

Id Cendoj: 28079130032010100166
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 3
Nº de Recurso: 181/2007
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

REAL DECRETO 1027/2007, DE 20 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE INSTALACIONES TÉRMICAS EN LOS EDIFICIOS. CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS. ARTÍCULO 24 DE LA LEY 50/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL GOBIERNO. MEMORIA ECONÓMICA. TRÁMITE DE AUDIENCIA. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: ARTÍCULO 19.1 b) LJCA. LEGITIMACIÓN DE COLEGIO PROFESIONAL PARA IMPUGNAR DISPOSICIONES GENERALES QUE AFECTAN A LOS INTERESES LEGÍTIMOS DE SUS COLEGIADOS. ARTÍCULO 24 CE. DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN PARA CONTROLAR LA POTESTAD REGLAMENTARIA. DOCTRINA CONSTITUCIONAL: STC 45/2004, DE 23 DE MARZO.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a siete de Mayo de dos mil diez.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo número 01/181/2007, interpuesto por el Procurador Don Roberto Primitivo Granizo Palomeque, en nombre y representación del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES, con la asistencia de Letrado, contra el *Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio*, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios. Han sido partes recurridas la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, y el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE PERITOS E INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES, representado por el Procurador Don Isacio Calleja García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES interpuso ante esta Sala, con fecha 25 de octubre de 2007 el recurso contencioso-administrativo número 1/181/2007, contra el *Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio*, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios.

SEGUNDO.- En su escrito de demanda, presentado el 17 de marzo de 2009, la representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES recurrente, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« Que tenga por presentado este escrito de demanda y, de conformidad con los argumentos expuestos en el mismo,

a) Se estime el presente recurso contencioso-administrativo, dictándose sentencia mediante la cual se declare la nulidad de pleno derecho del *Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio*, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, por haber incurrido durante su tramitación en vicios procedimentales de carácter insubsanable o,

b) Subsidiariamente, en el supuesto que no se estimase la nulidad de pleno derecho de la totalidad de la disposición de carácter generales impugnada, se declare la nulidad de pleno derecho de los incisos de los artículos 16.1, 17.2, 19.2, 22.5 y 26.6 que directa o indirectamente se refieren a "técnico titulado competente" puesto que comporta una atribución indeterminada, siendo que esta corresponde a los ingenieros industriales . » .

TERCERO.- El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito presentado con fecha 24 de abril de 2009, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« Que, teniendo por presentado este escrito, con sus copias y documento que lo acompaña, se sirva admitirlo; tenga por formuladas las consideraciones que en él se contienen; por cumplimentado el traslado al que corresponden; y. previa la tramitación que proceda, dicte sentencia por la que se declare la desestimación del recurso y se impongan las costas al Consejo General recurrente. » .

CUARTO.- El Procurador Don Isacio Calleja García, en representación del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE PERITOS E INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES, contestó, asimismo, a la demanda por escrito presentado el 13 de mayo de 2009, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« tenga por contestada la demanda y dicte sentencia por la que desestime el recurso por ser conforme a Derecho el Reglamento impugnado; en su defecto, en caso de atender el pedimento subsidiario de la letra b) del suplico de la demanda, declare que las actividades contempladas en los concretos preceptos impugnados corresponden también a los Ingenieros Técnicos Industriales y a los Peritos Industriales. » .

QUINTO.- Por Auto de 25 de mayo de 2009 , se acordó fijar la cuantía del recurso como indeterminada y recibir el procedimiento a prueba; en cuanto al trámite de conclusiones, se acordará en el momento procesal adecuado.

SEXTO.- Por providencia de 3 de diciembre de 2009, se declara terminado y concluso el periodo de proposición y práctica de pruebas concedido, unir el dictamen presentado por el perito Sr. Hugo , y, no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se concede al representante procesal del actor el plazo de diez días para que presente escrito de conclusiones sucintas de los hechos, evacuándose dicho trámite por escrito presentado con fecha 23 de diciembre de 2009, el cual se concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« Que habiendo por presentado este escrito tenga por evacuado el trámite conferido y, de conformidad con los argumentos expuestos en el mismo,

a) Se estime el presente recurso contencioso-administrativo, dictándose sentencia mediante la cual se declare la nulidad de pleno derecho del Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio , por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, por haber incurrido durante su tramitación en vicios procedimentales de carácter insubsanable o,

b) Subsidiariamente, en el supuesto que no se estimase la nulidad de pleno derecho de la totalidad de la disposición de carácter generales impugnada, se declare la nulidad de pleno derecho de los incisos de los artículos 16.1, 17.2, 19.2, 22.5 y 26.6 que directa o indirectamente se refieren a "técnico titulado competente" puesto que comporta una atribución indeterminada, siendo que esta corresponde a los ingenieros industriales . » .

SÉPTIMO.- Por providencia de fecha 18 de enero de 2010, otorgó a las partes demandadas (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO y el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE PERITOS E INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES) el plazo de diez días para presentar sus conclusiones, evacuándose dicho trámite con el siguiente resultado:

1º.- El Procurador Don Isacio Calleja García, en representación del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE PERITOS E INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES, en escrito presentado el 26 de enero de 2010, expuso las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« tenga por evacuado el traslado para conclusiones y dicte sentencia conforme a la súplica de la

contestación a la demanda. » .

2º.- El Abogado del Estado en escrito presentado el 27 de enero de 2010, expuso, asimismo, las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« Que, teniendo por presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo; tenga por formuladas las consideraciones que en él se contienen; por cumplimentado el trámite de conclusiones escritas del procedimiento; y, previa la tramitación que proceda, dicte sentencia, en su día, en los términos interesados en el suplico de su escrito de contestación a la demanda. » .

OCTAVO.- Por providencia de fecha 25 de febrero de 2010, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat y se señaló para votación y fallo el día 4 de mayo de 2010, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto del recurso contencioso-administrativo.

El presente recurso contencioso-administrativo que enjuicamos se interpone por la representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES contra el *Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio* , por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios.

En aras de una adecuada comprensión del objeto del recurso contencioso-administrativo, procede transcribir el contenido de los *artículos 16.1, 17.2, 19.2, 22.5 y 26.6 del Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio* , recurrido:

El *artículo 16.1* establece:

« Cuando se precise proyecto, éste debe ser redactado y firmado por técnico titulado competente. El proyectista será responsable de que el mismo se adapte a las exigencias del RITE y de cualquier otra reglamentación o normativa que pudiera ser de aplicación a la instalación proyectada. » .

El *artículo 17.2* estipula:

« Será elaborada por instalador autorizado, o por técnico titulado competente. El autor de la memoria técnica será responsable de que la instalación se adapte a las exigencias de bienestar e higiene, eficiencia energética y seguridad del RITE y actuará coordinadamente con el autor del proyecto general del edificio. » .

El *artículo 19.2* refiere:

« La ejecución de las instalaciones térmicas que requiera la realización de un proyecto, de acuerdo con el artículo 15 , debe efectuarse bajo la dirección de un técnico titulado competente, en funciones de director de la instalación. » .

El *artículo 22.5* establece:

« Cuando para extender el certificado de la instalación sea necesario disponer de energía para realizar pruebas, se solicitará, a la empresa suministradora de energía un suministro provisional para pruebas por el instalador autorizado o por el director de la instalación a los que se refiere este Reglamento, y bajo su responsabilidad. » .

Y el *artículo 26.6* dispone:

« El mantenimiento de las instalaciones sujetas a este RITE será realizado de acuerdo con lo establecido en la IT 3, atendiendo a los siguientes casos:

a) Instalaciones térmicas con potencia térmica nominal total instalada en generación de calor o frío igual o superior a 5 kW e inferior o igual a 70 kW.

Estas instalaciones se mantendrán por una empresa mantenedora, que debe realizar su mantenimiento de acuerdo con las instrucciones contenidas en el «Manual de Uso y Mantenimiento».

b) Instalaciones térmicas con potencia térmica nominal total instalada en generación de calor o frío mayor que 70 kW.

Estas instalaciones se mantendrán por una empresa mantenedora con la que el titular de la instalación térmica debe suscribir un contrato de mantenimiento, realizando su mantenimiento de acuerdo con las instrucciones contenidas en el «Manual de Uso y Mantenimiento».

c) Instalaciones térmicas cuya potencia térmica nominal total instalada sea mayor que 5.000 kW en calor y/o 1.000 kW en frío, así como las instalaciones de calefacción o refrigeración solar cuya potencia térmica sea mayor que 400 kW.

Estas instalaciones se mantendrán por una empresa mantenedora con la que el titular debe suscribir un contrato de mantenimiento. El mantenimiento debe realizarse bajo la dirección de un técnico titulado competente con funciones de director de mantenimiento, ya pertenezca a la propiedad del edificio o a la plantilla de la empresa mantenedora. ».

SEGUNDO.- Sobre la alegación de falta de legitimación de la parte recurrente.

Procede, en primer término, rechazar la falta de legitimación del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES para impugnar el *Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio*, que cuestiona el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE PERITOS E INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES, basada en la alegación de que resulta improcedente la invocación del *artículo 31 del Real Decreto 1322/2000, de 7 de julio*, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales y de su Consejo General, puesto que consideramos que, conforme a lo dispuesto en el *artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial* y en el *artículo 19.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio*, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Consejo General recurrente tiene interés legítimo para recurrir una norma reglamentaria regulatoria de las condiciones técnicas básicas de bienestar e higiene, eficiencia energética y seguridad que deben cumplir las instalaciones térmicas en los edificios y de los procedimientos exigibles para su proyección, ejecución y mantenimiento, que incluye la determinación de las empresas y profesionales capacitados para desarrollar esas actividades que, potencialmente, afecta a los intereses profesionales y económicos de los colegiados para cuya defensa y promoción está habilitado legalmente.

A estos efectos, cabe recordar que la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, según se desprende de la reiterada doctrina jurisprudencial de esta Sala (STS de 14 de octubre de 2003 [R 56/2000], de 7 de noviembre de 2005 [R 64/2003] y de 13 de diciembre de 2005 [R 120/2004]), así como de la jurisprudencia constitucional (STC 65/94), implica, en el proceso contencioso-administrativo, la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto (SSTC 105/1995, de 3 de julio, F. 2; 122/1998, de 15 de junio, F. 4 y 1/2000, de 17 de enero, F. 4).

En la sentencia de esta Sala de 13 de noviembre de 2007 (RC 8719/2004), dijimos:

« El concepto de interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa, que debe interpretarse a la luz del principio pro actione que tutela el artículo 24 de la Constitución (STC 45/2004, de 23 de marzo), equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta.

Sabido es que este Tribunal Supremo reiteradamente ha declarado, según se refiere en las sentencias de 7 de abril de 2005 (RC 5572/2002) con cita de las sentencias de 29 de octubre de 1986, 18 de junio de 1997 y de 22 de noviembre de 2001 (RC 2134/1999), « que el concepto de legitimación encierra un doble significado: la llamada legitimación «ad processum» y la legitimación «ad causam». Consiste la primera en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, lo que « es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos».

Pero distinta de la anterior es legitimación «ad causam» que, de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente dicha e «implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito » ; añadiendo la doctrina científica que « esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente procesal » . Y es, precisamente, el Tribunal Constitucional quien en el Fundamento Jurídico 5º de su sentencia de 11 de noviembre de 1991 , ha dicho que « la legitimación [se refiere a la legitimación ad causam], en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso » . Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto » .

Por ello, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta en la sentencia 45/2004, de 23 de marzo , estimamos que resulta improcedente restringir el derecho de acceso a la jurisdicción del Consejo General recurrente, dada su condición de persona jurídica pública, para entablar una acción de control de la potestad reglamentaria en un ámbito regulatorio que afecta a los intereses de carácter corporativo cuya defensa ostenta.

TERCERO.- Sobre los motivos de impugnación de forma del Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio .

La pretensión de nulidad de pleno derecho del *Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio* impugnado, formulada por la defensa letrada del Consejo General recurrente, con base en la alegación de haberse dictado prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la aprobación de disposiciones de carácter general, al amparo de lo previsto en el *artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, debido a la inexistencia de memoria económica en el expediente, que justifique cuáles van a ser las sustanciales consecuencias económicas de su aplicación sobre los agentes y usuarios afectados e implicados en dicho sector, y a la inexistencia de diversos Informes previos convenientes y preceptivos para la aprobación del Reglamento, y, concretamente, del Colegio Nacional de Ingenieros del Instituto Católico de Ates e Industrias (ICAI), de la Asociación de Ingenieros Industriales del ICAI, de la Federación de Asociaciones de Ingenieros Industriales de España, del Instituto de la Ingeniería Civil de España, del Consejo Económico y Social, del Consejo Superior de Metrología y del Ministerio de Administraciones Públicas, debe ser rechazada, en cuanto que estimamos que los defectos procedimentales imputados no constituyen una infracción esencial y transcendental del procedimiento de elaboración de los reglamentos establecido en el *artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* , que tenga consecuencias invalidantes

En efecto, en lo que concierne a la denunciada inexistencia de memoria económica de la propuesta de Real Decreto del Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE), aunque observamos la insuficiencia del documento preliminar elaborado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que se limita a referir que «la Propuesta de Real Decreto no supone gasto alguno en ninguna partida presupuestaria, al tratarse de modificaciones en las exigencias técnicas del producto que no implica incremento de gasto público», este defecto formal no reviste la entidad suficiente para subsumirse en la causa de nulidad de pleno derecho a que se refiere el *artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con lo dispuesto en el *artículo 62.1 e)* del referido Cuerpo legal, en cuanto que obran en el expediente un conjunto de datos económicos relevantes aportados por la Comisión Asesora para las Instalaciones Térmicas en los Edificios, que ha contado con la participación de representantes de todas las Comunidades Autónomas, de los Consejos Generales de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales y de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales, del Consejo de Consumidores y Usuarios y representantes de las asociaciones empresariales representativas de los fabricantes de equipos de climatización, instalaciones e industria del gas, que complementan dicha memoria económica, y que permiten al Consejo de Ministros juzgar la necesidad, oportunidad y racionalidad, desde la perspectiva económica, de promover la reforma reglamentaria de regulación de las instalaciones térmicas en los edificios.

De los razonamientos expuestos, se deduce que cabe descartar que en la elaboración del Reglamento enjuiciado se infrinja la doctrina jurisprudencial formulada en la sentencia del Pleno de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2008 (RCA 53/2005), que anuda la declaración de invalidez de un reglamento, con fundamento en la vulneración del *artículo 24.1 a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* , cuando se aprecie que el cumplimiento de la

exigencia de memoria económica sea meramente formal y excluye «que se logre la finalidad querida por el legislador de que en efecto se patentice la necesidad y oportunidad del reglamento como garantía del acierto en la decisión y se valoren los costes económicos que son consecuencia de la ejecución de la medida».

Debemos, además, significar que el *Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio*, que sustituye al Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, aprobado por el *Real Decreto 1751/1998, de 31 de julio*, desarrolla prescripciones contenidas en la *Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria*, y en la *Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación*, y se justifica por la necesidad de transponer la *Directiva 2002/91 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2002*, relativa a la eficiencia energética de los edificios, cuyo objetivo es promover y fomentar el ahorro energético en el sector de las edificaciones, contribuyendo a implementar el Plan de Acción 2005-2007 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012, aprobado por el Consejo de Ministros, con la finalidad de promover la reducción de emisiones de dióxido de carbono y de otros gases de efecto invernadero, lo que revela la diversidad y complejidad de los intereses afectados.

En lo que se refiere a la denunciada inexistencia de diversos informes previos, convenientes y preceptivos, según se aduce, para la aprobación del *reglamento, estimamos que no se ha producido infracción del trámite de audiencia preceptivo, establecido en el artículo 24.1 c) de la Ley 50/1997*, de noviembre, del Gobierno, porque la participación de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley está condicionada por la existencia de un vínculo directo entre sus fines y el objeto de la disposición, lo que determina que en este supuesto no sea exigible que deban concurrir todas aquellas organizaciones profesionales y académicas de Ingenieros Industriales enumeradas por la parte recurrente, puesto que no podemos desconocer que el objeto de la norma es la regulación de las instalaciones térmicas de los edificios que sólo, con carácter residual, interesa a las condiciones generales de las funciones que pueden ejercer estos profesionales.

La extensión que se propugna del trámite de participación a otros organismos públicos y organizaciones representativas de intereses económicos, profesionales y sociales, no toma en consideración el carácter específico de la disposición reglamentaria analizada, que ha sido informada, en las diversas versiones de redacción del proyecto, como pone de relieve el Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda, recogiendo el Informe del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de 23 de julio de 2008, y se constata en el examen del expediente administrativo remitido a esta Sala jurisdiccional, por la Comisión Asesora para las Instalaciones Térmicas en los Edificios, por el Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía, Instituto de Energía Solar, Agencia de Energía de Cataluña y, entre otras asociaciones profesionales del sector, por la Asociación de Fabricantes de Equipos de Climatización (AFEC), Asociación de Fabricantes Españoles de Chimeneas Modulares (AFECH), Asociación de Empresas de Mantenimiento Integral de Edificios (AMI), Federación de Asociaciones de Mantenedores de Instalaciones de Calor y Frío (AMICYF), Asociación Española de Empresas de Energía Solar (ASENSA), Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales (COGITI/COPITI), FEGECA, Grupo de Termotecnia de la Universidad de Sevilla, Sociedad para el Estudio y Desarrollo del Gas (SEDIGAS), Confederación Nacional de Instaladores de fontanería, gas, calefacción, climatización y protección (CONAIF) y Asociación Nacional de Fabricantes e Importadores de Electrodomésticos de línea blanca (ANFEL).

Debe referirse que respecto del trámite de audiencia regulado en el *artículo 24 de la Ley 50/1.997, de 27 de Noviembre, del Gobierno*, que establece en su apartado 1.c), párrafo primero, que: "Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición", esta Sala ha declarado en la sentencia de 21 de junio de 2004 (RC 70/2000), acogiendo la doctrina expresada en las precedentes sentencias de 22 de Enero de 1.998, 13 de Noviembre de 2.000, 24 de Octubre de 2.001 y 23 y 26 de Septiembre de 2.003, que el trámite de audiencia ha de calificarse como participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general "preceptivamente impuesta" y que "requiere en el órgano que instruye una actividad configurada técnicamente como carga, concretada en la llamada de las organizaciones y asociaciones que necesariamente deben ser convocadas pues, en otro caso, el procedimiento podría quedar viciado o incluso la disposición resultante podría estar incurso en nulidad", debiendo distinguir que la audiencia es preceptiva para Asociaciones que no sean de carácter voluntario, pero no cuando se trata, de asociaciones voluntarias de naturaleza privada, que, aunque estén reconocidas por la Ley, no ostentan "por Ley" la representación a que aquel precepto se refiere, pues es este criterio el que traduce con mayor fidelidad el ámbito subjetivo de aquel precepto.

En este sentido, cabe consignar que en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de 24 de noviembre de 2009 (RCA 189/2007), rechazamos la pretensión de nulidad basada en la violación del artículo 24.1 c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre , con los siguientes razonamientos:

« El artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno requiere que "elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los represente, y cuyos fines guarden relación con el objeto de la disposición".

En el caso de autos, el Real Decreto impugnado fue enviado para su conocimiento y alegaciones a la Comisión Nacional de Energía, quien remitió el proyecto al Consejo Consultivo de Electricidad, en el que está presente la entidad actora, para alegaciones. La objeción que se plantea es que con posterioridad a dicho trámite el texto de la norma fue modificado en un aspecto esencial, como lo era el período transitorio que antes estaba contemplado en la disposición transitoria tercera , con lo que dicha modificación no fue sometida al trámite de audiencia.

El recurso debe ser desestimado por varias razones. En primer lugar, por la falta de entidad de la modificación que se denuncia respecto al texto sometido a información pública. En numerosas ocasiones hemos tenido la oportunidad de subrayar que para que una alegación semejante pueda fructificar es preciso que la modificación del texto finalmente aprobado respecto del sometido a información pública sea fundamental y no accesoria, así como que la misma no pueda entenderse que es precisamente una modificación consecuencia de las alegaciones y observaciones formuladas en dicho trámite. Un supuesto de esa naturaleza y que fue estimado recientemente por esta Sala se produjo con ocasión del recurso de la ahora actora contra el Real Decreto 1767/2007, de 28 de diciembre (Sentencia de 21 de octubre de 2.009, RO 13/2008).

En el caso presente la modificación que se denuncia es la supresión de un determinado plazo transitorio previsto en la disposición transitoria tercera del proyecto:

"Disposición transitoria tercera. Sistemas de telegestión y discriminación horaria en punto tipo 5 .

Sin perjuicio de la obligación de cumplimiento del resto de los requisitos dispuestos en el presente Real Decreto y sus Instrucciones Técnicas Complementarias, hasta el 1 de enero de 2.010 , podrán instalarse equipos no dotados con funciones de telegestión pero con capacidad para registrar un mínimo de 3 periodos de discriminación horaria programables según calendario."

Pues bien, no puede considerarse que tal supresión sea una transformación substancial del texto del Real Decreto, por mucho que dicho período pueda resultar, según la actora, de gran importancia. Dicha supresión se produce en el marco de un amplio régimen transitorio contenido en cuatro disposiciones transitorias, con diversas previsiones relativas a los puntos de medida de tipo 5 . En tal contexto y habiendo sido sometido dicho régimen transitorio en su conjunto al trámite de información pública no puede objetarse que la supresión de un determinado período transitorio para un cierto tipo de equipos constituya una variación substancial de Real Decreto que obligue a que sea sometido a un nuevo trámite de información pública.

Pero es que, además, concurren en el presente caso circunstancias que llevan a la conclusión inequívoca de que la citada supresión del referido plazo fue objeto de alegaciones por parte de la actora y de que tales alegaciones fueron conocidas por la Administración, por lo que la queja de la Asociación recurrente carece de todo fundamento. En efecto, por un lado la actora formuló una protesta por la supresión de la antigua disposición transitoria tercera directamente al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en escrito que tuvo su entrada el 24 de julio de 2.007 (folio 432 del expediente). Asimismo, mediante comunicación interna de esa misma fecha, el Ministerio de Economía formuló observaciones al texto del precepto, comentando precisamente los problemas de la supresión de esa disposición transitoria, objeciones que fueron respondidas por el Ministerio de Industria (folios 425 y ss. del expediente).

Finalmente, la actora se dirigió al Consejo de Estado, quien le otorgó trámite de audiencia, y ante el que formuló la susodicha queja (folio 345 del expediente; de igual forma procedió también Iberdrola, S.A.U.). El Consejo de Estado trató la cuestión en su informe, descartando que constituyera una infracción procedimental si dicho cambio quedaba debidamente justificado en el expediente. Lo importante, a los efectos que ahora importan, es que el Ministerio conoció también a través del Consejo de Estado la propuesta de la actora, coincidente con observaciones análogas de otros sujetos, con tiempo para haberla

considerado.

De lo anterior se deduce que, aun fuera del trámite oficial de información pública, lo cierto es que la parte tuvo ocasión para alegar de forma útil ante la Administración sobre los inconvenientes y perjuicios que podría causar en su opinión la supresión de dicha disposición transitoria, por lo que en ningún caso puede alegar indefensión . » .

Asimismo, carece de eficacia invalidantes la alegación de que el proyecto del Real Decreto analizado no ha sido informado previamente por el Ministerio de Administraciones Públicas, como exige el *artículo 24.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* , por afectar la norma reglamentaria a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como refiere la observación del Consejo de Estado, formulada en su Dictamen de 19 de julio de 2007, puesto que del examen del expediente administrativo se constata que el proyecto referido fue evaluado, desde la perspectiva competencial, por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio proponente, que expone que para su aplicación deberá ser desarrollado por las Comunidades Autónomas, que han intervenido activamente en el procedimiento de elaboración, y, asimismo, se observa que fue remitido el 22 de junio de 2007 por el Ministro de Industria, Turismo y Comercio a la Secretaría General para la Administración Pública, con la finalidad de recabar la aprobación previa del Ministro de Administraciones Públicas exigida por el *artículo 67.4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de Administración General del Estado* (folio 597), constando su aprobación sin objeciones por el Ministro de Administraciones Públicas por resolución de 28 de junio de 2007 (folio 599).

CUARTO.- Sobre los motivos de impugnación de fondo del Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio .

El motivo de impugnación formulado contra los incisos considerados de los *artículos 16.1, 17.2, 19.2, 22.5 y 26.6 del Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio* , por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, fundamentado en la infracción del principio de reserva de Ley, en relación con las competencias profesionales de los Ingenieros Industriales, no puede ser acogido, puesto que consideramos que los preceptos reglamentarios impugnados, que se limitan a determinar que en aquellas instalaciones térmicas que, en función de su importancia, requieran de la realización de un proyecto, éste debe ser redactado y firmado por «técnico titulado competente» (*artículo 16.1 RITE*), que la memoria técnica exigible según la potencia térmica a instalar, será elaborada por «técnico titulado competente» (*artículo 17.2 RITE*), que la ejecución de las instalaciones térmicas debe efectuarse bajo la dirección de «un técnico titulado competente» (*artículo 19.1 RITE*), que, en relación con el control de las instalaciones térmicas, podrá solicitarse un suministro provisional por el director de la instalación para la realización de pruebas a los efectos de extender un certificado de la instalación (*artículo 22.5 RITE*), y que el mantenimiento de las instalaciones, en concretos supuestos, debe realizarse bajo la dirección de un «técnico titulado competente» (*artículo 26.6 RITE*), no están atribuyendo competencias a unos Ingenieros cualificados por la especialidad de sus estudios académicos, excluyendo a otros, en la medida en que las disposiciones analizadas, desde la perspectiva de la regulación de las atribuciones profesionales, tiene un carácter neutro, en cuanto que no restringe el ejercicio de una profesión titulada determinada.

En efecto, estimamos que es precisamente la tesis argumental que propugna la defensa letrada del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES recurrente, consistente en pretender que las disposiciones reglamentarias enjuiciadas se completen con la referencia a la intervención «tan sólo del Ingeniero Industrial» podría vulnerar el principio de reserva de *Ley reconocido en el artículo 36* de la Constitución, puesto que, como aduce el Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda, «las normas cuestionadas no pueden considerarse que sean atributivas de competencias o que excluyan de las mismas a ninguna profesión o titulación específica», pues se limitan a establecer que «las funciones que citan serán ejercitadas por los técnicos que en su caso sean competentes, es decir, por quienes las normas correspondientes tengan establecido o puedan establecer en el futuro que son los técnicos competentes».

Por ello, entendemos que la falta de concreción del Ingeniero competente, que se imputa a las disposiciones reglamentarias enjuiciadas, no es contraria a la invocada doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 19 de noviembre de 2007 (RCA 200/2005), en la que, en relación con el significado del principio de reserva de *Ley establecido en el artículo 36* de la Constitución, y la determinación del ámbito que corresponde a la potestad reglamentaria respecto de la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas, con cita de precedentes sentencias, dijimos:

« [...] la decisión constitucional de reservar a la ley en sentido estricto, a la ley formal emanada del

poder legislativo, la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas (artículo 36 CE), comporta, a la luz de las sentencias del Tribunal Constitucional números 83/1984, 42/1986, 93/1992 y 111/1993 , que deba ser ese producto normativo, sin que sean admisibles otras remisiones o habilitaciones a la potestad reglamentaria que las ceñidas a introducir un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley, el que regule: a) la existencia misma de una profesión titulada, es decir, de una profesión cuya posibilidad de ejercicio quede jurídicamente subordinada a la posesión de títulos concretos, b) los requisitos y títulos necesarios para su ejercicio y c) su contenido, o conjunto formal de las actividades que la integran; y todo ello porque el principio general de libertad que consagra la Constitución en sus artículos 1.1 y 10.1 autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas, y porque el significado último del principio de reserva de ley, garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos." (Sentencia de esta Sala de 17 de marzo de 1.997 -recurso 720/1.993 -)

[...]

De modo sintético, el principio de reserva de ley establecido en el artículo 36 de la Constitución para el ejercicio de las profesiones tituladas, podríamos enunciarlo, a tenor de las sentencias del Tribunal Constitucional números 83/1.984, de 24 de Julio y 122/1989, de 6 de Julio, diciendo que : 1º . La reserva de ley en la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas, no alcanza a las normas preconstitucionales. 2º . Las normas reglamentarias reguladoras de las profesiones tituladas previas a la Constitución pueden ser modificadas por otras normas reglamentarias postconstitucionales en el sentido de actualizar o completar lo en ellas dispuesto, pero nunca proceder a una modificación sustancial de las mismas.

[...]

Queda claro, pues, de todo lo anterior, que tras la vigencia de la Constitución, sólo el legislador puede regular el ejercicio de las profesiones tituladas. Aplicando ya la anterior doctrina al supuesto al que nos enfrentamos, quiere esto decir que sea cual sea el rango de la normativa que a la entrada en vigor de la Constitución regulase el ejercicio de una profesión titulada, tras dicha entrada en vigor su renovación sólo puede hacerla el legislador. Como, sin duda, dicha reserva de ley no es absoluta -como no lo es ninguna, ni siquiera la más estricta que afecta a los derechos fundamentales y libertades públicas-, es claro que el titular de la potestad reglamentaria siempre podrá, como hemos dicho en la citada Sentencia de 5 de noviembre de 2.001 , modificar o actualizar dicha normativa del ejercicio profesional en aspectos secundarios que no resulten afectados por la reserva de ley. Pero no podrá, en cambio, dictar una regulación general del ejercicio de una profesión titulada ni regular o modificar un aspecto esencial del mismo.

[...]

La determinación de cuando un aspecto de la regulación del ejercicio de una profesión es lo suficientemente relevante como para considerarlo incluido en la reserva de ley es, sin duda, una cuestión siempre discutible. Pero puede servir como criterio hermenéutico recordar el fundamento político y constitucional de la reserva de ley, que no es otro que la reserva a los representantes de los ciudadanos, por encima de las potestades normativas del Poder Ejecutivo, de la regulación de todas aquellas cuestiones que el poder constituyente ha considerado de mayor trascendencia. Así, la Constitución ha considerado que tanto la determinación de que una profesión deba ser titulada como la regulación del ejercicio de la misma ha de recaer en el poder legislativo, lo que significa que ha considerado tales decisiones como de gran relevancia para la sociedad, tanto por la restricción que suponen del principio de libertad de elección de profesión u oficio o, incluso, y de la propia libertad de empresa (arts. 35.1 y 38 CE) -tal como ha resaltado la jurisprudencia constitucional citada-, como para garantizar debidamente los intereses generales a los que sirven tales profesiones.

Pues bien, teniendo presente ese marco interpretativo sin duda puede considerarse que -en principio- cualquier restricción de las citadas libertades en beneficio exclusivo de una determinada profesión afecta al núcleo mismo de las razones que justifican que el ejercicio de las profesiones tituladas se haya reservado al legislador: debe ser éste, máximo representante de los ciudadanos, quien asuma la responsabilidad de juzgar cuando el interés público y las razones técnicas justifican que una determinada actividad sólo sea ejercida por una determinada profesión.

[...]

Así las cosas, no podemos dejar de concluir, al igual que hicimos entonces, que no puede la potestad reglamentaria intervenir en el deslinde competencial entre colectivos con intereses contrapuestos -expresados de manera contradictoria en numerosas ocasiones- mediante decisiones que, si bien en sí mismas aisladamente pudieran resultar más o menos relevantes -aunque en ningún caso marginales, dado el peso del sector de las telecomunicaciones en la economía actual-, en conjunto podrían menoscabar gravemente parte de las competencias que tradicionalmente les han correspondido a los ingenieros industriales -no en exclusividad, naturalmente-, como lo es el referido sector de las telecomunicaciones .».

Debemos rechazar que las disposiciones reglamentarias recurridas quebranten el principio de especialidad en el ejercicio profesional o los principios de idoneidad y capacitación técnica, puesto que del contenido de la norma no se infiere, como propugna el Consejo General demandante, que se haya atribuido sin límite las competencias, respecto de las instalaciones térmicas en edificios, para redactar el proyecto o la memoria técnica, o realizar actividades de dirección, ejecución y control y de mantenimiento, al elenco de ingenieros existentes, sino, como hemos expuesto, se reconoce a aquellos ingenieros que, de acuerdo con su formación, poseen la capacidad técnica cualificada, atendiendo a la naturaleza del sector industrial afectado.

En este sentido, resultan ilustrativas las conclusiones formuladas por el perito forense designado en estas actuaciones, que considera que no procede realizar una asimilación entre el concepto de «técnico titulado competente» e Ingeniero Industrial, al deber discriminar quien es el profesional cualificado competente en razón de las distintas actividades requeridas por la disposición reglamentaria enjuiciada, en relación con las instalaciones térmicas de los edificios.

Por ello, sostenemos que las disposiciones reglamentarias impugnadas no vulneran la doctrina de esta Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 19 de febrero de 2008 (RCA 85/2006), en la que declaramos:

« Este motivo de impugnación debe ser rechazado porque la determinación reglamentaria que considera como técnico habilitado a los efectos de integrarse en empresas que desarrollen la actividad de instalación de equipos de radiocomunicaciones marítimas en buques civiles a un licenciado o diplomado de la marina civil en la especialidad de radioelectrónica, no resulta arbitraria, puesto que se justifica por razones objetivas, en razón de los conocimientos tecnológicos específicos adquiridos al obtener dichas titulaciones académicas, que les confieren la competencia plena adecuada para el desarrollo de dicha actividad, que se corresponde con las determinadas por sus especialidades respectivas, siendo acorde, por tanto, con el principio de especialidad profesional.

Procede advertir que el Colegio recurrente postula en realidad, con la interposición de este recurso contencioso-administrativo en defensa de los derechos e intereses legítimos de los Oficiales de la marina mercante, que plantea la supresión del inciso cuestionado, una corrección de la disposición enjuiciada que promueve la absoluta equiparación de las titulaciones oficiales de licenciatura en náutica y transporte marítimo y de licenciatura en máquinas navales con la licenciatura en radioelectrónica naval a los efectos de ser considerados los licenciados de todas estas especialidades, técnicos competentes, de acuerdo, con lo dispuesto en el artículo 9, apartado 8 del Real Decreto 1185/2006 , por la mera confrontación de los estudios troncales realizados, sin ofrecer un concreto parámetro de legalidad que considere vulnerado, y sin tomar en consideración que la propia existencia de tres titulaciones específicas no permite conferir a todas ellas, indistintamente, las capacidades técnicas plenas para proveer los servicios de instalaciones de radiocomunicaciones marítimas.

A estos efectos, cabe recordar la doctrina formulada en la sentencia de esta Sala de 28 de noviembre de 2002 (R 32/2001), concerniente al estricto control de juridicidad de las disposiciones reglamentarias en relación con el establecimiento de limitaciones cualitativas basadas en el ámbito de la especialidad de las titulaciones, en la que dijimos:

«No nos corresponde, por lo demás, hacer juicios de oportunidad sobre el mayor o menor acierto de la solución finalmente adoptada por el titular de la potestad reglamentaria cuando su ejercicio no ha rebasado las normas legales. En el caso de autos, las razones que determinaron la adopción de aquella medida se encuentran en la memoria justificativa del Proyecto de Reglamento, redactada por la Dirección General de la Marina Mercante que, a su vez, declara "recoger fielmente las consideraciones de interpretación de la Ley 12/1986 , hechas en el dictamen del Consejo de Estado". Se pretende, con "este nuevo planteamiento" y "sobre la base de lo dispuesto fundamentalmente en el Preámbulo de la Ley

12/1986 " evitar las "limitaciones cuantitativas" en la delimitación de atribuciones profesionales "como se establecía en el Reglamento del 71 y como en un principio se pensó establecer en el presente", y establecer, por el contrario, tan sólo "limitaciones cualitativas basadas en el ámbito de las especialidades respectivas, sin otra limitación que no sea la que se derive de la formación y de los conocimientos de la técnica de su propia utilización"». ».

En último término, debemos descartar que los *artículos recurridos del Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio* , vulneren el principio de igualdad, en cuanto que las disposiciones reglamentarias enjuiciadas no producen una equiparación arbitraria entre profesionales que tienen una distinta formación y capacidad técnica, al limitarse a indicar que el «técnico titulado competente» está habilitado para desarrollar las distintas actividades referentes a la redacción de proyectos y memorias técnicas y desarrollar las actividades de dirección, ejecución, control y mantenimiento de las instalaciones térmicas en los edificios.

En consecuencia con lo razonado, al rechazarse íntegramente los motivos de impugnación deducidos, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por la representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES, contra el *Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio* , por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios.

QUINTO. - Sobre las costas procesales.

De conformidad con el *artículo 139.2 de la Ley* reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, no procede hacer expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso contencioso-administrativo.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.- Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES, contra el *Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio* , por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios.

Segundo.- No procede hacer expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso contencioso- administrativo.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos .- Pedro Jose Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados.
PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Alfonso Llamas Soubrier.- Firmado.