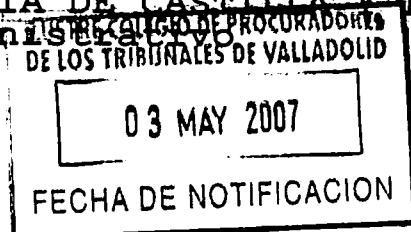




TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
Sección : 001  
VALLADOLID

65583  
C/ ANGUSTIAS S/N



Número de Identificación Único: 47186 33 3 2006 0101562

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000655 /2006

Sobre ADMINISTRACION AUTONOMICA

De: CONSEJO SUPERIOR COLEGIO INGENIERIA MINERA  
Representante: CONCEPCION JIMENEZ SHAW

Contra: CONSEJERIA DE ECONOMIA, COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y  
PUERTOS  
Representante: LETRADO COMUNIDAD, MAITE VALIENTE LOPEZ

SENTENCIA N° 756

ILMOS. SRES.:

**PRESIDENTE:**

DON ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO

**MAGISTRADOS:**

DON JESUS BARTOLOME REINO MARTINEZ

DON FELIPE FRESNEDA PLAZA

En Valladolid, a 27 de abril de dos mil siete.

Visto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, constituida en Sección integrada por los Magistrados expresados al margen, el presente recurso contencioso administrativo registrado con el número 655/2006, y en el que se impugna

La Instrucción 1/2006, relativa a las competencias en la redacción de proyectos para la ejecución de sondeos de aguas subterráneas.

Han sido partes:

Como actora: EL CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS DE LA INGENIERIA TECNICA MINERA, representado por el Procurador de los Tribunales don Francisco Javier Gallego Brizuela y defendido por la Letrada doña Concepción Jiménez Sahw.

613/06



Como demandada: LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON, representada y defendida por Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Como codemandada: EL COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, representado por el procurador de los tribunales don Fernando Velasco Nieto y defendido por la Letrada doña Maite Valiente López

#### 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 Instrucción impugnada. Todo ello con imposición de costas a la administración demandada. No se solicitó el recibimiento a prueba ni la celebración de vistas, pero sí la presentación de conclusiones escritas.

**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. Se solicitó el recibimiento a prueba.

El mismo escrito fue presentado por la representación del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, en el que se solicitó la desestimación del recurso con imposición de costas a la parte recurrente.

**TERCERO.-** No solicitado el recibimiento a prueba ni la celebración de vistas en este recurso, se abrió el periodo de conclusiones y, presentados por las partes sus respectivos escritos, se declararon los autos conclusos y se señaló para votación y fallo el día 27 de abril de 2007.

**QUINTO.-** En la tramitación del presente recurso se han observado los trámites marcados por la Ley aunque no los plazos en ella fijados dado el volumen de trabajo y la pendencia que existe en la Sala.

El orden de despacho y decisión de este proceso resulta de dar cumplimiento a las previsiones del artículo 66 de la Ley de la Jurisdicción.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO



**PRIMERO.-** Se impugna en este recurso la Instrucción 1/2006, relativa a las competencias en la redacción de proyectos para la ejecución de sondeos de aguas subterráneas.

La parte actora solicita la nulidad de la Instrucción por entender que trasciende del mero ámbito interno o doméstico administrativo y lejos de limitarse a dar órdenes de actuación a subordinados jerárquicos tiene un claro carácter normativo pues, al admitir en forma genérica la competencia de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos para la elaboración de todo tipo de Proyectos de sondeos de aguas subterráneas, incide abiertamente y contra legem en la delimitación de competencias de la ingeniería técnica minera, produciendo efectos "ad extra", y ello sin que haya sido objeto de publicación.

La Administración de la Comunidad Autónoma se opone a la demanda afirmando que se trata de un documento organizativo, de carácter interno y administrativo, cuya única función es la de homogeneizar criterios de actuación en el ámbito de las competencias que le son propias a la Dirección General de Energía y Minas, razón por la que carece de carácter reglamentario y su publicación es innecesaria.

El Colegio Profesional codemandado reitera el argumento de que la Instrucción no tiene carácter normativo ya que al admitir, con carácter doméstico o interno, que los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos puedan elaborar y firmar Proyectos de sondeo de aguas subterráneas no está innovando el ordenamiento jurídico en materia de competencias al no incidir en la esfera de los administrados pues está referida a actuaciones de la Administración. A continuación hace un análisis de los principios básicos para la delimitación competencial en relación con la exclusividad de las ingenierías mineras, realizando una diferenciación entre aguas contempladas o no en la legislación minera para referir su competencia a las primeras.

**SEGUNDO.-** La problemática expuesta y la necesidad de determinar la naturaleza de la Instrucción impugnada nos conduce a que debamos analizar cuál sea la diferencia entre las Instrucciones y las disposiciones de carácter reglamentario, punto en el que deberemos acudir a la ya dicho por esta Sala al respecto y en función de doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

Así, en sentencia de esta Sala dictada el día 19 de mayo de 2006 al resolver el recurso nº 1584/2000 decíamos: <<Eso sentado y como primera vía de respuesta al primer asunto está la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional de 19 de febrero de 1996 (26/1986) que dice sobre las Instrucciones: "Aunque se trata de algo elemental y de pacífica aceptación, es conveniente referir aquí que las

denominadas instrucciones (al igual que las Circulares) no alcanzan propiamente el carácter de fuente de Derecho, sino tan sólo el de directivas de actuación que las autoridades superiores imponen a sus subordinados en virtud de las atribuciones propias de esa jerarquización, no siendo una especial manifestación de la potestad reglamentaria, cuyos efectos jurídicos consisten en su cumplimiento por los destinatarios, incurriendo en responsabilidad disciplinaria caso contrario, y sin que sea menester su publicación, como se requiere si de verdaderas normas reglamentarias se trata, bastando que la Instrucción llegue a conocimiento del inferior jerárquico al que se dirige. Insistiendo en el punto relativo a la publicación, hay que recordar también que la misma se exige, en el "Boletín Oficial del Estado", para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones de carácter general, ya que así está previsto en el art. 132 LPA".

Y en su sentencia de la Sala Primera de 20 de marzo de 1990 el referido Tribunal, haciendo mención a la sentencia 26/1986, introduce un elemento definidor a mayores de la Instrucción cuando repara en quiénes son sus destinatarios y qué condición tienen: así y para el caso de las relaciones de sujeción especial (empleados de la Administración) sigue conceptuando a las Instrucciones como auténticas órdenes o mandatos a cumplir por sus destinatarios, sin aguardar acto concreto de alguno de aplicación.

La segunda vía de respuesta la ofrece la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así y en su sentencia de 30 de julio de 1996 la Sala 3ª dice (fundamento de derecho segundo): "En efecto, no es posible identificar la noción de disposición general con el de "la disposición administrativa que afecte a los ciudadanos en su condición de administrados" o con los Reglamentos "jurídicos", como normas de actuación dictadas para todos y relativos a las llamadas relaciones de supremacía general, sino que también los denominados Reglamentos "administrativos", en terminología académica de ascendencia germánica, ad intra, de carácter orgánico o referidos a relaciones de supremacía especial, son disposiciones normativas; unos y otros son normas jurídicas, disposiciones generales, que se integran el ordenamiento jurídico. Y sólo merecen la consideración de instrucciones o circulares aquellas directivas de actuación u ordenes generales que no innovan propiamente el ordenamiento jurídico y que, como manifestación de la jerarquía administrativa, están dirigidas a órganos que se encuentran en una relación de esta naturaleza respecto de quien las imparte, como resulta, asimismo, del artículo 18 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado ...; de manera que tales instrucciones o circulares sólo obligan en función de la obediencia propia e inherente a dicha jerarquía administrativa y no como consecuencia de que formen parte del ordenamiento jurídico".>>

También ha de traerse a colación la reciente sentencia de la Sección 7ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fecha

21 de junio de 2006, dictada en el recurso de casación nº 3837/2000, en la que se dice <<El carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende solo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión.

Esto último comporta que, cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u ordenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJ/PAC.

En este segundo caso se tratará, como apunta el recurso de casación, de simples directrices de actuación, dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos. Y, paralelamente, la correspondiente decisión tendrá una eficacia puramente interna y carecerá de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse, las cuales podrán combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten. Esa polémica Circular número ... fue dictada con ese único valor de instrucción y orden de servicio.

Su propia denominación de "Circular" pone de manifiesto que no se trata de una norma reglamentaria con eficacia externa más allá del ámbito propio de la organización administrativa, ya que dicha expresión es una de las que la práctica administrativa y la doctrina utiliza para referirse a esas manifestaciones de mero poder administrativo doméstico. Por dicha razón, solo puede ser valorada como representativa de una orden jerárquica, relativa a un determinado criterio de interpretación y aplicación jurídica y dirigida a sus subordinados por el Director ..., para que lo apliquen en los actos que hayan de dictar sobre la materia a que se refiere dicha Circular; y que no excluye, como ya se ha dicho, la impugnación de la validez de ese criterio, que podrá plantearse a través de los recursos que se interpongan contra los concretos actos administrativos que realicen su aplicación.>>

**TERCERO.-** Pues bien, desde esta perspectiva debe ser analizada la problemática objeto del recurso y lo primero que ha de decirse es que del expediente administrativo deriva que la Instrucción tiene su origen -documento nº 1- en un intento de homogeneizar criterios en todos los Servicios Territoriales competentes por razón de la materia y el territorio sobre "la delimitación de competencias para redactar, suscribir y/o

aprobar Proyectos de ejecución de Sondeos y Alumbramiento de Aguas Subterráneas, diferenciando, especialmente, los sondeos precisos para el abastecimiento de aguas a poblaciones de los demás que precisan aprobación administrativa previa". De este punto de partida nos encontraríamos nominalmente ante una Instrucción de carácter interno que, para una concreta materia, fija directrices de actuación a observar por sus destinatarios y que, por tanto, carecería de carácter normativo.

Sin embargo, analizando el concreto contenido, alcance y significado de la Instrucción, cuando dice que "la redacción y firma de proyectos para la ejecución de sondeos de aguas subterráneas pueden ejercitarla los Ingenieros de Canales, Caminos y Puertos al igual que cualquier otro técnico capacitado oficialmente", debemos admitir que lo que está haciendo realmente es incidir en el ámbito competencial atribuido por la normativa que cita en sus antecedentes y que le viene a servir de motivación o justificación: fundamentalmente la Ley de Minas y el Reglamento General del Régimen de la Minería. Y decimos esto por cuanto su alcance final es en exceso genérico al venir referido a "proyectos para la ejecución de sondeos de aguas subterráneas", razón por la que quedan incluidos en su contenido todo tipo de sondeos de aguas subterráneas con independencia de que tengan o no por finalidad exclusiva el abastecimiento de aguas a poblaciones, también las termales o mineromedicinales, con independencia de que exijan o no el empleo de explosivos o, en fin, sin reparar en que puedan afectar o no a la seguridad de personas o bienes, aspectos concretos en los que la citada normativa atribuye competencia exclusiva a los titulados en Minas. De este modo no puede admitirse que los auténticos destinatarios de la Instrucción sean los subordinados jerárquicos del órgano administrativo que la dicta, ello porque produce efectos ad extra, más allá del ámbito propio de la organización administrativa. Por dicha razón, no puede ser valorada como representativa de una orden jerárquica, relativa a un determinado criterio de interpretación y aplicación jurídica y dirigida a sus subordinados, sino que debe atribuírsele el alcance normativo y, por ende, los vicios que le imputa la parte actora.

**CUARTO.-** Lo anterior determina que deba ser plenamente estimado el recurso, ello sin que se aprecie la concurrencia de ninguna de las circunstancias reguladas por el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción para llevar acabo la condena en costas que prevé el artículo 68.2º de la misma, razón por la que no se hará especial imposición de las mismas.

Vistos los artículos citados y demás de general aplicación.



## FALLAMOS

Que **ESTIMAMOS** el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Instrucción 1/2006, relativa a las competencias en la redacción de proyectos para la ejecución de sondeos de aguas subterráneas, y la **ANULAMOS** por su disconformidad con el ordenamiento jurídico. Ello sin hacer especial imposición de las costas del proceso.

No se hace especial imposición de las costas del recurso.

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