

# EL SOTERRAMIENTO DE LAS LÍNEAS ELÉCTRICAS. PROBLEMÁTICA JURÍDICA GENERAL (\*)

Por

ANTONIO EMBID IRUJO  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN GENERAL.—II. CONSIDERACIONES DE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA PLANTEADA DESDE LA LEGISLACIÓN PROPIA DEL SECTOR ELÉCTRICO. EL PAPEL BÁSICO DE LA PLANIFICACIÓN ELÉCTRICA EN LA TEORÍA Y SU NULA SIGNIFICACIÓN EN LA PRÁCTICA. LA POSICIÓN PREPONDERANTE DE LAS PLANIFICACIONES URBANÍSTICA Y TERRITORIAL: 1. *La regulación de la servidumbre de paso y la referencia a la servidumbre de paso subterráneo. La posibilidad de que el titular del terreno sometido a servidumbre solicite el cambio del trazado de la línea y sus implicaciones.* 2. *La regulación de la planificación eléctrica en la Ley del Sistema Eléctrico y las referencias en ella a la planificación urbanística y territorial. La vinculatoriedad de la planificación eléctrica para las instalaciones de transporte.* 3. *La relación de la planificación eléctrica con los planes urbanísticos y de ordenación del territorio.* 4. *Las novedades de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. El carácter vinculante, a todos los efectos, de la planificación eléctrica en lo que hace referencia a las infraestructuras de transporte y la paradójica relatividad, a partir de dicha Ley, del significado de la planificación eléctrica.* 5. *Planteamientos generales sobre la planificación administrativa. La tendencia de nuestro ordenamiento a regular situaciones de prevalencia de las planificaciones sectoriales sobre las territoriales o globales (las de ordenación del territorio y urbanismo).* 6. *Las contradicciones dentro de la normativa del propio sector eléctrico. La legislación aplicable a las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Illes Balears y la observación de que se contienen en ella principios contradictorios en torno a la planificación eléctrica.* 7. *Experiencias de la planificación eléctrica hasta el momento desde la perspectiva de las infraestructuras de transporte. Completa falta de adopción de decisiones en torno a las mismas. El intento de explicación: la falta de fe en las posibilidades de la planificación eléctrica dado el contexto liberalizador.* 8. *Conclusión desde el ámbito de la planificación: el importante papel, en la práctica, de las planificaciones territorial y urbanística. Referencia a la asunción de los costes sobre el soterramiento en el marco de dichas planificaciones.*—III. CONSIDERACIONES DE LA PROBLEMÁTICA DEL TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DEL HIPOTÉTICO SOTERRAMIENTO DE LAS LÍNEAS DESDE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL. EL PAPEL ESPECÍFICO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y DE LAS NORMAS DECLARATORIAS DE DETERMINADOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.—IV. CONSIDERACIONES DESDE LA LEGISLACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL: LA PROHIBICIÓN DE LÍNEAS AÉREAS EN DETERMINADOS BIENES. EL INTENTO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE PATRIMONIO CULTURAL AL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA IMPORTANTE LÍNEA ELÉCTRICA DE TRANSPORTE INTERNACIONAL.—V. CONCLUSIONES: INSATISFACCIÓN DEL CONTENIDO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. LAS CONSECUENCIAS PATRIMONIALES DE ESE TIPO DE DECISIONES Y LA DIFICULTAD, EN OCASIONES, DE ALCANZAR UNA SOLUCIÓN JUSTA PARA ASUMIR LOS COSTES DEL SOTERRAMIENTO. LA ORIENTACIÓN POR UNA PLANIFICACIÓN ELÉCTRICA CON UN MAYOR VOLUMEN DE DENSIDAD NORMATIVA Y ESENCIALMENTE PARTICIPATIVA EN SU FORMACIÓN.

---

(\*) Este trabajo es la versión escrita de la conferencia pronunciada en las VIII Jornadas Jurídicas del Sector Eléctrico, Zaragoza, 11-12 de septiembre de 2003. Su origen explica el estilo utilizado y que las referencias bibliográficas se limiten a las estrictamente imprescindibles.

## I. INTRODUCCIÓN GENERAL

Parece necesario comenzar la exposición con algunas reflexiones de índole general sobre un tema que puede parecer menor en relación a lo que hoy son las grandes cuestiones del ordenamiento eléctrico como son las que guardan proximidad con la ordenación del mercado, el sistema tarifario y el mismo funcionamiento del órgano regulador (1). Esto es cierto, aun cuando también es verdad que, desde el punto de vista de la mera especulación jurídica, raramente se puede hablar de temas menores e, incluso, muchas veces los que sueñan como menores merecen esa calificación sólo en relación a su escasa trascendencia social —lo que a veces es solamente circunstancial— y no a su dificultad jurídica objetiva. En todo caso, siempre es posible contribuir, a través del ejercicio del puro razonamiento jurídico, a la más correcta explicación de un sector de la vida social y, si es posible, a su mejora.

La cuestión del soterramiento de las líneas eléctricas plantea muy distintos problemas jurídicos que no siempre tienen una solución taxativa en el ordenamiento jurídico sectorial inicialmente aplicable. En una cuestión como ésta, incluso, hay necesariamente que trascender de la mera consideración al ordenamiento eléctrico y pasar a observar diversas fuentes jurídicas de conocimiento e información. Y no todas ellas son siempre lo suficientemente precisas como para resolver sin dudas los problemas planteados.

En suma, que estamos ante problemas que deben ser entendidos dentro de planteamientos más amplios que, como en el tema de las hipotéticas indemnizaciones por los perjuicios causados por las órdenes individuales o por las decisiones generales de soterramiento (normalmente vinculadas al ejercicio de la planificación territorial o urbanística), conducen necesariamente a los alejados de las categorías jurídicas sobre lo que se consideren limitaciones o delimitaciones de la propiedad cuando no encuentran —como sucede en algunos casos— una exacta respuesta en el ordenamiento jurídico aplicable.

---

(1) Cuestiones estudiadas ejemplarmente en el trabajo de S. MUÑOZ MACHADO, *Servicio público y mercado. IV. El sistema eléctrico*, Civitas, Madrid, 1998. Cfr. también el estudio recopilatorio de toda una evolución de G. ARIÑO ORTIZ y L. LÓPEZ DE CASTRO, *El sistema eléctrico español. Regulación y competencia*, Montecorvo, Madrid, 1998. Vid., también, V. ÁLVAREZ GARCÍA y R. DUARTE MARTÍNEZ, *Administración pública y electricidad*, Civitas, Madrid, 1997. Finalmente, J. DE LA CRUZ FERRER, *La liberalización de los servicios públicos y el sector eléctrico. Modelos y análisis de la Ley 54/1997*, Marcial Pons, Madrid, 1999. Consistentemente y dada la orientación del trabajo, no se va a citar bibliografía específica sobre Derecho eléctrico anterior a 1997.

Nos encontramos, entonces, ante un tema esencialmente abierto y al que conviene no aproximarse con apriorismos (2), sino, más bien, con la mentalidad inmaculada, en teoría, del investigador. Desde ese punto de vista, el problema del soterramiento de las líneas eléctricas y las distintas cuestiones que en torno a él se mueven es muy atractivo para la pura especulación jurídica, aunque entiendo perfectamente que pueda resultar cuestión bastante delicada —cuando menos— para el gestor de una compañía eléctrica en tanto que la decisión del soterramiento lleva consigo normalmente unas mayores exigencias de inversión económica.

El gran problema que puede enunciarse, entonces, es el de quién puede decidir y por qué motivos o en aplicación de qué valores algo que puede arrastrar consecuencias desfavorables para unos actores de la vida económica. Y, desde otro punto de vista, la cuestión subsiguiente a resolver es si estos actores están obligados a cumplir unas determinadas decisiones en todo caso o si, en según qué circunstancias, pueden plantear —y con expectativas ciertas de obtenerlas— reclamaciones indemnizatorias o compensaciones económicas de algún tipo frente a quien les haya obligado a llevar a cabo el soterramiento de las líneas eléctricas de su titularidad.

Advierto ya que no hay respuestas completamente claras y exactas en el ordenamiento jurídico a las preguntas que acabo de enumerar, y ello aunque procedamos con una visión totalizadora que supere los estrictos límites del ordenamiento jurídico eléctrico, que es, por cierto, bastante imperfecto a estos efectos, como tendremos ocasión de comprobar suficientemente en este trabajo. En todo caso, parece más que razonable comenzar el examen jurídico por una visión de las informaciones que podamos deducir de la legislación propia del sector eléctrico.

---

(2) Los apriorismos que, creo, deben evitarse en esta cuestión son de muy distinto tipo. Unos, los que comento ahora, de tipo meramente moral: lo «bueno» o lo «malo» de las decisiones de soterramiento. Sin embargo y en la mayor parte de las ocasiones, el tema nos sitúa ante cuestiones esencialmente relativas y muy dependientes de determinadas condiciones que pueden venirles dadas a los correspondientes actores. Eso es muy fácilmente comprensible si se tiene en cuenta cómo en países de alto índice de terremotos, por ejemplo, no se impone el soterramiento de las líneas eléctricas, sino, justamente, se procura lo contrario. La visión de las calles de una ciudad japonesa (comenzando por la propia Tokio) es muy clara sobre ese particular.

II. CONSIDERACIONES DE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA PLANTEADA DESDE LA LEGISLACIÓN PROPIA DEL SECTOR ELÉCTRICO. EL PAPEL BÁSICO DE LA PLANIFICACIÓN ELÉCTRICA EN LA TEORÍA Y SU NULA SIGNIFICACIÓN EN LA PRÁCTICA. LA POSICIÓN PREPONDERANTE DE LAS PLANIFICACIONES URBANÍSTICA Y TERRITORIAL

Lo que llamo legislación propia del sector eléctrico nos conduce, obviamente, a la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (LSE en adelante en este trabajo), texto que ha tenido varias modificaciones posteriores pero que no afectan decisivamente al tema que debemos considerar, excepto en el supuesto de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, que luego estudio en el texto (3). No voy a hacer ningún tipo de incursión en normativas también eléctricas anteriores a esta Ley 54/1997 porque no aportaría nada sensiblemente importante en relación a lo que tenemos que considerar. Es únicamente la LSE el texto que debo examinar, lo que voy a hacer tratando, sucesivamente, de las referencias en ella a las servidumbres de paso [1] y de la regulación de la planificación eléctrica [2], mención que abrirá otras variadas consideraciones en subsiguientes apartados sobre la planificación eléctrica y administrativa en general [3], sobre las decisivas novedades de la reciente Ley 13/2003 [4] y sobre la congruencia de esas novedades con las relaciones entre formas de planificación [5]. Notaré luego las contradicciones que sobre la planificación eléctrica se producen en distintas leyes del sector aplicables a algunas CC.AA. [6], para seguir constatando la debilidad de contenidos que ha tenido, hasta el momento, la planificación energética [7] y concluir insistiendo en el papel muy importante de las planificaciones territorial y urbanística y los criterios que pueden deducirse de ellas y otras normas sobre la asunción de los costes del soterramiento [8]. En general, en estos apartados se contendrá una crítica fundamentada a las limitaciones de la planificación eléctrica tal y como está configurada

(3) Las afecciones a la LSE han sido varias, como digo, y añadiría que continuas. Algunas difíciles de ser seguidas, en cuanto aparecen en normas de variado objeto. Dos ejemplos en relación a este último particular. El primero, relacionado con la problemática que trato, pues resulta que la disposición derogatoria única de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, deroga el artículo 5.2 de la LSE y, en unión de lo preceptuado en su disposición adicional duodécima, resultan aplicables en cuanto a las infraestructuras eléctricas de transporte sus disposiciones adicionales segunda y tercera. Luego trataré más extensamente de la cuestión, bastando ahora con una remisión general al libro de A. EMBID IRUJO y E. COLOM PIAZUELO, *Comentarios a la Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2003, vid. especialmente págs. 194-195. Por otra parte, vid. la ¿última? afección a la LSE en el artículo 20 de la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica, que no guarda relación alguna con la problemática que se trata.

por la LSE y la dificultad de poner completamente operativas algunas de las novedades de la reciente Ley 13/2003 en tanto en cuanto no se cuente con una planificación eléctrica digna de tal nombre.

1. *La regulación de la servidumbre de paso y la referencia a la servidumbre de paso subterráneo. La posibilidad de que el titular del terreno sometido a servidumbre solicite el cambio del trazado de la línea y sus implicaciones*

A esos efectos me gustaría comenzar constatando, simplemente, la habitualidad y naturalidad con la que se contempla el soterramiento de las líneas eléctricas en esta legislación eléctrica. No es, en absoluto, algo que suene extraño a ella, sino que aparece inmediatamente cuando contemplamos el precepto relativo a la servidumbre de paso (4), el artículo 56 (5). Observemos atentamente este precepto para ver cómo inmediatamente después del planteamiento general del significado de la servidumbre en el apartado primero —«la servidumbre de paso de energía eléctrica tendrá la consideración de servidumbre legal, gravará los bienes ajenos en la forma y con el alcance que se determinan en la presente Ley y se registrará por lo dispuesto en la misma, en sus disposiciones de desarrollo y en la legislación mencionada en el artículo anterior» (6)—, en el apartado segundo se define la servidumbre de paso aéreo y en el apartado tercero se indica que:

«La *servidumbre de paso subterráneo* comprende la ocupación del subsuelo por los cables conductores, a la profundidad y con las demás características que señale la legislación urbanística aplicable».

---

(4) Sobre esta cuestión, los trabajos de referencia son dos libros de E. COLOM PIÁZUELO, *El transporte de energía eléctrica (Régimen jurídico de la nueva regulación de la energía)*, Civitas, Madrid, 1997, y *La expropiación forzosa en el sector eléctrico*, Cedecs, Barcelona, 1998, con las distintas menciones que en ellos se contienen a la servidumbre de paso y a los problemas relativos a su constitución (indemnizaciones, por ejemplo). En el plano más general, vid. el reciente y muy meritorio libro de J. A. CARRILLO DONAIRE, *Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, Lex Nova, Valladolid, 2003.

(5) En conexión con el mismo, debe verse la disposición adicional decimocuarta, también dedicada al régimen de la servidumbre de paso, nombrándose, específicamente, a la de paso subterráneo.

(6) El artículo anterior, el 55, trata como derecho supletorio, en el tema general de expropiación y servidumbres a que se refiere el Título IX de la Ley, en el que se inserta el precepto relativo a la servidumbre de paso, a la legislación sobre expropiación forzosa y al Código Civil cuando proceda.

El precepto se cierra advirtiendo el apartado cuarto que:

«Una y otra forma de servidumbre comprenderán igualmente el derecho de paso o acceso y la ocupación temporal de terrenos u otros bienes necesarios para *construcción, vigilancia, conservación y reparación de las correspondientes instalaciones*» (7).

Como breve comentario al precepto tengo que hacer notar, en primer lugar, que en el apartado tercero del artículo 56 se produce la remisión a la legislación urbanística aplicable, lo que anticipa un tratamiento de conexión entre distintas normativas que deberá realizar en el siguiente apartado. Y, en segundo lugar, hay que constatar también que lo que no se encuentra en la LSE —ni en este artículo ni en ningún otro— es una suerte de criterio o enumeración de presunciones de cuándo las conducciones de las líneas eléctricas (ahora no preciso si de distribución o de transporte) deberán ser subterráneas o aéreas. La presentación de la servidumbre de paso en su manifestación de paso subterráneo es, como he indicado, absolutamente habitual y «normal» —luego el soterramiento no es un hecho extraordinario—, pero en modo alguno va acompañada de criterio alguno que guíe en la resolución de las fundamentales cuestiones que he planteado. Podría pensarse que, en su caso, ello podría ser abordado por normas reglamentarias del propio sector eléctrico en el correspondiente desarrollo normativo de la LSE, pero no va a ser así.

Lo cierto es que uno de los casos en que puede tener lugar el soterramiento de la línea eléctrica guarda directa relación con la regulación de la servidumbre de paso. Así, podemos leer en el artículo 58 LSE que el titular del terreno sobre el que está constituida la servidumbre podría solicitar el cambio de trazado de la línea. Entiendo que la referencia legal a ese cambio de trazado incluye la posibilidad de soterramiento al margen de, evidentemente, la mera variación de, estrictamente, el «trazado» de una línea aérea. El precepto de la LSE parte, además, de que existiría un derecho a conseguir tal resultado siempre que se dieran dos condiciones: que no existieran dificultades técnicas para la consecución de la nueva propuesta de trazado y que el dueño del terreno asumiera los gastos de la variación (cfr. art. 58.2 LSE) (8).

---

(7) Cfr. sobre los criterios de indemnización de la servidumbre de paso a E. COLOM PIAZUELO, *La expropiación forzosa...*, op. cit., págs. 233 y ss.

(8) Vid. el desarrollo reglamentario de este texto en el artículo 153 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.

2. *La regulación de la planificación eléctrica en la Ley del Sistema Eléctrico y las referencias en ella a la planificación urbanística y territorial. La vinculatoriedad de la planificación eléctrica para las instalaciones de transporte*

Podría pensarse que, en hipótesis, estos criterios se encontrarían en la regulación que la LSE realiza de la planificación eléctrica o, finalmente, en la misma planificación eléctrica. Tampoco sucede eso y advierto ya de entrada que en el régimen jurídico de la planificación eléctrica será imposible deducir enseñanzas decisivas dada la escasa densidad y precisión del mismo y, desde luego y sobre todo, la falta de ejecución real que ha tenido.

En atención a la aplicación de la fundamental técnica de la planificación administrativa al sector eléctrico (9), ya he notado en el apartado anterior cómo se produce una referencia de la legislación eléctrica a la normativa urbanística en el artículo 56 LSE, lo que es el primer signo de la necesidad de examinar otro ordenamiento distinto del eléctrico. Esa conexión está mucho más clara cuando se estudia dentro de la LSE la regulación de la planificación eléctrica, puesto que allí aparece una remisión no sólo a la legislación urbanística, sino también a la propia de la ordenación del territorio, pudiendo deducirse que, en principio, habría una voluntad implícita del legislador eléctrico de que cuestiones como las que he planteado tuvieran una resolución a través del juego conjunto de legislaciones y actividades de planificación eléctrica, urbanística y de ordenación del territorio.

Observemos que la planificación eléctrica cuenta con dos artículos en la LSE, el 4 y el 5. El primero de ellos establece un fundamental punto de partida sobre la planificación eléctrica, y es «que tendrá carácter indicativo salvo en lo que se refiere a instalaciones de transporte». Ello quiere decir, parece obvio resaltarlo, que en lo relativo a instalaciones de transporte —cfr. sobre el concepto de infraestructuras de transporte los arts. 35 y ss. de la propia LSE (10)— dicha planificación tendrá carácter vinculante. Cuestión distinta —y sobre lo que luego se insistirá con más detenimiento— es si la LSE ofrece suficientes previsiones normativas para que esta disposición acerca de la vin-

(9) También en la legislación anteriormente vigente, Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, existía una regulación de la planificación eléctrica y antes, sin previsión normativa expresa, se aprobó el Plan Energético Nacional, como luego advertiré.

(10) En su desarrollo, vid. los artículos 4 y ss. del RD 1995/2000, *supra* cit. Aun con referencia a la anterior Ley de 1994, es fundamental el libro de E. COLOM PIAZUELO, *El transporte de energía eléctrica*, op. cit. ya en este trabajo.

culatoriedad pueda ser operativa. Desde luego, lo que debemos indicar ya es que el desarrollo reglamentario de la LSE en lo relacionado con la planificación eléctrica contiene en ésta, y en otras cuestiones, algunas normas sorprendentes. Se indica así, por ejemplo, que «la planificación de la red de transporte tendrá carácter vinculante *para los distintos sujetos que actúan en el sistema eléctrico*» (11), lo que significa restringir sobremanera el ámbito de la vinculatoriedad, obviamente, o, en otros términos, induce a plantear la pregunta nada fácil de responder acerca de quiénes son esos «sujetos que actúan en el sistema eléctrico». El mismo desarrollo reglamentario otorga un nombre específico a la planificación eléctrica relativa al transporte, pues la llama «Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica» (12), y de la mano de la exposición de su contenido conecta con el artículo 5.2 LSE (luego hablaré del mismo), intentando enlazar con los planteamientos urbanísticos de una forma hoy ya derogada y sobre la que, por lo tanto, no detendré mi atención.

Por otra parte, se dice en el mismo artículo 4.1 LSE que la planificación eléctrica será realizada por el Estado con la participación de las Comunidades Autónomas y, a continuación, el mismo artículo 4, en su apartado 2, se refiere a cuestiones de elaboración de la planificación eléctrica (13) indicando, simplemente, que «será sometida al Congreso de los Diputados», lo que, ciertamente, no es decir demasiado (14).

Al margen de que luego veamos alguna realización práctica de la planificación energética —que no de la planificación eléctrica, «sometida al Congreso de los Diputados»—, conviene ahora notar que el artículo 4.3 LSE refiere, sin pretensiones de exhaustividad, el contenido de la misma. Entre las cuestiones indicadas en el precepto y que deben ser contenido de la planificación eléctrica, me parece de interés reseñar las dos siguientes:

- «previsiones relativas a las instalaciones de transporte y distribución de acuerdo con la previsión de la demanda de energía eléctrica» [art. 4.2.c)] (15);
- «los criterios de protección medioambiental que deben condicionar las actividades de suministro de energía eléctrica» [art. 4.2.g)].

---

(11) Cfr. artículo 8.1 del RD 1995/2000, *supra* cit.

(12) Cfr. artículo 8.2 del RD 1995/2000, *supra* cit.

(13) El artículo 13.3 del RD 1995/2000, ya citado, indica que «el plan de desarrollo de la red de transporte será sometido al Consejo de Ministros para su aprobación mediante Acuerdo». Es luego el Consejo de Ministros el que lo envía al Congreso de los Diputados.

(14) Probablemente hay que ver en esa expresión una remisión al procedimiento parlamentario habitualmente utilizado para la tramitación de los programas y planes remitidos por el Gobierno. Cfr. artículo 198 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

(15) Cfr. en su desarrollo los artículos 9 y ss. del RD 1995/2000, *supra* cit.

La primera, y en lo relativo exclusivamente a las infraestructuras del «transporte», es el único contenido del que el artículo 4.1 LSE refiere su carácter «vinculante», lo que debe volver a destacarse. La referencia a lo medioambiental me sirve para realizar, también, una primera advertencia acerca del valor de la normativa medioambiental en este tema, cuestión a la que se dedicará un apartado específico de este trabajo (el III) con consideraciones del ordenamiento de la evaluación de impacto ambiental y de la legislación relativa a los espacios naturales protegidos.

En todo caso, debo decir como conclusión de este punto que lo más interesante del régimen de la planificación eléctrica viene regulado en el artículo 5 LSE bajo la rúbrica «coordinación con planes urbanísticos». La importancia del tema me anima a dedicar un apartado específico al mismo.

### 3. *La relación de la planificación eléctrica con los planes urbanísticos y de ordenación del territorio*

El precepto de la LSE que refiero trata en su apartado primero de las relaciones entre las distintas planificaciones mencionadas en el epígrafe de este punto, y lo hace tomando la perspectiva de la naturaleza jurídica del suelo desde el punto de vista de su clasificación urbanística. Con un entendimiento criticable de la funcionalidad y contenido de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio, el precepto, resumiendo, indica que:

- Si la planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica se ubican o discurren en *suelo no urbanizable*, ello «deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de *ordenación del territorio*».
- Si se ubican en cualesquiera de las categorías de *suelo calificado como urbano o urbanizable*, ello «deberá ser contemplad(o) en el correspondiente instrumento de *ordenación urbanística*».

He resaltado tipográficamente algunas de las informaciones que contiene este artículo 5.1 LSE y que deben ser comentadas en una doble dirección. Por un lado, creo que el precepto hace una equiparación insostenible entre el suelo no urbanizable como propio y exclusivo de la planificación relativa a la ordenación del territorio, y del suelo urbano y del urbanizable como el que debe ser objeto de tratamiento por la planificación urbanística. Que esto sea en muchas ocasiones así no quiere decir que se deba entender de forma dogmá-

tica lo que no es sino un comportamiento habitual, pero no inflexible o con una inflexibilidad, al menos, a la que no conduce el ordenamiento jurídico aplicable. Y ello porque también los instrumentos de ordenación del territorio pueden referirse, aunque excepcionalmente, al suelo urbano y urbanizable (16) y no hay ningún inconveniente, ni mucho menos, en que desde los instrumentos de planificación urbanística se traten cuestiones relativas al suelo no urbanizable (17). No tiene ningún sentido, por tanto, esta consideración tan unidireccional —y equivocada— del precepto que comento de la LSE, lo que lleva como lógica consecuencia, además, a que su lector sienta una evidente desconfianza inicial en relación a un legislador que de forma tan deficiente se aproxima al tratamiento y a la solución de una tan compleja cuestión.

Pero es que, en segundo lugar, las mismas expresiones verbales utilizadas por el precepto no son nada claras y precisas. Se habla en él, así, de que las determinaciones sobre planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica «deberá(n) tenerse en cuenta» o que «deberá(n) ser contemplada(s)... Esas expresiones no se compadecen mucho con la pretendida «vinculatoriedad» que el artículo 4.1 de la LSE predica para la planificación eléctrica para, al menos, las instalaciones de transporte de energía eléctrica, que no estrictamente las de distribución. Son expresiones éstas del artículo 5.1 LSE que parecen negar, en la realidad, la vinculatoriedad de la que aparentemente se partía en el artículo 4.1 LSE.

Y esa aparente negación se comprende mucho mejor, hasta el punto de no plantear ya ninguna duda, si se tiene en cuenta lo previsto en el artículo 5.2 LSE. El mismo comienzo del precepto es altamente clarificador:

«En los casos en los que no se haya tenido en cuenta la planificación eléctrica en instrumentos de ordenación descritos en el apartado anterior...».

Es decir, nos encontramos ante una previsión normativa realizada para el caso en el que se constate que la vinculatoriedad dispuesta

(16) Las citas podrían en este punto ser inacabables dados los múltiples sistemas normativos urbanísticos de las CC.AA. Por razones obvias, prefiero referirme solamente al supuesto de la Ley aragonesa 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio, que, en su artículo 14.3 y desde la óptica de la vinculatoriedad de las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio, refiere las posibilidades de adopción de clasificaciones urbanísticas (referidas a suelo urbano y urbanizable) en orden al interés supramunicipal.

(17) Aquí las citas son más fáciles pues basta con la referencia a los artículos 9 y 20 (fundamentalmente) de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

por el artículo 4.1 LSE para las infraestructuras de transporte no ha funcionado o, en un plano más general, para los supuestos de falta de conexión entre las distintas planificaciones. Algo, en los dos casos, literalmente inexplicable —en términos jurídicos— a partir del presupuesto de la vinculatoriedad, pero parece evidente que las palabras citadas son más que expresivas en relación a esa realidad. Por otra parte, el artículo 5.2 LSE continuaba aplicando a la situación lo previsto en el artículo 244 del TRLS de 1992, o sea, realización de una obra de competencia estatal por razones de urgencia o excepcionalidad aun cuando no estuviese contemplada en el planeamiento urbanístico. No continúo por el camino de la narración del resto del contenido del artículo 5.2 LSE porque éste, en lo que afecta a las infraestructuras de transporte, que son las que nos interesan ahora desde la perspectiva de la presunta vinculatoriedad de la planificación eléctrica, ha quedado derogado por la disposición derogatoria única de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas (18). En realidad, en esta Ley 13/2003 existe una voluntad expresa de afección muy importante, decisiva, a la regulación jurídica de las infraestructuras energéticas, lo que me anima a considerar el comentario a este texto en un apartado específico del trabajo.

4. *Las novedades de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. El carácter vinculante, a todos los efectos, de la planificación eléctrica en lo que hace referencia a las infraestructuras de transporte y la paradójica relatividad, a partir de dicha Ley, del significado de la planificación eléctrica*

No solamente se produce una derogación del artículo 5.2 de la LSE por la disposición derogatoria de la Ley 13/2003, sino que la disposición adicional duodécima de dicha Ley, dedicada a las «infraestructuras del sector energético» (según indica su rúbrica), ofrece un nuevo planteamiento de la cuestión que estamos estudiando. Pese a que el apartado primero de la disposición remite a la legislación específica, la regulación de «las obras e instalaciones relacionadas con el sistema de transporte y distribución de energía eléctrica...» (así

---

(18) La redacción del texto en lo que nos interesa dice lo siguiente: «Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en esta Ley, y, en especial ... d) El apartado 2 del artículo 5 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en lo que resulte aplicable a las instalaciones de transporte de energía eléctrica...».

como el de las telecomunicaciones, el gas y los hidrocarburos), el apartado segundo indica lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, será de aplicación a las instalaciones de la red de transporte de energía eléctrica reguladas en el artículo 35 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico (...), cuyas autorizaciones sean competencia de la Administración General del Estado, *lo dispuesto en las disposiciones adicionales segunda y tercera de esta Ley*».

La referencia a estas disposiciones adicionales nos debe llevar, inmediatamente, al examen de su contenido. La disposición adicional segunda, bajo la rúbrica de «colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas», presenta el interés, desde la óptica que nos preocupa, de sentar la prevalencia como regla general de «los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado» sobre «cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas». La consecuencia de esa prevalencia es que «las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales deberán incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllos» (del segundo párrafo del apartado segundo de la disposición adicional segunda) (19).

La voluntad de la Ley 13/2003 es, pues, inequívoca sobre la relación entre las planificaciones eléctrica estatal y territorial y urbanística en lo relativo a las infraestructuras eléctricas, que son asimiladas, a estos efectos, a las obras públicas (cfr. la disposición adicional duodécima). Ello significa que, en realidad, se reafirma en esta disposición el régimen del artículo 4.1 LSE, que también dispone el carácter vinculante de la planificación eléctrica en lo relativo a las infraestructuras de transporte sobre la planificación territorial y urbanística. Las dudas que planteaba el régimen jurídico derivadas de las equívocas expresiones del artículo 5.1 LSE ya no tendrían razón de ser, puesto que el objeto de comentario y de aplicación jurídica debería ser, en lo relativo a la relación entre planificaciones, la

---

(19) De forma congruente, el apartado cuarto de la misma disposición adicional segunda otorga carácter vinculante a los informes que emita la Administración General del Estado en los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales.

disposición adicional segunda de la Ley 13/2003 y no el artículo 5 LSE.

Esta conclusión sólo precisa de un apunte o comentario marginal para ser operativa: que, efectivamente, haya una planificación eléctrica digna de tal nombre y que en ella se contemple con nitidez todo lo relativo a las infraestructuras de transporte para que, de forma natural, se pueda producir la adaptación a su contenido de la planificación territorial y urbanística. Como veremos en otros puntos de este mismo apartado II, la contemplación del contenido de la planificación energética (que no estrictamente eléctrica) hasta ahora realizada permite concluir en la imposibilidad de esta vinculación dada la escasa densidad de decisiones que a este respecto presenta dicha planificación.

Pero no es la disposición adicional segunda la única a la que remite la disposición adicional duodécima de la Ley 13/2003, sino que, igualmente, la disposición adicional duodécima remite a lo previsto en la disposición adicional tercera de la misma Ley 13/2003. Esta última presenta una regulación aplicable exclusivamente en lo relativo a las obras concretas, a las obras públicas de interés general en la dicción de la disposición adicional tercera, que ahora, sin que debamos plantearnos si nos encontramos realmente ante obras públicas (20), es también aplicable a las infraestructuras de transporte eléctrico. Transcribo, en primer lugar, el contenido de la disposición:

*«Construcción de las obras públicas de interés general.*

1. Los proyectos de obras públicas de interés general se remitirán a la Administración urbanística competente, al objeto de que informe sobre la adaptación de dichos proyectos al planeamiento urbanístico que resulte de aplicación. Este informe se emitirá en el plazo de un mes, pasado el cual se entenderá evacuado en sentido favorable.

2. En el supuesto de que tales obras vayan a construirse sobre terrenos no reservados por el planeamiento urbanístico, y siempre que no sea posible resolver las eventuales discrepancias mediante acuerdo, de conformidad con la normativa de aplicación, la decisión estatal respecto a la ejecución del proyecto prevalecerá so-

---

(20) En general sobre las obras públicas, me sigue pareciendo altamente recomendable el trabajo de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Las obras públicas*, núms. 100-102, vol. III, de esta REVISTA, 1983, en donde puede seguirse ese planteamiento en paralelo de los tres conceptos.

bre el planeamiento urbanístico, cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquélla.

3. La construcción, modificación y ampliación de las obras públicas de interés general no estarán sometidas a licencia o a cualquier otro acto de control preventivo municipal, siempre que se siga lo previsto en el apartado 1 de esta disposición.

4. No procederá la suspensión de la ejecución de las obras públicas de interés general por los órganos urbanísticos cuando éstas se realicen en cumplimiento de los planes y proyectos de obras aprobados por los órganos competentes por el procedimiento establecido o se trate de obras de emergencia».

Es decir, el precepto lleva a la regulación global de las obras públicas de interés general un contenido jurídico que hasta ahora se ha ido construyendo, en nuestro Derecho, sector por sector normativo, encontrándose normas específicas sobre este tema en el ámbito de las obras ferroviarias, de las carreteras, de las obras hidráulicas, etc. (21). A partir de esta Ley 13/2003, la mera calificación de una actuación como obra pública de interés general lleva consigo la ejecución del proyecto aunque no esté contemplado por la planificación urbanística. Además, y otra vez obrando la Ley 13/2003 con la voluntad de generalizar lo que ha ido apareciendo poco a poco en la normativa sectorial, estas obras públicas de interés general no precisarán del otorgamiento de licencia urbanística.

Quiere ello decir que tal sistema, y por determinación de la disposición adicional duodécima de la Ley 13/2003, también es aplicable a las infraestructuras de transporte eléctrico y, por ello y aun en ausencia de planificación eléctrica, la mera aprobación de una infraestructura de transporte por el órgano estatal competente desencadenaría la práctica del procedimiento *supra* transcrito, con el resultado final de la posibilidad de ejecutarse dicha obra, debiendo adecuarse el planeamiento urbanístico si éste no la contemplaba.

Resulta de todo ello un sistema en el que el acento va a pivotar sobre la aprobación de proyectos de obras concretos ante la falta de definición —hasta el momento— de la planificación eléctrica y con un ordenamiento jurídico de presentación ciertamente desordenado, pues la derogación del artículo 5.2 LSE no ha ido acompañada, como hubiera sido lógico, de la del artículo 5.1 LSE, al menos en lo

---

(21) Renuncio a hacer citas normativas específicas sobre lo que dice el texto por el carácter de este trabajo, ya advertido en la nota inicial, y, sobre todo, por lo más que conocido de la situación que trato.

relativo a las infraestructuras de transporte, siendo el artículo 5.1 LSE de factura y resultados bastante distintos a la disposición adicional segunda, como ya hemos visto anteriormente. En todo caso y desde otra perspectiva —desde la del conflicto—, conviene indicar que si de la experiencia histórica de sucesos semejantes aprendemos algo, no hace falta ser profeta para predecir que en muchos supuestos las decisiones estatales sobre realización de determinadas infraestructuras serán combatidas judicialmente manejándose aspectos competenciales e indemnizatorios, por los presuntos perjuicios ocasionados como consecuencia de esas decisiones, fundamentalmente.

El resultado final y desde la orientación de la planificación eléctrica es, ciertamente, paradójico, tal y como indico en la rúbrica de este punto. Efectivamente, en el mismo momento en que se alcanza una norma en una Ley que permite afianzar claramente el predominio de la planificación eléctrica sobre la territorial y urbanística, aparece también otra norma en la misma Ley (estoy refiriéndome, obviamente, a la 13/2003) que conduce al mismo resultado pero en relación a proyectos concretos de determinadas obras. Vistas las experiencias decepcionantes, hasta el momento, de realización de la planificación eléctrica en relación a estas cuestiones (me remito al punto 7 de este apartado), no cabe duda de que, en la práctica y de no variar las cosas, se acudirá con más facilidad al expediente de aprobación de concretos proyectos que al de realización de una planificación eléctrica sistemática y comprensiva de múltiples realidades.

Visto lo anterior, me interesa resaltar en el siguiente punto, y a efectos de mero excurso, la congruencia que se produce entre el predominio de la planificación sectorial sobre la planificación global o territorial, a que se refiere la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, con las enseñanzas deducidas del ordenamiento jurídico aplicable a otros tipos de planificaciones administrativas.

5. *Planteamientos generales sobre la planificación administrativa. La tendencia de nuestro ordenamiento a regular situaciones de prevalencia de las planificaciones sectoriales sobre las territoriales o globales (las de ordenación del territorio y urbanismo)*

No pretendo realizar en este lugar un estudio general sobre la planificación administrativa tomando como apoyo normativo las re-

cientes regulaciones sobre dicha institución (22), sino, solamente, demostrar con claridad la última afirmación del anterior punto: la prevalencia de la planificación sectorial sobre la general o, dicho de otra forma, que la vinculatoriedad de la planificación sectorial sobre la general, que es el fundamento de la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, responde a los criterios habituales de nuestro ordenamiento jurídico, que, además, han solido pasar el tamiz de los tribunales, empezando por el del Tribunal Constitucional, que, simplemente, ha puesto algunos requisitos para este predominio razonando a partir de una idea básica de mandato de colaboración entre los distintos poderes públicos.

Parece apropiado, así, referirse a la doctrina general establecida sobre estas cuestiones por el TC, tal y como lo hace la STC 227/1988, de 29 de noviembre:

*«La proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las CC.AA. impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que “resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías” como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas, según se declara también en aquella Sentencia; coordinación que corresponde al Estado en la medida en que resulten afectados los objetivos de la planificación económica. Sentado esto, procede afirmar también que ni la competencia en materia de coordinación ni la competencia sobre las bases de la planificación autorizan al Estado para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las CC.AA. por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias».*

---

(22) Cfr. sobre todo ello las informaciones recogidas en A. EMBID IRUJO, *La planificación hidrológica. Régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, 1991, vid. especialmente el primer capítulo y la bibliografía que en él se cita. Especialmente resaltable me parece la referencia a S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho administrativo económico*, vol. I, La Ley, Madrid, 1989, págs. 335 y ss., pese a lo obsoleto, lógicamente, de muchas referencias normativas por el tiempo transcurrido desde la publicación.

El problema, claro está, tiene lugar cuando esta colaboración no procede de forma natural, existiendo entonces distintas técnicas a los efectos de evitar preventivamente el conflicto (informe de una Administración sobre proyectos de planificación ajenos, órganos de cooperación) o, llegado el caso, resolverlo cuando se ha planteado. Es en este último ámbito en el que nos tenemos que fijar en este trabajo. A esos efectos, nuestro ordenamiento cuenta con distintos ejemplos en los que tiene lugar esa prevalencia de la planificación sectorial sobre la territorial o global dentro de diversas circunstancias. Serían los siguientes:

— *Prevalencia de la planificación hidrológica sobre la urbanística y de ordenación del territorio.* Esto es lo establecido por el artículo 43.1 y 3 del Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio —en adelante, TRLA— (antes por el artículo 41.1 y 3 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas), habiendo el TC establecido, como garantía, que:

«*Nada hay que objetar a las reservas de aguas en cuanto que afectan al aprovechamiento de las mismas, que puede ordenar el Estado en las cuencas intercomunitarias. En cambio las reservas de terrenos afectan directamente a la planificación territorial, de competencia autonómica (...) en caso de conflicto, no puede considerarse legítima una reserva de terrenos prevista en un plan hidrológico estatal que afecte a un ámbito territorial superior al estrictamente necesario para realizar las infraestructuras básicas requeridas por el plan. Si, como antes se ha dicho, la programación de tales infraestructuras es una facultad inherente a las competencias sobre protección y aprovechamiento del dominio público hidráulico, también debe serlo la reserva de terrenos imprescindible para realizarlas; pero sólo en este supuesto la reserva de terrenos contenida en los Planes hidrológicos estatales puede vincular el ejercicio de las competencias de las CC.AA. sobre ordenación del territorio».*

Debe tenerse en cuenta también, como congruencia de este mismo principio de prevalencia, el contenido del artículo 128.3 TRLA, que dispone la necesidad de que el Estado informe sobre las *modificaciones de planeamiento urbanístico o territorial* que afecten a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráu-

licas de interés general contemplados en los Planes Hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional, y el informe vinculante que el Ministerio de Medio Ambiente puede emitir en estos procedimientos desde la perspectiva de la protección y utilización del dominio público hidráulico (23).

— *Prevalencia de la protección medioambiental sobre la planificación hidrológica y, a través de ella, sobre la urbanística y territorial.* Es el artículo 43.2 y 3 TRLA (antes, 41.2 y 3 Ley de Aguas de 1985) el que establece esta suerte de vinculación, habiendo el TC en la misma Sentencia 227/1988, antes citada, juzgado de la adecuación de este resultado.

— *Prevalencia de la planificación medioambiental sobre la urbanística.* A esta realidad se refiere el artículo 19 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, cuando dispone que los *Planes rectores de uso y gestión* de los espacios naturales protegidos prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Muy variada legislación autonómica se mueve en la misma dirección de esta legislación básica, y también en este plano opera en dichas legislaciones el informe vinculante de la autoridad ambiental en relación a la formación o revisión de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio.

— *Prevalencia de la planificación de carreteras sobre la urbanística.* Este efecto lo podemos observar en el artículo 10 de la Ley estatal de carreteras, 25/1988, de 29 de julio, y en sentido semejante podemos contemplar este efecto en las distintas normativas autonómicas sobre carreteras, bien que, en este caso, en la relación entre la planificación autonómica de carreteras (y no la estatal, como en la Ley citada) y la planificación urbanística.

— *Prevalencia de la ejecución de la legislación penitenciaria sobre la planificación de ordenación del territorio.* Finalmente, cito sobre este efecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 7-5-1996, Arz. 4220, que, en relación a la construcción de la cárcel aragonesa de Zuera, indica que:

«... por lo que si bien la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, la conveniencia y oportunidad de instalar un Centro Penitenciario en su territorio corresponde al Estado y, por consiguiente, conforme a lo declarado por el Tribunal Constitucional en sus Senten-

---

(23) En general sobre estas cuestiones puede verse a A. FANLO LORAS, «La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua», en A. EMBID IRUJO (dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Civitas, Madrid, 1997, págs. 125 y ss.

cias 77/1984 y 149/1991, el ejercicio de la competencia de aquélla no puede interferir ni perturbar la competencia de éste, y así lo reconoció la propia Administración autonómica al resolver la petición formulada por la ahora demandante cuando se aprobó...».

Queda, pues, suficientemente demostrada la posibilidad de prevalencia de una planificación sectorial —la eléctrica en nuestro caso— sobre una planificación general —la de ordenación del territorio y urbanismo— y, por lo tanto, la razonabilidad, en abstracto, de la solución adoptada por la Ley 13/2003. Lo que, en el caso específico, supone la prevalencia de una competencia estatal (24) sobre una autonómica y local (25).

Ahora bien, ésta es una solución razonable en el plano del planteamiento abstracto pero que, sin embargo y además de todo lo ya indicado sobre las propias incongruencias en el artículo 5.1 LSE, choca con determinaciones normativas y prácticas en otras normas del mismo ámbito del sector eléctrico. Contemplemos, a continuación, cómo se trata esta cuestión en dos Leyes aplicables a dos CC.AA. en concreto, Canarias e Illes Balears. La primera Ley de titular autonómico y la segunda del propio Estado.

6. *Las contradicciones dentro de la normativa del propio sector eléctrico. La legislación aplicable a las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Illes Balears y la observación de que se contienen en ella principios contradictorios en torno a la planificación eléctrica*

Examino, en primer lugar, una Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias. Se trata de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, dictada en ejecución de una competencia exclusiva que figura en el Estatuto de Autonomía de Canarias (26) y fundamentada en el hecho evidente de su insularidad,

---

(24) Cfr. E. MALARET, *La articulación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en el sector eléctrico. Análisis del sistema constitucional español*, «Rassegna Giuridica dell'energia elettrica», 3, 2002, págs. 533 y ss.

(25) Sin pretender hacer un estudio monográfico de esta cuestión, remito a la consideración de los artículos 149.1.22 y 25 CE y los correspondientes de los EE.AA. En la LSE es el artículo 3 el que refiere la competencia estatal sobre la planificación eléctrica.

(26) Cfr. el artículo 30.26, que dispone la competencia exclusiva de la Comunidad sobre: «Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen minero y energético».

como se indica expresamente en la misma (27). Como podrá observarse por la fecha, se dicta poco tiempo después de la LSE, con pleno conocimiento de su contenido, por lo tanto.

Pues bien, en relación a la planificación eléctrica se habla, en general, de su carácter «vinculante» (art. 6.1) (28). Vinculatoriedad de toda ella, por tanto y con clara diferencia de lo que hemos observado en la LSE. Ahora bien, cuando se examina el contenido de lo regulado para la planificación eléctrica en esta Ley (cfr. art. 6.3) en modo alguno aparecen en ella (con independencia de las posibles adiciones reglamentarias que pudieran existir) referencias a infraestructuras de transporte ni nada relativo a lo mismo (reservas de suelo, por ejemplo), sino que el contenido de la planificación eléctrica —al menos de lo previsto normativamente— se mueve en torno a producciones, cifras, ofertas, alternativas de producción de energía, etc. Por ello, cuando el artículo 7 de la misma Ley canaria 11/1997 se refiere al contenido de los «Planes Insulares de Ordenación Territorial», aparece como libre determinación de éstos la de «recoger las previsiones necesarias sobre reserva de suelo para las instalaciones de generación con potencia superior a 80 MW, así como *el establecimiento de criterios que deberán aplicarse a las redes de transporte de energía eléctrica* y, en lo posible, localización de trazados posibles de interconexión entre diferentes instalaciones de generación o entre éstas y las estaciones de transformación o distribución en suelo no urbanizable». En suma, decisiones que se adoptan por la planificación territorial sin ningún tipo de vinculación previa desde la planificación eléctrica.

En el caso de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears es una Ley estatal la que tenemos que consultar. Se trata de la Ley 30/1998, de 29 de julio, del régimen especial de las Illes Balears. Ley que, como indica su Preámbulo, «... pretende hacer realidad el mandato constitucional relativo a la *especificidad del hecho insular* estableciendo medidas que, sin implicar privilegio alguno, coadyuven a corregir o compensar el conjunto de desventajas apuntadas anteriormente».

---

(27) El Preámbulo de la Ley expresa así estas características evidentes: «Esto es tanto más necesario (la intervención reguladora de las Administraciones Públicas) en situaciones de generación aislada como ocurre en Canarias. Efectivamente el archipiélago, por su propia naturaleza, no sólo se encuentra aislado de cualquier red energética eléctrica continental, sino que por las grandes profundidades entre las islas, con la excepción existente entre Lanzarote y Fuerteventura, cada isla constituye un sistema de generación aislado que debe ser autosuficiente en límites estratégicos».

(28) El precepto citado indica que: «La planificación eléctrica a largo plazo en relación con el régimen ordinario de generación eléctrica, transporte y distribución, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias y *tendrá carácter vinculante*, sin perjuicio de la coordinación con la planificación general de la actividad económica que corresponda al Estado».

Es una Ley completamente específica y especial, pues, la que tratamos y en la que se adoptan muy diversas iniciativas en distintos sectores de intervención pública. En lo energético, en particular, aparecen en la Ley 30/1998 medidas en relación a la política de precios, a la actividad de producción, a la diversificación energética y, lo que nos interesa aquí sobremanera, un artículo dedicado a la planificación energética. Dice así el artículo 12:

«La planificación energética de las Illes Balears, que será *indicativa*, la realizará la Administración General del Estado en colaboración con la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, sin perjuicio de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del medio ambiente».

Planteamiento que es justamente el inverso que el aplicable a Canarias, en donde toda la planificación era, teóricamente, vinculante y que constituye también una suerte de excepción en torno a la anterior LSE estatal, para la que la planificación eléctrica es indicativa excepto en lo relativo a las instalaciones de transporte, donde es vinculante, como ya hemos visto y con las limitaciones, obviamente, que también hemos visto. Obsérvese, además, que, por si no era suficiente con esta palabra «indicativa», se salvan las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del medio ambiente.

No cabe duda de que al estar ante una Ley estatal y posterior a la LSE se nos plantean contradicciones insalvables con el contenido de la propia LSE, sin que aparezca ningún tipo de explicación válida para intentar una lectura coherente. La única lectura coherente realizable es que, a partir de la promulgación de la Ley 13/2003, para aquellos supuestos de planificación eléctrica de competencia del Estado y de autorización de líneas eléctricas de competencia estatal (subrayo, obviamente, esta referencia a la competencia estatal) se aplicarán las disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley 13/2003, cuyo contenido y significado ya ha sido suficientemente comentado anteriormente, en el punto 4 de este mismo apartado.

7. *Experiencias de la planificación eléctrica hasta el momento desde la perspectiva de las infraestructuras de transporte. Completa falta de adopción de decisiones en torno a las mismas. El intento de explicación: la falta de fe en las posibilidades de la planificación eléctrica dado el contexto liberalizador*

Pues bien y tal y como refiere la rúbrica de este punto, la experiencia de la contemplación de la planificación eléctrica (energética en realidad) es decepcionante en relación a la cuestión que nos ocupa, pues en ningún caso se ha tenido intención por parte del planificador de descender en estas cuestiones a un nivel de detalle tal que, en hipótesis, pudiera hacer realidad este principio de prevalencia que, teóricamente, no tendría problemas jurídicos de fuste en su afirmación.

Ello puede ser observable —por referirme ahora a los ejemplos de planificación energética iniciales, en los que no existía incluso normativa sobre la cuestión— en lo relativo al Plan Energético Nacional de 1979 y a las Resoluciones aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados relativas al Plan Energético Nacional 1983 («BOCG-CD», Serie E, núm. 58, de 11 de julio de 1984). También de Plan Energético —que no eléctrico— se habla en las Resoluciones aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados sobre el Plan Energético Nacional 1991-2000 («BOCG-CD», Serie E, núm. 199, de 14 de abril de 1992). En la propuesta 29.a) de dicho texto se dice, por ejemplo y como muestra del contenido y de la escasa profundización en los elementos que pudieran interesarnos, que:

«El factor calidad y la garantía de un suministro eléctrico continuo es fundamental en las sociedades industrializadas, en donde la electrificación es creciente. Las nuevas tecnologías (microelectrónica, informática, robótica, ofimática, telemática, láser, telecomunicaciones, etc...) son todas electrotecnologías en donde más se acusan los microcortes y otras deficiencias y fallos del servicio eléctrico.

Por consiguiente, el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

- a) *La mejora de las infraestructuras del transporte de electricidad*, tanto en lo que concierne a las líneas de alta y media tensión, como sobre todo a las redes de distribución, líneas de baja tensión, en el medio urbano

y en el rural, mediante incentivos que promuevan la realización de las inversiones necesarias...».

Y nada más. Y, desde luego, no ha habido ejemplos específicos de realización de planificación eléctrica conforme a las previsiones de la Ley de ordenación del sector eléctrico de 1994 —en donde aparece ya formalmente el concepto— y tampoco en relación a la LSE de 1997. Se renuncia en la práctica, pues, a construir un instrumento administrativo de planificación a partir del cual problemas como el que nos preocupa del soterramiento de líneas eléctricas y, desde luego, otros muchos más relativos, por ejemplo, a la relación entre las competencias del Estado y de las CC.AA. podrían tener una solución, sobre todo partiendo de ese principio de formación participada de la planificación eléctrica entre Estado y CC.AA. al que se refiere el artículo 4.1 de la LSE de 1997.

Probablemente, todo ello sucede porque llega la regulación sobre la planificación eléctrica en un momento (1994 y 1997) de falta de credibilidad o de descreimiento en las virtudes de la planificación administrativa (29). Es una casualidad que se hable por primera vez en nuestro Derecho de planificación eléctrica cuando comienzan los procesos de liberalización en este sector (1994), que alcanzan un nivel enteramente apreciable con la LSE (1997), y todo ello en congruencia con determinadas directivas comunitarias. Existe una cierta contradicción, entonces, entre un sector pretendidamente liberalizado y una planificación administrativa sobre ese sector a la que sólo vergonzantemente se le otorga carácter vinculante en lo relativo a las infraestructuras de transporte, y con independencia de que una legislación de Comunidad Autónoma —la de Canarias— pretenda darle otro sentido mucho más intervencionista. Es evidente que estamos ante un tema de amplio calado y cuyo completo tratamiento nos llevaría muy lejos, pero debo advertir, en todo caso, que no hay ni mucho menos una contradicción insalvable entre una actividad liberalizada y una planificación administrativa sobre determinados aspectos de la misma en cuanto que ellos puedan rozar o en-

---

(29) Quizás, de la «quema» de la planificación administrativa sólo se ha salvado la «tradicional» urbanística y, entre las nuevas formas de planificación, la hidrológica. Y aun en este caso no cabe olvidar las críticas doctrinales que relevantes juristas dedicaron hace años a las posibilidades de la planificación hidrológica, lo que no ha impedido la aprobación de los Planes Hidrológicos de cuenca (1998) y del Plan Hidrológico Nacional (2001). La reciente Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, dedica el capítulo II del Título III a la planificación forestal, con distintos instrumentos como la Estrategia forestal española (art. 29), el Plan Forestal Español (art. 30), los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (art. 31), pero no se realiza una inserción específica de esta planificación con la territorial. Sólo hay una mención y conexión específica con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (cfr. art. 31.8 de la Ley de Montes).

trar de lleno en aspectos claramente insertos en los intereses generales. Y, desde luego, difícilmente podría negarse que los intereses generales están más que relacionados con una actividad de producción, transporte y distribución de energía eléctrica absolutamente necesaria para el desarrollo de funciones básicas en el desarrollo social y en la vida individual (30). Esta falta de contradicción y la posibilidad obvia de adoptar precisiones diversas las ha puesto de relieve la Ley 13/2003 (31).

8. *Conclusión desde el ámbito de la planificación: el importante papel, en la práctica, de las planificaciones territorial y urbanística. Referencia a la asunción de los costes sobre el soterramiento en el marco de dichas planificaciones*

Ante ello y, sobre todo, ante la falta efectiva de realización de la planificación eléctrica, pocas dudas caben de que, en la práctica, las planificaciones urbanística y territorial tienen un amplio campo abierto para abordar temas como el que nos ocupa, con una incidencia más específica de la planificación urbanística (32) que de la territorial, siendo también más sencillo resolver en el ámbito del suelo urbano y urbanizable la cuestión de la asunción de los costes del soterramiento. En efecto, sería un deber de los propietarios el asumir los costes de la urbanización, dentro de los que se incluiría el coste del suministro de energía eléctrica, tal y como se puede deducir de los artículos 14.2.b) y 18.6 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre ré-

---

(30) Conexión con intereses generales y servicio público son, obviamente, conceptos y expresiones enteramente separables. Esto queda enteramente demostrado en la trascendental obra de S. MUÑOZ MACHADO, *Servicio público y mercado*, cit. en su referencia al sector eléctrico al comienzo de este trabajo.

(31) Obsérvese, cosa que ya he resaltado en el punto 4, que el régimen jurídico propio de las obras públicas se aplica a las infraestructuras de transporte de electricidad, que no son, obviamente, obras públicas en el sentido tradicional del término. De la misma forma que el contrato de concesión de obras públicas no sólo se aplica a dichas obras, sino también a las llamadas «actividades económicas de interés general». Cfr. el artículo 220 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2000, de 16 de junio, adicionado por la Ley 13/2003. Sobre la cuestión, vid. las págs. 61 y ss. de A. EMBID IRUJO y E. COLOM PIAZUELO, *Comentarios...*, op. cit.

(32) Las referencias normativas en este ámbito podrían ser inacabables. Pero todas ellas están orientadas en la misma dirección que la legislación que va a quedar, parece, como eternamente vigente, el Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Su artículo 12, que refiere el contenido de los Planes Generales de Ordenación Urbana, indica en relación al suelo urbano que entre las determinaciones se contarán las «características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan» [cfr. art. 12.2.1.g)]. Con terminología semejante, vid. el artículo 12.2.2.c) para el allí llamado suelo urbanizable programado.

gimen del suelo y valoraciones (33). Por otra parte y también en lo relativo a los suelos urbano y urbanizable, pueden encontrarse en la legislación y planificación urbanísticas algunos criterios acerca de cuándo deberá procederse al soterramiento (34).

Si la planificación urbanística —y lo mismo habría que decir de la territorial— impusiera modificaciones (que implicaran soterramiento) al trazado de las líneas ya existentes, el coste económico debería ser asumido por la Administración que hubiera aprobado tal planificación (35).

En todo caso, estas planificaciones urbanística y territorial podrán estar vinculadas por prescripciones derivadas de normas o planificaciones ambientales dados los principios que acabamos de contemplar *supra*, lo que hace necesario que dediquemos el siguiente apartado del trabajo (III) a las enseñanzas que puedan derivarse del examen de la legislación ambiental. Igualmente, la normativa relativa al patrimonio cultural puede contener decisiones que deban ser respetadas por las planificaciones territoriales, lo que hará necesario estudiar también en un apartado específico dicha normativa (IV) (36).

---

(33) Todo ello en el plano de la mera cita a la legislación básica. En términos semejantes se expresa la legislación urbanística autonómica.

(34) En el plano de la legislación estatal, ahora aplicable a título supletorio en la mayor parte de su contenido tras la STC 61/1997, el artículo 53.6, en su segundo inciso, del Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, indica que «en el caso de Planes Parciales de uso predominantemente residencial, la red de distribución será subterránea y los centros de transformación quedarán integrados en la edificación o serán subterráneos». De forma semejante y ya en la reciente legislación autonómica, vid. ejemplificativamente el artículo 74.5 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, aprobado por Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón. La mención al uso «predominantemente residencial» nos sitúa ante un concepto jurídico indeterminado, pero, en teoría, bastante fácil de determinar en función de superficies totales ordenadas por el Plan Parcial y las dedicadas al uso residencial.

(35) Lo indicado en el texto se corresponde con lo previsto en el artículo 58.2 LSE: «La variación del tendido de una línea como consecuencia de proyectos o planes aprobados por la Administración comportará el pago del coste de dicha variación».

(36) Cfr. el libro ya citado de E. COLOM PIAZUELO, *El transporte de energía eléctrica*, págs. 251 y ss., sobre las prohibiciones de instalación de líneas de energía eléctrica con referencia a las legislaciones de costas, carreteras, zonas de dominio público, etc.

III. CONSIDERACIONES DE LA PROBLEMÁTICA DEL TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DEL HIPOTÉTICO SOTERRAMIENTO DE LAS LÍNEAS DESDE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL. EL PAPEL ESPECÍFICO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y DE LAS NORMAS DECLARATORIAS DE DETERMINADOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La legislación ambiental está constituida por normas del Estado y de las CC.AA. que, en muchos casos, tienen su origen en directivas comunitarias aprobadas por los órganos competentes en ejecución de la política ambiental de la Comunidad. Me parece interesante comenzar por constatar que en las dos Directivas en las que pudiera pensarse, al menos inicialmente, como fuentes de conocimiento en relación a la problemática derivada del soterramiento de las líneas eléctricas, por los valores que representan, no hay ninguna mención expresa a esta cuestión. Me refiero, así, a la Directiva 70/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, y también a la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (37). Pues bien, insisto en que no hay ninguna mención expresa a esta cuestión en estos textos, desarrollándose ambas Directivas comunitarias en un plano distinto, más abstracto, que el de la referencia a una cuestión tan específica.

La información anterior creo que debe ser valorada en el mismo sentido en el que me he aproximado a una cuestión como ésta y lo he advertido ya desde los comienzos del trabajo: la relatividad de este tema desde un punto de vista valorativo, que hace que no deban utilizarse planteamientos maniqueos ni estructurar la explicación en torno a lo «bueno» (el soterramiento) y lo «malo» (lo contrario). Directivas de contenido general (protección de las aves, protección de determinados espacios) no tratan de cuestión tan singular. Y, de la misma forma, tampoco lo hace la legislación general de Espacios Naturales Protegidos en España (Ley 4/1989, con sus modificaciones posteriores), existiendo algunas referencias parciales en determinada normativa de CC.AA.

Por el contrario, me parece que lo que el ordenamiento jurídico nos presenta mayoritariamente es una cuestión sobre la que debe decidirse, al menos desde el punto de vista ambiental, en el plano

---

(37) Cfr. sobre ambas Directivas el libro de A. GARCÍA URETA, *Protección de hábitats y de especies de flora y fauna en Derecho Comunitario Europeo. Directivas 79/409 y 92/43*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1997. Con posterioridad, E. NIETO GARRIDO, *La protección de la fauna salvaje en el ordenamiento jurídico español*, Lex Nova, Valladolid, 2001.

de la consideración de proyectos concretos y de espacios específicos. O sea, desde el ordenamiento de la evaluación de impacto ambiental (38) —y de la declaración de espacios naturales—, que en algunos casos tendrá que tener lugar sobre los proyectos relativos a determinadas líneas de transporte de energía eléctrica o de las normas declaratorias de concretos espacios.

En relación al ordenamiento jurídico de la evaluación de impacto ambiental, debo comenzar indicando la necesidad de que sean sometidos a evaluación de impacto ambiental los proyectos de construcción de líneas *aéreas* para el transporte de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 kv y una longitud superior a 15 km [cfr. Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto-Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, Anexo I, Grupo 3.g)]. Igualmente deben ser sometidos a evaluación distintos proyectos que, aun no alcanzando el umbral anteriormente indicado, «se desarrollen en zonas especialmente sensibles designadas en aplicación de la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril, relativa a la conservación de las aves silvestres, y de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, o en humedales incluidos en la lista del Convenio de Ramsar». En lo relativo específicamente a las líneas de transporte eléctricas, se incluyen en este caso las «líneas *aéreas* para el transporte de energía eléctrica con una longitud superior a 3 kilómetros» [cfr. Ley anterior, Anexo I, Grupo 9.b), 8.º].

Finalmente, podrán ser sometidos a evaluación, «cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso», siendo la decisión que se adopte motivada y pública, proyectos relativos al «transporte de energía eléctrica mediante líneas *aéreas* (proyectos no incluidos en el Anexo I), que tengan una longitud superior a 3 kilómetros» [vid. Anexo II, Grupo IV.a)].

De todo lo anterior resalta claramente que la evaluación procede sólo en relación a líneas «aéreas», lo que quiere decir que indirectamente el soterramiento está contemplado en la legislación y es causa, sin más, de exención de la práctica de este procedimiento, excepto que discrecionalmente se decida ello por el órgano ambiental (39), teniendo en cuenta, además, que el movimiento de tierras, por la superficie a

---

(38) Al margen de las referencias concretas en los cada vez más numerosos manuales de Derecho ambiental que están apareciendo entre nosotros, cito solamente las monografías más importantes aparecidas sobre la materia. Vid., así, a J. ROSA MORENO, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993; D. GÓMEZ OREA, *Evaluación de Impacto Ambiental*, Mundiprensa, Madrid, 1999, y J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, *La evaluación de impacto ambiental*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 2000.

(39) No cabe duda de que el movimiento de tierras necesario para llevar a cabo el soterramiento de las líneas eléctricas también puede presentar problemas ambientales.

que afecte, ya podría hacerse merecedor, sin más, de la práctica de este procedimiento (40). Y lo que también quiere decir la anterior normativa es que, en hipótesis, una de las condiciones —medidas correctoras— que imponga la Declaración de Impacto Ambiental para la realización de un determinado proyecto de construcción de líneas aéreas de transporte puede ser su soterramiento en toda o en alguna parte de su recorrido (41). Obviamente y en función de la prevalencia de las decisiones ambientales sobre la planificación territorial y urbanística que antes hemos contemplado, ello vincularía a estas planificaciones y también a la actuación de los órganos urbanísticos y territoriales, que sólo podrían adoptar las determinaciones que procedieran (otorgamiento de autorizaciones y licencias) respetando los términos de la Declaración de Impacto Ambiental si ellos se incorporaban, claro está, a la aprobación del proyecto técnico correspondiente.

De la misma forma, a las normas declaratorias de espacios naturales protegidos pueden incorporarse —y de hecho se incorporan en ocasiones (42)— prescripciones sobre la posibilidad de que el espacio sea cruzado por líneas aéreas de transporte de energía eléctrica y, en su caso, la imposición de determinados soterramientos (43).

#### IV. CONSIDERACIONES DESDE LA LEGISLACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL: LA PROHIBICIÓN DE LÍNEAS AÉREAS EN DETERMINADOS BIENES. EL INTENTO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE PATRIMONIO CULTURAL AL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA IMPORTANTE LÍNEA ELÉCTRICA DE TRANSPORTE INTERNACIONAL

De la misma forma, vamos a encontrar menciones —decisiones, en realidad— en relación al soterramiento de las líneas eléctricas en

---

(40) Cfr. el Anexo I, Grupo 9.a): «Transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal o arbustiva, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas».

(41) Claro está que los costes de este hipotético soterramiento configurado como medida correctora del impacto previsible correrían a cargo del promotor del proyecto.

(42) Dentro de las habituales especificaciones que estas normas declaratorias tienen sobre usos o actividades prohibidos, permitidos, compatibles, etc., en dichos espacios.

(43) No es habitual que las leyes ambientales generales sobre espacios naturales protegidos conozcan de tal tipo de decisiones, que suelen estar reservadas a la planificación concreta del espacio protegido. Parece claro, en todo caso, que la descripción de algunas figuras (por ejemplo, Reservas Naturales) parece excluir el trazado de líneas aéreas. En algún caso, una ley general contiene para una figura muy específica, y poco homologable en relación a las habituales, una decisión de compatibilidad con las «líneas de transporte de energía», que sólo puede entenderse que son las aéreas. Estoy pensando en la Ley aragonesa 6/1998, de 19 de mayo, de espacios naturales protegidos de Aragón, que en relación a las llamadas «Áreas Naturales Singulares» (cfr. su regulación en los arts. 48 y ss.) declara que en cualquier caso es un uso autorizable, «requiriendo su autorización efectiva la previa presentación del oportuno Estudio de Impacto Ambiental», el de las «líneas de transporte de energía».

legislación del patrimonio cultural. Otra vez adopto el criterio de citar exclusivamente la normativa estatal, la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, dejando de lado la posibilidad de introducirme en el ámbito de muchos complejos sistemas autonómicos que, en realidad, en escasa medida se separan de la normativa estatal.

Pues bien, en esta legislación estatal de patrimonio cultural pueden existir figuras de protección que lleven consigo una intervención especial o, incluso, la prohibición del tendido de cables.

Así, por ejemplo, el artículo 22 de la Ley 16/1985 citada indica que, en los Sitios históricos o en Zonas Arqueológicas (44), «cualquier obra o remoción de terreno que se proyecte realizar (...) *deberá ser autorizada* por la Administración competente para la protección de dichos bienes». Parece claro que esta autoridad es la autonómica. La misma autorización específica es necesaria para las obras realizadas en los Monumentos o en los Jardines históricos (art. 19).

Pero en otros casos la regulación no se limita a la previsión de una intervención de la Administración competente (la autorización), sino que se adoptan ya decisiones por la misma norma: la *prohibición*. En ese sentido, el artículo 22.2 de la Ley 16/1985 indica taxativamente que: «*Queda prohibida* la colocación de cualquier clase de publicidad comercial, así como de *cables*, antenas y conducciones aparentes *en las Zonas Arqueológicas*».

En idéntico sentido, el artículo 19.3 expresa que: «*Queda prohibida* la colocación de publicidad comercial y de cualquier clase de *cables*, antenas y conducciones aparentes *en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos declarados de interés cultural*. Se prohíbe también toda construcción que altere el carácter de los inmuebles a que hace referencia este artículo o perturbe su contemplación».

La prohibición que afecta a tendidos aéreos implica, claro está, que cualquier conducción eléctrica que a estos lugares deba llegar o transcurrir por los mismos sólo podrá tener lugar bajo tierra.

Todo lo que hasta el momento he reseñado no son sino previsiones para espacios bastante limitados territorialmente, eso es claro, y esos espacios territorialmente limitados son los propios de la legislación de patrimonio cultural. No obstante, quiero concluir este apartado reseñando los intentos de aplicación de esta legislación del patrimonio cultural a unos espacios mucho más amplios. En concreto, me refiero a la problemática planteada por una importante línea de

---

(44) Estos conceptos aparecen definidos en esta Ley, sin que ahora me parezca procedente la reproducción de dichas definiciones.

transporte de energía eléctrica que se trató de construir para facilitar los intercambios de energía entre España y Francia. Se trataba de la línea denominada Aragón-Cazaril (45), que alcanzaba un total de 240 km de recorrido y transportaba energía eléctrica a 380 kv. La pretensión de aplicación de la legislación de patrimonio cultural fue realizada por quienes se oponían al Proyecto constructivo, que, adelantado ya, no se realizó finalmente (46). Los razonamientos de los opositores fueron rechazados por la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 1994 (Arz. 10023), que afirmó la licitud del proceder de la Administración Pública en relación a dicha línea (47).

En concreto y en relación a la legislación de patrimonio cultural, los recurrentes pretendían que dado que uno de los lugares por los que debía transcurrir la línea (el Valle de Gistau, en el norte de la provincia de Huesca) estaba declarado Paraje pintoresco por el Decreto 907/1976, de 18 de marzo, era necesaria una autorización de la autoridad cultural —que es autoridad autonómica dadas las competencias exclusivas en esta materia que tiene la Comunidad Autónoma de Aragón *ex* artículo 35.1.33 del Estatuto de Autonomía (48)— para cualquier actividad que afectara al espacio protegido, como lo era la construcción de dicha línea. Dado que esa autorización no se había otorgado, ni siquiera se había solicitado, la construcción era ilegal.

Como es conocido, la figura de los Parajes pintorescos procede de la legislación anteriormente vigente en materia de patrimonio cultural —la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico Artístico—, existiendo una disposición transitoria de la Ley 16/1985 que preveía la reclasificación de estos Parajes pintorescos en relación a las nuevas figuras de la Ley 16/1985 y el mantenimiento, en tanto tenía lugar esa clasificación, de su carácter de Bien de Interés Cultural (49).

---

(45) Los detalles sobre este hecho pueden seguirse con provecho en el libro *Informe sobre la línea de transporte de energía eléctrica Aragón-Cazaril. Análisis de alternativas*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1990.

(46) Esta opinión debe entenderse en términos históricos, o sea, relativos. De cuando en cuando surgen nuevas propuestas de realización de esta infraestructura o, más bien, de conclusión de su trazado, en buena parte ya realizado.

(47) En esta Sentencia también fueron objeto de consideración los aspectos ambientales. En respuesta al argumento de los recurrentes de que no había sido practicado un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el TS respondió que la legislación vigente —en aquel momento— en esta materia no imponía tal práctica. Es obvio, por lo que hemos contemplado en el apartado III de este trabajo, que ahora la legislación vigente sí que lo hace. El cambio provino de la Directiva 97/11 y de su transposición al Derecho español.

(48) En desarrollo de esta competencia exclusiva, *vid.* la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural aragonés.

(49) La disposición transitoria octava indica que: «Los Parajes Pintorescos a que se refiere la disposición transitoria de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, mientras no sean reclasificados conforme a su disposición final, conservarán la

La STS rechaza la pretensión indicando que las normas propias de un tipo de espacios, tal y como las configura la Ley 16/1985, no pueden aplicarse a otros espacios como los Parajes pintorescos, por lo que no tenía sentido la postulación de la autorización de la Administración cultural autonómica.

En todo caso y al margen del caso concreto y de su solución, resulta curioso de la anterior narración cómo se acudió en este tema concreto a menciones de la legislación de patrimonio cultural —y ambiental—, sin mencionar para nada el soterramiento para atravesar determinados espacios con valores culturales relevantes. Podríamos decir, en todo caso y al margen de las consecuencias económicas que la mención a ese soterramiento habría tenido, que el mismo podría haberse derivado, en su caso, de la práctica de la evaluación de impacto ambiental como una de las medidas correctoras que, hipotéticamente, pudiera haber impuesto la autoridad ambiental.

V. CONCLUSIONES: INSATISFACCIÓN DEL CONTENIDO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. LAS CONSECUENCIAS PATRIMONIALES DE ESE TIPO DE DECISIONES Y LA DIFICULTAD, EN OCASIONES, DE ALCANZAR UNA SOLUCIÓN JUSTA PARA ASUMIR LOS COSTES DEL SOTERRAMIENTO. LA ORIENTACIÓN POR UNA PLANIFICACIÓN ELÉCTRICA CON UN MAYOR VOLUMEN DE DENSIDAD NORMATIVA Y ESENCIALMENTE PARTICIPATIVA EN SU FORMACIÓN

Llega el momento de dar por finalizado este pequeño trabajo, y lo hago con un cierto sentimiento de insatisfacción por la escasa precisión que he sido capaz de demostrar en el desarrollo del tema y en la formulación sucesiva de conclusiones. Diré en mi disculpa que no es posible encontrar respuestas más claras en el ordenamiento jurídico aplicable a las preguntas tan importantes que planteé al comienzo del trabajo. Frente a un ordenamiento jurídico eléctrico fuertemente caracterizado por la imprecisión, sólo la Ley 13/2003 aporta soluciones, pero las relativas a la prevalencia de la planificación eléctrica arriesgan ser poco operativas por la escasa densidad jurídica que ésta tiene en la LSE y su norma reglamentaria de desarrollo —el RD 1995/2000— y, sobre todo, por la nula operatividad que ha tenido en el pasado y la presunción que ello nos puede permitir establecer en relación al futuro. Por otra parte, la alternativa de fundar el predominio de las competencias sectoriales estatales sobre la aprobación

---

condición de Bienes de Interés Cultural». Debe indicarse que la Ley de 1975 mencionada fue derogada y sustituida por la Ley 4/1989, de 27 de marzo. Posteriormente a los hechos narrados ha recuperado la figura de los Parajes pintorescos la Ley aragonesa 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos (art. 13).

de proyectos concretos puede conducir muchas veces, en la práctica, a disputas judiciales muy profundas en las que el elemento competencial y las cuestiones relativas a la indemnizabilidad de ciertas decisiones sean continuamente esgrimidos; al menos, la observación de la experiencia histórica en múltiples sectores así parece enseñarlo.

En esas condiciones parece evidente que, excepto en los ámbitos del suelo urbano o urbanizable, donde la planificación urbanística parece guiada por preceptos del ordenamiento jurídico bastante claros y en donde, por tanto, se pueden adoptar decisiones simples y no arbitrarias por dicha planificación que, además, arrastrarán fáciles soluciones para la importante cuestión de la financiación de los costes derivados del soterramiento, en el suelo no urbanizable no es posible alcanzar las mismas conclusiones. Descontadas algunas exactas afirmaciones del ordenamiento del patrimonio cultural para determinados espacios (que no siempre estarán clasificados como suelo no urbanizable, además), sólo se pueden utilizar informaciones y previsiones del ordenamiento ambiental para saber lo que inicialmente es posible realizar en dicho suelo, o no, y cuál sería el procedimiento para adoptar decisiones. En este plano, el aspecto discrecional de las decisiones parece consustancial a las correspondientes indefiniciones del ordenamiento jurídico. Es evidente que, ante casos concretos, podrán caer legítimamente reproches de arbitrariedad o de mezcla o predominio de criterios políticos a la hora de adoptar decisiones por los órganos en cada caso competentes (50).

En estos casos, las soluciones a los sacrificios patrimoniales que pueden existir sobre los titulares de las líneas no pueden establecerse sobre los precios de la energía, al menos fácilmente. Por un lado, es claro que el artículo 16.2 LSE permite introducir en la retribución de

(50) No viene mal recordar la forma en la que se desechó —¿definitivamente?— el Proyecto Aragón-Cazaril. Respondiendo en el Senado, el 1 de febrero de 1996, el primer ministro francés a una pregunta de un senador de la Alta Saboya sobre las medidas adoptadas para la *conducción subterránea* de líneas de electricidad, a fin de armonizar el beneficio económico del transporte de electricidad con el interés ecológico del mantenimiento del paisaje y tras realizar un canto a la energía nuclear como base de la independencia energética de Francia, añade: «Como usted mismo, en la Alta Saboya, pero también en otras regiones, quedo sorprendido cuando veo paisajes únicos alterados por el paso de estas líneas sobre torres de gran amplitud que constituyen un atentado permanente al medio ambiente». Y, más adelante, indica lapidariamente: «Por tanto, hay que cambiar de política en esta materia». Y el cambio, sorprendentemente, no se refiere a la Alta Saboya pues «... acabo de tomar una decisión que, si bien no concierne a la Alta Saboya, les mostrará la determinación del Gobierno de caminar en este sentido». Y la decisión es: «He decidido no autorizar el comienzo de las obras de construcción de la línea eléctrica de 400.000 voltios Cazaril-Aragón [nótese la inversión que se produce en la descripción del recorrido de la línea frente a la que realizamos en España y yo mismo he hecho en el texto], que debía atravesar los Pirineos». Las informaciones en la pág. 55 de F. LÓPEZ RAMÓN, *Consideraciones sobre la incidencia ambiental del trazado de las líneas eléctricas en el Derecho español. Crónica beligerante del frustrado proyecto hispano-francés de la línea de alta tensión Aragón-Cazaril*, «Revista de la Asociación de Derecho Ambiental Español», 0, 1996.

la actividad de transporte de energía eléctrica los gastos que hipotéticamente pudieran recaer sobre el titular, en cuanto se atiende para fijar esa retribución, entre otros, a los costes de inversión (51). Pero el sistema, en general, no parece haber sido construido para asumir en todo caso costes extraordinarios pues, desde otra perspectiva, de la garantizadora de la posición del usuario o consumidor, se indica en el artículo 17.1 LSE que «las tarifas... serán únicas en todo el territorio nacional», y sólo se plantea una posibilidad de diversificar territorialmente dichas tarifas en el artículo 17.3, segundo párrafo, cuando se refiere a la existencia de tributos locales o autonómicos que graven la actividad eléctrica (52).

La presentación del panorama es, pues, un punto decepcionante para un jurista que se hubiera acercado a este sector del ordenamiento en búsqueda de soluciones sencillas y claras. Más bien la contemplación de este ordenamiento induce a pensar en la dificultad de adoptar esas soluciones y en la facilidad con que, al contrario, los distintos actores en cada procedimiento deberán o se sentirán obligados a acudir a los Tribunales para que resuelvan las opciones entre los criterios y soluciones contradictorias que, de seguro, habrán de surgir. En suma, un derecho de características fundamentalmente pretorianas, lo que no es, en ningún caso, la mejor solución para un funcionamiento ágil de los operadores, de la realización del principio de seguridad jurídica para todos, usuarios y empresas, y de una intervención firme y con ideas claras de las Administraciones Públicas.

La única solución que de *lege ferenda* podría plantearse nos retrotrae al comienzo de lo indicado en este trabajo: una planificación eléctrica efectiva, a la que se le dotara de más firmes rudimentos jurídicos en el ordenamiento que le sirve de base y elaborada con criterios fundamentalmente cooperadores y participativos entre la Administración estatal, titular de esa potestad de planificación en la mayor parte de las ocasiones —dejemos al margen el caso de Canarias, que he referido con cita de su legislación particular, y el supuesto de las competencias que las CC.AA., en función de lo previsto en el artículo 149.1.22 CE y las normas de sus respectivos

---

(51) El artículo 16.2 dice así: «La retribución de la actividad de transporte se establecerá reglamentariamente y permitirá fijar la retribución que haya de corresponder a cada sujeto atendiendo a los costes de inversión, operación y mantenimiento de las instalaciones, así como otros costes necesarios para desarrollar la actividad».

(52) El precepto tiene el siguiente tenor: «En caso de que las actividades eléctricas fueran gravadas con tributos de carácter autonómico o local, cuya cuota se obtuviera mediante reglas no uniformes para el conjunto del territorio nacional, al precio de la electricidad resultante del mercado de ofertas o a la tarifa se le podrá incluir un suplemento territorial, que podrá ser diferente en cada Comunidad Autónoma o entidad local».

EE.AA., pueden ejercitar (53)—, y las Administraciones autonómicas y locales. Si no es así, el tema del soterramiento de las líneas eléctricas en la mayor parte de las ocasiones continuará siendo una incógnita a priori o, en todo caso, un campo de terreno propicio al combate judicial en relación a las grandes preguntas planteadas al comienzo de este trabajo: quién decide que una línea eléctrica debe construirse de forma subterránea en todo o parte de su recorrido, con arreglo a qué criterios y, finalmente, quién asume, en su caso, los costes de esa decisión.

---

(53) El artículo 149.1.22 CE da competencia al Estado para la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial. Obviamente y cuando no se den estas circunstancias, las competencias serán de las CC.AA. Sobre la cuestión, vid. los artículos 21 y 22 LSE y, en la jurisprudencia del TC, la STC 14/1992, de 14 de mayo.