

CLASES DE ARQUITECTOS MUNICIPALES

Pere-Joan Torrent Ribert. Abogado
Mayo 2015

1. Cuestión preliminar

1.1. Antes de proceder a debatir sobre las diversas clases de arquitecto municipal, es decir, sobre las diversas maneras en que puede plasmarse la relación entre el arquitecto y el Ayuntamiento, conviene tener claro que el debate puede referirse a dos cuestiones muy diversas, si bien conectadas entre si:

- Primer debate: sobre la posible ilegalidad del arquitecto municipal con contrato laboral o con contrato de servicios.

- Segundo debate: sobre la mejor manera de prestar las funciones del arquitecto municipal entre las diversas fórmulas legales; es decir, entre las diversas fórmulas que sean legales, determinar cuál es la más eficaz y la más eficiente, o la que mejor resultado ofrece para el Ayuntamiento y para los ciudadanos.

1.2. No conviene mezclar los dos debates, porque los argumentos que se puedan utilizar en el segundo debate sobre la preferencia de una fórmula sobre las otras, muy fácilmente pueden introducirse en el primer debate sobre la legalidad de alguna de las fórmulas enunciadas, obteniéndose un resultado engañoso.

1.3. En primer lugar hay que centrar el debate sobre la posible ilegalidad del arquitecto municipal con contrato laboral o con contrato de servicios. Si como algunos pretenden y afirman, la única manera legal de constituir la relación entre el arquitecto y el Ayuntamiento es mediante la relación funcional, el segundo debate ya no tiene sentido, pues no se puede debatir sobre algo que es supuestamente ilegal.

1.4. Si como afirmamos otros, la relación laboral entre el arquitecto y el Ayuntamiento es legal, y también es legal la relación de contrato de servicios entre el arquitecto y el Ayuntamiento, se puede proceder al segundo debate: cual es la fórmula más idónea entre las tres que existen y que pueden ser legales, si se constituyen debidamente. Para ello habrá que considerar los tipos de municipio según habitantes, actividad y presupuesto, y otras circunstancias.

2. Principales funciones de los arquitectos al servicio de la administración local

Relacionamos a continuación las principales funciones de los arquitectos al servicio de la Administración Local. Posteriormente haremos una consideración sobre si estas funciones pueden ser ejercidas por un arquitecto con contrato administrativo de servicio, regulado por la Ley de contratos del Sector Público, o por un arquitecto con contrato laboral.

2.1. Funciones relacionadas con el urbanismo

•En materia de planeamiento

-Informar sobre la conformidad de los instrumentos de planeamiento con la legislación vigente y la calidad técnica de la ordenación proyectada.

-Proponer y redactar instrumentos de planeamiento promovidos por el Ayuntamiento (plan general, planes parciales, planes especiales, estudios de detalle, catálogos...), incluido sus modificaciones.

-Facilitar a las personas interesadas toda la información necesaria para la redacción de planes de iniciativa particular, incluido los criterios de ordenación y las obras que habrán de realizarse con cargo a los promotores.

-Informe sobre alineaciones y rasantes de acuerdo con las determinaciones del planeamiento.

-Informar y proponer criterios interpretativos sobre cuestiones relacionadas con el planeamiento que susciten dudas.

•En materia de gestión urbanística (ejecución planeamiento)

-Proponer y redactar proyectos de reparcelación, proyectos de expropiación y de normalización de fincas promovidos por el Ayuntamiento.

-Proponer y redactar proyectos de urbanización promovidos por el Ayuntamiento para la ejecución de las determinaciones del planeamiento, incluida la dirección de obra.

-Informar respecto a las cuestiones técnicas contenidas en los documentos de gestión promovidos por particulares (instrumentos de equidistribución, bases de actuación de juntas de compensación, delimitación de polígonos, cambios de sistemas de actuación, cesiones de suelo, convenios urbanísticos....).

-Informar los proyectos de urbanización promovidos por los particulares.

-Facilitar a las personas interesadas información sobre el régimen y condiciones urbanísticas aplicables a un inmueble.

•En materia de intervención administrativa en el uso del suelo y edificación (Licencias urbanísticas y órdenes de ejecución)

-Informar solicitudes de licencias de obras (mayores y menores), licencias de actividades, licencias de primera ocupación, licencias de parcelación o de segregación y licencias de cambio de uso.

-Informar solicitudes de licencias de obras o instalaciones en la vía o espacio público.

-Informe sobre órdenes de ejecución con fijación de las obras a realizar.

-Informe sobre las inspecciones técnicas de edificaciones y seguimiento de las mismas.

-Informes de declaración de ruina.

-Informes periciales en órdenes de ejecución y ruina y asistencia a los cuerpos de seguridad ciudadana.

•En materia de disciplina urbanística

-Inspección urbanística y emisión de informes técnicos en expedientes sancionadores y de reposición de la legalidad urbanística.

-Emisión de informes en licencias de legalización.

-Redacción de proyectos de demolición derivados de expedientes de infracción urbanística.

-Dirección de las medidas de reposición de la legalidad urbanística en casos de ejecución subsidiaria con ausencia de técnico director de obras.

2.2. Funciones relacionadas con el patrimonio municipal

-Informes relacionados con el Inventario de Bienes y Derechos del Ayuntamiento, incluido deslinde, investigación y recuperación de bienes patrimoniales.

-Informes relacionados con el Inventario del Patrimonio Municipal del Suelo, incluido valoraciones para las enajenaciones o permutas.

-Informes sobre desperfectos y deficiencias del patrimonio municipal.

-Informes sobre vados, reservas, autorizaciones de ocupación de vía pública, concesiones, etc.

2.3. Funciones relacionadas con las obras públicas

-Redacción y dirección de obras de proyectos de edificios destinados a equipamientos municipales (proyectos de edificación de nueva planta, de reforma o rehabilitación).

-Redacción y dirección de obras de proyectos de reurbanización y de infraestructuras urbanas de promoción municipal.

-Asistencia y emisión de informes a las mesas de contratación de obras públicas.

3. Consideración sobre si estas competencias pueden ser ejercidas por un arquitecto con contrato de servicios al amparo de la ley de contratos del sector público o por un arquitecto con contrato laboral.

3.1. No hay lugar a duda que las competencias anteriormente relacionadas son las principales entre otras muchas que puede ejercer el arquitecto municipal, funcionario o con contrato laboral.

3.2. Sin embargo existen en nuestro país muchos municipios que por su escaso presupuesto derivado de su poca población, no pueden tener un arquitecto en plantilla ya sea como funcionario ya sea con contrato laboral.

3.3. Estos Ayuntamientos suelen acudir a la contratación de un arquitecto mediante un contrato de servicios, regulado por la Ley de Contratos del Sector Público. Es más, algunos Ayuntamientos que disponen de arquitecto municipal en plantilla, suelen acudir a la contratación de un arquitecto mediante contrato de servicios para la realización de algunas de las tareas antes relacionadas, porque en un momento dado el arquitecto de plantilla no puede absorber todo el trabajo existente.

3.4. Cabe preguntarse si alguna de las funciones anteriormente descritas como propias del arquitecto municipal, puede estar vedada al arquitecto contratado mediante la LCSP. Nuestra respuesta es claramente negativa.

El arquitecto contratado puede en principio ejercer todas las funciones, trabajos y misiones que se pueden encomendar al arquitecto de plantilla.

3.5. Hay que hacer la salvedad de que el arquitecto contratado mediante la LCSP no puede efectuar ninguna función que comporte el ejercicio de autoridad administrativa, como podría ser actuar de instructor de un expediente de disciplina urbanística, instructor de un expediente sancionador, instructor de un expediente disciplinario y otras similares. Por cierto hay que recordar que estas funciones tampoco las puede ejercer el arquitecto de plantilla, con contrato laboral, en cualquiera de sus modalidades: ya sea fijo, temporal, o indefinido no fijo.

Sin embargo, en cualquiera de estos expedientes cuya función instructora está reservada a los arquitectos funcionarios, el arquitecto contratado (al igual que el laboral) puede efectuar informes sobre los hechos, valoraciones, denuncias, etc. documentos que se ofrecen al funcionario Instructor.

3.6. Refiriéndonos en concreto a las funciones de intervención administrativa en el uso del suelo y edificación (licencias urbanísticas y órdenes de ejecución), hemos dicho anteriormente que las más importantes serían las siguientes:

-Informar solicitudes de licencias de obras (mayores y menores), licencias de actividades, licencias de primera ocupación, licencias de parcelación o de segregación y licencias de cambio de uso.

-Informar solicitudes de licencias de obras o instalaciones en la vía o espacio público.

-Informe sobre órdenes de ejecución con fijación de las obras a realizar.

-Informe sobre las inspecciones técnicas de edificaciones y seguimiento de las mismas.

-Informes de declaración de ruina.

-Informes periciales en órdenes de ejecución y ruina y asistencia a los cuerpos de seguridad ciudadana.

No vemos ningún inconveniente en que estos Informes sean realizados por el arquitecto contratado por el Ayuntamiento según la LCSP, o por un arquitecto con contrato laboral.

3.7. Es más, las legislaciones urbanísticas de las diferentes Comunidades Autónomas exigen que las licencias urbanísticas se concedan previo informe jurídico y técnico, entendiéndose que el técnico debe ser un técnico competente. No conocemos ninguna norma que diga que el técnico debe ser de plantilla, funcionario o laboral.

3.8. Por lo que se refiere a la jurisprudencia, hay sentencias que anulan una licencia por haberse concedido sin Informe técnico y/o jurídico, pero no conocemos jurisprudencia que anule una licencia urbanística porque el Informe técnico esté hecho por un arquitecto contratado que no es de plantilla o por un arquitecto con contrato laboral. Ni tan siquiera hemos visto demandas en las cuales se plantee dicha impugnación a una licencia urbanística municipal.

3.9. Incluso nos atrevemos a afirmar que el hecho de que en la contratación del arquitecto no se hayan observado todas las prescripciones de la Ley de Contratos del Sector Público, no sería una causa de ilegalidad de la licencia concedida al amparo de dicho informe técnico. El hecho de que el contrato sea ilegal, no convierte en ilegal la licencia informada por dicho arquitecto.

4. La dirección de obras y el ejercicio de autoridad.

Se nos ha informado que la Administración de una Comunidad Autónoma no permite el contrato de dirección de obra con un arquitecto externo por considerar que el director de las obras ejerce una función con autoridad. Consideramos esta apreciación un poco excesiva, si bien tiene un aspecto que la hace defendible. El problema es que si negamos que un técnico contratado mediante contrato de servicios pueda dirigir una obra por la función de ejercicio de autoridad que este cargo supone, también debemos negar que un técnico laboral (que no es funcionario) pueda ejercer como director de ninguna obra, por la misma razón: los contratados laborales, ya sean fijos, indefinidos, o temporales, nunca pueden ejercer funciones de autoridad. No conocemos jurisprudencia sobre esta posición de esta Comunidad Autónoma.

Por otra parte, es normal que todo contratista de la Administración ejerce un tipo de autoridad en el ejercicio de la prestación de su servicio. Así sucede con la empresa que tiene la concesión del servicio público de aguas o de residuos urbanos. Igualmente la empresa que tiene encomendada la conservación de las carreteras o las vías públicas urbanas. No puede prestarse ninguno de estos servicios si el contratista no goza de la autoridad necesaria para ejercer su función con eficiencia y seguridad, incluso en beneficio de los usuarios. Pero esta autoridad inherente a la prestación de un servicio, no supone el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos que está reservadas expresamente a los funcionarios.

5. Conclusión.

Por todo lo que antecede, consideramos que es una doctrina pacífica que las funciones propias de los arquitectos municipales, y en concreto las de intervención administrativa en el uso del suelo y edificación (licencias urbanísticas y órdenes de ejecución entre otras) pueden ser ejercidas por los arquitectos contratados por los Ayuntamientos mediante contrato de servicios, al amparo de la Ley de Contratos del Sector Público, e igualmente pueden ser ejercidas por los arquitectos municipales con contrato laboral, con la salvedad hecha en el apartado 3.5.

Al margen de nuestra opinión, la realidad nos demuestra que muchos arquitectos municipales tienen un contrato laboral, sin que se hayan oído voces de que tal contrato sea ilegal. De la misma manera, en muchos ayuntamientos de reducido presupuesto, el arquitecto tiene un contrato de prestación de servicios, y no vemos el motivo para criminalizar dicha práctica. Cuestión diferente es que el contrato administrativo de estos arquitectos debe hacerse cumpliendo escrupulosamente la legislación de contratos del sector público. Por lo que se refiere a la legalidad del arquitecto municipal con contrato de servicios, recientemente en el mes de abril de 2015, se ha pronunciado en el mismo sentido que nosotros, uno de los más prestigiosos catedráticos de derecho administrativo, en un documentado y largo dictamen jurídico.

6. Conveniencia de que el arquitecto municipal sea funcionario de carrera.

Una vez hemos visto que no encontramos inconveniente legal en que el arquitecto municipal sea un contratado laboral, o un contratado por la Ley de contratos del sector público, podemos opinar sobre cuál es la fórmula más conveniente para regular la relación entre el arquitecto municipal y el ayuntamiento.

6.1. No hay lugar a duda de que por encima de cualquier opción, es altamente conveniente que el arquitecto municipal sea un funcionario de carrera, de forma preferente del arquitecto municipal con contrato laboral, y del arquitecto con contrato de servicios. Y ello por varias razones:

a) Al ser un funcionario, sus actuaciones tienen la presunción de certeza, de la cual no gozan ni el arquitecto laboral ni el contratado por servicio. Ello es así pues nuestro sistema administrativo se fundamenta en la relación funcionarial.

b) Esta cualidad del arquitecto funcionario es importante para el ejercicio de sus funciones, muy especialmente las que se relacionan con la inspección urbanística, e igualmente para las que comportan una jefatura de departamento o área.

c) Al ser un funcionario de carrera tiene mayor estabilidad, y ello debe conllevar mayor independencia en el ejercicio responsable de su profesión altamente trascendente al estar íntimamente relacionada con el mundo del urbanismo.

6.2. Por estos motivos (entre otros) no tiene sentido la existencia de arquitectos municipales con contrato laboral. No entendemos cual ha sido el motivo de la laboralización de los empleados de algunos departamentos de urbanismo en los ayuntamientos, que se efectuó a partir del año 1979, y más especialmente a partir del año 1983. Es cierto que a partir de las Sentencias del Tribunal Supremo recordando que nuestro país está en la órbita del derecho administrativo continental y no en la zona del "common law" anglosajón, se ha producido el movimiento contrario, dando paso a la funcionarización de bastantes arquitectos laborales.

6.3. Por lo que se refiere a la existencia de arquitectos municipales con contrato de servicios al amparo de la Ley de contratos del sector público, opinamos que solo tiene su justificación en los municipios pequeños que no pueden sufragar un arquitecto funcionario a jornada completa. En cualquier caso conviene recordar que estos contratos deben respetar dos principios básicos:

a) Cumplimiento escrupuloso de la legislación sobre los contratos del sector público, en cuanto al respeto de los principios de legalidad, concurrencia y publicidad, sin sobrepasar el tiempo máximo del contrato, que normalmente será de 4 años, más una prórroga de 2 años.

b) Que el contrato no se realice en fraude de la legislación laboral, cosa por desgracia más que frecuente.

Pere-Joan Torrent Ribert
Abogado de los Colegios de Tarragona y Alcalá de Henares.
Máster en gestión y derecho local.
Asesor del Foro de consultas de la AASAP
del Colegio Oficial de Arquitectos de Catalunya.