

Id Cendoj: 28079130032010100071
 Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
 Sede: Madrid
 Sección: 3
 Nº de Recurso: 186/2007
 Nº de Resolución:
 Procedimiento: CONTENCIOSO
 Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT
 Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

REAL DECRETO 1110/2007, DE 24 DE AGOSTO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO UNIFICADO DE PUNTOS DE MEDIDA DEL SISTEMA ELÉCTRICO. CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS. ARTÍCULO 24 DE LA LEY 50/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL GOBIERNO. MEMORIA ECONÓMICA. TRÁMITE DE AUDIENCIA. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: ARTÍCULO 19.1 b) LJCA. LEGITIMACIÓN DE COLEGIO PROFESIONAL PARA IMPUGNAR DISPOSICIONES GENERALES QUE AFECTAN A LOS INTERESES LEGÍTIMOS DE SUS COLEGIADOS. ARTÍCULO 24 CE. DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN PARA CONTROLAR LA POTESTAD REGLAMENTARIA. DOCTRINA CONSTITUCIONAL: STC 45/2004, DE 23 DE MARZO.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a nueve de Febrero de dos mil diez.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo número 01/186/2007, interpuesto por el Procurador Don Roberto Primitivo Granizo Palomeque, en nombre y representación del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES, con la asistencia de Letrado, contra el *Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto*, por el que se aprueba el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico. Han sido partes recurridas la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, la COMUNIDAD DE MADRID, representada y defendida por Letrado de los Servicios Jurídicos de la misma, la entidad mercantil OPERADOR DEL MERCADO IBÉRICO DE ENERGÍA POLO ESPAÑOL, S.A. (OMEL) (anteriormente denominada Compañía Operadora del Mercado Español de Electricidad, S.A.), representada por el Procurador Don Eduardo Codes Pérez-Andújar, la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA (UNESA), representada por la Procuradora Doña María Concepción Villaescusa Sanz, el GOBIERNO DE CANTABRIA, representado y defendido por Letrado de los Servicios Jurídicos del mismo, y la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA, representada y defendida por Letrado de los Servicios Jurídicos de la misma.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES interpuso ante esta Sala, con fecha 8 de noviembre de 2007 el recurso contencioso-administrativo número 1/186/2007, contra el *Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto*, por el que se aprueba el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico.

SEGUNDO.- En su escrito de demanda, presentado el 13 de octubre de 2008, la representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES recurrente, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

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

a) *Se estime el presente recurso contencioso-administrativo, dictándose sentencia mediante la cual se declare la nulidad de pleno derecho del Real Decreto 1110/2007, por el que se aprueba el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico, por haber incurrido durante su tramitación en vicios procedimentales de carácter insubsanable o,*

b) *Subsidiariamente, en el supuesto que no se estimase la nulidad de pleno derecho de la totalidad de la disposición de carácter general impugnada, se declare la nulidad de pleno del inciso del artículo 8.2 b): "firmado por un ingeniero y visado por el colegio correspondiente", puesto que comporta una atribución indeterminada, siendo que ésta corresponde a los ingenieros industriales. » .*

TERCERO.- El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito presentado con fecha 1 de diciembre de 2008, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que tenga por contestada la demanda y, previos los trámites legales, dicte sentencia por la que se desestime la misma, confirmando íntegramente el RD recurrido y, más específicamente su artº 8.2.B). » .

CUARTO.- La Letrado del GOBIERNO DE CANTABRIA contestó a la demanda por escrito presentado con fecha 23 de diciembre de 2008, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que teniendo por presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo, se tenga por evacuado el trámite de contestación a la demanda conferido a esta parte y, seguido el procedimiento por todos sus trámites, dicte en su día sentencia por la que se desestime íntegramente la demanda en los mismos términos solicitados por el Abogado del Estado. » .

QUINTO.- La Procuradora Doña María Concepción Villaescusa Sanz, en representación de la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA (UNESA) contestó, asimismo, a la demanda por escrito presentado con fecha 13 de enero de 2009, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que tenga por contestada la demanda, y previos los trámites legales, dicte sentencia conforme a lo manifestado y desestime el recurso en lo relativo a la naturaleza jurídica de la disposición recurrida. » .

SEXTO.- El Letrado de la COMUNIDAD DE MADRID contestó, igualmente, a la demanda por escrito presentado con fecha 23 de diciembre de 2008, 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 con sus documentos y copias, por devuelto el expediente administrativo y por contestada la demanda en tiempo y forma y, previa la tramitación legal oportuna, dicte Sentencia desestimando íntegramente las pretensiones del recurrente por ser el acto impugnado conforme a Derecho. » .

SÉPTIMO.- Por Auto de 29 de enero de 2009, se acordó, entre otros extremos, tener por caducado el derecho y por perdido el trámite de contestación a la demanda de la entidad mercantil OPERADOR DEL MERCADO IBÉRICO DE ENERGÍA POLO ESPAÑOL, S.A. (OMEL) y de la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

OCTAVO.- Por Auto de 18 de febrero de 2009, se acordó fijar la cuantía del recurso como indeterminada, recibir el procedimiento a prueba, y respecto del trámite de conclusiones en su momento se acordará.

NOVENO.- Practicadas las pruebas propuestas y admitidas, por providencia de fecha 17 de septiembre de 2009 se declara terminado y concluso el periodo de práctica de pruebas y se concede al representante procesal de la parte actora (el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES) el plazo de diez días para presentar conclusiones, evacuando dicho trámite por escrito presentado el 9 de octubre de 2009, el cual lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

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

a) *Se estime el presente recurso contencioso-administrativo, dictándose sentencia mediante la cual*

se declare la nulidad de pleno derecho del Real Decreto 1110/2007, por el que se aprueba el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico, por haber incurrido durante su tramitación en vicios procedimentales de carácter insubsanable o,,

b) Subsidiariamente, en el supuesto que no se estimase la nulidad de pleno derecho de la totalidad de la disposición de carácter general impugnada, se declare la nulidad de pleno del inciso del artículo 8.2 b): "firmado por un ingeniero y visado por el colegio correspondiente", puesto que comporta una atribución indeterminada, siendo que ésta corresponde a los ingenieros industriales. » .

DÉCIMO.- Por diligencia de ordenación de 14 de octubre de 2009, se otorgó a las partes demandadas (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, la COMUNIDAD DE MADRID, OPERADOR DEL MERCADO IBÉRICO DE ENERGÍA POLO ESPAÑOL, S.A. [OMEL], la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA (UNESA), el GOBIERNO DE CANTABRIA y la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA), el plazo de diez días para presentar sus conclusiones, evacuándose dicho trámite con el siguiente resultado:

1º.- El Abogado del Estado, en escrito presentado el 23 de octubre de 2009, en el que 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. » .

2º.- La Letrado del GOBIERNO DE CANTABRIA, en escrito presentado el 2 de noviembre de 2009, expuso, asimismo, las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que teniendo por presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo, se tenga por evacuado el trámite de conclusiones y, seguido el procedimiento por todos sus trámites, dicte en su día sentencia por la que se desestime íntegramente la demanda en los mismos términos solicitado por el Abogado del Estado. » .

UNDÉCIMO.- Por providencia de 16 de noviembre de 2009, se declara caducado el trámite de conclusiones concedido a los demandados COMUNIDAD DE MADRID, OPERADOR DEL MERCADO IBÉRICO DE ENERGÍA POLO ESPAÑOL, S.A. (OMEL), la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA (UNESA), y la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

DUODÉCIMO.- Por providencia de fecha 14 de enero de 2010, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat y se señaló para votación y fallo el día 2 de febrero de 2010, fecha en que tuvo lugar el acto.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

El presente recurso contencioso-administrativo que enjuiciamos se interpone por la representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES contra el *Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto*, por el que se aprueba el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico.

En aras de una adecuada comprensión del objeto del recurso contencioso-administrativo, procede transcribir íntegramente el contenido del *artículo 8.2 b) del Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto*, que dice:

« 8.2 b) Memoria técnica descriptiva del modelo y sus diferentes tipos. Se deberán presentar dos ejemplares, original y copia, firmado por un ingeniero y visado por el colegio correspondiente. » .

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

Procede, en primer término, rechazar la falta de legitimación del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES para impugnar el *Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto*, que plantea el Abogado del Estado, basada en la alegación de que no tiene interés alguno, debido al carácter exclusivamente técnico de la reglamentación enjuiciada, que en absoluto se refiere a los

profesionales competentes para elaborar la memoria técnica descriptiva del modelo, puesto que consideramos que, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el artículo 19.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Consejo General recurrente tiene legitimación ad causam para recurrir una norma reglamentaria regulatoria de los puntos de medida del sistema eléctrico que, potencialmente, afecta a los intereses profesionales y económicos de los colegiados para cuya defensa y promoción está habilitado legalmente.

A estos efectos, cabe recordar que la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, según se 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 ».

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

TERCERO.- Sobre los motivos de impugnación de forma del Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto.

La pretensión de nulidad de pleno Derecho del Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto impugnado, que formula la defensa letrada del Consejo General recurrente, con base en la alegación de haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la aprobación de disposiciones de carácter general, al amparo de lo previsto en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debido a la inexistencia de memoria económica en el expediente, que justifique cuáles han sido los criterios que han motivado esta importante reforma, y cuál ha sido el criterio seguido para la imposición de

cuantiosas obligaciones económicas a los agentes y usuarios que operan en el sector afectado, y a la inexistencia de Informes previos convenientes y preceptivos para la aprobación del Reglamento, y, concretamente, del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, de la Asociación de Ingenieros Industriales del ICAI, de la Federación de Asociaciones de Ingenieros Industriales de España, del Instituto de la Ingeniería Civil de España, de la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Economía y Hacienda, de la Comisión Nacional de la Competencia, el Instituto Nacional del Consumo y de las Organizaciones representativas de consumidores y usuarios, debe ser rechazada, en cuanto que estimamos que los defectos procedimentales imputados no constituyen una infracción esencial y trascendental del procedimiento de elaboración de los reglamentos establecido en el *artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, que tenga consecuencias invalidantes

En efecto, en lo que concierne a la denunciada inexistencia de memoria económica del proyecto de Real Decreto, por el que se aprueba el texto del Reglamento de puntos de medida del sistema eléctrico, aunque observamos la insuficiencia del documento preliminar elaborado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que se limita a referir que «las medidas propuestas en el Real Decreto no suponen incremento de gasto público, por lo que no tiene repercusiones económicas en los presupuestos generales del Estado», este defecto formal no reviste la entidad suficiente para subsumirse en la causa de nulidad de pleno derecho a que se refiere el *artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con lo dispuesto en el *artículo 62.1 e)* del referido Cuerpo legal, en cuanto que obran en el expediente un conjunto de datos económicos relevantes que permiten al Consejo de Ministros juzgar la necesidad, oportunidad y racionalidad, desde la perspectiva económica, de promover la reforma reglamentaria de la regulación de los puntos de medida de la energía eléctrica.

Por ello, aunque pudieran compartirse las observaciones formuladas por el Consejo de Estado en el Dictamen de 26 de julio de 2007 (expediente 1490/2007), en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de puntos de medida, en el sentido de que «habría sido conveniente, sin embargo, que la memoria económica, cuyo ámbito no tiene por qué restringirse a las solas consideraciones presupuestarias, hubiera informado en punto a los efectos económicos del proyecto de real decreto sobre las distintas empresas que operan en el sector eléctrico, y también sobre sus clientes. Indudable relevancia para el adecuado despacho de este expediente tienen los datos sobre el coste de la sustitución de los distintos equipos de medida, y en particular los relativos a los equipos instalados en los puntos de medida de tipo 5, es decir, los que corresponden a los consumidores domésticos», el defecto formal considerado habría quedado subsanado en la tramitación del procedimiento de elaboración del Reglamento, al constar, en el expediente remitido a esta Sala, una nota complementaria del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, sobre el impacto económico de la implantación de equipos de medida que permitan la discriminación horaria de las medidas, así como la telegestión, del siguiente contenido:

« En el Real Decreto 871/2007, de 29 de junio , se ha procedido a revisar el precio de los alquileres para los nuevos equipos electrónicos con posibilidad de discriminación horaria y telegestión correspondientes a consumidores domésticos.

Así, teniendo en cuenta para este tipo de contadores un coste por equipo de 80 #, y considerando un periodo de amortización de 15 años con una tasa del 8%, el valor de alquiler mensual a pagar por cada cliente que se obtiene es de 0,78 #, que es el establecido en el mencionado Real Decreto 871/2007, de 29 de junio .

Aquellos consumidores a los que les sea instalado un equipo que permita la discriminación horaria y la telegestión se beneficiarán de la capacidad de dichos equipos para gestionar su consumo, mediante el control de la potencia demandada y, de esta forma, podrán obtener descuentos en su factura de energía eléctrica.

La estimación del coste asociado a la sustitución de contadores se encuentra ligada al desarrollo del Plan de sustitución de contadores que establecerá en el informe que debe ser elaborado y remitido al MITYC por la Comisión Nacional de Energía según lo recogido en la Disposición adicional vigésima segunda del Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre , por el que se establece la tarifa eléctrica a partir de 1 de enero de 2007. En el informe de la CNE se abordará el coste estimado de dicha sustitución, así como el plazo para realizarla, que podría estar en torno a los diez años.

Dicho Plan, será tenido en cuenta por el MITYC ya que a él se encuentra vinculada la sustitución de contadores correspondientes a puntos de medida tipo 5 de consumidores con potencia contratada hasta 15 kW, que ascienden a un total aproximado de 25.000.000 de puntos de suministro ».

Debemos, además, poner de relieve que el *Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto*, enjuiciado, desarrolla prescripciones establecidas en precedentes normas reglamentarias, y actualiza y refunde la normativa reguladora de los puntos de medida, que se plasma en la elaboración de un Plan gradual de sustitución de contadores, que confiere coherencia económica a la regulación reglamentaria propuesta de carácter ejecutivo. Así, la *Disposición adicional segunda del Real Decreto 809/2006, de 30 de junio*, por el que se revisa la tarifa eléctrica a partir de 1 de julio de 2006, prescribía que los equipos de medida de instalaciones para nuevos suministros de energía eléctrica hasta una potencia contratada de 15 kW y los que se sustituyan para los nuevos suministros deberán permitir la discriminación horaria de las medidas, así como la telegestión; y la *Disposición adicional vigésima segunda del Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre*, por el que se establece la tarifa eléctrica a partir de 1 de enero de 2007, encomienda a la Comisión Nacional de la Energía la elaboración de un Informe donde se establezca un plan para la sustitución a nivel nacional de contadores para cumplir dicho objetivo, vinculado a la eficiencia energética.

De los razonamientos expuestos, se deduce que cabe descartar que en la elaboración del Reglamento enjuiciado se infrinja la doctrina jurisprudencial formulada en la sentencia del Pleno de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2008 (RCA 53/2005), que anuda la declaración de invalidez de un reglamento, con fundamento en la vulneración del *artículo 24.1 a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, cuando se aprecie que el cumplimiento de la exigencia de memoria económica sea meramente formal y excluye «que se logre la finalidad querida por el legislador de que en efecto se patentice la necesidad y oportunidad del reglamento como garantía del acierto en la decisión y se valoren los costes económicos que son consecuencia de la ejecución de la medida».

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

La extensión que se propugna del trámite de audiencia a otros organismos públicos y a organizaciones de defensa de los consumidores, no toma en consideración el carácter específico de la *disposición reglamentaria analizada, que constituye un desarrollo de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico*, y que, por ello, ha sido informado por la Comisión Nacional de la Energía, que ha contado con las alegaciones y observaciones formuladas por los miembros del Consejo Consultivo de Electricidad y por el Consejo Consultivo de Hidrocarburos, recibéndose comentarios de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno de Cantabria, la Asociación Española de Cogeneración (ACOGEN), la Asociación de Productores de Energía Renovables (APPA), la Asociación de Consumidores Independientes de Energía (ACIE), la Asociación Española de Profesionales de Compras, Contratación y Aprovisionamientos (AERCE), la Asociación de Empresas Eléctricas (ASEME), la Asociación de Consumidores de Electricidad (ACE), la Asociación de Fabricantes de Material Eléctrico (AFME), la Cooperativa Industrial de Distribuidores de Electricidad (CIDE), Endesa, Iberdrola, Enel Viesgo, Unión Fenosa, Hidrocantábrico, el Operador del Mercado Ibérico de Energía-Polo Español, Red Eléctrica de España y el Centro Español de Metrología

Debe referirse que en referencia a la infracción del *artículo 105*, apartado a), de la Constitución, en cuanto establece que: "La ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten", trámite de audiencia desarrollado en el *artículo 24 de la Ley 50/1.997, de 27 de Noviembre, del Gobierno*, que establece en su apartado 1.c), párrafo primero, que: "Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición", esta Sala ha declarado en la sentencia de 21 de junio de 2004 (RC 70/2000) acogiendo la doctrina expresada en las precedentes sentencias de 22 de Enero de 1.998, 13 de Noviembre de 2.000, 24 de Octubre de 2.001 y 23 y 26 de Septiembre de 2.003, que el trámite de audiencia ha de calificarse como participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general "preceptivamente impuesta" y que "requiere en el órgano que instruye una actividad

configurada técnicamente como carga, concretada en la llamada de las organizaciones y asociaciones que necesariamente deben ser convocadas pues, en otro caso, el procedimiento podría quedar viciado o incluso la disposición resultante podría estar incurso en nulidad", debiendo distinguir que la audiencia es preceptiva para Asociaciones que no sean de carácter voluntario, pero no cuando se trata, de asociaciones voluntarias de naturaleza privada, que, aunque estén reconocidas por la Ley, no ostentan "por Ley" la representación a que aquel precepto se refiere, pues es este criterio el que traduce con mayor fidelidad el ámbito subjetivo de aquel precepto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUARTO.- Sobre los motivos de impugnación de fondo del Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto .

El primer motivo de impugnación formulado contra el artículo 8.2 b) del Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto , por el que se aprueba el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico, fundamentado en la infracción del principio de reserva de Ley, en relación con las competencias profesionales de los Ingenieros Industriales, no puede ser acogido, puesto que consideramos que el precepto reglamentario considerado, al limitarse a determinar que el documento en que se formaliza la memoria técnica descriptiva del modelo de medida y sus diferentes tipos, debe ser firmado «por un ingeniero y visado por el colegio correspondiente», no está atribuyendo esta competencia a unos Ingenieros cualificados por la especialidad de sus estudios académicos, excluyendo a otros, en la medida en que la disposición analizada, desde la perspectiva de la regulación de las atribuciones profesionales, tiene un carácter neutro, en cuanto que no restringe el ejercicio de una profesión titulada.

En efecto, estimamos que es precisamente la tesis argumental que propugna la defensa letrada del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES recurrente, consistente en pretender que la disposición reglamentaria enjuiciada se complete con la referencia a que la memoria técnica esté firmada por un Ingeniero Industrial y visada por el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales, podría vulnerar el principio de reserva de *Ley reconocido en el artículo 36* de la Constitución, puesto que el artículo 8.2 b) del Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto , como aduce el Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda, «no se inmiscuye en quiénes deben ser los Ingenieros y el Colegio competentes», «que serán los que determinen sus normas legales específicas reguladoras de la competencia profesional».

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

[...]

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

Debemos rechazar que la disposición reglamentaria recurrida quebrante el principio de especialidad en el ejercicio profesional o los principios de idoneidad y capacitación técnica, puesto que del contenido de la norma no se infiere, como propugna el Consejo General demandante, que se haya atribuido «sin límite» la competencia para redactar la memoria técnica «al elenco de ingenieros existentes», sino, como hemos expuesto, se reconoce a aquellos ingenieros que, de acuerdo con su formación, poseen la capacidad técnica, atendida la naturaleza industrial del aparato de medición de suministro de energía eléctrica.

Por ello, sostenemos que la disposición reglamentaria impugnada no vulnera la doctrina de esta Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 19 de febrero de 2008 (RCA 85/2006), en la que declaramos:

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

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

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

«No nos corresponde, por lo demás, hacer juicios de oportunidad sobre el mayor o menor acierto de la solución finalmente adoptada por el titular de la potestad reglamentaria cuando su ejercicio no ha rebasado las normas legales. En el caso de autos, las razones que determinaron la adopción de aquella medida se encuentran en la memoria justificativa del Proyecto de Reglamento, redactada por la Dirección General de la Marina Mercante que, a su vez, declara "recoger fielmente las consideraciones de interpretación de la Ley 12/1986 , hechas en el dictamen del Consejo de Estado". Se pretende, con "este nuevo planteamiento" y "sobre la base de lo dispuesto fundamentalmente en el Preámbulo de la Ley 12/1986 " evitar las "limitaciones cuantitativas" en la delimitación de atribuciones profesionales "como se establecía en el Reglamento del 71 y como en un principio se pensó establecer en el presente", y establecer, por el contrario, tan sólo "limitaciones cualitativas basadas en el ámbito de las especialidades respectivas, sin otra limitación que no sea la que se derive de la formación y de los conocimientos de la técnica de su propia utilización"». ».

En último término, debemos descartar que el artículo 8.2 b) del Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto , vulnere el principio de igualdad, en cuanto que la disposición reglamentaria enjuiciada no produce una equiparación arbitraria entre profesionales que tienen una distinta formación y capacidad técnica, al limitarse a indicar que un ingeniero está habilitado para suscribir el documento de memoria técnica descriptiva del modelo de los equipos de medida considerados.

En consecuencia con lo razonado, al rechazarse íntegramente los motivos de impugnación deducidos, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por la representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES, contra el Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto , por el que se aprueba el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico.

QUINTO. - Sobre las costas procesales.

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

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana

del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.- Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES, contra el *Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto*, por el que se aprueba el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico.

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.