



Roj: **STS 773/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:773**

Id Cendoj: **28079130032018100087**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **27/02/2018**

Nº de Recurso: **513/2014**

Nº de Resolución: **303/2018**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 303/2018**

Fecha de sentencia: 27/02/2018

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 513/2014

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/02/2018

Voto Particular

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Maria Isabel Perello Domenech

Procedencia:

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: BPM

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 513/2014

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Maria Isabel Perello Domenech

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 303/2018**

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Eduardo Espin Templado, presidente

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas



D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech

D. Diego Cordoba Castroverde

D. Angel Ramon Arozamena Laso

En Madrid, a 27 de febrero de 2018.

Esta Sala ha visto, constituida la Sección Tercera por los Magistrados al margen relacionados, el recurso contencioso-administrativo número 1/ 513/14, interpuesto por AYUNTAMIENTO DE SANTA COLOMA DE GRAMENET, representada por el Procurador D. Adolfo Morales Hernández-Sanjuan y la asistencia letrada de D<sup>a</sup> Nuria Bartroli Forn, contra el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión, y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-RAT 01 a 23. Se han personado como demandados el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO; y la Procuradora D<sup>a</sup> Teresa Uceda Blasco en representación de IBERDROLA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA SAU.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Maria Isabel Perello Domenech.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Dictado el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-RAT 01 a 23, fue publicado en el BOE de 9 de junio de 2014.

**SEGUNDO.-** La representación procesal del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto mencionado. La Sala tuvo por interpuesto el recurso y por personado al recurrente, procediéndose a reclamar el expediente administrativo correspondiente.

**TERCERO.-** Recibido el expediente administrativo, y concedido plazo para formalizar la demanda, el AYUNTAMIENTO DE SANTA COLOMA DE GRAMENET, la formalizó mediante escrito de 8 de abril de 2015, en el que el objeto del recurso es la nulidad del RD 337/2014, por: defectos esenciales de tramitación que suponen la vulneración del artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, vulneración del principio de jerarquía normativa, vulneración de los principios generales del derecho, y desviación de poder y arbitrariedad. Subsidiariamente que se declaren nulas las disposiciones adicionales sexta y séptima y disposiciones transitorias segunda y tercera del mismo Real Decreto.

Mediante otrosí solicita el recibimiento del pleito a prueba (documental pública: reproducción del expediente administrativo, los documentos aportados en el presente recurso y en los recursos 397/12 y 2012/2012 de esta misma Sala), y fija la cuantía como indeterminada.

**CUARTO.-** El Abogado del Estado en su escrito de 25 de mayo de 2015, de contestación a la demanda, suplicó se dictase sentencia por la que se desestime el recurso, con costas. Fija la cuantía en indeterminada, se opone al recibimiento a prueba y solicita el trámite de conclusiones.

**QUINTO.-** Mediante Decreto de 30 de junio de 2015, se fija la cuantía como indeterminada.

Por Auto de 10 de julio de 2015 se acuerda el recibimiento a prueba, no procediendo el traer la documental mencionada de los otros procedimientos.

Planteado recurso de reposición, se resolvió por Auto de 1 de octubre de 2015, la Sala acuerda admitir la prueba documental anteriormente denegada.

**SEXTO.-** Presentadas conclusiones escritas, por ambas partes, la recurrente presentó documentación complementaria.

**SÉPTIMO.-** Sobre la petición de la parte recurrente de ampliación de su *petitum* a la anulación de la Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 21 de julio de 2015, por la que «se concede a Red Eléctrica de España SA una prórroga hasta el 8 de junio de 2016 para obtener la autorización de explotación de la nueva subestación a 400 Kv denominada Gramenet, y de la modificación de las líneas a 220 Kv Sentmenat -S.Fost -Canyet -S.Andreu -Can Jardí para la conexión del circuito a 400 Kv Perola-Gramenet en la provincia de Barcelona» y oídas las partes personadas, se dictó Auto de 7 de marzo de 2017, resolviendo no haber lugar a la ampliación del recurso contencioso-administrativo, de dicha resolución, por no corresponder a este Tribunal Supremo el enjuiciamiento de las resoluciones dictadas por la Dirección General de Política Energética y Minas, sin perjuicio de que la recurrente pueda articular recurso independiente ante el órgano competente, si lo considera procedente, iniciando el plazo de dos meses desde la notificación del presente Auto.



La representación procesal de la recurrente presentó alegaciones a dicho Auto, mediante escrito de fecha 22 de marzo de 2017, que quedó unido a las actuaciones sin perjuicio de lo que se acuerde en sentencia.

**OCTAVO** .- Se señaló para votación y fallo el día 7 de marzo de 2017, que fue suspendido dada la relación existente entre el presente procedimiento 1/513/2014, con el 2/397/2012, así como con el recurso contencioso-administrativo tramitado en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 2012/2012 , atendida la conveniencia de la deliberación conjunta de dichos recursos.

Se acordó nuevo señalamiento para el día 13 de febrero de 2018, fecha en que ha tenido lugar, con observancia de las disposiciones legales, continuando la deliberación el día 20 de febrero de 2018. El presente procedimiento se ha deliberado conjuntamente con el seguido con el número 2/397/2012.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO**.- El Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet interpone recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC- RAT 01 a 23.

En el escrito de demanda deducida por la Corporación recurrente se delimita con precisión el objeto de la impugnación, indicando que se recurre el citado Real Decreto 337/2004, de 9 de mayo, por los siguientes motivos, qué en opinión de la parte recurrente, conllevan la nulidad del reglamento:

Defectos esenciales en la tramitación que implican la vulneración del artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno , en su apartado 1 c) por vulneración del trámite de audiencia ; su apartado 1 b) y Disposición Adicional 11ª.3.1.2ª de la Ley 34/98 Ley del Sector de Hidrocarburos o el actual art. 7 de la Ley 32/2013 CNMC por omisión del informe de la CNMC; defectos en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) que no reúne los requisitos necesarios.

La vulneración del principio de jerarquía normativa artículos 9 y 103 CE así como el art. 51 LRJPAC, de los principios generales del derecho (Irretroactividad, buena fe, confianza legítima y de seguridad jurídica), desviación de poder y arbitrariedad.

De forma subsidiaria, se impugnan las Disposiciones Adicionales Sexta y Séptima del Real Decreto 337/2014 de 9 de mayo , por vulneración del Real Decreto 223/2008 de 15 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-RAT 01 a 09, por vulneración de la Ley del Sector Eléctrico, la Ley de Industria y el Real Decreto 1955/2000 de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica; y la Disposición Adicional Séptima por vulneración de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común .

E igualmente, se impugnan las Disposiciones Transitoria Segunda y Tercera del Real Decreto 337/2014 de 9 de mayo, por vulneración de la Ley del Sector Eléctrico, la Ley de Industria y el Real Decreto 1955/2000 de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica; y la Disposición Transitoria Segunda además por vulneración de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común .

**SEGUNDO**.- Por razones de orden lógico procesal procede examinar, con carácter previo, la causa de inadmisibilidad opuesta por el Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda, por falta de legitimación activa de la Corporación demandante.

Ya en el escrito de conclusiones, respondiendo con ello a la objeción formulada por la Abogacía del Estado alegó dicha Corporación que la regulación introducida en las Disposiciones Adicionales 6ª y 7ª y Transitorias 2ª y 3ª del Real Decreto impugnado afectan a sus intereses municipales, e insistiendo en esta idea, argumenta sobre su legitimación activa.

La Corporación recurrente sostiene que presenta legitimación *ad causam* por considerar que los intereses municipales resultan lesionados por el Real Decreto 337/2014 recurrido en cuanto regula las condiciones técnicas y garantías de seguridad tanto de las instalaciones técnicas como de las líneas eléctricas de alta tensión en las Disposiciones Adicionales sexta y séptima y demás Transitorias afectando así a sus intereses, si se tiene en cuenta que en su término municipal existen líneas y subestaciones de muy alta tensión proyectadas y autorizadas.



En su opinión, a través de la norma impugnada se pretende la regularización de dichas líneas e instalaciones eléctricas con vulneración de la Ley del Sector Eléctrico y la no aplicación de las garantías técnicas y garantías de seguridad exigibles a las mismas, mediante prórrogas de aplicación de la normativa y regularizaciones ilegales de líneas que no disponen de autorización de explotación. Señala la existencia de una relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión y subraya que el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet tiene impugnadas ante este Tribunal Supremo (R.O. 397/2012 ) y el Tribunal Superior de Justicia (R. 2012/2012 ) las autorizaciones de proyectos de ejecución de la línea eléctrica de muy alta tensión entre Sentmenat y Santa Coloma de Gramenet, así como el proyecto de construcción de una subestación de 400 Kv en Santa Coloma de Gramenet por considerarlos ilegales y gravemente dañinos para los intereses municipales y por no tener aún el Acta de puesta en servicio. Sostiene que mediante el Real Decreto impugnado se permiten hacer regularizaciones *ex novo* de líneas e instalaciones eléctricas de alta tensión que se están explotando sin Acta de puesta en servicio, subsanando así la falta de autorización de la explotación.

Conviene recordar la jurisprudencia consolidada de esta Sala que declara que la legitimación activa en el orden contencioso-administrativo se refiere a la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de suerte que, de estimarse ésta, se produzca un efecto positivo o beneficio o la eliminación de un efecto negativo o perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial, debiendo tratarse de una ventaja concreta y efectiva. En este mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha precisado, en relación al orden contencioso-administrativo, que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida ( SSTC 252/2000 de 30 de octubre FJ3 ; 173/2004 de 18 de octubre FJ3 ; 73/2006 de 13 de marzo FJ4).

Pues bien, aunque ciertamente en el escrito de conclusiones de la Corporación actora se trata de explicar en qué medida la disposición impugnada afecta a los intereses municipales, alegando que la nueva regularización *ex novo* de las líneas e instalaciones eléctricas proyectadas en su término municipal y la alteración de las condiciones y garantías técnicas exigibles en el precedente Real Decreto 223/2008 de 15 de febrero, determina y justifica el interés que dice ostentar, pero es lo cierto que no llega a justificar válidamente la existencia de un interés legítimo en la impugnación del Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta, tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-RAT 01 a 23.

En efecto, una buena parte de los argumentos contenidos en el escrito de conclusiones hace derivar la legitimación en el presente recurso interpuesto frente a una disposición general, de la interposición de diferentes recursos contencioso administrativos, ante esta Sala del Tribunal Supremo (RO. 397/2012 ) y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (R. 2012/2012) frente a las autorizaciones y los proyectos de ejecución de las líneas eléctricas proyectadas y la construcción de una subestación eléctrica en el municipio de Santa Coloma de Gramenet. No obstante, con independencia de que en los reseñados recursos se ha reconocido legitimación activa al Ayuntamiento actor, puesto que, en aquellos casos, se recurrían actuaciones concretas de ejecución del proyecto eléctrico, no sucede lo mismo en el presente recurso contencioso en el que el objeto de la impugnación es un Real Decreto que aprueba el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad de las instalaciones eléctricas. Dicho Real Decreto consiste en un conjunto normativo que -en línea con otros vigentes en materia de seguridad industrial- adopta la forma de un reglamento que contiene las disposiciones técnicas y administrativas generales en materia de instalaciones eléctricas, así como unas Instrucciones Técnicas Complementarias (ITC-RAT) que desarrollan y concretan las previsiones para diferentes materias específicas en dicho ámbito.

Y el resto de alegaciones sobre su legitimación derivaría del dato de contar el Ayuntamiento con una serie de proyectos sobre las instalaciones de líneas eléctricas y una subestación en su término municipal que, según refiere, afectan negativamente a sus intereses y por ende, el interés en la impugnación del Real Decreto de autos radica en que este comprende la posibilidad de regularización de carácter general de las instalaciones al margen de las condiciones contempladas en el anterior Real Decreto 223/2008.

No se advierte que los intereses de la Corporación recurrente resulten afectados por la disposición general recurrida, que establece, de forma general, las condiciones técnicas y de seguridad de las instalaciones eléctricas. Esta nueva regulación y el cambio normativo operado por el Real Decreto 337/2014 no ocasionan por sí mismos ningún beneficio ni perjuicio a los intereses municipales que pudieran derivar de una eventual



declaración de nulidad de la disposición reglamentaria impugnada, toda vez que la norma se refiere en general a las medidas técnicas que han de observar las instalaciones eléctricas de alta tensión que concierne fundamentalmente a los profesionales y empresas que operan en este sector eléctrico. Por ello, puede afirmarse que los directamente afectados por el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, no son los Ayuntamientos como tales, sino como hemos indicado, aquellos operadores que intervienen en el sector de las instalaciones eléctricas, a los que se establecen una serie de condiciones y garantías de seguridad a través de las disposiciones y las Instrucciones Técnicas Complementarias. El hecho de que existan ciertas líneas e instalaciones eléctricas proyectadas en el municipio de Santa Coloma de Gramanet no otorga legitimación al Ayuntamiento para formular una impugnación del Real Decreto que regula medidas de naturaleza técnica aunque puedan tener alguna repercusión en dichas instalaciones, sin perjuicio de que pueda recurrir aquellos actos concretos de aplicación, como ha sucedido en los aludidos recursos que han sido resueltos por esta Sala.

Por otra parte, si se admitiera el ejercicio de la acción impugnatoria contra de la disposición reglamentaria, ello implicaría el reconocimiento de una suerte de acción pública a cualquier Ayuntamiento para impugnar cualquier disposición de carácter general que pudiera tener algún tipo de efecto o incidencia sobre instalaciones que radiquen en su término municipal, faltando, no obstante, el acto concreto de aplicación y la necesaria relación específica y unívoca entre quien ejercita la acción y el objeto del proceso. El mero hecho de constar con instalaciones eléctricas proyectadas en el municipio no determina ni genera un interés legitimador en la impugnación de una norma como la de autos, de marcado contenido técnico dirigida a determinar con carácter general las condiciones y garantías de seguridad en el exclusivo ámbito de las instalaciones eléctricas.

Finalmente, cabe recordar que la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional declara que la decisión sobre la admisión o no de una pretensión, así como la verificación de la concurrencia de los presupuestos y requisitos materiales y procesales de la misma son cuestiones de legalidad, cuya resolución corresponde a los órganos judiciales en el ejercicio de la potestad que privativamente les confiere el art. 117.3 CE, pues es facultad propia de la jurisdicción ordinaria determinar cuál sea la norma aplicable al supuesto controvertido (por todas, STC 65/2009, de 9 de marzo, FJ3), siendo así que, en el supuesto de autos, no permiten reconocer el interés legítimo que se aduce.

**TERCERO** .- Al declararse la falta de legitimación de la recurrente en el recurso contencioso administrativo procede imponer las costas a la parte recurrente ( artículo 139.1 de la citada LRJCA ). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3 de la misma Ley, el importe de las costas procesales, por todos los conceptos, no podrá exceder de 4.000 euros.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**Primero**.- INADMITIR el recurso contencioso-administrativo número 1/ 513/14, por falta de legitimación de la recurrente AYUNTAMIENTO DE SANTA COLOMA DE GRAMENET, interpuesto contra el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión, y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-RAT 01 a 23.

**Segundo**.- Con imposición de costas a la parte recurrente en los términos establecidos en el último fundamento jurídico de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Eduardo Espin Templado D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech

D. Diego Cordoba Castroverde D. Angel Ramon Arozamena Laso

## TRIBUNAL SUPREMO

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

---

## VOTO PARTICULAR



Fecha de sentencia: 27/02/2018

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número: 513/2014

Magistrado/a que formula el voto particular: Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO EXCMO. SR. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat al amparo del artículo 260 de la Ley orgánica del Poder Judicial , a la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2018, en el recurso contencioso-administrativo número 001/0337/2014, interpuesto por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE SANTA COLOMA DE GRAMANET contra el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión y sus Instrucciones Técnicas Complementarias ITC-RAT 01 a 23.

Debe mostrar, respetuosamente, mi discrepancia con la sentencia dictada por esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2018 (RCA 513/2014) que resuelve inadmitir el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet contra el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, al apreciar falta de legitimación del referido Ente local.

Fundamento mi discrepancia con el pronunciamiento de la sentencia de 27 de febrero de 2018, en la exposición de los siguientes razonamientos jurídicos:

**Primero.-** A mi juicio, la sentencia de cuyo fallo disiento lesiona el derecho a obtener la tutela judicial efectiva y, en concreto, el derecho de acceder a la jurisdicción reconocido por el artículo 24 de la Constitución , al negar que el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet ostente interés legítimo en la impugnación del Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, con base en el argumento de que «la Corporación actora no llega a justificar válidamente la existencia de un interés legítimo en la impugnación del Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo», puesto que «no se advierte que los intereses de la Corporación recurrente resulten afectados por la disposición general recurrida».

En efecto, sostengo que la Corporación local demandante ha justificado de forma convincente en el escrito de conclusiones -dando respuesta a la objeción procesal del inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo planteada por el Abogado del Estado-, que ostenta interés legítimo para impugnar determinadas disposiciones del Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.1 a ) y e) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

Considero que el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet tiene, en este supuesto, legitimación activa para impugnar determinadas disposiciones del Real Decreto 337/2014 (particularmente, las disposiciones adicionales sexta y séptima y las disposiciones transitorias segundo y tercera ), en cuanto que el pronunciamiento que debíamos dictar sobre la legalidad de dichas disposiciones reglamentarias incide sobrevenidamente en la conformidad o disconformidad a derecho de las resoluciones administrativas que autorizaron y aprobaron el proyecto de ejecución de la línea de transporte de alta tensión entre Sentmetat y Santa Coloma de Gramanet y la construcción de la subestación eléctrica "Gramanet", proyectadas en su término municipal.

Como se pone de relieve en el citado escrito de conclusiones formalizado por la defensa letrada del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet, existe una relación unívoca entre el sujeto que entabla la acción impugnatoria y el objeto de las pretensiones deducidas, porque dichas resoluciones administrativas han sido cuestionadas ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, mediante la interposición del recurso contencioso-administrativo número 2012/2012, y ante esta Sala de lo Contencioso - Administrativo del Tribunal Supremo, con la presentación del recurso contencioso-administrativo número 397/2012 , por ser gravemente dañosas a los intereses municipales, al incidir en zonas densamente pobladas y afectar al desarrollo urbanístico de la ciudad y al bienestar de la población..

Por ello, estimo que no procedía declarar ad limine la inadmisibilidad íntegra del recurso contencioso-administrativo, porque, siendo incuestionable que el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet ostenta legitimación ad procesum, conforme a lo dispuesto en el artículo 19.1 a ) y e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no cabe realizar una interpretación excesivamente rigorista del instituto de la legitimación ad causam, que excluya el análisis pormenorizado de las pretensiones deducidas contra las disposiciones de la norma reglamentaria impugnada, relativas a la regulación de las condiciones técnicas de las instalaciones eléctricas, que inciden en la esfera de intereses medioambientales, que está obligada a tutelar la referida Corporación local.



Cabe recordar, al respecto, que, conforme a una consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 13 de noviembre de 2007 (RC 8729/2004) « 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 ».

Y añadimos que « s abido 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 la 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 . » .

Conforme a la doctrina jurisprudencial expuesta, sostengo que, en el supuesto enjuiciado en este recurso contencioso-administrativo promovido por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet, resulta evidente la utilidad jurídica que se derivaría para el citado Ente local en caso de que prosperase la acción impugnatoria establecida contra el Real Decreto 337/2014, al proyectarse este eventual pronunciamiento sobre los recursos pendientes ante este Tribunal Supremo interpuestos por la representación procesal de la citada Corporación local.

Cabe poner de relieve que los elementos de juicio que resultan determinantes en el enjuiciamiento de los recursos interpuestos por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en relación con las resoluciones de autorización administrativa y declaración de utilidad pública y aprobación del proyecto de ejecución de la línea de transporte y la construcción de la subestación eléctrica Gramanet, están relacionadas con la correcta o incorrecta aplicación de la disposición transitoria segunda del Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09. Cabe destacar, asimismo, la eventual incidencia que, en este caso, tendría la regularización de las actuaciones administrativas llevadas a cabo, supuestamente, con base en la aplicación de las disposiciones transitorias del Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo.

Debe tenerse en cuenta, además, para dilucidar la existencia de interés legítimo de la Corporación actora, el Dictamen ulterior de la Comisión Europea motivado 258 2014/2118 de la Comisión Europea del proyecto de alta tensión entre Sentmenat y Santa Coloma de Gramanet (Barcelona) (ex proyecto piloto 4129/12/ENVI)] (cuya deliberación por razones de coherencia de los fallos se produjo conjuntamente el 6 de febrero de 2018), que incide también en la resolución de dichos procesos judiciales.

Con la valoración de estos datos, procede concluir que el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet ostenta interés legítimo en impugnar aquellas disposiciones del Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, que introducen modificaciones de la regulación del procedimiento contenido en el Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09.

**Segundo.-** Debo, asimismo, discrepar de la argumentación jurídica que se ofrece en la sentencia respecto de considerar justificable restringir la legitimación de las Corporaciones locales para impugnar disposiciones generales, en la medida que, de lo contrario, ello equivaldría a reconocer a los Ayuntamientos de «una suerte de acción pública para impugnar cualquier disposición de carácter general que pudiera tener algún tipo de



efecto o incidencia sobre instalaciones que radiquen en su territorio municipal», entendiéndolo, no obstante, que el cauce procesal adecuado para recurrir estas disposiciones es el de impugnar los actos concretos de aplicación».

Cabe precisar, al respecto, que la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no modula la legitimación activa de las Entidades locales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en razón de la actividad administrativa impugnada, de modo que la impugnación directa de las disposiciones de carácter general o de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas reglamentaciones, está sometida a las mismas reglas sobre legitimación del artículo 19 del citado texto legal.

Cabe recordar, al respecto, la doctrina jurisprudencial que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo hemos formulado en relación con el alcance de la legitimación de los Ayuntamientos para impugnar actos y disposiciones adoptados en el ámbito del sector eléctrico.

En la sentencia de 21 de marzo de 2013 (RCA 223/2011), dijimos:

« [...] Debe significarse, que, contrariamente a la tesis restrictiva que propugna el Abogado del Estado, la legitimación activa de una Entidad local no se corresponde exclusivamente con el supuesto contemplado en el artículo 19.1 e) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa «para impugnar aquellos actos y disposiciones que afectan al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u órgano público, en defensa de sus potestades y competencias», ya que también, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.1 a) del referido Cuerpo legal, como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24 de la Constitución, se extiende a recurrir en la vía contencioso-administrativa aquellos actos que atañen a intereses de carácter local, aunque no supongan una invasión de las competencias municipales, que se vincula a la noción de «ostentar un derecho o interés legítimo».

Al respecto, debe recordarse que la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, según se deduce de la doctrina 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), de modo que procede rechazar la objeción procesal de inadmisión del recurso contencioso-administrativo suscitada, atendiendo a las circunstancias concretas de este supuesto, en que está plenamente justificada la legitimación ad causam del Ayuntamiento de Penagos para impugnar un Acuerdo gubernamental, concerniente a la ejecución del proyecto de construcción de una línea eléctrica que transcurre por su término municipal y que afecta directamente a la protección de intereses paisajísticos y medioambientales, cuya competencia se reconoce a los Entes locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2 f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local . » .

Y en este mismo sentido, en la sentencia de 3 de marzo de 2015 (RC 5826/2011), dijimos:

« [...] La jurisprudencia constitucional y de esta Sala ha declarado reiteradamente que el ámbito de los intereses de un Ayuntamiento no queda restringido de manera estricta a sus atribuciones competenciales, sino que se extiende a la defensa de los intereses asociados a dichas competencias y amparados por ellas. Ello quiere decir que no puede negarse el interés legítimo de un Ayuntamiento en actuaciones que ocurren en su territorio y que pueden tener incidencia en ámbitos que, sin duda, afectan a sus competencias, como las urbanísticas, medioambientales, turísticas, de desarrollo económico, etc. Así pues, la autorización de un parque eólico en el territorio de un Ayuntamiento difícilmente puede afirmarse que no afecta a sus intereses. » .

Conforme a esta doctrina, considero que la Sala debió analizar la prosperabilidad de las pretensiones deducidas en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet contra el Real Decreto 377/2014, de 9 de mayo.

Sólo en el supuesto de que apreciara motivadamente desviación procesal o falta de interés legítimo concreto o específico, podría declararse la inadmisibilidad parcial del recurso contencioso-administrativo respecto de aquellas pretensiones que no tuvieran conexión con el objeto de los recursos pendientes de resolver por esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo interpuestos por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet.

En este sentido, resulta cuestionable diferir la impugnación de las disposiciones del Real Decreto 377/2014, de 9 de mayo, a un momento ulterior (cuando se adopten actos de aplicación de la citada norma reglamentaria)





cuando, como hemos subrayado, las disposiciones controvertidas tienen carácter retroactivo y pueden afectar a actos emanados del Consejo de Ministros y del Director General de Política Energética y Minas, adoptados con anterioridad a su entrada en vigor

**Tercero.-** La conclusión jurídica que sostengo, respecto de rechazar la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo aducida por el Abogado del Estado, considero que se revela acorde con la doctrina expuesta por el Tribunal Constitucional, expuesta en la sentencia 102/2009, de 27 de abril, en que, en relación con el derecho de acceso a la jurisdicción y la interpretación de los requisitos procesales de admisión de los recursos, se refiere:

« [...] Constante y reiteradamente este Tribunal ha declarado que el contenido esencial y primario del derecho a obtener la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 CE es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a promover la actividad jurisdiccional que desemboque en el pronunciamiento de una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas ( SSTC 115/1984, de 3 de diciembre ; 217/1994, de 18 de julio ; y 26/2008, de 11 de febrero , FJ 5, entre otras). No es, sin embargo, un derecho ejercitable directamente a partir de la Constitución, ni tampoco un derecho absoluto e incondicionado a la prestación jurisdiccional, sino un derecho a obtenerla por los cauces procesales existentes y con sujeción a lo establecido en la Ley, la cual puede fijar límites al acceso a la jurisdicción siempre que éstos tengan justificación en razonables finalidades de garantía de bienes e intereses constitucionalmente protegidos ( SSTC 311/2000, de 18 de diciembre, FJ 3 ; 124/2002, de 20 de mayo, FJ 3 ; y 327/2005, de 12 de diciembre , FJ 3, por todas). Por todo ello resultan constitucionalmente legítimas, con la perspectiva del derecho fundamental de acceder a la jurisdicción, las decisiones de inadmisión de un recurso contencioso- administrativo o de ponerle fin anticipadamente, sin resolver sobre el fondo de las pretensiones deducidas en él, cuando encuentren amparo en una norma legal interpretada y aplicada razonablemente y sin rigorismo, formalismo excesivo o desproporción.

Con carácter general la apreciación de las causas legales que impiden efectuar un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones deducidas corresponde a los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la función que les es propia ex art. 117.3 CE , no siendo, en principio, función de este Tribunal Constitucional la de revisar la legalidad aplicada. Sin embargo sí corresponde a este Tribunal, como garante último del derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales, examinar la razón en que se funda la decisión judicial que inadmite la demanda o que, de forma equivalente, excluye el pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado. Y ello, como es obvio, no para suplantar la función que a los Jueces y Tribunales compete de interpretar las normas jurídicas en los casos concretos controvertidos, sino para comprobar si las razones en que se basa la resolución judicial está constitucionalmente justificada y guarda proporción con el fin perseguido por la norma en que dicha resolución se funda.

En esta tarea el Tribunal tiene que guiarse por el principio hermenéutico pro actione, que opera en el ámbito del acceso a la jurisdicción con especial intensidad, ampliando el canon de control de constitucionalidad frente a los supuestos en los que se ha obtenido una primera respuesta judicial; de manera que, si bien no obliga a la forzosa selección de la interpretación más favorable al acceso a la justicia de entre todas las posibles, sí proscribire aquellas decisiones judiciales que, no teniendo presente la ratio del precepto legal aplicado, incurren en meros formalismos o entendimientos rigoristas de las normas procesales que obstaculizan la obtención de la tutela judicial mediante un primer pronunciamiento sobre las pretensiones ejercitadas, vulnerando así las exigencias del principio de proporcionalidad (por todas, STC 188/2003, de 27 de octubre , FJ 4). Por ello el examen que hemos de realizar en el seno de un proceso constitucional de amparo, cuando en él se invoca el derecho a obtener una primera respuesta judicial sobre las cuestiones planteadas, permite, en su caso, reparar, no sólo la toma en consideración de una causa que no tenga cobertura legal o que, teniéndola, sea fruto de una aplicación arbitraria, manifiestamente irrazonable o incurra en un error patente que tenga relevancia constitucional, sino también aquellas decisiones judiciales que, desconociendo el principio pro actione, no satisfagan las exigencias de proporcionalidad inherentes a la restricción del derecho fundamental ( SSTC 237/2005, de 26 de septiembre, FJ 2 ; 279/2005, de 7 de noviembre, FJ 3 ; y 26/2008, de 11 de febrero , FJ 5, por todas). » .

Madrid, a 27 de febrero de 2018

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia y voto particular por la Magistrada Ponente Excm.a Sra. D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico.