

ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
Sección : 001  
CASTILLA-LEON

C/ ANGUSTIAS S/N  
55820

Número de Identificación Único: 47186 33 3 2005 0103170

Procedimiento:  
PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000198 /2001

Sobre ACCION ADMINISTRATIVA Y ACTO ADMINISTR.

De D/ña. CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS DE INGENIEROS TECNICOS  
DE MINAS DE ESPAÑA

Representante: FRANCISCO JAVIER GALLEGO BRIZUELA

Contra D/ña. CONSEJERIA DE FOMENTO  
Representante:

ILTRE. COLEGIO DE PROCURADORES  
DE LOS TRIBUNALES DE VALLADOLID

01 MAR 2006

FECHA DE NOTIFICACIÓN

SENTENCIA N° 353

ILUSTRISIMOS SEÑORES :

**Presidente:**

DON ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO

**Magistrados:**

DON JESÚS BARTOLOMÉ REINO MARTINEZ

DON FELIPE FRESNEDA PLAZA

En Valladolid, a 17 de febrero de dos mil seis.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid,  
integrada por los Magistrados citados al margen, en virtud de  
la potestad conferida por la soberanía popular y en nombre del  
Rey, formula la siguiente

S E N T E N C I A

Visto el recurso contencioso administrativo seguido a  
**instancia del** CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIO DE INGENIEROS  
TECNICOS DE MINAS DE ESPAÑA, representado por el Procurador de  
los Tribunales don Francisco Javier Gallego Brizuela y  
defendido por el Letrado don Concepción Jiménez Shaw, **contra**  
el Decreto 254/2000, de 30 de noviembre, de la Consejería de



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

la Junta de Castilla y León, por la que se dispone la aplicación de la Instrucción para proyecto, construcción y explotación de obras subterráneas para el transporte terrestre (IOS-98), a las obras promovidas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León; **ha sido parte demandada** la ADMINISTRACION AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON, representada y defendida por Letrado de sus Servicios Jurídicos.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

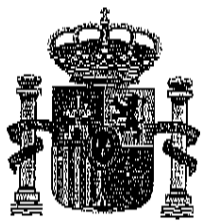
**PRIMERO.-** Interpuesto y admitido el presente recurso, y recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo la correspondiente demanda, en la que, tras hacer una exposición de hechos y alegar fundamentos de derecho que consideró aplicables, suplicó que se dictara sentencia anulatoria de la disposición impugnada. Todo ello con imposición de costas a la administración demandada. Por medio de otrosí se solicitó el recibimiento a prueba.

**SEGUNDO.-** El Letrado de la Administración Autónoma contestó a la demanda negando los hechos de la misma en cuanto se opongan, contradigan o no coincidan exactamente con los derivados del expediente administrativo; tras exponer los fundamentos de derecho que entendió de aplicación al caso terminó suplicando la desestimación del recurso con expresa imposición de costas al recurrente.

**TERCERO.-** Recibido el recurso a prueba y practicadas, con el resultado que obra en autos, las admitidas a las partes, se abrió el período de conclusiones. Presentados por las partes sus respectivos escritos quedaron los autos conclusos, señalándose para votación y fallo el día 14 de febrero de 2006.

**CUARTO.-** En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones marcadas por la Ley.

**VISTO,** siendo Ponente el Ilustrísimo Señor Magistrado don Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en este recurso el Decreto 254/2000, de 30 de noviembre, de la Consejería de la Junta de Castilla y León, por la que se dispone la aplicación de la Instrucción para proyecto, construcción y explotación de obras subterráneas para el transporte terrestre (IOS-98), a las obras promovidas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La parte recurrente ejercita una pretensión meramente anulatoria que apoya en los siguientes argumentos:

a) dado el contenido de la disposición, que abarca materias tan heterogéneas como seguridad en obras subterráneas que exigen el empleo de técnica minera, prevención de riesgos laborales, uso de explosivos e impacto medioambiental, y ello referido tanto a carreteras como a infraestructuras ferroviarias, se alega que falta habilitación legal -fundamentalmente en materia ferroviaria-, invasión de competencias exclusivas del Estado, y existencia de vicios de competencia -fundamento jurídico V de la demanda-.

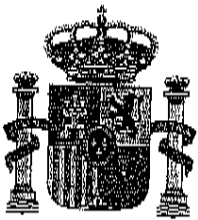
b) ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado -fundamento VI-.

c) falta de audiencia de Corporaciones Profesionales representativas de intereses de técnicos en Minas (Ingenieros Técnicos y Superiores)-fundamento VI-.

d) ausencia de informes y estudios previos en el procedimiento de elaboración -fundamento VIII-.

e) lo que en el fundamento IX de la demanda se denomina "cuestiones que plantea la ISO-98 desde un punto de vista técnico".

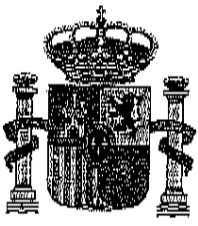
La Administración se opone a esta pretensión y emplea argumentos concretos en respuesta de las alegaciones que la sustentan, afirmando de principio que no estamos ante una norma nueva sino ante una mera trasposición de una disposición estatal sometida ya a los preceptivos trámites de procedimiento que, además, ha sido convalidada en primera instancia jurisdiccional por sentencia dictada el día 12 de junio de 2001 por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

**SEGUNDO.-** La primera precisión que debe hacerse al planteamiento de la parte actora es que los vicios de forma que se alegan solo pueden ser examinados en relación con el Decreto autonómico impugnado y no respecto del procedimiento de elaboración de la Orden del Ministerio de Fomento de 19 de noviembre de 1998 que aprueba la Instrucción estatal que constituye su objeto -del Decreto autonómico- y que persigue declarar su aplicación en las obras subterráneas de transporte terrestre promovidas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Así, ya en el Auto dictado el día 20 de mayo de 2005 para denegar la medida cautelar instada por la actora con apoyo en la decisión del Tribunal Supremo, de anular esa Orden Ministerial en sentencia de 20 de enero de 2005, que revocó la dictada en instancia por la Sala de la Audiencia Nacional, se vino a decir que el vicio de competencia de la norma estatal no afectaba, como tal, a la norma autonómica pues había sido dictada por la Junta de Castilla y León y no por un Consejero (la norma estatal fue aprobada por Ministro y no por Consejo de Ministros como entendió el Tribunal Supremo).

Del mismo modo debe decirse, respecto de la postura que la Administración autonómica mantiene en su escrito de contestación a la demanda, que cualquiera que sea el contenido de la disposición general impugnada -declaración de aplicabilidad en obras de la Comunidad Autónoma del contenido técnico de una norma estatal, o creación del propio contenido técnico- lo cierto es que la Junta de Castilla y León ha aprobado una disposición general propia que, como tal y en la medida en que sea necesario -extremo que luego analizaremos-, debe quedar sujeta a la normativa interna de elaboración, concretamente al contenido del artículo 49 del Decreto Legislativo 1/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, complementada, de acuerdo con su disposición adicional cuarta, con la legislación del Estado - artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno-, que en definitiva y por lo que aquí interesa en función de las alegaciones de la demanda, serían el dictamen órgano consultivo, el trámite de audiencia de Corporaciones, y los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad. Esta



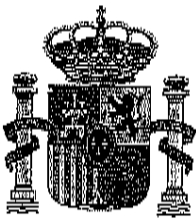
ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

precisión se hace destacando que no estamos ante una norma estatal de obligado cumplimiento para la Comunidad Autónoma, sino ante una decisión voluntaria de aplicación interna, es decir, que la Junta de Castilla y León no tenía obligación de trasponerla a su elenco normativo y, por tanto, lo que hace es aprobar una norma propia, aunque copiando contenido.

**TERCERO.-** Esta Sala considera que debe hacerse examen preferente de los defectos de forma que se imputan al proceso de elaboración de la disposición general, dejando para un momento posterior, si fuese necesario, el examen de vicios de competencia y los relativos al contenido técnico del Decreto.

En lo que atañe a la supuesta ausencia de dictamen preceptivo del órgano consultivo, que por razones cronológicas sería el Consejo de Estado al haber sido creado con posterioridad el Consejo Consultivo de la Comunidad, lo primero que debe decirse es que no es válida la afirmación que se contiene en el expediente administrativo y en el escrito de contestación a la demanda sobre la falta de necesidad del mismo por causa de haber sido emitido ya en el trámite de elaboración de la Orden Ministerial, y ello por una doble razón: 1º) la ya dicha sobre el carácter de norma propia del Decreto, nueva y distinta de la Orden Ministerial que incorpora, hasta el extremo de que el órgano competente para su elaboración es evidentemente distinto; 2º) la que expone la actora sobre la inexistencia de ese dictamen respecto de la Orden Ministerial.

Dicho esto, será necesario examinar si en el caso del Decreto impugnado ese específico trámite debió ser observado por razón de la normativa aplicable, cuestión sobre la que nada dice el escrito de contestación a la demanda. Pues bien que dicho informe era necesario es tan obvio como claro es el contenido de los artículos 22.2º y 23.2º de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado (que transcribe la demanda en su fundamento de derecho VI), pues no en vano estamos ante una disposición general dictada por la Comunidad Autónoma de Castilla y León en ejecución o desarrollo de la Ley de Carreteras de la Comunidad -Ley 2/1990- pues afecta claramente al contenido de los artículos 10 y siguientes de la misma. Y si el dictamen era preceptivo a



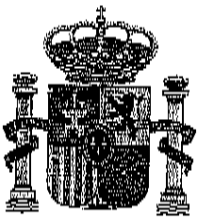
ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

tenor de estos preceptos y de la jurisprudencia constitucional (STC 204/1992, de 26 de noviembre) y del Tribunal Supremo (STS de 20 de julio de 2001 y de 25 de febrero de 2002), cobra virtualidad el contenido de los artículo 24.1,b) de la Ley estatal 50/1997, ya citada, que exige ese dictamen en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

**CUARTO.-** No obstante la concurrencia de este vicio, debemos analizar también la respuesta debe darse a la alegación relativa a la falta de trámite de audiencia de Corporaciones Profesionales representativas de intereses de técnicos mineros -el recurrente es el Consejo Superior de Colegios de Ingenieros Técnicos de Minas de España-, que se dice preceptivo a tenor del artículo 24 de esa Ley estatal 50/1997, cuestión que el escrito de contestación a la demanda analiza y rechaza únicamente desde la perspectiva de que ya habría sido observado en el procedimiento de elaboración de la Orden Ministerial que aprobó la Instrucción, es decir en la misma forma que ya hemos rechazado al analizar la falta de dictamen del Consejo de Estado.

Dicho trámite de audiencia se considera necesario en la demanda desde el momento en que el contenido de la disposición afecta a la actividad minera, concepto que de acuerdo con el Real Decreto 1389/1997, de 5 de septiembre, sobre disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en las actividades mineras, engloba "cualquier obra de perforación o excavación de túneles o galerías, cualquiera que sea su finalidad". Además, se cita y transcribe un Dictamen del Consejo de Estado (3837/96/3240/96/ML) que delimitaba lo que debería entenderse por técnica minera en relación con el específico procedimiento de elaboración de túneles. Sobre tal base se afirma que los intereses de los Ingenieros Técnicos de Minas eran evidentes, tal y como se desprende del Informe del Servicio de Planificación, Programación y Estudios de la Consejería de Fomento, obrante a los folios 1 a 3 del expediente administrativo.

Desde este planteamiento y partiendo de que se trata de un Colegio Profesional de carácter no voluntario y que representa intereses de carácter general o corporativo, con



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

cita de abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la necesidad de la audiencia de éstos, afirma que el vicio concurre y que el Decreto debe ser anulado.

Pues bien, la evidencia y claridad de los argumentos desarrollados por la parte recurrente hace innecesaria cualquier otra precisión sobre esta cuestión pues no cabe duda a la Sala sobre el hecho de que intereses directos de los Ingenieros Técnicos de Minas estaban en juego con la aprobación de la norma.

**QUINTO.-** La concurrencia de estos dos vicios esenciales en el procedimiento de elaboración de la disposición impugnada, determina que deba ser anulada por el juego del artículo 62.2º de la Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento 30/1992, ello sin necesidad de analizar los demás vicios sustantivos denunciados.

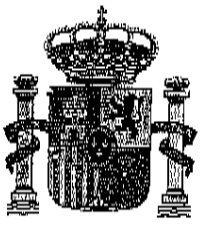
**SEXTO.-** La naturaleza de los vicios denunciados, que integran una causa de nulidad de pleno derecho, determina que deba hacerse imposición de las costas a la Administración, ello en aplicación de los artículos 81.2º y 131 de la Ley de la Jurisdicción.

**VISTOS** los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

### F A L L A M O S

Que **ESTIMAMOS** el presente recurso contencioso administrativo, registrado con el número 198/2001, interpuesto por el Consejo Superior de Ingenieros Técnicos de Minas de España contra el Decreto 254/2000, de 30 de noviembre, de la Junta de Castilla y León y **ANULAMOS** dicha disposición por su disconformidad con el ordenamiento jurídico. Todo ello haciendo especial imposición de las costas del mismo a la Administración demandada.

Así por esta nuestra Sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

**PUBLICACION.**-Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que en ella se expresa en el mismo día de su fecha, estando celebrando sesión pública la Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de lo que certifico.