

# **Necesidad de proyecto técnico para la obtención de licencia y competencias profesionales: El estado de la cuestión en la jurisprudencia**

**Ángel Menéndez Rexach**

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: I. EXIGENCIA LEGAL DE PROYECTO: A) Fundamento, B) Subsana-  
ción, C) Significado y naturaleza del proyecto, D) Régimen de la legalización,  
idéntico al de la obra nueva, E) Consecuencias de la omisión del proyecto en la  
solicitud. II. VISADO COLEGIAL Y FACULTADES MUNICIPALES SOBRE EL  
PROYECTO. III. COMPETENCIAS PROFESIONALES: A) El sentimiento de  
frustración ante la Ley 12/1986, B) Doctrina general sobre la interpretación de  
las competencias profesionales, C) La pugna entre Arquitectos Técnicos y Su-  
periores, 1. Concepto de «proyecto arquitectónico», 2. Concepto de «configura-  
ción arquitectónica», D) Consecuencias jurídicas de la incompetencia del pro-  
yectista.

## **I. EXIGENCIA LEGAL DEL PROYECTO TÉCNICO <sup>1</sup>**

### **A) Fundamento**

A las solicitudes de licencia que se refieran a la ejecución de obras o instalaciones, se deberá acompañar proyecto técnico con ejemplares para cada uno de los Organismos que hubieren de informar la petición (art. 9.1.1.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales). Esta exigencia es aplicable en virtud de la remisión genérica que el art. 242.5 LS hace a la legislación de régimen local en cuanto al procedimiento de otorgamiento de las licencias.

No hay una definición legal de proyecto técnico establecida con carácter general, pero sí en algunas Ordenanzas municipales. Así, en Ma-

---

<sup>1</sup> Texto de la ponencia presentada en el II Curso de especialización sobre intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y disciplina urbanística, organizado por el CEMCI y celebrado en Granada durante los días 2 y 3 de marzo de 1995.

drid, la Ordenanza especial de tramitación de licencias y control urbanístico, de 28 de abril de 1989, dice que «se entiende por Proyecto Técnico el conjunto de documentos que definen las actuaciones a realizar, con el contenido y detalle que permita a la Administración municipal conocer el objeto de las mismas y determinar si se ajusta a la normativa urbanística aplicable» (art. 8.2.)<sup>2</sup>.

## **B) Subsanación**

Se deben distinguir dos supuestos de deficiencias subsanables, en principio, en la materia que nos ocupa:

1.º) *Falta de presentación del proyecto técnico*, junto con la solicitud de licencia. Esta omisión es subsanable, conforme a lo previsto en el art. 9.1. 4.º RSCL, según el cual: «Si resultaren deficiencias subsanables se notificarán al peticionario antes de expirar el plazo a que se refiere el número 5.º para que dentro de los quince días pueda subsanarlas».

2.º) *Presentación del proyecto, pero suscrito por técnico incompetente*. Esta deficiencia también es subsanable, en principio, conforme al precepto reglamentario que se acaba de citar. La apreciación de si el técnico es o no competente corresponde al Ayuntamiento, que no puede eludir esta espinosa cuestión, ni siquiera escudándose en el visado colegial. Sobre esto se volverá después.

## **C) Significado y naturaleza del proyecto**

El TS enmarca el significado del proyecto técnico en el general de la licencia urbanística como acto de control de la actuación que se pretende llevar a cabo, «lo que exige que la Administración conozca con exactitud el contenido y las características de aquella actuación» (S. 18.6.92, Az. 5304):

«Para lograr ese conocimiento con la debida garantía se exige que cuando la licencia se refiera a «obras o instalaciones» la soli-

---

<sup>2</sup> Esta definición es bastante imprecisa, puesto que resulta aplicable a cualquier documento que permita conocer el contenido de la actuación. La propia Ordenanza regula determinadas actuaciones no necesitadas de proyecto técnico, pero cuyas solicitudes deben acompañar la documentación que permita conocer su contenido (cfr. arts. 19 y ss.). En la definición que comentamos falta precisamente el componente «técnico» de la documentación exigible.

cidad vaya acompañada de proyecto técnico —art. 9.1.1.º del Reglamento de Servicios: en cuanto «proyecto» reflejará los datos que definen las obras en los aspectos mencionados y en cuanto «técnico» vendrá autorizado por el personal adecuado que presta así la garantía de su formación. Precisamente por ello la licencia resulta ser así un «acto en blanco»... cuyo contenido se integra por remisión al proyecto presentado con la instancia» (FD 2.º) <sup>3</sup>.

En este marco, el proyecto «cumple una muy relevante función como garantía de la seguridad de las obras», por la que debe velar la Administración (art. 21.2.c. RSCL). Esta función de garantía de la seguridad, induce al Alto Tribunal a declarar que la exigencia del proyecto no es sólo una exigencia formal, sino una garantía «de la adecuación de la obra o instalación» (STS 21.12.93, Az. 9653), por lo que sólo puede prescindirse de él «cuando la sencillez de la obra desde el punto de vista urbanístico y su inocuidad en el terreno de la seguridad hagan superfluo el estudio de un técnico en la materia» (S. 27.4.93, Az. 2621). La determinación de las obras y actuaciones que no requieren la presentación de proyecto corresponde a las Ordenanzas municipales <sup>4</sup>.

De esta doctrina se infiere que la exigencia de proyecto técnico es requisito esencial para que pueda otorgarse la licencia, afirmación que expresamente se hace en algunas sentencias (como la de 19.2.92, Az. 2909, que se remite a otra de 17.5.88) y que está implícita en las demás. El cumplimiento de este requisito precisa no sólo de la presentación de un proyecto adecuado a la ordenación urbanística, sino que vaya suscrita por técnico competente. Habida cuenta del carácter «técnico» del proyecto, la competencia del profesional que lo redacta es esencial para que se cumpla la exigencia legal.

La carencia de proyecto técnico no puede ser suplida ni por la presentación de la Memoria, «al ser elementos distintos y diferenciados»

---

<sup>3</sup> La Ordenanza especial de tramitación de licencias y control urbanístico del Municipio de Madrid, antes citada, refleja este significado del proyecto, cuando establece que:

«La documentación técnica, una vez concedida la correspondiente licencia, quedará incorporada a ella como condición material de la misma. Las alteraciones que pretenden introducirse durante la ejecución de las actuaciones autorizadas, requerirán aprobación municipal, salvo cuando se trate de especificaciones constructivas» (art. 8.5).

<sup>4</sup> La ya citada de Madrid distingue tres grupos de supuestos: a) actuaciones comunicadas, que no requieren licencia, ni, por tanto, proyecto (arts. 16-18); b) actuaciones sometidas al procedimiento abreviado: requieren licencia, pero no proyecto (arts. 19-21); y c) actuaciones sometidas al procedimiento normal, que requieren licencia y proyecto (arts. 22 y ss.).

ni por las autorizaciones de otros Organismos oficiales (S. 16.3.92, Az. 3274, FD 4.º). A este respecto, el TS ha insistido con reiteración en que la obtención de la autorización autonómica preceptiva para la realización de determinadas actuaciones en suelo no urbanizable, no exime de la obligación de presentar el proyecto técnico al solicitar la posterior licencia municipal, pues, si bien para la obtención de aquélla la justificación documental se reduce considerablemente, ello no afecta para nada «a la documentación exigida en el procedimiento que debe seguirse ante el órgano municipal, que, en todo caso, requiere la presentación del correspondiente proyecto técnico con el escrito de solicitud de la licencia, o... con el de la legalización» (S. 21.12.93, Az. 9653 y, en el mismo sentido, ss. 7 y 27.11.91, Az. 8803 y 9382). Esta referencia a la legalización merece un comentario adicional.

#### **D) Régimen de la legalización, idéntico al de la obra nueva**

Este es un matiz importante, porque en ocasiones se ha sostenido por alguna de las partes en los numerosos litigios suscitados en esta materia que el requisito del proyecto y la competencia del técnico redactor no pueden exigirse con el mismo rigor cuando se trata de legalizar unas obras, pues, aun siendo ilegales, ya están construídas, de modo que la exigencia de proyecto debiera flexibilizarse. Pero el TS ha desautorizado rotundamente esta tesis, afirmando que:

«la legalización de una edificación ya construída exige idéntica licencia de obras que la que aún no se ha realizado o la que se encuentra en vías de realización, por lo que es incuestionable que si para la edificación de la obra que pretende legalizarse era necesaria la confección de un proyecto «arquitectónico» cuya atribución profesional no corresponde a los Aparejadores o Arquitectos Técnicos sino a un titulado superior (Ley 12/86, de 1 de abril), es claro que la aportación de un proyecto elaborado por un Arquitecto Técnico o visado por su Colegio queda fuera del ámbito y de las competencias atribuídas por la Ley a dichos profesionales y con él no puede otorgarse la preceptiva licencia para la legalización de las obras» (S. 21.12.93, antes citada, FD 3.º de la sentencia apelada). En el mismo sentido, la S. 7.11.91, Az. 8803.

#### **E) Consecuencias de la omisión del proyecto en la solicitud**

Ante la falta de presentación del proyecto técnico junto con la solicitud de licencia, los Ayuntamientos reaccionan, en general, de dos

maneras distintas (sin contar el supuesto anómalo de que se otorgue la licencia) <sup>5</sup>:

- a) señalando la deficiencia y requiriendo su subsanación, conforme a lo previsto en el art. 9.1.4.º RSCL.
- b) denegando la solicitud.

En términos generales, el modo correcto de proceder es el primero de los indicados: el Ayuntamiento debe poner de manifiesto la deficiencia y requerir la presentación del proyecto tanto en el supuesto (raro) de que se haya omitido en absoluto este requisito como en el mucho más frecuente de que se presente una documentación incompleta que no merece la consideración de «proyecto técnico». Otra posibilidad, que comentaremos al final, es que se presente el proyecto, pero vaya suscrito por técnico incompetente.

El señalamiento de todas estas deficiencias es obligación ineludible de los Municipios, como se verá después. Lo que interesa destacar ahora es el respaldo jurisprudencial a la tesis de que la presentación de una solicitud de licencia sin ir acompañada de proyecto no debe dar lugar a la denegación, amparándose en razones de economía procesal, porque este principio se fundamenta en no producir actuaciones que puedan resultar innecesarias, mientras que el proyecto «es un documento preceptivo e indispensable para resolver en términos de Derecho» (s. 19.10.92, Az. 7834, FD.2.º, que confirma la anulación del acuerdo municipal denegatorio de la licencia y ordena retrotraer las actuaciones al momento de la solicitud para que la interesada presente proyecto técnico). En el mismo sentido, la S. 19.2.92 (Az. 2909) declara improcedente la denegación, basada en que no se especifica la finalidad de la instalación proyectada, pero «con olvido o desprecio absoluto de la posibilidad del administrado de subsanar deficiencias», conforme al art. 9.1.4.º RSCL.

---

<sup>5</sup> En ocasiones los Ayuntamientos otorgan la licencia condicionada a que se presente el proyecto, pero este modo de proceder no puede respaldarse, porque, si la licencia es un «acto en blanco», cuyo contenido se integra por remisión al proyecto, como sostiene el TS (S. 18.6.92, antes citada en el texto), sin proyecto no se debe otorgar la licencia, aunque sea condicionada, porque se desconoce su contenido: se autoriza «a ciegas», lo que es legalmente inadmisibles. Esta conclusión no es aplicable al supuesto de que se presente proyecto, pero suscrito por técnico incompetente. En este caso se autoriza una actuación definida en el proyecto, pero se condiciona a que se subsane la incompetencia del técnico. Desde luego, es preferible que se subsane antes de otorgar la licencia, pero el otorgamiento condicionado no afectaría, a mi juicio, a la validez.

Esta doctrina es correcta en términos generales. Pero cabe introducir el matiz de que si la solicitud se refiere a una actuación incompatible con la ordenación urbanística lo procedente será la denegación, aunque no vaya acompañada de proyecto. El principio de economía procesal, entendido como elusión de actuaciones que puedan resultar innecesarias, sí justifica en estos casos una resolución denegatoria, sin más trámites y evitando gastos inútiles al interesado, como serían los del propio proyecto, que, desde luego, no serían indemnizables, al no poderse otorgar la licencia (cfr. art. 240 y 241 LS «a contrario»). Esa es la tesis que mantuvo el Tribunal de instancia ante una solicitud de ampliación de instalaciones, no acompañada de «verdadero proyecto técnico» (se trataba de un estudio previo, necesitado de desarrollo): la consideró contraria a la ordenación y, por ello, anuló el acuerdo municipal que otorgó la licencia, juzgando improcedente la retroacción de actuaciones para subsanar la deficiencia. Pero el TS revocó la sentencia y ordenó, precisamente, la retroacción de las actuaciones. La razón de fondo es que, a su criterio, no había tal incompatibilidad con la ordenación, «sino defectos de forma, perfectamente subsanables, por lo que malamente se podrá justificar una demolición, que representa una larga serie de efectos negativos (destrucción de riqueza creada y de puestos de trabajo, etc.) en base a estos motivos» (S. 16.3.92, Az. 3274) <sup>6</sup>.

En ocasiones, sin embargo, el TS ha confirmado los acuerdos municipales denegatorios de licencia no ya por falta de proyecto, sino por incompetencia del proyectista, sin entrar en consideraciones sobre la procedencia o no de la subsanación, quizá por no haberse planteado esta cuestión por los recurrentes. Así, la S. 23.5.92 (Az. 4439). Sobre esto, volveremos al final.

## II. VISADO Y FACULTADES MUNICIPALES SOBRE EL PROYECTO

El Ayuntamiento tiene que pronunciarse sobre la legalidad del proyecto presentado desde todos los puntos de vista, incluyendo el de la competencia del técnico que lo suscribe, sin poder escudarse a este respecto en la existencia del visado por el Colegio profesional correspondiente. El visado colegial y la intervención municipal tienen un al-

---

<sup>6</sup> La Ordenanza de licencias de Madrid de 1989 distingue con bastante precisión los dos supuestos a que se hace referencia en el texto: a) archivo de la solicitud si no se subsanan en el plazo reglamentario las deficiencias señaladas por la Administración; y b) denegación, si no se ajusta a la normativa aplicable (cfr. art. 9).

cance diferente, que ha sido deslindado con gran precisión por la S. 27.10.92, Az. 8107. El supuesto era el siguiente: la sentencia de instancia anuló un acuerdo municipal según el cual para conceder las licencias de obras era bastante con aportar el visado colegial del proyecto, sin necesidad de que la Corporación examinase la competencia profesional del técnico. El TS, reforzando las consideraciones del Tribunal de instancia, recuerda que la exigencia del visado no deriva del RSCL ni de la LS ni del RDU (éste sólo hace referencia, de modo condicional a los Colegios «que tuvieran» encomendado el visado: art. 46) ni tampoco es exigible para los proyectos de la propia Administración (para los que basta la intervención de la Oficina de Supervisión de Proyectos: art. 47.2 RDU), mientras que la necesidad de proyecto técnico sí es una exigencia legal <sup>7</sup>. A continuación distingue, «como obligadamente se ha venido distinguiendo por los órganos administrativos y por la jurisprudencia de los Tribunales» lo que es objeto del control colegial y del municipal:

«Consiste el primero en un control puramente interno del técnico actuante en su consideración subjetiva de colegiado... y aun cuando deba excepcionalmente contraerse a un aspecto objetivo, por afectar al examen del proyecto que se visa, lo es sólo, según nítidamente resulta del art. 46 del Reglamento de Disciplina Urbanística, para comprobar la legalidad de la obra proyectada, y ello en el caso de que «tuvieran encomendado el visado», pero no al de si se ha proyectado ésta por un profesional competente, en función del grado de su especialidad; cuestión esta última de derecho, cuya valoración, en definitiva, no puede corresponder al Colegio que, siquiera indirectamente, defiende sus propias competencias, sino de modo exclusivo a la Administración concedente de la licencia quien, bajo su exclusiva responsabilidad, ha de decidir sobre si aquel proyecto que resultaba conforme con el ordenamiento urbanístico según el visado, ello, no obstante, se redactó o no por un técnico carente de la titulación necesaria para programar la concreta obra» (FD 2.º del TS)

Para decirlo con más precisión, en los términos de la sentencia apelada que reproduce el TS, el visado comprende los siguientes aspectos:

---

<sup>7</sup> El visado es exigible para los proyectos técnicos precisos para la obtención de licencias urbanísticas, pero no para la confección de instrumentos de planeamiento. Y, aunque se otorgue para uno de estos instrumentos (en el caso se trataba de un Estudio de Detalle), ello no impide su impugnación posterior por el Colegio Profesional en ejercicio de la acción pública (S. 23.1.91, Az. 597, FD 1.º de la apelada).

- a) identidad y habilitación legal del técnico autor, es decir, que el proyecto es de quien lo firma y que éste es técnico titulado debidamente colegiado, encontrándose en el ejercicio legítimo de la profesión,
- b) observancia de los reglamentos y acuerdos colegiales sobre ejercicio profesional, y
- c) corrección e integridad formal de la documentación integrante del trabajo, en concreto por lo que hace al cumplimiento de la normativa sobre especificaciones técnicas y requisitos de presentación.

En definitiva, el visado es «un acto colegial de control de la actividad profesional de los colegiados», mientras que la competencia municipal se extiende adonde no alcanza la de los Colegios y «debe aquilatar si el autor del proyecto tiene la competencia técnica para elaborar aquél, como una garantía más del actuar administrativo» (FD 3.º de la apelada). Es casi superfluo añadir que el control municipal no se refiere sólo a la competencia del técnico, sino que abarca también la conformidad del mismo con la ordenación urbanística, así como la idoneidad de las soluciones constructivas que en el mismo se propongan, ya que para ello el Ayuntamiento cuenta con sus propios técnicos.

El diferente significado de ambos actos jurídicos (visado colegial y control municipal) tiene trascendencia, porque la denegación del visado por razones urbanísticas no impide al interesado presentar el proyecto acompañando a la solicitud de licencia, como expresamente prevé el art. 49 RDU y respalda el TS. Así, la S. 23.6.92, Az. 6170, en un supuesto en que el Colegio profesional había denegado el visado por incumplimiento de la normativa urbanística, declara que aquél es un «presupuesto de admisibilidad de los proyectos técnicos que deben presentarse ante la Administración», pero que ni ésta ni el Tribunal están vinculados al parecer del Colegio profesional, citando en apoyo de esta tesis el citado art. 49 RDU. Más aún,

«que la petición de licencia para proyecto no visado no se acompañe de las alegaciones a que se refiere el precepto no constituye vicio invalidante como pretende el actor, ya que, en realidad, es facultad del peticionario aportar a la Administración argumentos en contra de la decisión colegial y en favor del proyecto, pues, en definitiva, con alegaciones o sin ellas, la Administración otorgará o denegará la licencia pedida en tanto el proyecto se adecúe o no a la ordenación urbanística aplicable» (FD 3.º)

Esta tendencia a «descafeinar» el contenido del visado colegial y residenciar en la Administración municipal el control de la competencia técnica del autor del proyecto, ha podido estar influida por la propia actitud de los Colegios que, en general, se han limitado a constatar el cumplimiento de requisitos formales (titulación y colegiación) sin entrar en consideración de fondo, aparte de su lógico empeño en defender la competencia de sus colegiados frente a otros colectivos profesionales. La S. 7.11.91, Az. 8803, es bastante expresiva a este respecto cuando afirma que:

«Es claro que el visado colegial ninguna competencia puede añadir a las legalmente reconocidas, pues aunque solamente puede constatar la autenticidad del proyecto y la titulación de su autor, también ha de velar por la legalidad de su contenido, de cuyo aspecto lo primero sería rechazar los que excedan de las atribuciones de su colegiados, *lo que nunca hace, aunque debe hacerlo*» (FD 3.º, cursiva no original) <sup>8</sup>.

Puede conjeturarse que, si el visado colegial hubiese funcionado como un instrumento de «autocontrol» o autodisciplina de los profesionales, quizá el Tribunal Supremo no hubiese hecho recaer sobre los Ayuntamientos el siempre delicado cometido de decidir sobre la competencia técnica del firmante del proyecto. Pero, al haber predominado un espíritu corporativista (por otra parte, difícil de evitar en unos Organismos que, a fin de cuentas, defienden intereses corporativos), el visado no ofrece garantía suficiente, por lo que el Ayuntamiento está obligado a entrar a fondo en esta espinosa cuestión. Esto nos introduce de lleno en el tema de las competencias profesionales.

### III. COMPETENCIAS PROFESIONALES

Esta cuestión ha suscitado una jurisprudencia tan abundante como desesperanzada, habida cuenta de que los esfuerzos del Alto Tribunal no han servido para reducir la conflictividad, que el celo de los Colegios Profesionales se encarga de alimentar ante el menor atisbo de lo

---

<sup>8</sup> La S. 23.1.91, Az. 597, declara que el art. 228.3 LS (Texto Refundido de 1976) y el 46 del Reglamento de Disciplina Urbanística obligan al Colegio a comprobar, a través del visado, no sólo si el técnico «está habilitado profesional y colegialmente, sino también si el proyecto técnico redactado infringe de manera grave y manifiesta alguna de las especificaciones establecidas en el art. 226.2 de la Ley del Suelo y 53 y 54 del Reglamento indicado anteriormente» (FD 1.º de la apelada).

que consideran intromisión por parte de otros colectivos. El criterio general de actuación de estas Corporaciones consiste en reaccionar implacablemente frente a los presuntos excesos ajenos, pero sin controlar los propios, lo que, en el río revuelto de la indeterminación de los preceptos legales, conduce a una casuística estéril. Así lo constata, con cierto aire de fatalismo, la sentencia de 25.10.93 (Az. 7895):

«Las posturas doctrinales y los pronunciamientos judiciales en la materia que nos ocupa son extensísimos, y tal vez han agotado el tema. De ahí que cada vez sea más imperativo el estudio concreto, caso por caso, de los ofrecidos al análisis y decisión de los «Tribunales» (FD 3.º).

Sin embargo, es de justicia reconocer que el Alto Tribunal ha hecho un gran esfuerzo por «racionalizar» una cuestión tan difícil, estableciendo criterios generales que permitan resolver los conflictos concretos que se suscitan. Reseñaremos en primer lugar esos criterios, para abordar a continuación con mayor detalle los problemas específicos de la delimitación competencial ente Arquitectos Superiores y Arquitectos Técnicos, que es, con mucho, el supuesto más conflictivo.

#### **A) El sentimiento de frustración ante la Ley 12/1986, de 1 de abril**

Esta Ley, que regula las competencias profesionales de los Arquitectos Técnicos e Ingenieros Técnicos, es la disposición básica en la materia. En ella, según su Preámbulo, se acoge la doctrina jurisprudencial de la plenitud de competencia de dichos profesionales «en el ámbito de su especialidad respectiva» (criterio perfectamente tautológico: se es competente para lo que se es competente),

«sin otra limitación cualitativa que la que se derive de la formación y los conocimientos de la técnica de su propia titulación y sin que, por tanto, puedan válidamente imponérseles limitaciones cuantitativas o establecerse situaciones de dependencia en su ejercicio profesional respecto de otros Técnicos universitarios»<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> El propio TS destaca la influencia que su doctrina ha tenido en la Ley 12/86, al corregir las restricciones y limitaciones que al ejercicio profesional de los Técnicos de Grado Medio habían introducido las disposiciones dictadas en desarrollo de la Ley 2/1964, de 29 de abril, sentando el criterio que se recoge en el párrafo reproducido en el texto (S. 10.11.92, Az. 8977, FD 2.º).

Esta última precisión es, seguramente, el dato más importante: los Técnicos de grado medio pueden suscribir proyectos de su especialidad, sin estar subordinados a un Técnico superior ni depender de él. El propio Preámbulo de la Ley insiste en este planteamiento en un párrafo reiteradamente citado por el Tribunal Supremo en las sentencias posteriores, que dice lo siguiente:

«El espíritu de la presente Ley no es el otorgamiento de facultades ajenas a la formación universitaria de los titulados, sino el reconocimiento de las que les son propias, su consolidación y la *potenciación de su ejercicio independiente*, sin restricciones artificiosas o injustificadas y sin que con ello se introduzcan interferencias en el campo de las atribuciones que puedan ser propias de otros técnicos titulados y en el caso de la edificación, de los Arquitectos» (cursiva no original).

Pese a estos buenos propósitos, lo cierto es que la Ley ha aclarado muy poco el confuso panorama competencial. El TS no se recata en manifestar su decepción:

«Antes y después de la vigencia de la Ley de 1-4-1986, los Tribunales tuvieron y tendrán que decidir en función de las circunstancias concurrentes en cada caso, porque es lo cierto que, *en contra de lo que los profesionales afectados esperaban y esperaban también los Tribunales, a los que su labor se facilitaría en gran extremo si dicha Ley de 1986 hubiera sido más concreta y definidora de competencias*,... tampoco permite su texto —por simplemente remisivo y referente, en general, a conceptos propios de la técnica de la especialidad afectada por ella, ciertamente en blanco, que aquéllos construyan aunque sólo para la práctica judicial una doctrina que defina y delimite las competencias de los Arquitectos Técnicos y la de los restantes Arquitectos, toda vez que el legislador prefiere renunciar a catalogar lo que profesionalmente pueden hacer unos y otros, remitiendo en bloque, por el contrario, a una normativa legal precedente...» (sentencia de 23.5.92, Az. 4439, Fd 1.º del TS, cursiva no original).

Se comprende la decepción del Tribunal porque la Ley, en efecto, acota siempre las competencias profesionales al ámbito «de la técnica propia de cada titulación» (art. 2.1.a. *in fine*), o, lo que viene a ser lo mismo, «en relación a sus especialidades respectivas» (art. 2.3.). Como es notorio que hay actividades que pueden resultar comprendidas en más de una «especialidad», la Ley quiere zanjar el conflicto exigiendo

«la intervención del titulado en la especialidad que, por la índole de la cuestión, resulte prevalente respecto de las demás», pero, si no es posible determinar la prevalencia «se exigirá la intervención de tantos titulados cuantas fuesen las especialidades, correspondiendo entonces la responsabilidad a todos los intervinientes» (art. 4.º) <sup>10</sup>.

Es evidente que la propia formulación del criterio legal de la «prevalencia» remite, de modo inevitable, a la casuística y, supone, además, el reconocimiento de que hay actividades que, en principio, pueden recaer en el ámbito profesional de diversas especialidades, aunque una de ellas pueda ser «prevalente». Ante esta renuncia a delimitar con precisión el círculo de las atribuciones de las diferentes titulaciones, el conflicto competencial está servido y los Tribunales tendrán que seguir ocupándose de esta enojosa cuestión.

En esta materia, como en casi todas, es mucho más fácil criticar que formular propuestas aceptables, pero hay que reconocer que la Ley de 1986 ofrece demasiados flancos a la crítica. Con todo, no es nuestro propósito estudiar el significado de dicha Ley, sino reseñar los criterios sentados por la jurisprudencia reciente para su aplicación en los aspectos que mayor conexión tienen con los proyectos de obras o instalaciones que sirven de base a las solicitudes de licencias urbanísticas.

## **B) Doctrina general sobre la interpretación de las competencias profesionales**

En síntesis, la interpretación de la Ley de 1986 y, en general, de los problemas competenciales entre profesionales (incluidos los titulados superiores, que no se regulan en aquélla), se apoya en los siguientes criterios:

- No hay monopolio de proyección, salvo para la vivienda (S. 28.3.94, Az. 1820).

---

<sup>10</sup> El precepto dice textualmente lo siguiente: «Cuando las actividades profesionales incluidas en los artículos anteriores se refieran a materias relativas a más de una especialidad de la arquitectura o ingeniería técnicas, se exigirá la intervención del titulado en la especialidad que, por la índole de la cuestión, resulte prevalente respecto de las demás. Si ninguna de las actividades en presencia fuera prevalente respecto de las demás, se exigirá la intervención de tantos titulados cuantas fuesen las especialidades, correspondiendo entonces la responsabilidad a todos los intervinientes». A mi juicio, el segundo inciso está mal formulado, porque lo prevalente no es la «actividad» sino la «especialidad» del técnico, pero esta incorrección gramatical no afecta a la comprensión del precepto.

- Principio de libertad con idoneidad, frente al principio de exclusividad (misma sentencia) <sup>11</sup>.
- En caso de duda se debe resolver en el sentido de búsqueda de la mayor seguridad, y, por tanto, de exigencia de proyecto suscrito por titulado superior (S. 25.10.93, Az. 7895 y S. 3.11.92, Az. 9312, remitiéndose a otras) <sup>12</sup>.
- Las construcciones destinadas al uso del público se asimilan a las viviendas, por lo que deben ser proyectadas por técnicos superiores (S. 25.10.93, Az. 7895).

Esta doctrina jurisprudencial refleja la evolución que se ha producido en el propio Derecho positivo, que ha pasado de una atribución estricta de la competencia a determinadas profesiones (típicamente, la legislación de obras públicas, con sus continuas referencias a que los proyectos

---

<sup>11</sup> Esta sentencia de 28.3.94 sintetiza con gran precisión la doctrina del Alto Tribunal: «En relación con los criterios para determinar la competencia de las profesiones técnicas superiores deben distinguirse aquellos supuestos en los que la propia naturaleza de la obra o instalación exige la intervención exclusiva de un determinado técnico de aquellos otros en los que la competencia no está atribuida específicamente a ninguna especialidad. En este sentido, debe resaltarse que esta Sala tiene declarado: 1.º) no puede admitirse un monopolio de proyección de todo tipo de construcciones —cualquiera que sea su finalidad o destino y con la excepción de la vivienda humana— a favor de profesión determinada, ya que, al contrario, tal competencia en exclusiva no aparece atribuida específicamente a nadie, a la vez que las diferentes reglamentaciones ofrecen perspectivas de competencias concurrentes sin reglas precisas de delimitación. En esta línea, la doctrina de esta Sala en sus últimos años ha rechazado el monopolio competencial a favor de una profesión técnica superior predeterminada al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos urbanísticos o técnicos en general, etc. que se correspondan con la clase y categoría de los proyectos que suscribe su autor... (aquí el Tribunal cita una larga serie de sentencias) y 2.º la competencia en cada rama de la Ingeniería depende de la capacidad técnica real para el desempeño de las funciones propias de la misma, es decir, *frente al principio de exclusividad se afirma el principio de libertad con idoneidad...* (nueva cita de sentencias), por ello la frase genérica que se emplea habitualmente «facultativos o técnicos competentes» *revela el propósito de no vincular el monopolio o exclusiva a una determinada profesión*» (FD 3.º, cursivas no originales).

<sup>12</sup> En el supuesto de la S. de 25.10.93 se trataba de las obras de acondicionamiento de una nave industrial para almacén, exposición y venta de muebles, proyectadas por un Arquitecto Técnico. A pesar de ser una intervención parcial en edificio ya construído, lo que entra dentro de las atribuciones de estos profesionales según la Ley de 1986, el Alto Tribunal considera exigible la intervención de técnico superior por la razón que se indica en el texto y por la de estar destinada al uso público, que se menciona a continuación. En la sentencia entran en juego los conceptos de «proyecto arquitectónico» y «configuración arquitectónica», sobre los que volveremos después.

deberían ser suscritos por Ingenieros de Caminos) a la generalización de la fórmula «técnico competente», que no prejuzga la exigencia de una específica titulación. En el ámbito del urbanismo, el carácter «interdisciplinar» de la materia, reiteradamente invocado por el Tribunal Supremo, apoya, sin duda, el principio de la «libertad con idoneidad», pero remite, una vez más, a una casuística fatigosa, en la que destacan, por encima de todos, los constantes litigios entre Arquitectos Técnicos y Superiores.

### C) La pugna entre Arquitectos Técnicos y Superiores

El conflicto se ha agudizado a medida que se ha ido reconociendo la plena independencia de los primeros respecto de los segundos, superando la configuración inicial según la cual los Aparejadores (hoy Arquitectos Técnicos) sólo podían ejecutar las obras proyectadas por los Arquitectos<sup>13</sup>. En el marco de la Ley 12/1986 no hay duda de la competencia de los Arquitectos Técnicos para elaborar proyectos enmarcados en el ámbito de su especialidad, que es la ejecución de obras. Así se establece claramente en el artículo 2.º 2 de la Ley 12/86, en el que, sin embargo, se introducen dos límites:

- para las obras de nueva construcción, se excluyen las que precisen de «proyecto arquitectónico».
- para las intervenciones parciales en edificios ya construídos, la competencia se limita a los que no alteren su «configuración arquitectónica».

La sentencia de 15.2.94. (Az. 1447), remitiéndose a otras, sintetiza, a grandes rasgos, el significado de estos límites:

- *obras de nueva construcción*: los Arquitectos Técnicos «pueden proyectar cuando sean obras que no exijan un proyecto arquitec-

---

<sup>13</sup> La S. de 11.2.92 (Az. 2250) es muy interesante porque sintetiza la evolución de las relaciones entre ambos grupos de profesionales, relatando la incidencia de la creación, en 1972, del Colegio Nacional Sindical de Decoradores y la consiguiente ampliación, en 1973, de las atribuciones de los Aparejadores, precisadas luego por el Decreto 902/1977. El resultado fue el «decaimiento de la antigua concepción de los técnicos de grado medio como meros ayudantes de los técnicos superiores y al obligado reconocimiento de la plenitud y libertad con que les corresponde el ejercicio de sus competencias, dentro de su respectiva especialidad técnica, plenitud que comprende la facultad de proyectar cuando las características de la obra la circunscriban dentro de los límites legalmente señalados» (FD 3.º de la sentencia apelada).

tónico, entendiendo por tal el que por la naturaleza de la obra requiere ser redactado por un técnico superior que no necesariamente y exclusivamente debe ser arquitecto, sino que puede ser un ingeniero, cuando se trate de construcciones industriales, agrícolas, etc.; pudiendo, en consecuencia, proyectar obras de nueva planta que por su menor complejidad —que se determinará caso por caso— así lo permita» (FD 2.º).

— *intervención en edificios ya construídos*: «su competencia profesional les permite proyectar y ejecutar, siempre que las obras no afecten a la configuración del edificio, o a sus elementos estructurales resistentes» (*ibidem*).

La finalidad de esta doctrina jurisprudencial es la garantía de la seguridad, por la que ha de velar la Administración, «lo que explica que las dudas que puedan plantearse se resuelvan en el sentido de la búsqueda de la mayor seguridad y por tanto de la exigencia de la titulación propia de los estudios superiores» (*ibidem*).

Como puede constatarse, estos criterios centran la cuestión, pero no la perfilan con suficiente nitidez. En efecto, en cuanto a las obras de nueva construcción, la definición del «proyecto arquitectónico» se hace de forma negativa: tiene ese carácter el que debe ser redactado por un técnico superior. Pero la cuestión estriba precisamente en determinar cuándo es exigible la intervención de técnico de dicho grado. La Ley 12/86 no lo aclara, puesto que se circunscribe a las atribuciones de los técnicos de grado medio. El propio TS ha declarado en alguna ocasión que la competencia de los Arquitectos Superiores debe interpretarse estrictamente (S. 23.5.92, Az. 4439), de modo que sólo es aplicable «en tanto en relación con una construcción determinada no esté legitimado un profesional de grado medio conforme a las disposiciones de la Ley de 1-4-85» (debería decir 86) (FD 1.º). Pero la competencia de estos profesionales de grado medio tiene el límite de la exigencia del «proyecto arquitectónico», concepto clave que hay que definir en positivo, sin que baste la referencia a las competencias de los titulados superiores.

El otro límite (que las obras de intervención parcial en edificios existentes no pueden afectar a la configuración arquitectónica de aquéllos), se aclara con la referencia a «los elementos estructurales básicos». Pero también se hace necesaria una mayor precisión, entre otras razones porque ambos límites se solapan, al exigirse proyecto arquitectónico no sólo para obras de nueva construcción, sino también para intervenciones en edificios ya construídos. El propio Tribunal aporta matices interesantes en otras sentencias que vale la pena reseñar.

### 1. Concepto de «proyecto arquitectónico»

Se trata de un concepto indeterminado, al no venir definido en la Ley, para cuya concreción el TS ha manejado varios criterios. Ante todo, como ya hemos visto, uno contrario a la interpretación gramatical: el proyecto arquitectónico no es un proyecto «de Arquitecto», sino de cualquier titulado superior que sea competente por la naturaleza de la obra. Ahora bien, en el marco de la pugna entre Arquitectos Superiores y Técnicos que aquí nos interesa, el criterio predominante es el de que estos últimos sólo pueden proyectar «obras menores».

«los Arquitectos Técnicos pueden proyectar obras de nueva planta en tanto en cuanto éstas sean calificables de «obras menores», para cuya realización no es exigible proyecto arquitectónico. En la línea jurisprudencial también dominante el concepto de «obra menor» es entendido como el de todas aquellas construcciones que carecen de complejidad técnica constructiva por no resultar necesarias obras arquitectónicas básicas, tales como cimentación, estructuras de resistencias o sustentación, como forjados y otras similares» (S. 6.3.92, Az. 1690, de la Sala Especial de Revisión, FD 5.º y, remitiéndose a ella, S. 3.11.92, Az. 9312) <sup>14</sup>.

Con este criterio, es evidente que la competencia de los Arquitectos Técnicos para proyectar obras de nueva construcción se restringe de forma drástica, puesto que, en cuanto exista una estructura que requiera obras de cimentación o, al menos, de sustentación, será necesario proyecto arquitectónico, excluyéndose la competencia de los citados profesionales. Por esta vía y teniendo en cuenta, además, que en caso de duda hay que resolver a favor de la competencia del técnico superior, queda casi vacía de contenido la competencia para redactar proyectos de nuevas obras e instalaciones, que era, en apariencia, la gran novedad de la Ley de 1986.

---

<sup>14</sup> La citada sentencia de la Sala Especial de Revisión es importante porque pone de relieve las vacilaciones de la jurisprudencia y marca, al mismo tiempo, el criterio dominante, en los términos que se reproducen en el texto. Ante supuestos sustancialmente idénticos (construcción de naves con destino agropecuario, con obras de cimentación y forjados), el Tribunal había llegado a conclusiones diferentes, al admitir en un caso la competencia del Arquitecto Técnico y negarla en el otro. La Sala de Revisión, tras constatar el «vacío normativo» de la Ley de 1986 y el incumplimiento de la previsión contenida en su disposición final 1ª. 3 en orden a la promulgación de una Ley de Ordenación de la Edificación, refuerza la línea jurisdiccional dominante basada en el concepto de obra menor y en el criterio de que las dudas deben resolverse en el sentido de la búsqueda de la mayor seguridad y, por tanto, de la competencia del técnico superior.

Esta línea jurisprudencial se confirma en las sentencias que exigen proyecto arquitectónico para las obras que inciden sobre los elementos estructurales y no suponen, por tanto, intervenciones parciales en edificios existentes (S. 23.5.92, Az. 4439). El resultado sería, de nuevo, que los Arquitectos Técnicos no pueden proyectar obras de nueva planta (salvo las «menores»), sino sólo actuaciones sobre construcciones ya existentes, siempre que no se altere su «configuración arquitectónica».

Este resultado se matiza en algunas sentencias, que manejan criterios de «elevado coste» y «complejidad técnica» para acotar los supuestos en que se requiere proyecto arquitectónico (así, la ya citada S. 23.5.92), lo que deja un margen para la proyección por Arquitectos Técnicos de obras de «pequeño coste» y «sencillez técnica». Pero, si la mayor o menor complejidad técnica se debe determinar con base en los criterios antes reseñados (necesidad de obras de cimentación, incidencia sobre elementos estructurales, etc.), estamos exactamente donde estábamos: en la casi total exclusión de la competencia de los Arquitectos Técnicos para proyectar nuevas construcciones <sup>15</sup>.

Con independencia de la valoración que ello merezca (habrá opiniones para todos los gustos), interesa destacar el contraste entre la ampulosa formulación del art. 2.2 de la Ley 12/86 (pueden proyectar cualquier obra, salvo las que precisen proyecto arquitectónico), y el resultado a que se llega con la interpretación de este concepto indeterminado: no pueden proyectar obras nuevas, salvo las «menores». Es una cuestión de perspectiva, pero quizá hubiera sido mejor emplear esta última formulación, para no crear expectativas poco realistas y la consiguiente frustración posterior.

La mejor prueba de que se ha llegado a una situación sin salida doctrinal satisfactoria es que el TS invoca en ocasiones el «sentir popular», para justificar la necesidad de proyecto arquitectónico. La S. 23.3.92 (Az. 3228), tras salir al paso de la tesis de la absoluta paridad en la atribución de competencias técnicas de los Arquitectos Superiores con los de Grado Medio («que no es admisible en tanto por Ley no se disponga la supresión de los distintos grados y atribuciones de los arquitectos»), afirma que:

---

<sup>15</sup> La sentencia 6.3.92, de la Sala de Revisión, antes citada, rechaza expresamente que sea decisivo el criterio de «la escasa cuantía del presupuesto» de las obras (FD 6.º). Es evidente que el coste de la obra depende normalmente de su complejidad, pero lo importante es destacar que el acento se pone en el contenido «técnico» del proyecto, no en el coste de su ejecución.

«Cualquier interpretación del concepto »proyecto arquitectónico« diferente del indicado como necesario para elaborar el relativo a esa construcción *iría en contra del general sentir popular* de que los proyectos de construcción de edificios, y no de simples cobertizos adosados al suelo sino cimentados en él, exigen un proyecto arquitectónico elaborado por un arquitecto de grado superior» (FD 3.º)<sup>16</sup>

Estas referencias al sentir popular revelan, sin duda, la voluntad de aplicar las normas legales de modo acorde con la realidad social, como ordena el Código civil, pero reflejan también la desazón y el cansancio del TS<sup>17</sup>.

## 2. Concepto de «configuración arquitectónica»

Este es otro «concepto jurídico indeterminado que hay que llevar caso por caso, sin que sea posible construir una doctrina general capaz de abarcar todos los casos posibles. Hay que estar, pues, a la prueba que se practique, de la que ha de desprenderse si las obras proyectadas van a significar una alteración esencial en los distintos elementos del edificio a rehabilitar» (S. 27.1.92, Az. 637).

---

<sup>16</sup> La misma invocación al sentir popular en la S. 11.2.92, Az. 2250. Esta sentencia califica al proyecto arquitectónico como «concepto indeterminado en la Ley y estimado como tal en el sentir popular» (FD 3.º). En ella se utiliza, junto a los criterios técnicos de diseño, estructura y cimentación, que ya conocemos, otro más discutible, como es la referencia a los condicionamientos «legales derivados del ordenamiento jurídico de las construcciones y aprovechamiento del suelo» (*ibidem*), que poseerían en mayor medida los técnicos superiores que los intermedios.

<sup>17</sup> En la S. 28.1.92, Az. 1416, el Alto Tribunal manifiesta, con bastante sarcasmo, su cansancio ante un pleito que, a su juicio, debería haberse evitado. Se trataba de la impugnación, por un Colegio profesional, de la dirección de una obra por técnico que consideraba incompetente. El Tribunal dice que «hay que tener conciencia de la necesidad de remontarse sobre el enfervorizado debate dialéctico de las partes, obsesivas en la defensa de sus respectivas atribuciones profesionales», para adaptarse «en determinados casos a las especiales circunstancias concurrentes» (FD 1.º). Y en el caso, justamente, «la primera circunstancia a tener a la vista es el hecho de que ahora se discuta quién debe dirigir la obra en cuestión cuando la obra ya está realizada. Quién va a dirigir lo ya dirigido. Habrá, en este caso, no que plantear la necesidad de una repetición de la dirección, sino, ante la realidad física incuestionable, demostrar los males que la dirección indebida ha producido. Ya que no es razonable pretender empezar de nuevo, lo que conduciría a la consecuencia de la demolición de lo realizado, inmolándolo para dar satisfacción a las prerrogativas de un estamento profesional. O, burocratizando el problema, cubrir la fórmula con la intervención del técnico adecuado, para el devengo de unos nuevos honorarios y sobre todo restablecimiento de los derechos de tal estamento» (FD 4.º).

Ante esta rotunda afirmación, sobra cualquier comentario. Conviene recordar, sin embargo, que el concepto de *configuración arquitectónica* se solapa con el de *proyecto arquitectónico*, ya que las obras que afectan a la configuración arquitectónica de un edificio existente precisan del referido proyecto. Dicho con más precisión: todas las obras que afectan a la configuración arquitectónica de un edificio existente requieren la redacción de un proyecto por técnico superior (proyecto arquitectónico), pero esta exigencia se extiende, además, a las obras de nueva planta que precisen el empleo de las técnicas constructivas propias de dichos titulados (obras de cimentación, etc.). El concepto de «proyecto arquitectónico» es, pues, más amplio que el de «configuración arquitectónica», y, por ello, lo incluye.

Las obras que afectan a la configuración arquitectónica de los edificios son las que suponen una alteración esencial de sus elementos, como dice la sentencia recién citada. En otras ocasiones, el Tribunal concreta algo más: las obras proyectadas por Arquitectos Técnicos no pueden afectar a los «elementos estructurales resistentes» ni «a las instalaciones de servicio común de la obra principal» (S. 26.2.92, Az. 3020, FD 4.º, remitiéndose a otras varias). Recuérdese que se está haciendo referencia siempre a obras de «intervención parcial» en edificios existentes. Las que afectan a sus elementos estructurales no pueden ser proyectadas por Arquitectos Técnicos, porque está en juego la seguridad del edificio y, con ella, la de las personas.

En definitiva, todo lo que exceda de «las simples facultades de proyectar y ejecutar obras de adaptación, remodelación, distribución y reforma interior y vivienda que tradicionalmente han venido siendo reconocidas a los Arquitectos Técnicos», no entra dentro de las atribuciones de estos profesionales (S. 15.2.94, Az. 1447, FD 4.º)<sup>18</sup>. Pueden hacer lo que *tradicionalmente* han venido haciendo y respalda, por ello, el *sentir popular*.

---

<sup>18</sup> A título meramente ilustrativo citaremos algunos ejemplos de aplicación de los criterios legales comentados en el texto. Un arquitecto técnico es incompetente para proyectar una nave dedicada principalmente a cochera, por ser necesarias obras de cimentación y cálculos de estructura (s. 3.11.92, az. 9312). Tampoco puede proyectar unas obras de rehabilitación que suponen el derribo del forjado de la cubierta y la ejecución de nuevos forjados, por afectar a la configuración del edificio y tener un alcance mayor que el de una simple reforma (s. 10.12.92, az. 9764). También es incompetente para proyectar una nave industrial destinada al almacenamiento de piezas de desguace. Pero el Tribunal rechaza la pretensión de que se declare que el proyecto debe ser suscrito por arquitecto superior, por entender que puede corresponder a técnico superior distinto, en cuya especialidad profesional se comprenda la proyección de edificios industriales (s. 2.6.92, az.

Entonces, ¿qué ha innovado la Ley de 1986? Nada sustancial. Como señala su Preámbulo, en un párrafo que ya hemos reproducido, «el espíritu de la presente Ley no es el otorgamiento de facultades ajenas a la formación universitaria de los titulados, sino el reconocimiento de las que les son propias, su consolidación y la potenciación de su ejercicio independiente». El artículo 2.2 tiene un alcance mayor que el tradicional sólo en apariencia, pues los límites del proyecto arquitectónico y la configuración arquitectónica dejan las cosas como estaban. Queda, eso sí, la «potenciación del ejercicio independiente».

#### **D) Consecuencias jurídicas de la incompetencia del proyectista**

Para concluir, haremos una breve referencia a esta cuestión, ya apuntada al tratar de las consecuencias jurídicas de la omisión del proyecto al presentar la solicitud de licencia. Si dicha omisión es subsanable con carácter general (salvo los supuestos de manifiesta disconformidad con la ordenación urbanística), con mayor razón (y con la misma salvedad) lo será la deficiencia consistente en la incompetencia del técnico redactor. Para mayor claridad, conviene distinguir dos supuestos:

a) *El Ayuntamiento aprecia incompetencia del técnico*: debe requerir la subsanación y no otorgar la licencia (ni siquiera condicionada) mientras no se proceda a aquélla. No parece correcto denegar la solicitud, salvo que sea incompatible con la ordenación en vigor <sup>19</sup>.

---

4812). También es incompetente para proyectar una nave destinada a centro de transformación y depuradora de aceites (s. 23.5.92, az. 4439) y para nuevo edificio destinado a almacén, con planta baja y dos plantas (s. 11.2.92, az. 2250). En cambio sí es competente para proyectar una nave almacén, adosada a otra existente, de pequeñas dimensiones (29 m<sup>2</sup>), escasa entidad y complejidad técnica, soluciones constructivas sencillas y presupuesto reducido (s. 24.4.92, az. 3845). Esta sentencia declara una vez más que la menor complejidad de las obras que justifica la competencia de estos profesionales hay que determinarla caso por caso.

<sup>19</sup> En ocasiones, sin embargo, el TS confirma el acuerdo municipal denegatorio de la licencia, sin plantearse si lo procedente era la subsanación (S. 23.5.92, Az. 4439). El matiz (denegar la licencia o requerir la subsanación de la incompetencia) no es puramente teórico, sino que puede tener consecuencias prácticas importantes en caso de que se altere la ordenación. La posibilidad de subsanar implica la unidad de expediente tramitado bajo la ordenación vigente en el momento de la solicitud, que es la aplicable si el Ayuntamiento resuelve fuera de plazo, según reiterada jurisprudencia. En cambio, si se deniega la solicitud y hay que presentar una nueva, deberá acomodarse a los cambios en la ordenación que se hayan producido.

b) *El Ayuntamiento no aprecia la incompetencia y otorga la licencia.* Si el técnico es incompetente, la licencia será ilegal y su anulación podrá postularse en vía de recurso, en cuyo caso lo correcto es que se retrotraigan las actuaciones al momento de la solicitud para que se presente proyecto suscrito por técnico competente. El problema es si estas licencias son revisables de oficio conforme a lo previsto en el art. 254.1 LS. La respuesta depende de que haya o no infracción urbanística grave, lo que no es fácil de determinar al no existir una tipificación específica (no la hay en la LS ni en el RDU para las licencias constitutivas de infracción, que se refieren, genéricamente, a las licencias «ilegales»).

El art. 264.2 LS establece que, para que puedan ser sancionados los facultativos y miembros de la Corporación, el contenido de la licencia debe ser «manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave». El carácter «manifiesto» de la infracción se exige para sancionar a dichos responsables, no para la revisión de oficio de la licencia. No he encontrado jurisprudencia sobre esta cuestión, pero parece razonable sostener que si el técnico es «manifiestamente» incompetente (entendiendo por «manifiesta» la incompetencia material: el proyecto queda claramente fuera del ámbito de su especialidad), el Ayuntamiento podrá revisar de oficio la licencia, porque ésta será constitutiva de una infracción grave de la exigencia de proyecto «técnico», que supone su autorización por personal adecuado (S. 18.6.92, Az. 5304, ya citada). Esta tesis tiene ahora apoyo en el tan criticado art. 103.1 LRJPAC (Ley 30/92), que permite la revisión de oficio cuando el acto infrinja gravemente normas de rango legal o reglamentario, sin exigir que se trate de una infracción expresamente tipificada como tal en la parte sancionadora de la normativa correspondiente.

Conviene recordar, no obstante, que la revisión de oficio de una licencia no comporta necesariamente la demolición de lo construido a su amparo, pues esta consecuencia ha sido calificada como excepcional por el TS <sup>20</sup> y el Consejo de Estado <sup>21</sup>, de modo que no procede cuando las obras sean legalizables. Esta doctrina general es, sin duda, aplicable al caso de que la ilegalidad consista en la incompetencia del técnico redactor del proyecto, en que la anulación de la licencia debe suponer la retroacción de las actuaciones al momento de la solicitud, para que se subsane la ilegalidad en cuestión. La misma conclusión es

<sup>20</sup> S. 16.3.92, Az. 3274, ya citada.

<sup>21</sup> Dictamen n.º 54.756, de 30.5.91, en *Recopilación de Doctrina Legal*, 1991, págs. 313-317.

aplicable, como ya hemos dicho, a la revisión en vía de recurso <sup>22</sup>. Esto confirma, una vez más, que lo decisivo para la demolición de unas obras ilegales es su disconformidad con los criterios sustantivos de ordenación y no el incumplimiento de requisitos formales, sin perjuicio de su legalización y de las sanciones que sean procedentes.

---

<sup>22</sup> Esa es la doctrina de la S. 21.2.94, Az. 1453, confirmatoria del fallo del Tribunal de instancia, que había ordenado al Ayuntamiento demandado proceder «a la legalización del expediente mediante la incorporación de un proyecto firmado por un Arquitecto Superior o por un Arquitecto Técnico» (FD. 1.º). En este caso tiene todavía más trascendencia (por el tiempo que ha podido transcurrir) que lo procedente sea la retroacción para legalizar el expediente y no la anulación pura y simple del acuerdo municipal, ya que, aunque se hayan producido cambios en la ordenación (cfr. lo dicho en la nota 19), la licencia deberá otorgarse con arreglo a la vigente en el momento de la solicitud. Cuestión distinta es que la licencia no pueda producir efectos en contra de la nueva ordenación, conforme prevé ahora el art. 238.1 LS, pero entonces el interesado tendrá derecho a indemnización, en los términos del propio precepto. El problema se complica si las obras ya se han terminado, en cuyo caso, aplicando, la doctrina de la S. 28.1.92., Az. 1416, lo procedente sería analizar los efectos que la incompetencia del técnico ha podido tener sobre la ejecución de las obras. Si estas son conformes con la ordenación y técnicamente correctas, en modo alguno será procedente la demolición.