observados. b) Vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia, haciendo cumplir especialmente las prevenciones contenidas en el presente Reglamento, las instrucciones técnicas que rijan para los distintos ramos y en general cuantas disposiciones legales sean aplicables al caso. c) Ordenar, regular y coordinar los criterios técnicos. d) Las demás funciones que les encomienden las disposiciones propias del Departamento.

integran dicha legalidad, incluso mediante el ejercicio de la acción pública regulada en el artículo 235 de la propia Ley del Suelo.

Finalmente, y fuera de la perspectiva urbanística, no hay razón tampoco que justifique el visado de los proyectos de obras del Estado, Organismos autónomos y Entidades locales, en lo que se refiere a los demás aspectos y funciones propias de aquel instrumento de control corporativo en el orden meramente profesional, ya que para el ejercicio de la correspondiente profesión al servicio de la Administración pública, en cualquiera de sus esferas, se requiere, como es lógico, hallarse en posesión del correspondiente título académico, cuyo requisito ha de constatar la Administración antes de efectuar el correspondiente nombramiento o la formalización del contrato que tenga por objeto la prestación de funciones técnicas, con sujeción al régimen administrativo; y corresponde, por otra parte, a la propia Administración pública velar asimismo por el cumplimiento del régimen de incompatibilidades que puedan afectar a sus técnicos (26).

(26) Cfr. artículos 82 y ss. de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, citada en nota 23. En la Administración local, el artículo 37 del Reglamento de Funcionarios aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, que remite a la normativa en materia de incompatibilidades que rige para los funcionarios civiles del Estado. Sobre esta cuestión, ver en la Jurisprudencia reciente las sentencias de 29 de enero de 1976 (Aranzadi 714) y de 2 de febrero de 1978 (Aranzadi 565), entre otras.

En lo que se refiere a otras funciones que realizan los Colegios profesionales al efectuar el visado, como la gestión de cobro de honorarios, también carece de razón de ser el visado en el supuesto a que nos referimos, al no poder recibir el técnico funcionario remuneraciones distintas del sueldo y demás retribuciones complementarias legalmente previstas (cfr., en cuanto a los funcionarios de Administración local, el artículo 9 del Decreto 2.056/1973, de 17 de agosto, sobre acomodación de las retribuciones de los funcionarios locales a los del Estado, vigente en lo que no se oponga al texto articulado parcial de la Ley de Régimen local citado en nota 23) y serles hechas efectivas tales remuneraciones en nómina en forma reglamentaria.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

II. CRONICAS

