



SENTENCIA
TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: TERCERA

En la Villa de Madrid, a veintidós de Enero de dos mil cuatro.

VISTO el recurso de casación núm. 3037/2001, interpuesto por la Procuradora D^a María Gracia Garrido Entrena, en nombre y representación del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE PERITOS E INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES, con la asistencia de Letrado, contra la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso



contencioso-administrativo nº 1669/99, con fecha 19 de diciembre de 2000, sobre Orden del Ministerio de Fomento de 26 de octubre de 1999, por la que se desarrolla el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 279/1999, de 22 de febrero y contra la Instrucción de 12 de enero de 2000, de la Secretaría General de Comunicaciones para la elaboración de los proyectos de infraestructuras comunes de telecomunicaciones en edificios. Han sido partes recurridas la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS DE TELECOMUNICACIÓN representado por el Procurador D. Arturo Molina Santiago y el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE TELECOMUNICACIÓN, representado por el Procurador D. José Luis Pinto Maraboto.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo nº 1669/99, la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia de fecha 19 de diciembre de 2000, por la que desestimó el recurso interpuesto por la Procuradora Dª María Gracia Garrido Entrena, en nombre y representación del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE PERITOS E INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES, contra la Orden del Ministerio de Fomento de 26 de octubre de 1999, por la que se desarrolla el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 279/1999, de 22 de febrero y contra la Instrucción de 12 de enero de 2000, de la Secretaría General de Comunicaciones, para la elaboración de los proyectos de infraestructuras comunes de telecomunicaciones en edificios y

ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

confirmó las mismas por ser conformes a Derecho.

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE PERITOS E INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES recurso de casación, que la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional tuvo por preparado mediante providencia de fecha 20 de marzo de 2001, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previn emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, comparecieron en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y, con fecha 27 de abril de 2000, el recurrente presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó que se declarase haber lugar al mismo, casándose y revocándose la sentencia recurrida, y que se dictara otra por la que se estimase el recurso contencioso-administrativo.

CUARTO.- La Sala, por providencia de fecha 26 de septiembre de 2002, admitió el recurso de casación. Por providencia de fecha 24 de octubre de 2002, se ordenó entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS DE TELECOMUNICACIONES y el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE TELECOMUNICACIONES), a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que efectuaron en escritos presentados, respectivamente, los días 25 de noviembre, 3 de diciembre y 27 de noviembre de 2002, en los que expusieron los razonamientos que creyeron oportunos y solicitaron se dictara sentencia declarando no haber lugar al recurso de casación y confirmando el fallo de la Sentencia recurrida, con imposición de las costas a la parte recurrente.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

QUINTO.- Por providencia de fecha 21 de noviembre de 2003, se designó Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, y se señaló este recurso de casación para votación y fallo el día 14 de enero de 2004, fecha en que tuvo lugar el acto de deliberación que continuo el día 20 de enero de 2004.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT**, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

PRIMERO.- Constituye el objeto del presente recurso de casación interpuesto por el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE PERITOS E INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES, la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 19 de diciembre de 2000, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Orden del Ministerio de Fomento de 26 de octubre de 1999, por la que se desarrolla el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 279/1999, de 22 de febrero, y contra la Instrucción de la Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Fomento de 12 de enero de 2000, para la elaboración de los proyectos de infraestructuras comunes de telecomunicaciones en edificios, que se declaran conformes al ordenamiento jurídico.

SEGUNDO.- La sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 19 de diciembre de 2000, declara la conformidad a Derecho del artículo 2.1 y del artículo 4.2 de la



Orden del Ministerio de fomento de 26 de octubre de 1999 y de la Instrucción de la Secretaría General de Comunicaciones de 12 de enero de 2000, en base a la siguiente consideración jurídica que se refiere sustancialmente en el fundamento jurídico cuarto:

"Se impugna asimismo, y por los mismos motivos, el artículo 4.2º a) de la Orden al exigir entre los requisitos a cumplir por los instaladores de telecomunicación: "Ser titulado competente o tener contratados los servicios de un profesional con dicha titulación, si se trata de personas físicas, y contar entre los componentes de su plantilla con uno o más titulados competentes, si el titular de la actividad fuere una entidad. A estos efectos, sin perjuicio de lo previsto en la legislación sobre competencias profesionales, se entenderá que son, en todo caso, titulados competentes las personas que cuenten con alguna de las siguientes titulaciones: Ingeniero de Telecomunicación, Ingeniero Técnico de Telecomunicación, Técnico Superior en Instalaciones Electrotécnicas o título equivalente y Técnico Superior en Sistemas de Telecomunicación e Informáticos o título equivalente".

La Instrucción de 12 de enero de 2000, impugnada, señala que las infraestructuras comunes para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios, como mínimo, comprenden las instalaciones para el servicio de telefonía fija y las instalaciones del servicio de telecomunicaciones por cable. Además, estas infraestructuras podrán incluir también y entre otras, en un futuro próximo, las instalaciones del bucle local vía radio y las instalaciones para la distribución punto a multipunto por microondas de programas de televisión. Es evidente que en estas infraestructuras y, por lo tanto, en los proyectos técnicos que las definen y que fijan sus características técnicas, el componente o factor esencial y de mayor importancia es el relativo a las telecomunicaciones.

Ello justifica que el técnico titulado competente en materia de telecomunicaciones para elaboración del proyecto y firma del certificado final, así como para ser instalador de telecomunicación deba ser un Ingeniero o



Ingeniero Técnico de Telecomunicaciones o cualquiera de las titulaciones previstas en el artículo 4.2º e) de la Orden, por razón de su mayor especialización, al tratarse de infraestructuras en las que lo esencial o sustantivo son las telecomunicaciones.

Es cierto que otras titulaciones, como puede ser la Ingeniería Industrial, tienen también en sus planes de estudio determinadas materias relacionadas con las telecomunicaciones y su normativa reguladora les atribuyó ciertas competencias en esta materia, no obstante hay que tener en cuenta que dicha regulación es anterior al desarrollo de las ramas específicas de ingenierías de telecomunicación, sin embargo y, en la actualidad, dada la existencia de esta rama concreta, viene justificado que para la realización de funciones de infraestructuras y proyectos estrictamente vinculados a las telecomunicaciones se exija la intervención de los Ingenieros de Telecomunicaciones."

TERCERO.- El recurso de casación se articula al amparo del motivo de casación establecido en el artículo 88.1 d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por infracción del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicable, denunciando que la sentencia de instancia vulnera el artículo 1 y el artículo 2.1 a) y b) de la Ley 12/1986, de 1 de abril, que regula las atribuciones profesionales de los Arquitectos Técnicos y los Ingenieros Técnicos, en relación con el artículo 3.5 del Decreto 148/1969, de 13 de febrero, que regula las titulaciones y especialidades de los estudios realizados en Escuelas Técnicas, y asimismo, conculca la doctrina de esta Sala expresada en la sentencia de 18 de enero de 1996, en cuanto que restringe la competencia legal para la redacción y firma de los proyectos y para la dirección de las correspondientes actividades o instalaciones dentro de sus especialidades que tienen atribuidos los Ingenieros Técnicos Industriales, entre las que se incluye la especialidad eléctrica, instaurando un monopolio de competencias profesionales que carece de justificación en atención al contenido de los estudios y a la preparación académica, científica y técnica de estos profesionales.

ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

CUARTO.- Debe estimarse la prosperabilidad del primer motivo de casación en lo que concierne a la declaración de ilegalidad de la Instrucción de la Secretaría General de Telecomunicaciones de 12 de enero de 2000, porque desarrolla y concretiza la atribución a los Ingenieros o Ingenieros Técnicos competentes en materia de telecomunicaciones para firmar los proyectos técnicos necesarios para la ejecución de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en el interior de edificios y para certificar la adecuada ejecución del proyecto, a que se refieren los artículos 2.1 y 3.2 de la Orden de 20 de octubre de 1999, exigiendo la necesidad de ostentar la titulación de Ingeniero en Telecomunicaciones, en vulneración del principio de jerarquía normativa, que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución, al carecer la Instrucción enjuiciada del rango necesario para regular las atribuciones profesionales de las distintas especialidades de los Ingenieros e Ingenieros Técnicos.

El artículo 1 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, que regula las atribuciones profesionales de los Arquitectos Técnicos e Ingenieros Técnicos, y el régimen jurídico de estos profesionales en el ámbito de sus respectivas especialidades técnicas, en congruencia, como se afirma en la Exposición de Motivos, con la formación universitaria de estos titulados, consagra en esta materia los principios de especialidad y de reserva reglamentaria, al establecer, en su apartado segundo, que se considera como especialidad cada una de las enunciadas en el 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 la Escuela de Ingeniería Técnica, de modo que corresponde al Gobierno, en su función rectora de ordenación de los estudios académicos, en desarrollo de la Ley, determinar concretamente las atribuciones competenciales de estos profesionales, sin que pueda realizar habilitaciones genéricas a los órganos inferiores de la Administración para su normación.



Dabe significarse que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en sentencia de 22 de enero de 2004 (RC 53/2002) resolviendo un recurso de casación en interés de ley, ha establecido la doctrina confirmatoria de la inhabilidad de la Instrucción de la Secretaría General de Comunicaciones de 12 de enero de 2000 para reconocer y atribuir la exclusividad de la competencia profesional en favor de los Ingenieros de Telecomunicación, porque en el momento de su publicación y entrada en vigor carecía de cobertura jurídica al no existir ninguna norma legal o reglamentaria inscrita en el bloque normativo de atribución de competencias técnicas, que permitiera determinar la competencia exclusiva y excluyente de los Ingenieros de Telecomunicación para redactar proyectos de infraestructuras comunes que faciliten o proporcionen el acceso a los servicios de telecomunicación dentro de los edificios.

Consecuentemente, en aplicación de esta doctrina procede declarar haber lugar al recurso de casación y casar la sentencia de la Sección Octava de la Audiencia Nacional de 19 de diciembre de 2000, por vulnerar el principio de jerarquía normativa y, asumiendo esta Sala del Tribunal Supremo funciones jurisdiccionales de Sala de Instancia cabe conocer de la impugnación del artículo 4.2 e) de la Orden de 26 de octubre de 1999, por la que se desarrolla el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de edificios y la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 279/1999, de 22 de febrero y de la referida Instrucción de la Secretaría General de Comunicaciones de 12 de enero de 2000, sobre personal facultativo competente en materia de telecomunicaciones para la elaboración de los proyectos de Infraestructuras comunes de telecomunicaciones en edificios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95.2 d) de la Ley matriz de esta jurisdicción contencioso-administrativa.

QUINTO.- El artículo 4 de la Orden del Ministerio de Fomento de 26 de octubre de 1999 en su apartado 2, letra e), establece que los instaladores



de telecomunicación deberán ser titulados competentes o tener contratados los servicios de un profesional con dicha titulación debiendo entenderse a estos efectos, sin perjuicio de lo previsto en la legislación sobre competencias profesionales, que son, en todo caso, titulados competentes las personas que cuenten con algunas de las siguientes titulaciones: Ingeniero de Telecomunicaciones, Ingeniero Técnico Superior en Instalaciones Electrotécnicas o título equivalente y Técnico Superior en Sistemas de Telecomunicaciones e Informáticos o título equivalente.

La Instrucción de la Secretaría General de Comunicaciones de 12 de enero de 2000, prescribe que Ingeniero o Ingeniero Técnico competente en materia de telecomunicaciones a que se hace referencia en los artículos 2º y 3º de la Orden de 28 de octubre de 1999 es un Ingeniero de Telecomunicación o un Ingeniero Técnico de Telecomunicación de la especialidad correspondiente.

SEXTO.- La defensa letrada del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE PERITOS E INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES fundamenta la pretensión de nulidad del artículo 4.2 e) de la Orden del Ministerio de Fomento en que la norma incurre en contradicción y es contraria al ordenamiento jurídico en infracción del artículo 1 del Decreto de 18 de septiembre de 1935, el artículo 1 del Real Decreto-Ley 37/1997, de 13 de junio, el artículo 2.4 de la Ley 12/1986, de 1 de abril y el artículo 3.5 del Decreto 148/1969, de 13 de febrero, por considerar que los Ingenieros Técnicos Industriales o Peritos Industriales competentes para firmar los proyectos y dirigir la ejecución de las instalaciones no pueden actuar como instaladores o ser contratados como técnicos competentes por los instaladores o empresas instaladoras, cuando además en ese listado se recoge como título válido el de Técnico en instalaciones electrotécnicas que no pasa de ser un título de formación profesional.

La pretensión de nulidad de la Instrucción de la Secretaría General de Comunicaciones de 12 de enero de 2000 se basa en que limita el criterio

MINISTERIO
DE JUSTICIA

competencial establecido en el Real Decreto 279/1999, e infringe la doctrina jurisprudencial excluyente del monopolio de las competencias profesionales.

SÉPTIMO. Debe estimarse la conformidad a Derecho del artículo 4.2 e) de la Orden del Ministerio de Fomento de 26 de octubre de 1999, que no resulta contrario al bloque normativo en materia de atribución de competencias de los Ingenieros y Técnicos Industriales integrado por el Decreto de 18 de septiembre de 1995, la Ley 12/1986, de 1 de abril y Real Decreto-Ley 37/1997, de 13 de junio y el Real Decreto 270/1999, de 22 de febrero, desde una interpretación integradora y sistemática del precepto, que evidencia que la enumeración concreta de las titulaciones que permiten determinar los titulados competentes se realiza a título ejemplarizador, sin cercenar la competencia de los Ingenieros Industriales e Ingenieros Técnicos Industriales que les confiere de modo general la legislación profesional referida.

La noción de "técnico titulado competente en materia de telecomunicaciones" que emplean el Real Decreto 279/1999 y la Orden de 26 de octubre de 1999, según se advierte en la sentencia de esta Sala de 21 de enero de 2004 no se limita -aunque, obviamente, los comprende- a los Ingenieros, superiores o técnicos, "de" Telecomunicación. En "materia de" telecomunicaciones pueden ostentar determinadas competencias otros técnicos distintos de dichos ingenieros y habrá que estar a su régimen normativo correspondiente para determinar si efectivamente las tenían y si, en virtud de dichas competencias, estaban habilitados o no para realizar uno u otros tipo de proyectos.

La "materia" de telecomunicaciones es muy amplia y, dada la creciente extensión de las comunicaciones a distancia a todos los órdenes de la actividad humana, cada vez abarca más facetas de ésta. En concreto, la actividad industrial estaba y está de manera necesaria muy vinculada a las telecomunicaciones, pues las instalaciones industriales necesariamente han



de contar con las infraestructuras (canalizaciones, circuitos, redes y otros componentes) a veces muy complejas que permiten el funcionamiento y la transmisión de las señales, internas o externas, generadas a partir de los sistemas de telecomunicación. En el plano conceptual son distinguibles los sistemas de telecomunicación en cuanto tales, por un lado, y las infraestructuras precisas en el interior de un determinado inmueble (sea destinado a la vivienda humana o a instalación industrial) para propiciar el acceso a los servicios de telecomunicación, por otro.

En el caso específico de los Ingenieros Industriales e Ingenieros Técnicos Industriales, no llega a negar que su régimen normativo específico (se refiere al Decreto de Ministerio de Instrucción Pública de 18 de septiembre de 1935) les atribuya determinadas capacidades de orden general para actuar en materia de *"comunicaciones a distancia y, en general, cuanto comprende al campo de la telecomunicación, incluidas las aplicaciones e industrias acústicas ópticas y radioeléctricas"*. Reconocimiento que no era incompatible con la existencia, en aquellas mismas fechas de las competencias propias de los Ingenieros de Telecomunicaciones.

Siendo ello así, esto es, admitida oficialmente la competencia genérica de los Ingenieros Industriales y los Ingenieros Técnicos Industriales para intervenir en proyectos relativos a la "materia de telecomunicaciones", también puede considerárseles en principio "técnicos titulados competentes en materia de telecomunicaciones", por emplear la dicción de la Orden y del Real Decreto, y, a la vista del contenido de ambas disposiciones reglamentarias, habilitados legalmente para realizar los proyectos técnicos que una y otro regulan.

Si esta idoneidad de principio se traduce o no, en cada supuesto, en capacidad profesional suficiente para redactar un determinado proyecto singular, será cuestión a decidir en función de otros factores y, eventualmente, en el seno de cada eventual litigio, pero ello en nada empece a la admisión del criterio general (los Ingenieros Industriales pueden ostentar



determinadas competencias "en materia de telecomunicaciones") y, en todo caso, desborda el marco limitado de un recurso de casación en interés de Ley cuyo designio es establecer para el futuro unas pautas generales y no tanto resolver un litigio concreto respecto del cual la situación jurídica individualizada que haya derivado de la sentencia recurrida es ya inalterable (artículo 100.7 de la Ley Jurisdiccional).

En esta misma línea, ningún obstáculo normativo había para que la idoneidad de principio de los Ingenieros Industriales se pudiera concretar respecto de las infraestructuras comunes de los edificios que son objeto de debate. Sin prejuzgar ahora la validez de la opción finalmente acogida por el titular de la potestad reglamentaria en la nueva regulación de 2003, es cierto que se trata de infraestructuras cuyo nivel de complejidad no es, cuando menos, superior al propio de las existentes en el interior algunas de las instalaciones industriales que aquéllos están capacitados para proyectar.

OCTAVO.- Procede declarar la nulidad de la Instrucción de la Secretaría General de Comunicaciones de 12 de enero de 2000, relativa al personal facultativo competente en materia de telecomunicaciones para la elaboración de los proyectos de infraestructuras comunes de telecomunicación en edificios que precisa el contenido de los artículos 8 y 9 del Real Decreto 279/1999, de 22 de febrero, que establecen que el correspondiente proyecto técnico y el certificado deberán estar firmados por un Técnico titulado competente, y lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Orden de 26 de octubre de 1999, que lo desarrolla, que concreta que este Técnico titulado debe ser un Ingeniero o un Ingeniero Técnico competente en materia de telecomunicaciones, porque al prescribir que, en razón de las características técnicas de los proyectos de infraestructuras en materia de telecomunicaciones su elaboración esté estructuralmente vinculada a las funciones encomendadas a la especialidad de los Ingenieros de Telecomunicaciones, sin perjuicio de las competencias que, de una forma general, puedan tener otras titulaciones en materia de telecomunicación, restringe la capacidad profesional de Ingenieros titulados en otras



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

especialidades igualmente hábiles vulnerando el principio de jerarquía normativa en los términos referidos en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia.

Procede, consecuentemente, estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo, debiendo anular la Instrucción de la Secretaría General de Comunicaciones de 12 de enero de 2000, al no ser conforme a Derecho en los términos fundamentados.

FALLAMOS.

Primero.- Que ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE PERITOS E INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 19 de diciembre de 2000, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 1669/1999; que casamos y anulamos

Segundo.- Que procede estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo, debiendo anular la Instrucción de la Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Fomento de 12 de enero de 2000 al no ser conforme a Derecho en los términos fundamentados.

Tercero.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales ocasionadas en primera instancia ni las originadas en el presente recurso de casación.