

Roj: **STS 1949/2010 - ECLI:ES:TS:2010:1949**Id Cendoj: **28079130032010100143**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **3**Fecha: **23/03/2010**Nº de Recurso: **512/2007**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintitrés de Marzo 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 2/512/2007, interpuesto por la Procuradora Doña Amparo Ramírez Plaza, en representación de la Asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA, con asistencia de Letrado, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007, por el que se declara de utilidad pública la Central Térmica de Ciclo Combinado de Morata de Tajuña en la provincia de Madrid. Han sido partes recurridas la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado, y las entidades mercantiles ENDESA GENERACIÓN, S.A., representada por el Procurador Don José Guerrero Tramoyeres, GAS NATURAL SDG, S.A., representada por la Procuradora Doña África Martín-Rico Sanz, MORATA ENERGÍA, S.L., representada por el Procurador Don Isidro Orquín Cedenilla, e IBERDROLA GENERACIÓN, S.A.U., representada por la Procuradora Doña Nuria Munar Serrano.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La representación procesal de la Asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA, interpuso ante esta Sala, con fecha 12 de septiembre de 2007, el recurso contencioso-administrativo número 2/512/2007, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007, por el que se declara de utilidad pública la Central Térmica de Ciclo Combinado de Morata de Tajuña, en la provincia de Madrid.

**SEGUNDO.-** En su escrito de demanda, presentado el 7 de noviembre de 2008, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« que teniendo por presentado el presente escrito junto con sus copias, se admita y se tenga por interpuesta demanda ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa deducida por la Asociación Ecologistas en Acción-CODA, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007, por el que se declara la utilidad pública de la Central Térmica de Ciclo Combinado de Morata de Tajuña, en la provincia de Madrid, publicado en el BOE de fecha 14 de julio de 2007 (páginas 30565 y siguientes) por resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas.*

*Con arreglo al fundamento de derecho TERCERO procede la declaración de nulidad de la resolución recurrida y la retroacción del procedimiento administrativo al momento en que se produjo la infracción que ha determinado la indefensión de Ecologistas en Acción.*

*Con arreglo al contenido del fundamento CUARTO se solicita del Tribunal sentencia que declare la necesidad de tramitar la Autorización Ambiental Integrada de forma preceptiva a la Autorización administrativa de instalación de la central y, consiguientemente, a la declaración de utilidad pública por Acuerdo de Consejo de Ministros y, en consecuencia, se declare su nulidad de pleno derecho por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido por la Ley 16/2002, conforme prevé el artículo 62m e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*



*Con arreglo al fundamento QUINTO que por el Tribunal se declare en sentencia la infracción del artículo 4 del RAMINP y de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Morata de Tajuña así como de los preceptos citados del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y su Reglamento aprobado por Real Decreto 1131/1988, del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental que exigen del promotor alternativas al emplazamiento de la central en el Estudio de Impacto Ambiental y, en consecuencia, se declare que la declaración de utilidad pública es contraria al ordenamiento jurídico y, por ello, debe ser anulada conforme prevé el artículo 63 de la Ley 30/1992.*

*Con arreglo al fundamento SEXTO que se declare la declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros contraria al ordenamiento jurídico por carecer de motivación suficiente y, por ello, su nulidad, conforme prevé el artículo 62, e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*Por Primer Otrosí solicita se reciba el pleito a prueba. Por Segundo Otrosí solicita la celebración del trámite de conclusiones. Por Tercer Otrosí señala la cuantía como indeterminada . » .*

**TERCERO.-** El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito presentado el 27 de febrero de 2009, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« que tenga por evacuado el presente escrito de contestación a la demanda y, previos los trámites legales, desestime la misma, confirmando íntegramente la resolución del Consejo de Ministros impugnada.*

*Por Otrosí solicita se deniegue el recibimiento a prueba. » .*

**CUARTO.-** El Procurador Don José Guerrero Tramoyeres, en representación de la entidad mercantil ENDESA GENERACIÓN, S.A., contestó, asimismo, a la demanda por escrito presentado el 3 de abril de 2009, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« que tenga por presentado este escrito de contestación a la demanda, y continuando la tramitación del procedimiento, dicte Sentencia desestimando el recurso. » .*

**QUINTO.-** La Procuradora Doña Nuria Munar Serrano, en representación de la entidad mercantil IBERDROLA GENERACIÓN, S.A., contestó, asimismo, a la demanda por escrito presentado el 17 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, se sirva admitirlo y a su vista tenga por contestada la demanda, dándose a las actuaciones el curso que proceda.*

*Por Otrosí interesa la práctica del trámite de conclusiones. » .*

**SEXTO.-** El Procurador Don Isidro Orquín Cedenilla, en representación de la entidad mercantil MORATA ENERGÍA, S.L., contestó a la demanda por escrito presentado el 20 de abril de 2009, en el que alegó, igualmente, los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« Que tenga por presentado este escrito junto con sus documentos y copias, los admita y, con devolución de los autos entregados, tenga por formulada contestación a la demanda y, tras los trámites oportunos, dicte sentencia por la que se inadmita el recurso por concurrir falta de legitimación de la recurrente, o subsidiariamente, en caso de no ser apreciada esta causa de inadmisibilidad, se desestime el presente recurso, en ambos casos imponiendo las costas a la parte recurrente.*

*Por Otrosí fija la cuantía en indeterminada. Por Segundo Otrosí manifiesta que no siendo precisa la apertura de un periodo probatorio, interesa se acuerde directamente el trámite de conclusiones. » .*

**SÉPTIMO.-** Por Auto de 29 de abril de 2009, se acordó tener por caducado el derecho y por perdido el trámite de contestación a la demanda a la Procuradora Doña África Martín-Rico Sanz, en representación de GAS NATURAL SDG, S.A.

**OCTAVO.-** Por Auto de 21 de mayo de 2009, se acordó fijar la cuantía del recurso como indeterminada y recibir el proceso a prueba; en cuanto al trámite de conclusiones en su momento se acordará.

**NOVENO.-** Por providencia de fecha 10 de septiembre de 2009 se declara terminado y concluso el periodo de práctica de pruebas concedido y, no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se concede al representante procesal de la parte actora el plazo de diez días a fin de que presente escrito de conclusiones sucintas de los hechos por el mismo alegados y motivos jurídicos en que se apoye, evacuándose dicho trámite por escrito de la Procuradora Doña Amparo Ramírez Plaza, presentado el 29 de septiembre de 2009, en el que tras efectuar las alegaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« que teniendo por presentado este escrito con sus copias, se sirva admitirlo y tener por evacuado el traslado que para conclusiones se me ha conferido, dictando en su día sentencia en todo conforme con lo interesado en nuestra demanda. » .*

**DÉCIMO.-** Por diligencia de ordenación de 1 de octubre de 2009, se acordó otorgar el plazo de diez días a las partes recurridas (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO y las entidades mercantiles ENDESA GENERACIÓN, S.A., GAS NATURAL SDG, S.A., MORATA ENERGÍA, S.L. e IBERDROLA GENERACIÓN, S.A.U.) para que presenten conclusiones, evacuándose el trámite con el siguiente resultado:

1º.- El Procurador Don José Guerrero Tramoyeres, en representación de la entidad mercantil ENDESA GENERACIÓN, S.A., presentó escrito en fecha 16 de octubre de 2009, en el expuso las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« admita este escrito y, en su virtud, entienda evacuado el trámite de conclusiones, dictando Sentencia de acuerdo con el contenido de nuestra contestación a la demanda. » .*

2º.- La Procuradora Doña Nuria Munar Serrano, en representación de la entidad mercantil IBERDROLA GENERACIÓN, S.A., presentó escrito con fecha 16 de octubre de 2009, en el expuso, asimismo, las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« Que, habiendo por presentado este escrito y por evacuado en tiempo y forma el trámite de conclusiones escritas, se dicte Sentencia de acuerdo con las peticiones formuladas en el SUPPLICO de la contestación a la demanda y que ahora se reiteran . » .*

3º.- El Procurador Don Isidro Orquín Cedenilla, en representación de la entidad mercantil MORATA ENERGÍA, S.L., presentó escrito con fecha 21 de octubre de 2009, en el expuso, igualmente, las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« Que tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo, por hechas las manifestaciones en él contenidas y, en su virtud, dicte Sentencia en los términos manifestados en el Suplico de la contestación a la demanda. » .*

4º.- El Abogado del Estado presentó escrito con fecha 23 de octubre de 2009, en el expuso las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« se sirva dar por ultimada la tramitación de este pleito y por reproducida la súplica de mi escrito de contestación. » .*

**UNDÉCIMO.-** Por providencia de fecha 26 de octubre de 2009, se tiene por caducado el derecho y por perdido el trámite de conclusiones a la representación procesal de la entidad mercantil GAS NATURAL SDG, S.A.

**DUODÉCIMO.-** Por providencia de fecha 22 de enero de 2010 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. **José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat** y se señaló para votación y fallo el día 9 de marzo 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 recurso contencioso-administrativo que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal de la Asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA, tiene por objeto la pretensión de que se declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007, por el que se declara de utilidad pública la Central Térmica de Ciclo Combinado de Morata de Tajuña, en la provincia de Madrid.

En el suplico del escrito de demanda la Asociación recurrente pretende concretamente a) que se declare la nulidad del Acuerdo recurrido, y que se retrotraiga el procedimiento administrativo al momento en que se produjo la infracción que ha determinado la indefensión, al impedirle la personación en el expediente administrativo de Declaración de Impacto Ambiental y se le excluye del trámite de información pública del expediente de autorización de instalación de la Central Térmica; b) que se declare la necesidad de tramitar la Autorización Ambiental Integrada de forma preceptiva a la autorización administrativa; c) que se declare que se ha infringido el artículo 4 del RAMINP y de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de Morata de Tajuña, en relación con el emplazamiento proyectado de la Central Térmica; y d), que se declare la nulidad de pleno derecho de la declaración de utilidad pública acordada por el Consejo de Ministros por carecer de motivación suficiente.

### **SEGUNDO.- Sobre las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.**



Con carácter preliminar al examen de los motivos de impugnación articulados por la defensa letrada de la Asociación recurrente contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007, debemos determinar si el recurso contencioso-administrativo es admisible, en cuanto que el Abogado del Estado postula, en su escrito de contestación a la demanda, que se declare la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por falta de postulación activa de la Asociación Ecologista recurrente, por no acreditar haber adoptado el Acuerdo del órgano competente para interponer el presente recurso contencioso-administrativo, como exige el artículo 45.2 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y, asimismo, la defensa letrada de la entidad mercantil MORATA ENERGÍA, S.L., por falta de legitimación activa, en aplicación del artículo 19.1 a) y b), en relación con el artículo 69 b), de la LJCA .

En este supuesto, consideramos que no concurre la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo planteada por la entidad mercantil MORATA ENERGÍA, S.L., de falta de legitimación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19.1 a) y b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con el artículo 69 b) LJCA , puesto que apreciamos la legitimación activa de la Asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA recurrente, que asume, en virtud de sus Estatutos, la defensa de derechos e intereses colectivos medioambientales, que resultan afectados por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007 recurrido, que, como hemos referido, declara de utilidad pública la Central Térmica de Ciclo Combinado de Morata de Tajuña, en la provincia de Madrid, cuya puesta en explotación genera contaminación atmosférica, debido a la emisión de gases (óxidos de nitrógeno), en la medida en que existe un vínculo entre la Asociación accionante y las pretensiones que delimitan el objeto del proceso contencioso-administrativo y que la revisión jurisdiccional del Acuerdo gubernamental podría garantizar una protección específica adecuada, efectiva y tuitiva del medioambiente.

Debe recordarse, a estos efectos, 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 ).

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 » .*

En lo que concierne a la tutela jurisdiccional de los intereses legítimos colectivos, habilitante de la legitimación corporativa u asociativa a que alude el artículo 19.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la





Jurisdicción Contencioso- Administrativa, según la doctrina jurisprudencial de esta Sala, debe analizarse la existencia de un vínculo entre la Asociación o Corporación accionante y el objeto del proceso contencioso-administrativo, de modo que del pronunciamiento estimatorio del recurso se obtenga un beneficio colectivo y específico, o comporte la cesación de perjuicios concretos y determinados, sin que de ello, se derive que asumen una posición jurídica de defensa abstracta del interés por la legalidad.

Cabe destacar que España ha ratificado el Convenio de la CEPE de la Organización de Naciones Unidas, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 (Instrumento de ratificación publicado en el Boletín Oficial del Estado de 16 de febrero de 2005 y que entró en vigor el 29 de marzo de 2005), que, en su artículo 9 establece disposiciones en relación con la posibilidad de entablar procedimientos judiciales o de otro tipo para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo, o en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, acción u omisión que entren dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público en las decisiones sobre actividades que puedan tener un efecto significativo sobre el medio ambiente, y que promueve el reconocimiento de la legitimación de aquellas Asociaciones y Organizaciones no gubernamentales que desarrollan su actividad en defensa de la protección del medio ambiente, y por ello, vincula al órgano judicial que resuelva recursos contencioso-administrativos en materia de medio ambiente, en razón de la naturaleza y el carácter específico de los intereses medioambientales, a que realice una interpretación no restrictiva del artículo 19.1 b) de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa, basada en los principios que informan el mencionado Tratado internacional medioambiental, que asegure la tutela judicial efectiva de los intereses medioambientales postulados.

Asimismo, la Ley 27/2006, de 28 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, reconoce, como un instrumento garante de la democracia ambiental, el derecho de acceso a la justicia del público y, por ende, de las personas jurídicas constituidas con la finalidad de proteger el medio ambiente, a entablar recursos contencioso-administrativos contra aquellas decisiones imputables a una autoridad pública que vulneren la legislación medioambiental, en cuanto que el medio ambiente constituye, según el artículo 45 de la Constitución, un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que compete a los poderes públicos y a la sociedad en su conjunto, que promueve que todos tengan el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente.

Siguiendo la doctrina expuesta en la sentencia del Pleno de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 1 diciembre de 2009 (RCA 55/2007), debemos considerar que, en el caso de autos, resulta acreditado que la Asociación recurrente cumple con los requisitos requeridos por el artículo 23.1 de la Ley 27/2006, en cuanto que ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA es una organización con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro que tiene como su objetivo primordial la protección del medio ambiente, de más de dos años de actividad continuada en la consecución de sus objetivos estatutarios y cuyo ámbito de actuación se extiende a todo el territorio nacional. En consecuencia es titular de la acción popular estipulada en el artículo 22 de la citada Ley y ha de reconocérsele legitimación para impugnar la declaración de utilidad pública de la Central Térmica de Ciclo Combinado considerada.

La causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo deducida por el Abogado del Estado, fundada en la alegación de haberse interpuesto por persona no debidamente representada, en que se denuncia, concretamente, la falta de aportación del documento que acredite que el órgano competente estatutariamente haya autorizado la interposición del presente recurso judicial, debe rechazarse, en cuanto que comprobamos que se ha aportado a las actuaciones certificado del Coordinador de Organización de la Confederación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA, Luis González Reyes, de 5 de septiembre de 2007, que constata que, en la reunión de la Secretaría Confederal celebrada el 26 de julio de 2007, se adoptó el acuerdo de interponer recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007, por lo que cabe dar por cumplimentado el requisito establecido en el artículo 45.2 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La conclusión jurídica que sostenemos de rechazo de las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo se revela conforme con la doctrina expuesta por el Tribunal Constitucional en la sentencia 102/2009, de 27 de abril, en que, en relación con el acceso a la jurisdicción y la interpretación de los requisitos procesales de admisión de los recursos, se refiere que los órganos judiciales deben guiarse por el principio pro actione en los siguientes términos:

*« 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). » .

### **TERCERO.- Sobre los motivos de impugnación formulados contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007 recurrido.**

En primer término, cabe delimitar el objeto del recurso contencioso-administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a la pretensión de declaración, por no ser conforme a Derecho, del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007, por el que se declara de utilidad pública la Central Térmica de Ciclo Combinado de Morata de Tajuña, en la provincia de Madrid, recaído en el expediente tramitado según las reglas procedimentales establecidas en el artículo 53 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y de los artículos 140 a 148 del 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, al deber considerar su especialidad, desde la perspectiva estrictamente procedimental, respecto del procedimiento de autorización administrativa de una instalación eléctrica a que alude el artículo 115 de la referida norma reglamentaria, aunque la solicitud de iniciación del procedimiento de declaración de utilidad pública pueda efectuarse de manera simultánea a la solicitud de autorización administrativa y/o de aprobación del proyecto de ejecución, o bien, con posterioridad a la obtención de la autorización administrativa.

Por ello, la pretensión de que se declare la nulidad del Acuerdo gubernamental recurrido y de que se retrotraiga el procedimiento por la supuesta defectuosa tramitación del expediente de autorización administrativa, que concluyó con la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de 27 de marzo de 2006, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 12 de abril de 2006, y, concretamente, del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que finalizó con la resolución de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático de 7 de febrero de



2001, debe rechazarse, con base a dos clases de consideraciones: a) por incurrir la parte recurrente en desviación procesal, puesto que fundamenta la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007 con base en la exposición de idénticos argumentos de carácter procedimental a los formulados en el recurso contencioso-administrativo entablado ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, contra las referidas resoluciones administrativas del Ministerio de Industria y del Ministerio de Medio Ambiente, habiéndose dictado un fallo anulatorio de las mismas en la sentencia de 17 de diciembre de 2009 (RCA 1213/1006 ), y b) porque carece de fundamento la alegación de indefensión, en cuanto que consta que se consideraron y analizaron en la declaración de impacto ambiental las alegaciones formuladas por las Asociaciones Ecologistas en Acción, Adena y Greenpeace, en el trámite de información pública en relación con el impacto de la construcción de la Central Térmica sobre el objetivo de reducción de gases de efecto invernadero, figurando en el Anexo I, de entidades consultadas previamente sobre el impacto ambiental del proyecto, y en el Anexo III.

Centrados en el enjuiciamiento concreto de los motivos de impugnación deducidos directamente contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007 recurrido, debemos acoger la pretensión ejercitada y declarar su nulidad porque contraviene las exigencias derivadas de los artículos 140 y 143 del 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, teniendo en cuenta los criterios y los razonamientos expuestos en la sentencia de esta Sala jurisdiccional del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2010 (RCA 513/2007 ), en la que sostuvimos:

*« La declaración de utilidad pública presenta en el ámbito de la regulación eléctrica, tal como argumenta la sociedad actora, una importante divergencia en relación con la regulación general establecida para la expropiación forzosa. En efecto, la Ley de Expropiación forzosa (Ley de 16 de diciembre de 1.954 ), contempla dos momentos distintos en el procedimiento de expropiación forzosa, la declaración de utilidad pública y la determinación de los bienes a expropiar al objeto de afectarlos a un determinado objetivo o finalidad de interés general. Así, en primer lugar es preciso justificar la utilidad pública que se declara respecto a la actuación, proyecto u obra pública de que se trate (artículos 9 y ss.). En un segundo momento (artículos 15 y ss.), es necesario determinar con absoluta concreción los bienes que necesitan ser afectados al proyecto en consideración y establecer la necesidad de su expropiación, con sujeción a los criterios que reiteradamente menciona la recurrente de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Efectivamente, este iter procedimental y las exigencias imprescindibles para que la expropiación se acomode a los requisitos constitucionales derivados del artículo 33 de la Constitución, requieren que esta determinación de los bienes se apoye en ese triple juicio que reclama la actora, de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida de expropiación en relación con los concretos bienes a expropiar, a fin de asegurar que se adopte la medida menos restrictiva posible para el derecho constitucional que sufre la limitación, el derecho de propiedad. En definitiva, no se trata sino de aplicar al derecho de propiedad garantizado en el artículo 33 de la Constitución los criterios generales que la jurisprudencia constitucional ha elaborado para admitir la restricción de los derechos reconocidos por la Constitución.*

*Pues bien, la regulación del sector eléctrico contiene diversas variantes respecto al anterior esquema procedimental. Por lo pronto, el legislador ha estipulado que las instalaciones eléctricas poseen, ex lege, utilidad pública. Así, el artículo 52 de la Ley del Sector Eléctrico declara de utilidad pública "las instalaciones de generación, transporte y distribución de energía eléctrica a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso"; este precepto es reiterado en el artículo 140 del Real Decreto 1955/2000 .*

*Tal determinación legal supone que la declaración de utilidad pública no necesita justificar que una línea eléctrica o una central de producción eléctrica sean de utilidad pública, puesto que la Ley ya lo declara ex ante. Ahora bien, ello no vacía de contenido la declaración de utilidad pública que corresponde con carácter ordinario a la Dirección General de Política Energética y Minas y, de forma extraordinaria -cuando otra Administración Pública u organismo público se opone a la declaración (artículo 148 del Real Decreto 1955/2000 )-, al Consejo de Ministros: por el contrario, la declaración de utilidad pública requiere de forma ineludible justificar adecuadamente la necesidad o conveniencia (y, con ello, la utilidad pública) de la concreta instalación eléctrica en tramitación. Y huelga decir que cuando existan intereses públicos contrapuestos (como en el supuesto de autos entre el de la central eléctrica y los intereses públicos de una concesión minera vigente), en esa justificación deberá ponderarse la importancia o relevancia respectiva de unos y otros para poder declarar, en su caso, la utilidad pública prevalente de la instalación eléctrica.*

*En segundo lugar y de especial importancia para el caso de autos, la regulación eléctrica determina que la propia declaración de utilidad pública lleva aparejada la necesidad de ocupación efectiva de los bienes afectados, de forma que desaparece la dualidad de fases prevista en la Ley de Expropiación Forzosa antes señalada. Así, frente a lo dispuesto en los artículos 9 y 15 de la Ley de Expropiación Forzosa , el artículo 54 de la Ley del Sector Eléctrico*





establece que la declaración de utilidad pública "llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa ", regulación recogida en el artículo 149 del citado Real Decreto 1955/2000 .

Pues bien, ciertamente tiene razón la actora en que dicha contracción a un único momento de ambas fases expropiatorias no supone prescindir de las exigencias constitucionales antes señaladas, aunque también es verdad que su plasmación concreta presenta rasgos específicos. Así, justificada la necesidad de la instalación eléctrica -lo que supone, ex lege, su utilidad pública- esta declaración abre paso, también ex lege, a la ocupación de los bienes afectados. En el caso de las instalaciones eléctricas la especificación de los mismos no supone normalmente una gran dificultad, puesto que sólo es preciso tener la ubicación concreta de la instalación para poder determinar tanto los bienes necesarios para la construcción de la línea, central o otra instalación de que se trate como el tipo de ocupación necesario (expropiación, servidumbre, etc.). En definitiva, se quiere decir con ello que los juicios de necesidad y de idoneidad vienen ya prácticamente aparejados a la simple fijación de la ubicación de la instalación, así como que la naturaleza de la restricción al derecho de propiedad deriva muy directamente del tipo de instalación de que se trate. Ahora bien, por lo mismo resulta evidente que la declaración de utilidad pública, que lleva aparejada la ocupación de los bienes afectados, requiere de forma inexcusable tener fijados de forma definitiva dichos bienes, tal como efectivamente requiere de forma expresa la regulación vigente, según vamos a ver.

El desarrollo concreto de lo relativo a la fijación y ocupación de los bienes afectados por la declaración de utilidad pública es efectuado por el referido Real Decreto 1955/2000. El propio artículo 140 ya citado, en su apartado 3 establece que "para el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de estas instalaciones, será necesario que la empresa interesada lo solicite, incluyendo una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considera de necesaria expropiación". Lo cual se desarrolla en el artículo 143.3, que estipula el contenido del documento técnico que preceptivamente debe acompañar a la solicitud de declaración de utilidad pública, y cuyo apartado e) especifica que dicho documento técnico debe incluir "una relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos sus aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación, ya sea ésta del pleno dominio de terrenos y/o de servidumbre de paso de energía eléctrica y servicios complementarios en su caso, tales como caminos de acceso u otras instalaciones auxiliares".

[...] De acuerdo con lo que hemos visto en el anterior fundamento de derecho, en el sistema regulatorio del sector eléctrico la declaración de utilidad pública requiere básicamente la justificación de la necesidad de la instalación de que se trate, lo que lleva aparejada su utilidad pública. Pues bien, tal como se ha resumido ya más arriba, la sociedad actora se queja de que no existe ningún estudio o informe previo que justifique la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la ocupación (primera alegación), así como de la arbitrariedad de la decisión por la misma circunstancia (segunda alegación).

Pues bien, no es posible aceptar el planteamiento que efectúa la actora sobre la necesidad de un informe o estudio previo relativo a la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la afectación de derechos, calificando su ausencia como un defecto procedimental esencial determinante de la nulidad del procedimiento. En efecto, así planteado tienen razón las partes codemandadas en que no puede afirmarse la exigibilidad de semejante informe como un trámite procedimental preceptivo, puesto que no está contemplado en la regulación positiva, en particular en el reglamento que regula dicho procedimiento, que es el reiteradamente citado Real Decreto 1955/2000 .

Ahora bien, dicho esto es preciso añadir acto seguido que la inexistencia de semejante requisito como tal trámite formal no supone que no sea preciso dicho juicio respecto a la ocupación de los bienes o derechos a expropiar. Lo que sucede, como ya hemos expuesto en el anterior fundamento de derecho, es que en lo que respecta al sector eléctrico dicho juicio viene prácticamente reducido a la determinación de los bienes afectados, ya que la declaración de utilidad pública supone en todo caso la necesidad de expropiar los terrenos donde haya de ubicarse la instalación de que se trate, de establecer las correspondientes servidumbres de paso, etc. Esto es, la justificación de la necesidad de una determinada instalación eléctrica supone ya ex lege la justificación de su utilidad pública y, simultáneamente, de la necesidad de expropiar los terrenos y derechos afectados (juicio de necesidad e idoneidad) en lo necesario para dicha construcción (juicio de proporcionalidad), así como de proceder a su inmediata ocupación.

En definitiva, el procedimiento expropiatorio en el sector eléctrico se reconduce a dos requisitos esenciales en los que se contienen todos los elementos necesarios para un procedimiento de expropiación forzosa, la justificación de la necesidad o conveniencia de la instalación eléctrica y la determinación de los bienes y derechos cuya expropiación o afectación resulta imprescindible, y ambos requisitos deben concurrir para la declaración de utilidad pública.





*En el concreto caso de autos tal justificación implica además tanto la necesidad de fundamentar la conveniencia de contar con la central de producción de energía eléctrica en tramitación en la ubicación propuesta -justificación que conlleva el interés público de la instalación por virtud de la directa determinación legal- como la necesidad de ponderar su interés público en comparación con el de la concesión minera existente en el terreno afectado.*

*Pues bien, es preciso reconocer que la resolución impugnada del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2.007 por la que se declara la utilidad pública de la instalación, que es la que debe contener en principio semejante justificación de la necesidad de la central, así como la ponderación de los derechos en conflicto, no contiene la menor afirmación en tal sentido. En efecto, toda la resolución impugnada se dedica a exponer los argumentos contrarios a la instalación esgrimidos por sujetos interesados y las respuestas dadas por la entidad promotora, así como el cumplimiento de los trámites previos, pero en ningún caso incorpora una justificación del interés público de la instalación por parte del propio Consejo de Ministros, órgano que debe declarar la conveniencia -el interés público- de construir la central propuesta a la vista de unas y otras afirmaciones. Esta justificación por parte del Consejo de Ministros es especialmente relevante teniendo en cuenta que su intervención deriva de la oposición a la construcción de la central por parte de los Ayuntamientos de Morata de Tajuña y Perales de Tajuña, lo que quiere decir que es el Consejo de Ministros y en este acto precisamente quien debe arbitrar entre la propuesta de construcción de la central eléctrica, autorizada por la Dirección General de Política Energética y Minas, y las posiciones contrarias de los Ayuntamientos mencionados, determinando el interés público prevalente de la instalación de la central en el lugar propuesto frente a cualesquiera otro interés público o privado contrario.*

*Un examen de la autorización administrativa dictada por la Dirección General de Política Energética y Minas, de 27 de marzo de 2.006, muestra que tampoco en la misma existe una justificación de la necesidad de la central en discusión, por lo que habría que recurrir a la documentación obrante en el expediente para dilucidar si dicha justificación existe de forma que pueda entenderse que la decisión del Consejo de Ministros se apoya en la misma. Sin embargo, por razones de lógica procesal, antes de dilucidar si tal fundamentación de la declaración de utilidad pública pudiera encontrarse fuera de la propia decisión del Consejo de Ministros, en la documentación del procedimiento administrativo que condujo a la resolución impugnada - fundamentación in aliunde también inexistente, según la actora-, procede examinar la segunda queja formulada por la entidad recurrente, en la que se contiene una queja por el carácter prematuro de la decisión impugnada, al versar sobre un proyecto de ejecución no definitivo .*

*[...] Como se resumió ya en un anterior fundamento de derecho, la segunda alegación de la entidad actora es la imputación de arbitrariedad, en parte por la falta de justificación de la declaración de utilidad pública que ya se aduce en la primera alegación, y en parte por declararse la utilidad pública respecto de un proyecto de ejecución no definitivo, carente todavía de la autorización ambiental integrada y con dudas racionales sobre la legalidad urbanística de la ubicación de la central. Al ser la primera imputación de arbitrariedad reiterativa respecto a la alegación vista en el anterior fundamento de derecho, procede ahora examinar la cuestión sobre la supuesta arbitrariedad y consiguiente ilegalidad de declarar la utilidad pública respecto a un proyecto de ejecución no definitivo.*

*No cabe duda, puesto que así se establece expresamente en el artículo 143.2 del Real Decreto 1955/2000 , que la declaración de utilidad pública puede pedirse "bien de manera simultánea a la solicitud de autorización administrativa y/o de aprobación del proyecto de ejecución, o bien con posterioridad a la obtención de la autorización administrativa". Asimismo, conviene recordar que el artículo 115 del propio Real Decreto , que contempla las autorizaciones necesarias para la construcción, ampliación, modificación y explotación de todas las instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica (autorización administrativa, aprobación del proyecto de ejecución y autorización de explotación), permite que las solicitudes de autorización administrativa y de aprobación del proyecto de ejecución puedan efectuarse "de manera consecutiva, coetánea o conjunta". Ello lleva a la conclusión de que es perfectamente lícito que el promotor de una instalación eléctrica solicite conjunta y simultáneamente la autorización administrativa, la aprobación del proyecto de ejecución y la declaración de utilidad pública, como efectivamente es muy frecuente en la práctica.*

*Ello no obsta, como es evidente, a que cada solicitud siga su propio procedimiento, según los requisitos y trámites que para cada una de dichas solicitudes establece el Real Decreto 1955/2000 . Esta posible autonomía y simultaneidad de solicitudes y de tramitación no impide, como es natural, una estrecha interrelación entre todas ellas, de tal forma que no resulta posible, en cambio, que dichos procedimientos puedan finalizar de forma autónoma en cualquier orden, ya que unas y otras autorizaciones requieren una determinada secuencia de concesión que deriva inexcusablemente de su propio contenido y sentido en el proceso único de aprobación de la construcción de una instalación eléctrica (aunque dicho proceso englobe distintas autorizaciones y trámites).*

*Así, es evidente que la autorización administrativa, que se produce sobre el anteproyecto de la instalación (artículo 115.a del Real Decreto 1955/2000 ) y que va precedida de los informes y estudios ambientales que sean*



preceptivos, debe necesariamente preceder a la aprobación del proyecto de ejecución (artículo 115 .b). Así lo hemos declarado en nuestra reciente Sentencia de 8 de marzo de 2.010 (Recurso contencioso administrativo ordinario 2/620/2.007 ), en los siguientes términos:

" **TERCERO** .- [...]

La queja de las entidades recurrentes revelan una deficiente comprensión del procedimiento, en abierto contraste con lo expresamente estipulado en el referido artículo 115 del Real Decreto 1955/2000. La primera fase es la tramitación de la autorización administrativa, que debe contar con el estudio y declaración de impacto ambiental, de ser ambos necesarios, fase que se produce sobre el anteproyecto de la instalación (apartado a). Aunque sin duda en una actuación secuencial natural la tramitación del proyecto de ejecución -que, en los propios términos del precepto, versa ya sobre un proyecto concreto de instalación- será posterior a la autorización administrativa, se admite expresamente su tramitación conjunta o coetánea. Ello no impide lo que resulta evidente, y es que aunque se tramiten simultánea o conjuntamente, en todo caso la aprobación del proyecto de ejecución ha de ser posterior a la autorización administrativa y al estudio de impacto ambiental necesario para otorgar tal autorización. O, dicho en otros términos, el proyecto de ejecución ha de tener en cuenta necesariamente las observaciones y condicionamientos que en su caso establezcan la autorización, normalmente como consecuencia de lo establecido en la declaración de impacto ambiental. [...]" (fundamento de derecho tercero).

Es evidente, en efecto, que no podría aprobarse el proyecto de ejecución "que se refiere al proyecto concreto de la instalación y permite a su titular la construcción o establecimiento de la misma" (artículo 115 .b), antes de que se haya otorgado la autorización administrativa, que versa sobre un anteproyecto de la instalación, y que acredita contar con el efectivo cumplimiento de los trámites medioambientales. Huelga decir que sí resulta posible, en cambio, que ambas autorizaciones se otorguen en la misma fecha, sobre la base de que el proyecto de ejecución se aprueba constando ya la concesión de la autorización administrativa, especialmente cuando no hay oposición a la declaración de utilidad pública y ambas resoluciones corresponden a la Dirección General de Política Energética y Minas.

En lo que respecta a la declaración de utilidad pública, que como hemos visto puede solicitarse al tiempo que las dos autorizaciones citadas (la administrativa de la instalación y la del proyecto ejecutivo), plantea la cuestión de que, tal como ya se ha indicado, no se limita estrictamente a dicho contenido: esto es, en términos de expropiación forzosa, no se limita a la declaración contemplada en el artículo 9 de la Ley de Expropiación Forzosa , sino que implica a su vez la determinación de los bienes afectados a la finalidad de la instalación eléctrica, es decir, que contiene simultáneamente la resolución sobre ocupación contemplada en el artículo 15 de dicha Ley . De limitarse estrictamente a la declaración de utilidad pública, ningún problema habría en que dicha declaración, aunque necesariamente posterior a la autorización administrativa, precediese a la aprobación del proyecto ejecutivo, puesto que la justificación de la necesidad o conveniencia de la instalación eléctrica de que se trate puede predicarse perfectamente sobre el anteproyecto de instalación contenido en la autorización administrativa.

Ahora bien, habida cuenta de que la declaración de utilidad pública abre paso sin más trámite al procedimiento expropiatorio de los concretos bienes afectados (en concreto, sin el trámite específico que la Ley de Expropiación Forzosa contempla en el artículo 15 ), no es posible que pueda aprobarse sin que tales bienes afectados se hallen perfecta y definitivamente determinados, lo que sólo se produce de manera efectiva con la aprobación del proyecto ejecutivo. Ello lleva a la inexcusable conclusión de que no es posible proceder a la declaración de utilidad pública con anterioridad a la aprobación del proyecto ejecutivo. De forma análoga a lo que hemos visto entre la autorización administrativa y la aprobación del proyecto ejecutivo, en el que aunque pudieran aprobarse en la misma fecha, aquélla debe preceder a éste, también la declaración de utilidad pública puede aprobarse de forma simultánea al proyecto ejecutivo, pero en este caso este último debe preceder a aquélla. De hecho, lo sólo en los procedimientos relativos a instalaciones eléctricas es que cuando es precisa una decisión del Consejo de Ministros, ésta se produce simultáneamente sobre la declaración de utilidad pública y aprobación definitiva del proyecto de ejecución de la instalación.

Lo anterior no es sólo una exigencia de orden lógico, sino que se deriva de forma directa de la propia regulación contenida en el Real Decreto 1955/2000, como ya hemos anticipado en el fundamento de derecho segundo de esta Sentencia. En efecto, habida cuenta de que la declaración de utilidad pública tiene como efecto inmediato "la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación " (artículo 149.1 del Real Decreto ), la solicitud debe contener preceptivamente una "relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos sus aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación, ya sea esta del pleno dominio de terrenos y/o de servidumbre de pase de energía eléctrica y servicios complementarios en su caso, tales como caminos de acceso y otras instalaciones auxiliares" (artículo 143,3 .e) del Real Decreto).



*Pues bien, semejante relación concreta e individualizada requiere ineludiblemente que esté perfectamente determinada con carácter definitivo la exacta ubicación de la instalación, sea el concreto trazado de una línea eléctrica, sea la precisa localización de una central de producción, transporte o distribución, entre las posibles variantes existentes inicialmente. Y aunque la solicitud de autorización debe contener un anteproyecto de instalación en el que se consigne la ubicación de la instalación (artículos 115 .a) y 123.A.a) del Real Decreto), tal anteproyecto está sometido, como es evidente, al preceptivo trámite de información pública y de información a otras Administraciones públicas, trámites de los que pueden derivar modificaciones de mayor o menor relevancia sobre el trazado o la ubicación inicialmente prevista en el anteproyecto y que, como es obvio, pueden originar -incluso aunque sean de escasa entidad- una variación en los terrenos afectados. Por ello, es sólo después de la autorización administrativa, que puede incorporar variaciones sobre el referido anteproyecto, cuando es posible aprobar el proyecto de ejecución definitivo, y es sólo en la solicitud de éste cuando se exige una relación "concreta e individualizada, en la que se describan, en todos sus aspectos, material y jurídico" de los bienes y derechos afectados. Es verdad que, como ya indicamos, el proyecto de ejecución se puede solicitar al tiempo que la solicitud de autorización administrativa -en cuyo caso los datos de ambas solicitudes serán necesariamente coincidentes-, pero eso sólo significa que en tal caso dicha relación de bienes y derechos contenidos en la solicitud de aprobación del proyecto ejecutivo estará a expensas de las variaciones que resulten de la tramitación de la autorización administrativa; y que, en todo caso, la aprobación del proyecto ejecutivo habrá debido tener en cuenta tales variaciones, dada la necesaria prioridad temporal, en los términos vistos, de la autorización administrativa.*

*Como conclusión de todo lo anterior hemos de afirmar que no cabe declarar la utilidad pública de una instalación eléctrica sin aprobar simultáneamente el proyecto ejecutivo, pues no cabe admitir abrir la vía expropiatoria y la ocupación urgente de bienes y derechos sin contar previamente con la relación concreta e individualizada definitiva de los bienes y derechos afectados, y dicha relación sólo se contiene en el proyecto ejecutivo, pues sólo en el se encuentra finalmente determinada la exacta y definitiva ubicación de la instalación. Lo contrario sería gravemente atentatorio a la seguridad jurídica y a los derechos de los sujetos afectados, pues permitiría iniciar actuaciones expropiatorias que pudieran quedar finalmente descartadas con la posterior aprobación del proyecto ejecutivo.*

*Debe pues estimarse el recurso en este punto, dada la alegación de arbitrariedad de la declaración de utilidad pública por tratar sobre un proyecto provisional, queja que encuentra su formulación más precisa en la ilegalidad de la misma por efectuarse en contra de lo dispuesto en los artículos 140 y 143 del Real Decreto 155/2000 , que requieren, a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para el establecimiento de la instalación eléctrica, que éstos estén individualizados en los términos del apartado 3.e) del artículo 143 , lo que sólo resulta posible con la previa o simultánea aprobación del proyecto de ejecución.*

*En el caso presente concurren además circunstancias que hacen especialmente evidente la conclusión general que se ha expuesto. En efecto, en el supuesto de autos la autorización administrativa otorgada por la Dirección General de Política Energética y Minas condicionó expresamente la posterior aprobación del propio proyecto ejecutivo a la previa aprobación de la autorización ambiental integrada -de competencia autonómica y que por razones temporales no se requirió con anterioridad a la autorización administrativa-. Por otra parte, queda por resolver la objeción urbanística del Ayuntamiento de Morata de Tajuña como consecuencia de la ubicación de la central a menos de 2.000 metros del núcleo de población. Si por cualquiera de estas circunstancias no se aprueba el proyecto de ejecución, o la ubicación de la instalación se modifica para evitar los óbices urbanísticos, la declaración de utilidad pública y las actuaciones expropiatorias derivadas de la misma habrían resultado carentes de base firme y podrían haber ocasionado perjuicios innecesarios a algunos titulares de bienes o derechos como la empresa recurrente . » .*

A estos efectos, cabe recordar que, según sostuvimos en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2004 (RCA 204/2002 ), «la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas de generación, transporte o distribución de energía eléctrica, que constituye la causa que legitima la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y la imposición de la servidumbre de paso, que exigen el artículo 52.1 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y el artículo 140 del Reglamento 195512000, de 1 de diciembre , garantiza, a la luz de los artículos 33 y 103 de la Constitución, que el proyecto responda a satisfacer un interés de carácter público, cuya ejecución no pueda suponer el sacrificio gravoso de otros intereses públicos o privados prevalentes dignos de salvaguarda.

El control que ejercen los órganos judiciales contencioso-administrativos sobre la declaración de utilidad pública de un proyecto de generación, transporte o distribución de energía eléctrica se extiende en concreto, de conformidad con el artículo 106.1 de la Constitución, a examinar si la Administración ha ponderado adecuadamente los derechos e intereses constitucionales individuales y colectivos afectados, y en particular,



el derecho a la salud, el derecho al medio ambiente, el derecho a la ordenación del territorio, el derecho al desarrollo urbanístico sostenible, el derecho a la calidad de vida, el derecho al desarrollo económico de las Colectividades locales, de modo que los inconvenientes de carácter social no sean excesivos en relación con la finalidad pública que persigue la ejecución; escrutinio que permite excluir que ha ejercido su potestad de forma arbitraria o en desviación de poder».

En consecuencia con lo razonado, procede estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007, por el que se declara de utilidad pública la Central Térmica de Ciclo Combinado de Morata de Tajuña, en la provincia de Madrid, que declaramos no conforme a Derecho en los términos fundamentados.

#### **CUARTO.- 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 estimar y estimamos** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007, por el que se declara de utilidad pública la Central Térmica de Ciclo Combinado de Morata de Tajuña, en la provincia de Madrid, que declaramos no conforme a Derecho en los términos fundamentados.

**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.