

Aproximación a la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica

Approach to the declaration of public utility of electric power facilities

Fátima Ribas Rodríguez

Abogada

Doctoranda en Derecho Administrativo

Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. NORMATIVA APLICABLE A LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA. III. CONCEPTO Y ALCANCE DE LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA: DISTINCIÓN CON EL ACUERDO DE NECESIDAD DE OCUPACIÓN. IV. EL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA. V. Efectos de la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica. VI. Especial referencia a la notificación de la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas. VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis doctrinal, legislativo y jurisprudencial de los aspectos más relevantes de la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica, en tanto que la misma presenta una serie de particularidades que inciden en la tramitación posterior del procedimiento expropiatorio de los bienes y derechos afectados por el proyecto.

PALABRAS CLAVE: utilidad pública, necesidad de ocupación, expropiación forzosa.

ABSTRACT: The purpose of this investigation is to carry out a doctrinal, legislative and jurisprudential analysis of the most relevant aspects of the declaration of public utility of electric power installations, while it presents a series of particularities

Recibido: 08-06-2022

Aceptado: 22-09-2022

that affect the subsequent expropriation procedure of the goods and rights affected by the project.

KEY WORDS: public utility, need to occupy, forced expropriation.

I. INTRODUCCIÓN

La declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica es el requisito previo indispensable para iniciar el procedimiento expropiatorio de los bienes y derechos que sean necesarios para la ejecución del proyecto.

Si bien el procedimiento para la declaración de utilidad pública de dichas instalaciones se detalla tanto en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico como en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, algunos aspectos de su aplicación, como la necesidad de su notificación, siguen generando bastante litigiosidad.

Por otro lado, los efectos de la declaración de utilidad pública previstos en la Ley del Sector Eléctrico dotan al procedimiento expropiatorio en este sector de una particularidad esencial, al llevar aparejada tanto la necesidad de ocupación de los bienes afectados como su urgente ocupación, según lo dispuesto en la legislación sobre Expropiación Forzosa.

Por todo ello, en el presente trabajo se realiza un análisis doctrinal, legislativo y jurisprudencial sobre el concepto, procedimiento y efectos de la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica.

II. NORMATIVA APLICABLE A LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA

El artículo 60 de la Ley del Sector Eléctrico prevé que *“en lo relativo a la regulación contenida en los artículos 54 a 56 de este título será de aplicación supletoria lo dispuesto en la legislación sobre expropiación forzosa”*. Además, la Disposición Adicional Segunda de este texto legal señala que *“los preceptos del título IX, relativos a expropiación forzosa y servidumbres, son de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.8.ª y 18.ª de la Constitución”*.

Por su parte, el artículo 2 del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (en adelante, REF), dispone lo siguiente:

“Las expropiaciones de facultades parciales del dominio o de derechos o intereses legítimos que, no habiendo sido reguladas por los títulos III y IV de la Ley, estén autorizadas por normas con rango de Ley, se regirán:

1.º Por tales disposiciones especiales, en cuanto a la extensión, procedimiento y, en su caso, normas de valoración.

2.º Por la Ley general y por este Reglamento, preceptivamente, en cuanto a garantías jurisdiccionales, intervención del Jurado de Expropiación, responsabilidad por demora y reversión.

3.º Subsidiariamente, cuando se apliquen las normas especiales referidas en el número primero, por las disposiciones generales de la Ley y de este Reglamento”.

Partiendo de los anteriores preceptos, tal y como afirma COLOM¹, *“la LEF de 1954 se configura como una ley general que no excluye desarrollos parciales en algunos sectores”*, como es el caso del sector eléctrico. En efecto, este autor destaca que la legislación sobre el sector eléctrico únicamente contiene una regulación parcial en materia de expropiación forzosa, por lo que resulta de aplicación supletoria lo dispuesto en la LEF y su Reglamento².

III. CONCEPTO Y ALCANCE DE LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA: DISTINCIÓN CON EL ACUERDO DE NECESIDAD DE OCUPACIÓN

El artículo 54 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, LSE), establece que se declaran de utilidad pública, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso, entre otras, las instalaciones de generación, transporte, distribución de energía eléctrica³.

Esta declaración de utilidad pública previa al procedimiento expropiatorio responde a lo señalado en el artículo 9 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (en lo sucesivo, LEF), en el que se dispone que *“para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado”*. Es decir, la declaración de utilidad pública

¹ COLOM PIAZUELO, E. (2004), *“Las expropiaciones forzosas en el sector eléctrico”*, Editorial Cedecs, Barcelona.

² Nos remitimos al estudio realizado por este autor en caso de que se desee profundizar en la relación existente entre la legislación general sobre expropiación forzosa y la contenida en la regulación del sector eléctrico.

³ En el presente trabajo se denominará a estas infraestructuras *“instalaciones de energía eléctrica”*.

es un requisito previo indispensable para iniciar el procedimiento expropiatorio ya que es, en definitiva, la causa que legitima a este⁴.

Siguiendo a PAREJO ALFONSO⁵, la utilidad pública viene referida “a las necesidades de interés general que justifican una expropiación cuyo beneficiario es, directa o indirectamente, una entidad pública” y el interés social comprende “cualquier tipo de necesidad colectiva prevalente a cuya satisfacción obste la subsistencia de la propiedad privada en manos de su titular”.

La declaración de utilidad pública puede ser “mediante Ley tramitada en las Cortes” (artículo 11 LEF), implícita⁶ “en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio” (artículo 10 LEF) o genérica por declaración de Ley (artículo 10 LEF).

Para RIPLEY SORIA⁷ y con ello está de acuerdo la mayor parte de la doctrina, lo usual en la práctica jurídica actual es la declaración genérica por ley “la declaración genérica por ley del fin constitutivo de la utilidad pública o interés social”. Este hecho ha sido denominado por ESCUIN PALOP⁸ como una “desvirtualización del sistema” de la expropiación forzosa, en tanto que “la regla general según la cual la declaración de utilidad pública o interés social debiera ser efectuada por ley formal, devino ineficaz ante la generalización de procedimientos excepcionales que han alcanzado la condición de normales: la declaración implícita y la declaración genérica de la utilidad pública”. Sin embargo, añade este autor, el paso del carácter legislativo del presupuesto expropiatorio legitimador a uno de naturaleza administrativa, es lo que ha permitido su posterior control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el mismo sentido se pronuncian GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ⁹, cuando señalan que:

⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2004 (Recurso n.º 204/2002).

⁵ PAREJO ALFONSO, L. (2018), “El interés público y la potestad de sacrificio de bienes y derechos: la expropiación forzosa” en “Lecciones de Derecho Administrativo”, 9ª Edición, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, pág. 609.

⁶ Según lo señalado por RODRÍGUEZ MARTÍN A. M. (2019), en “Presupuestos de la Expropiación Forzosa”, en “La Expropiación Forzosa: teoría y práctica de la institución”, Dir. Puerta Seguido, F., GÓMEZ ZAMORA, L.J. y RODRÍGUEZ MARTÍN, A.M., Tirant Lo Blanch, Valencia., la declaración de utilidad pública implícita conlleva que, una vez aprobado el plan o proyecto, la citada declaración se da por supuesta “sin necesidad de que tal declaración se haga expresamente en la Ley para cada fin concreto ni en ningún otro acto posterior”.

⁷ RIPLEY SORIA, D. (2018), “La expropiación forzosa (I): su justificación y naturaleza. Régimen jurídico. Sujetos y objeto. Procedimiento general; especial referencia a la determinación del justiprecio: elementos que comprende, procedimiento y criterios de valoración”, en “Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo [Parte General y Parte Especial]”, 2ª edición, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, pág. RB-31.8.

⁸ ESCUIN PALOP, V. (2002), “Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm.17 (septiembre-diciembre 2002), pág. 120.

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., (2022), “Curso de Derecho Administrativo, vol. II”, 17ª Edición, Madrid: Thomson-Civitas, pág. RB-5.13.

“Las declaraciones legales genéricas de utilidad pública deben ser, sin embargo, concretadas en cada caso mediante un acto expreso de reconocimiento del Consejo de Ministros (o del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas) cuya finalidad es, justamente, reconocer y constatar que ese supuesto concreto está efectivamente comprendido en aquella declaración genérica contenida en la Ley, esto es, que también en ese supuesto concurre la causa de utilidad pública susceptible de legitimar la imposición del sacrificio que la expropiación comporta. Dicho acto concreto de reconocimiento es susceptible, por supuesto, de impugnación jurisdiccional. Ahí, justamente ahí, debe comenzar la garantía judicial”.

Para comprender mejor el alcance de esta declaración de utilidad pública, resulta necesario distinguirla del acuerdo que declara la necesidad de ocupación de determinados bienes y derechos, que supone el inicio del procedimiento expropiatorio. Ya la LEF, en su Exposición de Motivos, incidía en esta cuestión, en los siguientes términos:

“La declaración de utilidad pública explícita o implícita garantiza la concurrencia del interés general, que viene a justificar la expropiación, pero no entra ni de lejos en apreciación alguna acerca de la necesidad de que para llevarlo a cabo se ocupe un bien determinado con preferencia a otro”.

El Tribunal Supremo también se ha encargado de clarificar esta cuestión, entre otras, en su Sentencia de 5 de febrero de 2014 (Rec. Casación nº 2202/2011), en la que no solo ofrecía los elementos distintivos entre una y otra figura, sino que también recordaba que es con el acuerdo que declara la necesidad de ocupación de los bienes cuando se inicia el procedimiento expropiatorio -y no, por tanto, con la declaración de utilidad pública-:

“La declaración de utilidad pública es el presupuesto o causa legitimadora de la expropiación, pero es con el acuerdo que declara la necesidad de ocupación de determinados bienes cuando se inicia el procedimiento expropiatorio (art. 20.1 de la LEF). Es preciso destacar el distinto contenido y alcance que tienen la declaración de utilidad pública y la resolución acordando la necesidad de ocupación, pues mientras que la primera se configura como una actuación previa a la expropiación, que se limita a valorar la utilidad pública o interés social del fin al que haya de afectarse el objeto expropiado, cuya identificación sólo tiene ese alcance de utilidad para el fin perseguido, mediante el acuerdo de necesidad de ocupación se concretan y precisan los bienes que se afectan al fin de la expropiación, que han de ser los estrictamente indispensables para tal fin con el mínimo de sacrificio posible para la propiedad. El distinto alcance e incidencia que tienen la declaración de utilidad pública y el acuerdo de necesidad de ocupación sobre en las titularidades dominicales afectadas por la expropiación, se refleja en el procedimiento establecido para su adopción”.

Por tanto, en esta Sentencia el Tribunal Supremo ofrece las definiciones de ambas figuras, en los siguientes términos:

- Declaración de utilidad pública: es el presupuesto o causa legitimadora de la expropiación. Se configura como una actuación previa a la expropiación, que se limita a valorar la utilidad pública o interés social del fin al que haya de afectarse el objeto expropiado, cuya identificación sólo tiene ese alcance de utilidad para el fin perseguido.

- Resolución acordando la necesidad de ocupación: con este acuerdo se inicia el procedimiento expropiatorio. En el mismo se concretan y precisan los bienes que se afectan al fin de la expropiación, que han de ser los estrictamente indispensables para tal fin con el mínimo de sacrificio posible para la propiedad.

Añade el Alto Tribunal que las diferencias entre ellas se pueden constatar también a través del procedimiento que debe seguirse para su adopción, regulado tanto en la LEF como en su Reglamento de desarrollo.

Al respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ¹⁰, señalan que, dado que *“las declaraciones de utilidad pública o de interés social se refieren a fines genéricos, o a operaciones más concretas, pero definidas con independencia de los propietarios o titulares de bienes o derechos a que afectan, resulta preciso un trámite ulterior de concreción de la expropiación particular que se pretende a unas fincas o bienes determinados. Este trámite es, justamente, el llamado de «necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de derechos»”*.

Sentado lo anterior, conforme a la doctrina y a la jurisprudencia, la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas se encuadra dentro de las citadas declaraciones genéricas (entre otros, ESCUIN PALOP, 2008¹¹) y así lo afirmó la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2007, que fiscalizaba el procedimiento previsto en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en los siguientes términos:

“Se trata de una declaración genérica de utilidad pública de las contempladas en el art. 10 de la LEF, que como señala dicho precepto precisa de un reconocimiento en cada caso concreto por acuerdo del órgano administrativo competente, y a ello se refiere en art. 53 de la Ley 54/97, cuando establece que: “para el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de las instalaciones aludidas en el artículo anterior, será necesario que la empresa interesada lo solicite, incluyendo una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación”. Añade el art. 54 que: “La declaración de utilidad pública llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de

¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., (2022), *“Curso de Derecho Administrativo, vol. II”*, 17ª Edición, Madrid: Thomson-Civitas, pág. RB-5.26.

¹¹ ESCUIN PALOP, V. (2008), *“La utilidad pública o el interés social como causa de expropiación”*, Comentarios al artículo 10 LEF, en *“Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa”*, 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Pamplona.

los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa”.

Teniendo en cuenta el objeto del presente trabajo, no podemos dejar de citar lo señalado por COLOM PIAZUELO¹², que considera la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica, dada su configuración legal, como la fase principal del procedimiento expropiatorio en tanto que *“en ella se discutirán la procedencia de la instalación, la determinación de los bienes y derechos afectados o cualquier otro aspecto relativo al emplazamiento de la instalación”*. Ello es así porque la misma lleva implícita la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados, así como la justificación de la urgente ocupación de los mismos, según se estudiará en los apartados IV y V del presente trabajo.

Así, en el siguiente apartado se analizará el procedimiento referido a la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas, conforme a lo dispuesto en la Ley del Sector Eléctrico y el Real Decreto 1955/2000 de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (en adelante, RD 1955/2000).

IV. PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Para la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa de las instalaciones de generación, transporte, distribución de energía eléctrica, resulta de aplicación el procedimiento previsto en los artículos 54 a 56 LSE y 143 a 149 del RD 1955/2000, que puede resumirse de la siguiente forma:

- 1) Solicitud por el promotor de la instalación: a dicha solicitud debe acompañarse el proyecto de ejecución de la instalación y una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación, así como la restante documentación relacionada en el artículo 143.3 del RD 1955/2000.

En cuanto a la necesidad de aprobación de forma anterior o simultánea a la declaración de utilidad pública el proyecto de ejecución de la instalación se pronunció el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 23 de marzo de 2010 (Recurso 512/2007):

“Como conclusión de todo lo anterior, hemos de afirmar que no cabe declarar la utilidad pública de una instalación eléctrica sin aprobar simultáneamente el proyecto ejecutivo,

¹² COLOM PIAZUELO, E. (2004), *“Las expropiaciones forzosas en el sector eléctrico”*, Editorial Cedecs, Barcelona.

pues no cabe admitir abrir la vía expropiatoria y la ocupación urgente de bienes y derechos sin contar previamente con la relación concreta e individualizada definitiva de los bienes y derechos afectados, y dicha relación sólo se contiene en el proyecto ejecutivo, pues sólo en el se encuentra finalmente determinada la exacta y definitiva ubicación de la instalación. Lo contrario sería gravemente atentatorio a la seguridad jurídica y a los derechos de los sujetos afectados, pues permitiría iniciar actuaciones expropiatorias que pudieran quedar finalmente descartadas con la posterior aprobación del proyecto ejecutivo”.

- 2) Información pública de la solicitud y del proyecto durante treinta días y, simultáneamente, solicitud de informes de las distintas Administraciones, organismos, empresas de servicio público o de servicios de interés general que resulten afectados por el proyecto.

La forma de realización de este trámite información pública se recoge en el artículo 144 del RD 1955/2000 y es la siguiente:

- Se insertará anuncio, con la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos afectados por el procedimiento de expropiación forzosa del pleno dominio o para la imposición de servidumbre de paso de energía eléctrica, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial» de las provincias afectadas.
- El anuncio se publicará también en uno de los diarios de mayor circulación de cada una de las provincias afectadas.
- Exposición al público por los Ayuntamientos en cuyo término municipal radiquen los bienes o derechos afectados por la instalación.

La información pública puede tener consecuencias distintas en el procedimiento, según si se presentan o no alegaciones y/u objeciones por las Administraciones afectadas durante el mismo, así:

- Si se presentan alegaciones (artículo 145 del RD 1955/2000): se pondrán en conocimiento del solicitante para que éste a su vez comunique al órgano encargado de la tramitación lo que estime pertinente en el plazo no superior a quince días, quien, a su vez, junto con el resto del expediente tramitado, remitirá dichas alegaciones y las manifestaciones del peticionario a la Administración competente para la tramitación de la DUP, así como, en el caso de necesaria expropiación, un informe basado en el proyecto presentado, relativo al cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 143 del RD 1955/2000.
- Si se presentan objeciones a la solicitud por las Administraciones Públicas, organismos o empresas de servicio público o de servicios de interés general

consultadas (artículo 147 del RD 1955/2000): se pondrán en conocimiento de la entidad solicitante, a fin de que en un plazo de quince días realice las rectificaciones correspondientes o bien formule las razones en que fundamente la imposibilidad de atender tales objeciones.

Esta contestación será remitida por la Administración que tramita el expediente a las Administraciones u organismos públicos o empresas de servicio público o de servicios de interés general que los hubiesen formulado para que en un plazo de quince días presten su conformidad o reparos con la misma. Se entenderá su conformidad si dentro de este plazo las citadas Administraciones u organismos no emiten un nuevo escrito de reparos.

En caso de que no se formulen alegaciones y/u objeciones, continuará el procedimiento hasta su Resolución.

- 3) Resolución: el órgano competente deberá dictarla y notificarla en un plazo de seis meses desde la fecha en que la solicitud tuvo entrada en el registro de dicho órgano.

Tal y como indica el artículo 148.2 del RD 1955/2000, la resolución se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial» de la provincia o provincias afectadas.

Además, la resolución se notificará al solicitante, a las Administraciones u organismos públicos y empresas de servicio público o de servicios de interés general que informaron o debieron informar durante la tramitación de la declaración de utilidad pública a los titulares de bienes y derechos afectados, así como a los restantes interesados en el expediente, conforme a lo previsto en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y 148.2.2º del RD 1955/2000.

V. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA

El artículo 56 de la LSE, al que ya se ha hecho referencia anteriormente, establece los efectos de la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica, en los siguientes términos (en el mismo sentido el artículo 149 del RD 1955/2000):

“1. La declaración de utilidad pública llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

2. Igualmente, supondrá el derecho a que le sea otorgada la oportuna autorización, en los términos que en la declaración de utilidad pública se determinen, para el establecimiento, paso u ocupación de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público, propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública”.

Es decir, la declaración de utilidad pública tiene tres efectos jurídicos principales:

- Lleva implícita la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados por la instalación de energía eléctrica.

- Implicará la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados.

- Lleva implícita la autorización para el establecimiento o paso de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público, o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público, propios o comunales de la Provincia o Municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública¹³.

Así, una vez declarada la utilidad pública que, como señala el citado artículo 56 LSE, lleva implícita la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados, así como la justificación de la ocupación de estos conforme a la LEF, comenzará el procedimiento expropiatorio por la vía de urgencia, según lo dispuesto en el artículo 52 LEF.

Esta es, precisamente, la principal particularidad del procedimiento expropiatorio en el ámbito del sector eléctrico, que ha sido calificada por la doctrina como *“una alteración sustancial del procedimiento regulado en la legislación general expropiatoria”*¹⁴. El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de detallar esta particularidad en su Sentencia

¹³ Este efecto de la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica ha sido criticado, entre otros autores, por RODRÍGUEZ ANDRADE, C. (2017), *“Los modos específicos de ocupar el territorio del urbanismo reticular. Mecanismos jurídicos aplicables a las redes de energía eléctrica”*, en *“La Electrificación y el Territorio. Historia y Futuro”*, Editorial Universidad de Barcelona, cuando señala que: cuando señala que *“no sólo se acude a la declaración de utilidad pública para, según se deduce, justificar la ocupación del dominio público sino para anularle el otorgamiento de la correspondiente autorización como si, en virtud de tal declaración, la autorización fuera un acto automático, en lo cual incide el inciso “en los términos que en la declaración de utilidad pública se determinen”. Se ignora con ello que dicha autorización tiene su propio procedimiento de concesión y que ha de ser otorgada por la Administración titular del dominio que puede ser -y habitualmente será- distinta de aquella que realizó la declaración. Es más, la autorización de utilización del dominio público atiende a sus propios fines y, por ello, no cabe descartar que pudiera establecer condiciones o limitaciones, por ejemplo, por incompatibilidad con otros usos”*.

¹⁴ COLOM PIAZUELO, E. (2004), *“Las expropiaciones forzosas en el sector eléctrico”*, Editorial Cedecs, Barcelona.

de 25 de febrero de 2016, dictada en el Recurso nº 3055/2013 (también en su Sentencia de 22 de marzo de 2010, dictada en el Recurso nº 513/2007):

“Pues bien, la regulación del sector eléctrico contiene diversas variantes respecto al anterior esquema procedimental. Por lo pronto, el legislador ha estipulado que las instalaciones eléctricas poseen, ex lege, utilidad pública. Así, el artículo 52 de la Ley del Sector Eléctrico declara de utilidad pública "las instalaciones de generación, transporte y distribución de energía eléctrica a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso"; este precepto es reiterado en el artículo 140 del Real Decreto 1955/2000. Tal determinación legal supone que la declaración de utilidad pública no necesita justificar que una línea eléctrica o una central de producción eléctrica sean de utilidad pública, puesto que la Ley ya lo declara ex ante. Ahora bien, ello no vacía de contenido la declaración de utilidad pública que corresponde con carácter ordinario a la Dirección General de Política Energética y Minas y, de forma extraordinaria -cuando otra Administración Pública u organismo público se opone a la declaración (artículo 148 del Real Decreto 1955/2000), al Consejo de Ministros: por el contrario, la declaración de utilidad pública requiere de forma ineludible justificar adecuadamente la necesidad o conveniencia (y, con ello, la utilidad pública) de la concreta instalación eléctrica en tramitación. Y huelga decir que cuando existan intereses públicos contrapuestos (como en el supuesto de autos entre el de la central eléctrica y los intereses públicos de una concesión minera vigente), en esa justificación deberá ponderarse la importancia o relevancia respectiva de unos y otros para poder declarar, en su caso, la utilidad pública prevalente de la instalación eléctrica.

En segundo lugar y de especial importancia para el caso de autos, la regulación eléctrica determina que la propia declaración de utilidad pública lleva aparejada la necesidad de ocupación efectiva de los bienes afectados, de forma que desaparece la dualidad de fases prevista en la Ley de Expropiación Forzosa antes señalada. Así, frente a lo dispuesto en los artículos 9 y 15 de la Ley de Expropiación Forzosa, el artículo 54 de la Ley del Sector Eléctrico establece que la declaración de utilidad pública "llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa ", regulación recogida en el artículo 149 del citado Real Decreto 1955/2000.

Pues bien, ciertamente tiene razón la actora en que dicha contracción a un único momento de ambas fases expropiatorias no supone prescindir de las exigencias constitucionales antes señaladas, aunque también es verdad que su plasmación concreta presenta rasgos específicos. Así, justificada la necesidad de la instalación eléctrica -lo que supone, ex lege, su utilidad pública- esta declaración abre paso, también ex lege, a la ocupación de los bienes afectados. En el caso de las instalaciones eléctricas la especificación de los mismos no supone normalmente una gran dificultad, puesto que sólo es preciso tener la

ubicación concreta de la instalación para poder determinar tanto los bienes necesarios para la construcción de la línea, central o otra instalación de que se trate como el tipo de ocupación necesario (expropiación, servidumbre, etc.).

En definitiva, se quiere decir con ello que los juicios de necesidad y de idoneidad vienen ya prácticamente aparejados a la simple fijación de la ubicación de la instalación, así como que la naturaleza de la restricción al derecho de propiedad deriva muy directamente del tipo de instalación de que se trate. Ahora bien, por lo mismo resulta evidente que la declaración de utilidad pública, que lleva aparejada la ocupación de los bienes afectados, requiere de forma inexcusable tener fijados de forma definitiva dichos bienes, tal como efectivamente requiere de forma expresa la regulación vigente, según vamos a ver (...).

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

Las declaraciones de necesidad de ocupación implícitas se encuentran previstas en el apartado segundo del artículo 17 LEF, cuando el proyecto de obras y servicios aprobado comprenda la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos que se consideren de necesaria expropiación, añadiendo que *“el beneficiario estará igualmente obligado a formular la mencionada relación a los solos efectos de la determinación de los interesados”.*

Como señalan ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ¹⁵, las disposiciones del artículo 52 LEF en relación con la vía de urgencia en la expropiación han generalizado la aplicación de las declaraciones implícitas de necesidad de ocupación, *“dispensando ya de la «descripción material detallada en todos los aspectos, material y jurídico» de los bienes y remitiendo la concreción de los bienes afectados ya simplemente al replanteo, esto es, al acto de situar sobre el terreno un proyecto determinado, y, lo que es aún más grave, a los replanteos de proyectos reformados ulteriores”.*

Ninguna novedad al respecto presenta la necesidad de ocupación implícita prevista en la legislación sobre el sector eléctrico, en tanto que, como expusimos en el anterior apartado, el solicitante de la declaración de utilidad pública deberá incluir, además del proyecto de ejecución de la instalación, *“una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación”.*

¹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., (2022), *“Curso de Derecho Administrativo, vol. II”*, 17ª Edición, Madrid: Thomson-Civitas, pág. RB-5.26.

VI. ESPECIAL REFERENCIA A LA NOTIFICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE LAS INSTALACIONES ELÉCTRICAS

Por lo expuesto hasta ahora, resulta indudable que la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica tiene una especial relevancia en tanto que la misma lleva aparejada la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados por el proyecto, lo que a su vez justifica la vía de urgencia en la expropiación de los mismos, según lo dispuesto en el artículo 52 LEF.

Esta especial relevancia de la citada declaración de utilidad pública -y sus consecuencias para la esfera jurídica de los administrados- es la que debe necesariamente conllevar el pleno respeto por la Administración al procedimiento legalmente establecido para su adopción, pues sólo así se permitirá a los afectados defender sus intereses y derechos legítimos en un momento anterior al procedimiento expropiatorio.

En relación con lo anterior, la necesidad de notificación de la Resolución de la declaración de utilidad pública a los propietarios afectados por la misma, prevista en el artículo 52 LSE, ha traído consigo una importante litigiosidad, pues, aunque de la dicción literal del citado precepto se desprende que la misma debe notificarse “a los restantes interesados en el Expediente”, muchos Tribunales, entre otros, el Tribunal Constitucional, han considerado que esta notificación no es necesaria, siendo suficiente para entender cumplido este mandato la posterior notificación de la citación para el levantamiento del acta de ocupación junto con la declaración de necesidad de ocupación, en los siguientes términos (Auto del Tribunal Constitucional nº 63/2016, de 15 de marzo):

“Así, la normativa sectorial aplicable en el procedimiento de referencia ha establecido un trámite de información pública para el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de las instalaciones eléctricas, debiendo las empresas interesadas incluir en su solicitud de tal reconocimiento “una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que consideren de necesaria expropiación”. Una vez concluido el trámite de información pública y a la vista de las alegaciones presentadas, le corresponde al Ministerio de Industria y Energía resolver sobre la declaración de utilidad pública, declaración que lleva implícita, en todo, caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados. Es el acuerdo de necesidad de ocupación el que debe ser notificado personalmente a los interesados. El expropiado recibe así la notificación personal de la citación para el levantamiento de las actas de pago y ocupación, pudiendo alegar y hacer valer en vía de recurso cualquier irregularidad”.

También el Tribunal Supremo, en reiterada jurisprudencia, ha establecido que no resulta necesario notificar la declaración de utilidad pública, siempre que haya existido un trámite de información pública y que los interesados hayan tenido oportunidad de presentar alegaciones a la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados por la expropiación, por ejemplo, citamos su Sentencia de 15 de junio de 2015 (Rec. 3175/2013):

“Este Tribunal Supremo en su sentencia de 1 de marzo de 1999 (Rfj 1999, 3017) (rec. 7829/1994) ya sostuvimos que <<... la declaración de utilidad pública no es un acto administrativo que deba ser notificado individualmente a cada uno de los administrados, ya que en este trámite o estadio del procedimiento expropiatorio - presupuesto básico indispensable para el ejercicio de la potestad expropiatoria-, no existen interesados a los que haya de hacerse notificación alguna; además, aquella declaración, factor condicionante de la validez de la expropiación, en virtud de la cual queda vinculada la Administración o beneficiario subrogado en ella, a realizar el fin público establecido que, en el caso de no ejecutarse la obra o servicio, el propietario desposeído podrá revertir o recobrar el bien que le fue expropiado conforme a lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de la Ley, y 63 y siguientes de su Reglamento Ejecutivo , adquiere eficacia desde su publicación, a todos los efectos, incluido el de determinar el día inicial para cómputo del plazo de interposición del recurso de reposición.

Por lo demás, la falta de notificación denunciada no ha ocasionado indefensión a los expropiados, pues han estado informados por la Administración desde el inicio del expediente, a través de los trámites de información pública, relación de bienes, actas previas de ocupación, interposición del recurso de reposición.

(...) En definitiva, y a tenor de la jurisprudencia ya apuntada, la falta de publicación o de la notificación individual del Acuerdo del Consejo de Ministros, declarando la utilidad pública y la necesidad de ocupación en términos generales, no implica la nulidad del procedimiento expropiatorio si posteriormente en el curso del procedimiento expropiatorio iniciado se concede a la parte la oportunidad de conocer y alegar sobre tales extremos. Y en el supuesto que nos ocupa, el interesado, a lo largo de dicho procedimiento, tuvo la oportunidad de conocer el contenido del acto, existió un trámite de información pública y la posibilidad de formular alegaciones respecto a la a necesidad de ocupación de los bienes afectados por lo que ninguna indefensión se ha producido a los recurrentes en el procedimiento expropiatorio que permita sostener que nos encontramos ante una vía de hecho”.

En contra de lo señalado por esta jurisprudencia, si aplicamos, no ya las previsiones propias de la LSE, sino el concepto de “interesado” que recoge el artículo 4.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), es evidente que los propietarios

cuyos bienes inmuebles van a resultar afectados por el procedimiento expropiatorio consecuencia de la declaración de utilidad pública son interesados en dicho Expediente y, por tanto, que la resolución por la que se declara la utilidad pública de la instalación eléctrica debería ser notificada a los mismos (artículo 40.1 LPACAP).

Sin embargo, la jurisprudencia ha optado, de forma generalizada, por “negar” ese derecho a la notificación de la resolución de la declaración de utilidad pública a los propietarios de los terrenos afectados por instalaciones eléctricas sobre la base de que, en resumen, la Ley sobre expropiación forzosa y su Reglamento establecen que en dicha declaración no se concretan los bienes y derechos a expropiar, que sí se lleva a cabo en el acuerdo de necesidad de ocupación, lo que tiene como consecuencia que sólo hasta que no se concretan estos bienes y derechos a expropiar, las personas afectadas no ostenten la condición de interesado en el procedimiento.

Esta jurisprudencia entra en contradicción con el procedimiento para la declaración de utilidad pública previsto en el RD 1955/2000, expuesto ut supra, en el que, desde la solicitud del promotor, se incluye *“una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación”* que posteriormente se somete a información pública (de forma similar ocurre en el procedimiento para el acuerdo de necesidad de ocupación previsto en los artículos 15 a 23 de la LEF). Ello es así, porque, como ya hemos indicado anteriormente, la declaración de utilidad pública en el sector eléctrico lleva implícita la necesidad de ocupación de los bienes.

Es decir, mientras que la declaración de utilidad pública de una instalación de energía eléctrica no requiere de un posterior pronunciamiento de la Administración sobre la necesidad de ocupación de los bienes afectados por la misma, pues la segunda se encuentra implícita en la primera al haberse relacionado los bienes y derechos afectados a priori, en el procedimiento expropiatorio general sí lo requiere, de acuerdo con el artículo 15 LEF, en el que se dispone que *“declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación”*.

Por su parte, el artículo 21 LEF indica lo siguiente:

- “1. El acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio.*
- 2. Dicho acuerdo se publicará en igual forma que la prevista en el artículo dieciocho para el acto por el que se ordene la apertura de la información pública.*
- 3. Además habrá de notificarse individualmente a cuantas personas aparezcan como interesadas en el procedimiento expropiatorio, si bien en la exclusiva parte que pueda afectarlas”.*

Si tenemos en cuenta que la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica lleva implícita el acuerdo de necesidad de ocupación, siendo su efecto principal el inicio del procedimiento expropiatorio -como se estudiará en el siguiente apartado-, si la propia LEF exige la notificación a los interesados de este acuerdo de necesidad de ocupación y el RD 1955/2000 establece el deber de notificación a los interesados de la declaración de utilidad pública, la necesidad de practicar dicha notificación como parte esencial del procedimiento de declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica es obvia, a pesar de lo señalado por la jurisprudencia.

Esta necesidad de notificación de la declaración de utilidad pública ha sido detallada por ESCUÍN PALOP¹⁶, cuando afirma, en relación con la necesidad de “administrativización” de las declaraciones de utilidad pública implícitas, que debería exigirse *“hacer efectiva la obligación general de la Administración de notificar a todos los interesados los actos que pueden afectar sus derechos o intereses legítimos, lo que se traduce, en el ámbito que nos ocupa, en el deber de notificar a los posibles expropiados el inicio del procedimiento administrativo cuya resolución puede afectar sus derechos o cualquiera de sus intereses legítimos”*.

Como conclusión de todo lo expuesto, nos remitimos a lo señalado por GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ¹⁷, tras un detallado análisis de las declaraciones implícitas de necesidad de ocupación, *“expropiar en estas condiciones es, sin duda, muy fácil y muy cómodo, pero resulta radicalmente incompatible con la Constitución porque reduce a la nada la garantía de la propiedad y hace totalmente ilusoria la tutela jurisdiccional que sus artículos 33.3 y 24.1, respectivamente, aseguran, convirtiendo en regla la indefensión (material al menos) que este último tan enérgicamente proscribe”*.

¹⁶ ESCUÍN PALOP, V. (2002), “Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm.17 (septiembre-diciembre 2002), pág. 133.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., (2022), *“Curso de Derecho Administrativo, vol. II”*, 17ª Edición, Madrid: Thomson-Civitas, pág. RB-5.26.

VII. BIBLIOGRAFÍA

COLOM PIAZUELO, E. (2004), *“Las expropiaciones forzosas en el sector eléctrico”*, Editorial Cedecs, Barcelona.

ESCUIN PALOP, V. (2002), “Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm.17 (septiembre-diciembre 2002).

ESCUIN, PALOP, V. (2008) “La utilidad pública o el interés social como causa de expropiación” en “Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa”, 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Pamplona.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., (2022), *“Curso de Derecho Administrativo, vol. II”*, 17ª Edición, Madrid: Thomson-Civitas.

PAREJO ALFONSO, L. (2018), *“El interés público y la potestad de sacrificio de bienes y derechos: la expropiación forzosa”* en *“Lecciones de Derecho Administrativo”*, 9ª Edición, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia.

RIPLEY SORIA, D. (2018), *“La expropiación forzosa (I): su justificación y naturaleza. Régimen jurídico. Sujetos y objeto. Procedimiento general; especial referencia a la determinación del justiprecio: elementos que comprende, procedimiento y criterios de valoración”*, en *“Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo [Parte General y Parte Especial]”*, 2ª edición, Editorial Aranzadi, Cizur Menor.

RODRÍGUEZ ANDRADE, C. (2017), *“Los modos específicos de ocupar el territorio del urbanismo reticular. Mecanismos jurídicos aplicables a las redes de energía eléctrica”*, en *“La Electrificación y el Territorio. Historia y Futuro”*, Editorial Universidad de Barcelona.

RODRÍGUEZ MARTÍN, A. M. (2019), *“Presupuestos de la Expropiación Forzosa”*, en *“La Expropiación Forzosa: teoría y práctica de la institución”*, Dir. Puerta Seguido, F., Gómez Zamora, L.J. y Rodríguez Martín, A.M., Tirant Lo Blanch, Valencia.

ANEXO LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa («BOE» núm. 351, de 17/12/1954).

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico («BOE» núm. 310, de 27/12/2013).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («BOE» núm. 236, de 02/10/2015).

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 («BOE» núm. 310, de 27/12/2000).

Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Tribunal Constitucional. Auto nº 63/2016, de 15 de marzo.

Tribunal Supremo. Sentencia de 11 de febrero de 2004 (Recurso de casación nº 204/2002).

Tribunal Supremo. Sentencia de 23 de marzo de 2010 (Recurso de casación nº 512/2007).

Tribunal Supremo. Sentencia de 5 de febrero de 2014 (Recurso de casación nº 2202/2011).

Tribunal Supremo. Sentencia de 15 de junio de 2015 (Recurso de casación nº 3175/2013).

Tribunal Supremo. Sentencia de 25 de febrero de 2016 (Recurso de casación nº 3055/2013)