

INFORME JURIDICO

Con fecha de registro de entrada de 4 de julio de 2024 y número 2024999000012573 se recibió, remitido por la señora Alcaldesa del Ayuntamiento de XXX XXX XXX una solicitud de informe sobre asesoramiento legal en la titulación/cualificación que se ha de requerir a la persona a seleccionar para el futuro puesto a crear de “Técnico Urbanístico” municipal.

En base a ello, se procede a emitir el presente partiendo de los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

Tras el análisis de la solicitud, se comprueba que el expediente se presenta sin documentación ninguna, por lo que se le requiere al municipio, proceda a remitir el expediente completo.

Con fecha de registro de entrada 12 de julio de 2024 se acompaña informe de Secretaría-Intervención sobre las competencias de los diversos profesionales que podrían ajustarse a la finalidad requerida, decantándose en las conclusiones por la figura del arquitecto superior.

Dejando a salvo el expediente del servicio de personal y el de previsión presupuestaria que previamente se tendría que tramitar y aprobar y que entendemos que no es objeto de consulta, el presente informe jurídico se va a centrar en el análisis de las diferentes opciones que la normativa permitiría utilizar para requerir titulaciones para el puesto de de “Técnico Urbanístico” municipal, por todo ello, en base al artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sobre asistencia jurídica.

NORMATIVA APLICABLE

- Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero. (TRLOTAU)
- Reglamento de Disciplina Urbanística del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por el Decreto 34/2011, de 26 de abril. (RDU)
- Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. (TRLSRU)
- Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (RP)
- Normas subsidiarias provinciales aprobadas por Orden Ministerial de 5 de octubre de 1981, B.O.E. de 21/20/1981. (O.M. de 5 de octubre de 1981) (NSPT)
- Decreto 86/2018, de 20 de noviembre, de medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipio.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. (LRBRL)
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (LPACAP)
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE)

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Como se ha comentado en los Antecedentes de Hecho, no se va a entrar a valorar la opción de la creación del puesto o la nomenclatura de denominación del mismo que el Ayuntamiento pretende llevar a cabo, al desconocer otros extremos del expediente como serían, por ejemplo, la opción de crear un servicio de urbanismo con más personal o cualquier otra opción dentro de las competencias que el artículo 25 de la LRBRL, entendiéndose que ello entra dentro de la discrecionalidad política que suponemos ha sido debidamente valorada por el equipo gestor. Igual proceder se aplica para el caso previo de la creación del puesto y la plaza a nivel de instrumentos jurídicos del servicio de personal y de concreción presupuestaria. Finalmente se informa que al tratarse de una materia sobre la que existe mucho pronunciamiento doctrinal y jurisprudencial derivados de conflictos de competencias profesionales, este informante aplicará el principio orientativo para la materia que se aborda y en especial para aquellos proyectos o espacios donde se tengan ciertas dudas competenciales de que *quien puede lo más, puede lo menos* (consagrado en el artículo 9 del RD de 22 de julio de 1864 sobre atribuciones de arquitectos y aparejadores) y del principio de generalidad para la abundante casuística que se le podrá plantear al Ayuntamiento en base a sus competencias legales, dada la prolongación temporal que supone la creación y provisión de un puesto de trabajo para esta finalidad, no circunscribiéndose a estudio de un proyecto concreto.

SEGUNDO.- Así, centrándonos en la nomenclatura del puesto dada en la solicitud y en el informe de Secretaría-Intervención que obra en el expediente, hemos de ceñirnos a las titulaciones necesarias que han de ostentar los futuros interesados en el expediente de selección de personal a requerir por parte de esa Administración conforme a la denominación de “Técnico urbanista” y las tareas descritas que de ordinario realizará esa figura funcional que se concretarán en su RPT o figura similar del expediente de personal que el Ayuntamiento tramite. Por consiguiente, este informe pretende aportar luz sobre la competencia “Técnica” entendiéndose por tal, a un arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico conforme a las tareas competenciales más usuales enumeradas ya en la solicitud del Ayuntamiento. Por otra parte, abordaremos la competencia “Urbanística” que en la normativa abarca un amplio número de funciones y, por tanto, de conocimientos técnicos, es decir, nos encontramos ante una materia multidisciplinar que no se ciñe sólo a las obras de edificación sino que abarca una visión mucho más amplia que se incardinan dentro de la ordenación del territorio, concebido éste como concepción y materia que supera cualquier espontaneidad, antes al contrario, una gran planificación multisectorial que desarrolle todo un engranaje complejo de normativa sectorial que “técnicamente” requerirá principalmente de unos conocimientos genéricos de visión, planificación y coordinación, que superan de mucho el rutinario control municipal de una obra de edificación.

TERCERO.- Hoy día, las competencias urbanísticas las ostentan principalmente las Comunidades Autónomas y para el caso de Castilla La Mancha, establece el artículo 166 1.b) de la LOTAU la necesidad de concretarse cualquier obra en la presentación de “*Proyecto suscrito, en su caso, por técnico competente*”, sin especificar más sobre el tipo de técnico. Pocas referencias a la titulación ofrecen dicha normativa urbanística, dándola por supuesta. Quizá sea orientativo el artículo 139 del RP al requerir la existencia de un arquitecto superior para la emisión de informes municipales en la tramitación de los Planes Parciales.

Vista tal situación, hemos de acudir para la mayor concreción de la titulación que el puesto de personal “Técnico urbanista” debe poseer a la LOE que establece de forma detallada los agentes que intervienen en el proceso de la edificación, en especial, de los artículos 10 y siguientes que hacen referencia al director de obra, o el director de ejecución material y los proyectistas, si bien, la ley permite varios tipos de combinaciones en función de obra a realizar, lo que ha llevado a sutiles diferencias y hace de esta materia, a la hora real de concretarse las funciones técnicas en posesión de titulaciones que habiliten el ejercicio y control, en una suerte de controversias que han conllevado mucho pronunciamiento judicial promovido principalmente por los diferentes colegios profesionales.

Así, nos concreta dicho artículo 10 de la LOE que *“cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto”* (construir un edificio de carácter permanente, público o privado de uso administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural). Continúa el articulado diciendo *“cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas.”* (se refiere a obras de finalidad aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación), competencias, la gran mayoría de ellas, no propias de entidades locales. Finalmente, aparecen los ámbitos más problemáticos cuando la LOE dice *“cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios comprendidos en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas”* o cuando en el artículo 10.2.a) in fine establece *“en todo caso y para todos los grupos, en los aspectos concretos correspondientes a sus especialidades y competencias específicas, y en particular respecto de los elementos complementarios a que se refiere el apartado 3 del artículo 2, podrán asimismo intervenir otros técnicos titulados del ámbito de la arquitectura o de la ingeniería, suscribiendo los trabajos por ellos realizados y coordinados por el proyectista. Dichas intervenciones especializadas serán preceptivas si así lo establece la disposición legal reguladora del sector de actividad de que se trate”*, lo que en aspectos concretos y para trabajos complementarios viene a hacer aún más confusa la delimitación y clarificación que el aplicador del derecho exige. Visto lo cual, no es de extrañar la amplia jurisprudencia que a lo largo de años se ha ido formando sobre los espacios de grises que deja esta LOE en el ámbito de la competencia profesional respecto a determinados tipos de proyectos.

Abundando sobre la normativa legal actual de titulaciones derivada de la antigua Ley 2/1964, de 29 de abril, sobre reordenación de las Enseñanzas Técnicas, nos encontramos con el actual Decreto 148/1969, de 13 de febrero, por el que se regulan las denominaciones de los graduados en Escuelas Técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectura e Ingeniería Técnica y la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos, donde hacen una enumeración de las funciones que cada cual ha de ejercer con la titulación obtenida y que en el Informe de Secretaría-Intervención aportado en el expediente viene a coincidir sustancialmente con dicho articulado.

CUARTO.- Jurisprudencialmente se ha ido concretando a lo largo de los años ciertas lagunas y controversias que no se van a reproducir en el presente informe pero que, se van a citar algunas por su especial trascendencia o particularidad, predominando lo anteriormente dicho sobre una ya comentada muy variada casuística. Así por ejemplo, la STS de 6/11/1986 en relación a conflicto de competencias entre Ingenieros y Peritos industriales refiere que *“...deben tenerse en cuenta, conjuntamente, los distintos factores que en cada caso concreto entran en juego para delimitar sus respectivas competencias profesionales....”*, o la STS de 24/10/1986 que estableció el criterio jurisprudencial asumido por quien suscribe en el apartado PRIMERO de estos Fundamentos de derecho, según la cual, *“quien tiene la competencia para la obra principal, la tiene para la instalación eléctrica cuando ésta sea accesoria...”*. Asimismo, una sentencia clarificadora sobre si se ha de optar en la titulación exigible entre arquitecto o ingeniero industrial la aporta la STS 6/10/2000 que se decanta por acreditar previamente el carácter industrial de las obras o proyecciones que se vayan a llevar a cabo, entendiendo en este caso el alto tribunal que no se ha de entender como industrial una plaza de toros, permanente o no, si bien, al apartado 1.b) del art. 2 de la LOE no se ha de tratar a priori de forma tan simplista en función del uso, si no que habrá que concretar posteriormente en función del caso concreto. A éstas conclusiones lleva el Doctor Cholbi-Cachá en su libro el *“Procedimiento de otorgamiento de licencias de urbanismo”* pág. 250 y ss. para quien, tras una lectura de los artículo 12 y 13 de la LOE, los arquitectos técnicos quedan en una clara competencia residual a la hora de redactar proyectos (más propio a priori del arquitecto superior) al subsumirse aquellos bajo la categoría de director de ejecución material de las obra, *restricción, que se ve compensada con una ampliación en las intervenciones de obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación en los términos del 2.2 de la LOE.*

QUINTO.- Finalmente, y como se ha comentado anteriormente en cuanto al concepto de Técnico *“Urbanístico”*, este calificativo relacionado con la titulación más adecuada a tal finalidad, tratándose de una materia transversal y multidisciplinar que exige altos conocimientos de dirección y coordinación en los más amplios campos sectoriales (independientemente de que sectorialmente se concreten en proyectos redactados por Ingenieros de Caminos, Industriales, de Telecomunicaciones etc), siguiendo al acreditado profesor Luciano Parejo Alfonso referente del derecho urbanístico español, en su trabajo *“Las competencias profesionales en los Proyectos de Urbanismo”* concluye que, las diversas técnicas que ofrece el ordenamiento de intervención sobre el suelo conducente en un análisis donde se concretan unas competencias de cualificación comunes a la amplia casuística. Tales competencias comunes se desprenden de una última razón cual es que todos los planes tienen la finalidad última de posibilitar los usos del suelo y la edificación respetando la normativa. Concluyendo éste que la profesión que en mayor medida coincide con los planes urbanísticos es la de arquitecto, entendiendo esta profesión no de forma reducida o anticuada como ciencia de la edificación sino como arte de la planificación espacial donde se inserta la edificación y se crea un espacio o ágora de convivencia cívica propia de occidente. *“En ausencia de asignación legal expresa de tales competencias a una o varias profesiones, la mayor formación urbanística que con notable diferencia reciben los arquitectos obliga a reconocer a éstos a los únicos profesionales titulados capaces de asumir en el complejo proceso de elaboración técnica de las opciones de ordenación territorial, la perspectiva global de conjunto o de síntesis en que consiste precisamente el urbanismo”*, indica el Sr. Parejo Alfonso. *“Las otras profesiones técnicas y, singularmente, los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, suponen el conocimiento de un número muy amplio de conocimientos y especialidades relacionadas con el urbanismo, pero que no llegan a aportar al profesional más que una visión sectorizada de éste, sobre todo si se la compara con la que recibe el arquitecto.”* Finalmente, admite el profesor Parejo la habilitación profesional de otras titulaciones para los estudios de los proyectos de urbanización por cuanto éstos son en sentido estricto proyectos técnicos (art. 111 LOTAU) que, si bien las obras que éstos comprenden nunca son de una misma naturaleza,

entiende que sí estarían también capacitados para este tipo de proyectos los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos por cuanto técnicos especialistas en infraestructuras viarias y obras civiles.

CONCLUSIONES

Por todo cuanto antecede y como resumen de lo enumerado anteriormente, justificado esencialmente en la transversalidad, planificación, coordinación y generalidad del variopinto conglomerado de saberes que intervienen en la competencia local denominada “urbanismo” y no sólo referida a la sección o el espacio de control de la edificación, así como el volumen económico que esta competencia representa para el patrimonio municipal, impacto en el régimen de derechos y deberes de los propietarios implicados, régimen de valoraciones de suelos (materia ya de por sí propia hasta de masters universitarios) entiendo que estaría justificado la figura del Arquitecto Superior, dado que la jurisprudencia avala siempre tal opción frente a otras titulaciones que, como se ha dicho anteriormente, por ser más sectoriales pudiera producirse el caso de que, bastante más ocasionalmente de lo pretendido, se encontrara el Ayuntamiento con materias (en especial el estudio e informe de todo lo relacionado con Planes) para las que su titulación del técnico sea insuficiente.

Es mi leal saber y entender, quedando sometido este parecer jurídico a cualquier otro mejor fundado en Derecho que no suple el contenido de otros informes emitidos con carácter facultativo o preceptivo para la válida adopción de acuerdos.

Toledo, a fecha de firma digital