

# CAPÍTULO 15

## TRAMITACIÓN DE LOS PROYECTOS

Fernando Cañizal Berini / M<sup>a</sup> Antonia Pérez Hernando

OCW UNIVERSIDAD DE CANTABRIA • Licencia: CC BY-NC-SA

### 1. OBJETO DE LA TRAMITACIÓN

Ya se ha comentado en anteriores capítulos que cualquier actuación que aborde el proyectista, que haya de quedar plasmada en un conjunto de obras e instalaciones, afecta, en mayor o menor medida, a la colectividad.

Los poderes públicos, responsables de velar por los intereses de los individuos y de la comunidad en su conjunto, dictan una serie de disposiciones a las que deberán sujetarse los proyectos, no sólo en lo que respecta a los aspectos de diseño de la futura obra, sino también a los de construcción y explotación de la misma. Ahora bien, en vano los poderes públicos dictarían disposiciones si no existiese un mecanismo que permitiera a éstos comprobar el estricto cumplimiento de las mismas por parte de los proyectos correspondientes. La comprobación de este cumplimiento constituye la denominada **tramitación de los proyectos** y de ella se desprenderá la autorización para su ejecución, si el proyecto reúne los requisitos, o la denegación, en caso contrario.

Pero no todos los proyectos tienen el mismo grado de incidencia en la colectividad. Influyen diversos factores, como el uso que vaya a hacerse de la futura obra, si ésta va a

constituir o no un futuro centro de trabajo, si se van a desarrollar en él actividades molestas o peligrosas, si se van a utilizar recursos naturales en la producción o se van a registrar vertidos, o incluso si las instalaciones van a estar ubicadas en terrenos propiedad del promotor o van a afectar a terrenos de dominio público o de terceros, en cuyo caso habrá que demostrar razones de interés público.

A continuación se pasa revista a los distintos tipos de tramitación, a los *entes* que intervienen en la misma y al proceso de dicha tramitación, en sus líneas generales.

## **2. TIPOS DE TRAMITACIÓN**

En la tramitación de los proyectos influyen distintas variables, lo que hace que cada caso concreto tenga una tramitación específica. Estas variables pueden resumirse en cuatro:

- El objeto del proyecto.
- El Órgano de la Administración a quien compete resolver.
- El tipo de resolución que pretende obtenerse.
- La personalidad (privada o pública), del peticionario.

En lo que respecta al **objeto del proyecto**, es evidente que para cada uno de ellos existirá una tramitación específica. El proyecto de un puerto deportivo deberá pasar por oficinas distintas que el de un regadío, una vivienda, una industria o un teleférico. Para la tramitación de los distintos proyectos serán de aplicación sus respectivas legislaciones (Aguas, Puertos, Costas, Suelo, Carreteras, actividades industriales, etc.); las normas de carácter interno de las distintas unidades administrativas y, en último término, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común.

Otro aspecto a tener en cuenta es la naturaleza del **órgano que tiene competencia para resolver**, ya que puede pertenecer éste a la Administración del Estado, a una Comunidad Autónoma o a una Administración Local. Así pues, proyectos que son, en principio, de la misma tipología pueden tener tramitaciones distintas por pertenecer a esferas distintas los órganos competentes para resolver. Evidentemente existe un marco legal que, con carácter general, es de aplicación a todas las Administraciones Públicas pero, como es sabido, las Comunidades Autónomas pueden dictar disposiciones de carácter legal y reglamentario que podrían incidir en la tramitación de los proyectos de modo desigual ya que también podría ser desigual el impacto de estas actuaciones sobre la colectividad en las distintas Comunidades Autónomas.

El tercer aspecto es el **tipo de resolución** que pretende obtenerse. Pueden considerarse dos grandes grupos. En el primero se encontrarían aquellos proyectos que el peticionario tiene derecho a ejecutar, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en la normativa. El resultado debe ser, por tanto, favorable automáticamente, si el proyecto cumple con todas las disposiciones que le afectan. Se obtendrá así la correspondiente **aprobación, permiso o licencia** de ejecución de las obras. Por el contrario, en el segundo grupo se encontrarían aquellos proyectos que el peticionario no tendría, en principio, derecho a ejecutar: el derecho corresponde a la colectividad en su conjunto, pero pretende arrogárselo ese peticionario con la intención de producir un bien o prestar un servicio de carácter público o que tiene utilidad pública. En este grupo se encuentran los proyectos que van a afectar a terrenos de dominio público o incluso de terceros, o pretenden utilizar bienes de carácter público. En esos casos el proyecto servirá para que las Autoridades competentes analicen el alcance de lo que se pretende hacer y sus efectos (positivos y negativos) sobre la colectividad. La resolución es discrecional por parte de la Administración, que impondrá unas determinadas condiciones y percibirá, generalmente, unas tasas, o *canon*, de acuerdo con procedimientos muy diversos. Esta resolución favorable recibe el nombre de **autorización o concesión**.

Se tiene, por último, como variable a influir en el tipo de tramitación, la **personalidad del peticionario**. Este puede ser un individuo (o Sociedad, Institución, etc.) de carácter

privado, o ser una Administración Pública. La tramitación a que se va a hacer referencia en este capítulo, corresponde al primer tipo. No existen grandes diferencias cuando el peticionario es público, pero en este caso, la tramitación (aprobación del proyecto) constituye una fase de un proceso más amplio: la **tramitación y aprobación del expediente de contratación** para la ejecución de las obras correspondientes. Todo ello está ampliamente analizado en la publicación denominada *El Contrato de Obras y el Contrato de Consultoría y Asistencia*, por lo que no se va a hacer aquí mayor hincapié.

### 3. ENTES QUE INTERVIENEN EN LA TRAMITACIÓN

En la tramitación de los proyectos intervienen distintas personas y organismos que pueden encuadrarse en cuatro grandes grupos:

- El peticionario o su representante.
- El Órgano de la Administración competente para resolver.
- Unidades de otras Administraciones Públicas.
- Personas físicas o jurídicas presuntamente afectadas.

El **peticionario** es la persona física o jurídica que inicia la tramitación, la que desea una resolución favorable para poder ejecutar las correspondientes obras. En rigor, debe de ser la **Propiedad**, y a ella le corresponde el seguimiento del proceso, hasta la resolución final. Sin embargo, en ocasiones la Propiedad no está suficientemente preparada para exponer y defender el proyecto, caso de ser requerida para ello, así como responder adecuadamente a las alegaciones presentadas por terceros. Es por ello que, a veces, se vale de un **representante**, que suele ser el **Equipo Redactor del Proyecto**.

El **Órgano de la Administración competente para resolver** es función, como ya se ha comentado, del tipo de proyecto y de la esfera de la Administración sobre la que recae la responsabilidad de su gestión. Ante ese Órgano deberá presentarse el proyecto y a él corresponde recabar los informes y alegaciones oportunas, emitiendo resolución y notificándosela al interesado.

Ahora bien, los proyectos que se tramitan son, por lo general, complejos, incidiendo en aspectos muy diversos que quedan fuera de las competencias del Órgano que debe resolver. Por ello, éste debe acudir a **otras Unidades Administrativas**, a las que solicitará informes, con lo que también éstas participarán en la tramitación.

Por último, en los casos en que las obras vayan a ser ejecutadas en terrenos de dominio público o en terrenos de terceros (previa expropiación de los mismos), es preciso sea expuesto el proyecto a información pública, para su examen por parte de los interesados. Los **presuntos afectados** (individuos u organismos), podrán presentar las alegaciones que estimen oportunas, que deberán ser rebatidas por el peticionario y, en todo caso, constituirán, junto con los informes de las distintas Unidades Administrativas, un elemento de juicio en el que basar su decisión el Órgano que deba resolver.

#### **4. PROCESO DE LA TRAMITACIÓN**

La tramitación de los proyectos suele ser un proceso largo y complejo, estando constituida, en sus líneas más generales, por las siguientes fases:

- Visado del proyecto.
- Presentación y comprobación de la documentación.
- Confrontación del proyecto.
- Información pública.
- Petición y formulación de informes.
- Resolución, autorizando o no la ejecución de las obras.

Todas estas fases se analizan a continuación:

Se inicia la tramitación con el **visado** del proyecto, en el Colegio Profesional correspondiente. Este visado significa poco más que un reconocimiento de firma, es decir, que el técnico que firma el proyecto posee la titulación legalmente competente para su

redacción. También supone el visado un reconocimiento de una calidad mínima del trabajo, pues confirma que éste está completo y que asegura cumplir la normativa existente. No se va a insistir aquí en los aspectos relativos a la obligatoriedad del visado y al problema de las competencias profesionales, ya que estos extremos se analizan ampliamente en la publicación titulada *El Proyectista y su Entorno Profesional*. Sin embargo, sí conviene puntualizar que el visado de los trabajos y la propia existencia de los Colegios Profesionales, tiene su origen en el mecanismo de la tramitación y, más concretamente, en las instrucciones que poseen los funcionarios de admitir a trámite sólo aquellos proyectos visados en determinados Colegios, de acuerdo con la tipología de los citados proyectos. Esto ha dado lugar, a veces, a problemas de negación de competencias que, aunque a largo plazo se hayan resuelto favorablemente, han podido producir daños irreparables a la Propiedad por la demora en la autorización para la ejecución de las obras.

La segunda fase está constituida por la **presentación de la documentación** en las oficinas del Órgano de la Administración a quien compete resolver. El funcionario correspondiente **comprobará** la documentación y en caso de errores de hecho o falta de algún documento lo notificará al interesado para su subsanación.

La tercera fase es la **confrontación del proyecto**. Es preceptiva para proyectos que afecten a terrenos de dominio público o de terceros. Consiste en comprobar en el terreno lo expuesto en los planos del proyecto y por consiguiente, confirmar la veracidad, en cuanto al alcance de la afección, de lo allí expuesto. Los gastos corren a cargo del peticionario.

La fase de **información pública** es también preceptiva para los proyectos de obras que vayan a ubicarse en terrenos de dominio público o de terceros. Durante esa fase (que suele ser de un mes de duración y es anunciada previamente en los Boletines Oficiales y en la prensa) el proyecto estará expuesto, para su análisis por parte de los interesados, pudiendo formular éstos las alegaciones que estimen oportunas.

Paralelamente a esta fase, el órgano que debe resolver **solicita informes** a otras Unidades Administrativas. Esta solicitud de informes es, en ocasiones, preceptiva y en otras no. Caso de ser preceptiva la solicitud, su resultado puede ser vinculante o no. Dentro de estos informes hay que destacar, por su singularidad, el que elabora el órgano competente de

medio ambiente, en relación con el impacto que pudiera ocasionar el proyecto que se está tramitando. Este informe recibe la denominación de “**Declaración de Impacto Ambiental**” y se produce una vez ha sido sometido a información pública el Estudio de Impacto Ambiental, y se han recogido las alegaciones oportunas. (Veáse el capítulo 11 de esta publicación).

Con el análisis de la documentación presentada, la confrontación del proyecto con el terreno, los informes de los diversos organismos y las alegaciones formuladas por terceros, así como las respuestas del peticionario a las mismas, el órgano competente tiene ya elementos de juicio para dictar resolución, positiva o negativa. En ocasiones se permite la ejecución de las obras, pero con unas determinadas restricciones (modificación de dimensiones, obligatoriedad de introducción de algún elemento o material adicional, o limitaciones en cuanto a la explotación). De tratarse de una concesión, la citada resolución fijará el canon a imponer al concesionario.

Contra la resolución cabe siempre interposición de recursos por parte del interesado, en primer lugar, el *Recurso Ordinario*, y una vez agotada la vía administrativa, el *Recurso Contencioso-Administrativo*.

En ciertas concesiones, previamente a la adjudicación de las mismas al solicitante, la Administración promueve un **Concurso**, pudiendo incluir como Bases, las propias ideas plasmadas por el peticionario. Esto debe hacerse siempre que la Administración haya tenido intención, con anterioridad a la petición del particular, de abordar las obras o el servicio objeto de la concesión. Al primer peticionario le asiste, sin embargo, el derecho de tanteo.

## 5. TRAMITACIÓN DE LAS FIGURAS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Se ha iniciado este capítulo haciendo hincapié en la necesidad de la existencia de una normativa a la que deberían ajustarse los proyectos para que las obras previstas en ellos afectasen lo mínimo posible a la colectividad. El objeto de la tramitación era, precisamente,

la comprobación del cumplimiento de esas normas por parte de los proyectos, para autorizar, en ese caso, la ejecución de las obras.

Las distintas *figuras de planeamiento urbanístico* no suponen, como ya se ha visto en el capítulo anterior, ejecución de obra (salvo los proyectos de urbanización), pero al establecer una ordenación y las líneas generales de una futura intervención en el terreno afectan, sin duda alguna, a la colectividad. Por ello es preciso también una tramitación y una comprobación, en su caso, de que se ajusta al planeamiento de rango superior. Así, una vez aprobada dicha *figura de planeamiento*, alcanzará plena vigencia.

Como se sabe, las *figuras de planeamiento* pueden encuadrarse en dos grandes grupos: las de carácter municipal, cuya iniciativa corresponde al municipio, que encargará el trabajo a un Equipo Redactor, y las de carácter parcial, que pueden ser de iniciativa pública o privada. La tramitación de estos dos grandes grupos de trabajos no difiere mucho entre sí, si bien las del primer grupo (nivel municipal), son más complejas. A continuación se pasa revista a las distintas fases de la tramitación de dos *figuras de planeamiento* características de cada uno de los grupos: un Plan General y un Plan Parcial.

El **Plan General** se inicia con el encargo del trabajo. Tras un período de recogida de información y elaboración de alternativas se presenta el denominado ***Avance del Plan General***. A este *avance* el Ayuntamiento le da amplia difusión, para que todas las asociaciones, colegios profesionales, poderes públicos, etc., desarrollen la fase de ***Participación Pública***. Recogidas por el Equipo Redactor las distintas sugerencias, presentará ante la Corporación Municipal un documento de síntesis, el ***Plan General***, que recibirá, en su caso, la ***Aprobación Inicial***, por parte del Ayuntamiento.

Este documento de síntesis será sometido al trámite de ***Información Pública***, para que los afectados presenten las alegaciones oportunas. Superado este trámite, y tras las modificaciones que haya introducido el Equipo Redactor, recibirá en su caso la ***Aprobación Provisional***, por parte del Ayuntamiento.

Por último, para que el plan pase a tener vigencia requerirá la **Aprobación Definitiva**, competencia de la correspondiente Comisión Regional de Urbanismo de la Comunidad Autónoma.

La tramitación de un **Plan Parcial** presenta las mismas fases enunciadas anteriormente, salvo la del “Avance” previo. Por tanto, encargado y redactado el **Plan Parcial**, deberá superar la **Aprobación Inicial**. Posteriormente pasará el trámite de **Información Pública**, con lo que podrá recibir, previas las modificaciones oportunas, la **Aprobación Provisional**, que correrá a cargo de la Corporación Municipal al igual que la anterior aprobación. Y, por último, deberá superar la **Aprobación Definitiva**, competencia de la Comunidad Autónoma correspondiente, en el caso de actuaciones en municipios de menos de 50.000 habitantes, o que afecten a más de un municipio. En municipios mayores y en las capitales de provincia, la aprobación definitiva correrá a cargo de la Corporación Municipal.

## 6. REQUISITOS PARA EL CORRECTO DESARROLLO DE UNA TRAMITACIÓN

La tramitación de los proyectos es un proceso largo y complejo que puede durar varios meses, incluso, en el caso de las autorizaciones o concesiones, superar un año. Para que esa tramitación se desarrolle favorablemente para el peticionario, en el plazo más breve posible, es preciso que los *entes* fundamentales del proceso: (Propiedad, Equipo Redactor y Administraciones Públicas) reúnan una serie de requisitos, que se indican a continuación.

- a) Corresponde a la **Propiedad** conocer a fondo el proceso de la tramitación específica del proyecto de que se trate. Este conocimiento debería ser lo más completo posible ya desde el inicio, cuando se contratan los trabajos de redacción del proyecto, con el fin de informar al proyectista. Sin embargo, generalmente no sucede ésto, supliendo en muchas ocasiones el Equipo Redactor la falta de conocimiento de la Propiedad. También es tarea de la Propiedad presentar la documentación ante el correspondiente Órgano de la Administración, asistir a los actos a los que haya sido convocada por ésta y responder a las alegaciones que los

afectados tengan a bien formular. Por lo general, para esto último tampoco está preparada la Propiedad, por lo que deberá ser apoyada por el Equipo Redactor.

Es evidente el interés de la Propiedad en un resultado favorable y rápido, ya que es la directamente perjudicada: ha desembolsado cantidades para la realización de los estudios previos y la redacción del proyecto; ha podido adquirir terrenos; ha podido solicitar préstamos, etc. Todos estos gastos pueden quedar sin producir fruto ante una denegación. Sin embargo hay que distinguir aquí entre los dos grandes tipos de resolución: si lo que se pretende es una simple aprobación o licencia (la Propiedad tiene derecho a ello), la denegación será tan sólo provisional, ya que podrá subsanarse mediante corrección del proyecto y, en ese caso, probablemente la responsabilidad sea exclusivamente del autor del mismo. Por el contrario, si se pretende una autorización o concesión, la denegación tendrá generalmente carácter firme; quizás no sea posible abordar las obras (en la forma en que se pretende) más que a largo plazo, cuando se hayan producido modificaciones en el marco legal y político del país. La responsabilidad debe recaer sobre la Propiedad, que ha debido ser cauta y no arriesgarse a grandes inversiones sin unas garantías mínimas de éxito.

- b) Corresponde al **Equipo Redactor**, en primer lugar, poseer la titulación y competencia legal para la redacción del proyecto en cuestión; sin que sea suficiente poseer los conocimientos adecuados para su correcta elaboración. En segundo lugar debe conocer toda la normativa que afecta a ese proyecto y cumplirla escrupulosamente. Este conocimiento ha podido ser proporcionado por la Propiedad, pero, generalmente, deberá correr a cargo del proyectista ya que ésta, probablemente, sólo conocerá el proceso de la tramitación en sus líneas más generales. Otra obligación es la de redactar formalmente el proyecto (formatos, apartados, etc.) según las exigencias específicas del Órgano de Tramitación. Por último, el Equipo Redactor debe de estar dispuesto a apoyar a la Propiedad en la tramitación; fundamentalmente en las respuestas a las alegaciones y en las exposiciones del proyecto que sea necesario hacer.

Evidentemente el Equipo Redactor está también interesado en una resolución rápida y favorable. En caso de resoluciones del primer tipo de las anteriormente expuestas resulta evidente, ya que es el principal responsable y deberá modificar el proyecto, generalmente sin compensación económica. Si la resolución corresponde al segundo tipo no suele ser responsable el proyectista, que atiende a los deseos de la Propiedad, pero en ocasiones, con una cierta labor previa de gestión ante los Organismos Públicos y exponiendo los resultados a la Propiedad, puede elaborarse una solución menos ambiciosa, pero que logre superar con éxito la tramitación, simplificándose el proceso al no tener que modificar y volver a tramitar el proyecto tras la denegación. Por estas razones la Propiedad a veces condiciona el abono de un cierto porcentaje de los honorarios al éxito en la tramitación, aunque este extremo deberá quedar claro entre ambas partes.

- c) Por último, a las **Administraciones Públicas** intervinientes habría que pedirles, en primer lugar, una coordinación entre las distintas Unidades y Servicios, para reducir al máximo los tiempos muertos de los distintos documentos en las mesas de los despachos. En segundo lugar habría que pedir una claridad, para todos los funcionarios, en lo que respecta a la normativa aplicable: lo que es de riguroso cumplimiento, lo que puede ser modificado por el proyectista bajo su responsabilidad y lo que es simplemente orientativo. Ya por último, habría que pedir que existiese un trato igualitario, sin que puedan producirse desigualdades en las resoluciones según quien sea el peticionario o los afectados. Es decir: cumplimiento estricto de la normativa en cuanto a las resoluciones del primer tipo, y no arbitrariedad en lo que respecta a las concesiones.

<b>1. OBJETO DE LA TRAMITACIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>2. TIPOS DE TRAMITACIÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>3. ENTES QUE INTERVIENEN EN LA TRAMITACIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>4. PROCESO DE LA TRAMITACIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>5. TRAMITACIÓN DE LAS FIGURAS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO</b>	<b>7</b>
<b>6. REQUISITOS PARA EL CORRECTO DESARROLLO DE UNA TRAMITACIÓN</b>	<b>9</b>