

M. MERCÈ DARNACULLETA I GARDELLA  
JOSÉ ESTEVE PARDO  
MARTIN IBLER  
(COORDS.)

**NUEVOS RETOS  
DEL ESTADO GARANTE  
EN EL SECTOR  
ENERGÉTICO**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

	Pág.
<b>CAPÍTULO XV. LA PLANFESTSTELLUNG: ¿UN MODELO DE FUTURO U OBSOLETO PARA LA PLANIFICACIÓN DE LÍNEAS DE ALTA TENSIÓN EN ALEMANIA? FUNDAMENTOS, DESARROLLO, PUNTOS FUERTES Y DÉBILES, PROPUESTAS DE MEJORA, por Martin Ibler .....</b>	353
<b>I. LA PLANFESTSTELLUNG: UN INSTRUMENTO ESPECIAL DE PLANIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA .....</b>	353
1. La <i>Planfeststellung</i> como instrumento de planificación .....	355
1.1. Discrecionalidad planificadora (libertad de configuración) .....	355
1.2. Facultad de ponderación .....	355
2. Características legales del procedimiento de <i>Planfeststellung</i> .....	356
2.1. Un solo procedimiento administrativo .....	357
2.2. Una sola autoridad competente .....	357
2.3. Inusual formalidad del procedimiento .....	358
3. Características legales del acto administrativo de <i>Planfeststellung</i> .....	358
3.1. Efectos similares a los de otros actos administrativos .....	358
3.2. Efectos adicionales del acto administrativo de <i>Planfeststellung</i> .....	359
<b>II. LA PLANFESTSTELLUNG: ¿UN MODELO DE FUTURO U OBSOLETO? .....</b>	360
1. El impulso de la planificación, un éxito de la <i>Planfeststellung</i> .....	360
1.1. Favorecimiento de la planificación mediante el efecto de concentración .....	360
1.2. Favorecimiento de la planificación mediante el control judicial concentrado, en lugar de por fases .....	361
1.3. Evolución desde 1980 .....	362
2. Involución gradual: pérdida de contundencia de la <i>Planfeststellung</i> .....	362
2.1. El control judicial como obstáculo para la planificación .....	362
2.1.1. El derecho a una ponderación de los intereses propios, que es libre de errores .....	363
2.1.2. Control judicial adicional en virtud de la Ley de Recursos Jurídicos para la Protección del Medio Ambiente .....	363
2.2. Retraso de la planificación por la participación del público y las evaluaciones de impacto ambiental .....	364
2.3. Cambios en la concepción del efecto de concentración como obstáculo para la planificación .....	364
2.4. Pérdida de importancia del efecto de concentración y de la <i>Planfeststellung</i> al aparecer nuevas etapas del procedimiento .....	364

	Pág.
2.5. Consecuencias para la reunificación de Alemania desde 1989 y para la llamada «transición energética» desde 2001 .....	365
<b>III. LA PLANIFICACIÓN DE LAS LÍNEAS ELÉCTRICAS CON ARREGLO A LA LEY DEL SECTOR ENERGÉTICO (ENWG), LA LEY PARA LA EXPANSIÓN DE LAS LÍNEAS DE ENERGÍA (ENLAG) Y LA LEY PARA LA ACELERACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE LA RED DE TRANSMISIÓN DE ENERGÍA (NABEG) .....</b>	367
1. Planificación de la demanda energética .....	368
1.1. Marco de escenarios .....	369
1.2. Plan de desarrollo de la red .....	369
1.3. Plan Federal de Demanda Energética .....	370
1.4. Ley sobre el Plan Federal de Demanda Energética .....	371
2. La elección del trazado grueso (bien en un procedimiento de ordenación territorial o bien mediante la planificación federal técnica) .....	372
3. Determinación del plan ( <i>Planfeststellung</i> ) .....	373
<b>IV. ¿ES POSIBLE SUPERAR LAS DIFICULTADES A QUE SE ENFRENTA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y EL ABANDONO DE LA ENERGÍA NUCLEAR CON ESTA NORMATIVA EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN? .....</b>	374
1. Los nuevos retos .....	374
2. Cuestiones jurídicas abiertas .....	375
2.1. Competencia de la Agencia Federal de Redes .....	375
2.2. Rectitud lineal de los trazados .....	376
3. Conclusión provisional .....	376
<b>V. ¿SE PUEDEN CONCEBIR SOLUCIONES MEJORES? .....</b>	376
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	378
<b>CAPÍTULO XVI. PROTECCIÓN JURÍDICA FRENTE A LA PLANIFICACIÓN DE LÍNEAS DE MUY ALTA TENSIÓN EN LA LEY NABEG, por Diana Carolina Sanabria Ramírez .....</b>	379
I. INTRODUCCIÓN .....	379
II. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY PARA LA ACELERACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE LA RED DE TRANSMISIÓN DE ENERGÍA (NABEG) .....	380
III. PROCEDIMIENTO DE PLANIFICACIÓN .....	381
1. Plan Federal de Demanda Energética ( <i>Bundesbedarfsplan</i> ) .....	381
2. Planificación federal técnica ( <i>Bundesfachplanung</i> ) .....	382
3. <i>Planfeststellung</i> (determinación del plan) .....	386

## CAPÍTULO XV

### **LA PLANFESTSTELLUNG: ¿UN MODELO DE FUTURO U OBSOLETO PARA LA PLANIFICACIÓN DE LÍNEAS DE ALTA TENSIÓN EN ALEMANIA?**

#### **FUNDAMENTOS, DESARROLLO, PUNTOS FUERTES Y DÉBILES, PROPUESTAS DE MEJORA<sup>1</sup>**

Martin IBLER

#### **I. LA PLANFESTSTELLUNG: UN INSTRUMENTO ESPECIAL DE PLANIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ALEMANA**

Para los grandes proyectos de infraestructuras destinados al abastecimiento de los ciudadanos (entre otros, vías férreas, carreteras, líneas telegráficas, aeropuertos y vertederos), en los últimos ciento ochenta años se ha desarrollado en Alemania un instrumento específico de planificación para la Administración Pública<sup>2</sup>. El legislador estableció un procedimiento administrativo especial que llamó *Planfeststellung* (determinación o fijación del plan) y al que pone fin un *Planfeststellungsbeschluss* (acto administrativo de determinación del plan), del que se derivan unos efectos jurídicos peculiares. Sus especiales caracterís-

<sup>1</sup> El autor le agradece la traducción a la doctoranda en Derecho Diana Carolina SANABRIA RAMÍREZ, LL. M. (Constanza).

<sup>2</sup> Primera regulación legal en la Ley prusiana de empresas ferroviarias de 3 de noviembre de 1838 (Compendio de leyes de los Estados del Reino de Prusia (*Gesetzessammlung für die Königlich-Preußischen Staaten* – GS 1838, p. 505), cfr., p. ej., W. BLÜMEL 1961: 84 y ss.

ticas van dirigidas a facilitar la realización del proyecto de infraestructuras de que se trate. Para la planificación de líneas de alta tensión, que deben transportar energía eléctrica a largas distancias con más de 110 kV de tensión eléctrica (las líneas de máxima tensión, por lo general, con 380 kV), este procedimiento de planificación especial y su correspondiente acto administrativo fueron introducidos relativamente tarde<sup>3</sup>. No sucedió hasta el año 2001, mediante la pertinente modificación de la *Energiewirtschaftsgesetz* (en adelante, *EnWG*) (Ley del Sector Energético)<sup>4</sup>, al imponerse la creencia de que esto era necesario para que la legislación alemana sobre energía fuese compatible con las exigencias de la Unión Europea.

La *Planfeststellung* tiene la finalidad de permitir la planificación y aprobación de un proyecto de infraestructuras concreto de forma metódica y ágil. El acto administrativo que pone fin al procedimiento establece todos sus detalles y, frecuentemente, tiene una extensión de varios cientos o incluso miles de páginas. No solo en ello se diferencia de otros actos administrativos menos exigentes, como puede ser el permiso de obras. También es característico en él el modo en que se perfecciona (el procedimiento) y sus efectos jurídicos, que superan los de un acto administrativo ordinario (que ya de por sí son asombrosos en el Derecho alemán). En este punto me gustaría señalar, para los colegas españoles, que en Alemania, a diferencia de España y otros países, la ley<sup>5</sup> impone al acto administrativo unos requisitos muy estrictos, diferenciándolo así de otras formas de actuación de la Administración (como las ordenanzas, los reglamentos, las circulares internas, la actuación informal y la actuación de hecho), y lo ha dotado de extraordinarios efectos jurídicos, con lo que ha puesto en manos de la Administración una poderosa herramienta. Por ejemplo, con arreglo al Derecho alemán, en principio todo acto administrativo es eficaz y vinculante, aunque sea contrario a Derecho. Al acto administrativo de *Planfeststellung*, que por su propia naturaleza tiene grandes consecuencias para el futuro, el legislador le ha reservado unas reglas de procedimiento y unos efectos jurídicos ideados para facilitar la planificación.

<sup>3</sup> Sobre la situación jurídica anterior a 2001, *vid.* W. DURNER, 2011: 853 (854).

<sup>4</sup> Ley de 27 de julio de 2001, *BGBl.* I 2001, pp. 1950 (2018). Hoy esta exigencia se deduce del § 43, apartado 1 de la *EnWG* y del § 18, apartado 1, de la *Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz* (en adelante, *NABEG*) (Ley para la Aceleración de la Ampliación de la Red de Transmisión de Energía), de 28 de julio de 2011, *BGBl.* I, pp. 1690.

<sup>5</sup> P. ej., la Ley federal de procedimiento administrativo (*VwVfG*), modificada por última vez el 18 de julio de 2017, *BGBl.* I, pp. 2745, § 35, primera frase: «acto administrativo es cualquier disposición, decisión u otra medida de autoridad, que un órgano adopta para la regulación de un caso concreto en la esfera del derecho público y que está orientada a producir efectos inmediatos».

## 1. La *Planfeststellung* como instrumento de planificación

Debido a la naturaleza de la *Planfeststellung* como actividad ordenadora o de planificación, el ordenamiento jurídico concede a la autoridad competente un margen de discrecionalidad respecto a este acto administrativo. Tal «discrecionalidad planificadora», también llamada «libertad de configuración», facilita la planificación de complejos proyectos de infraestructuras e implica la prerrogativa estatal de sacrificar, mediante la adecuada ponderación, determinados intereses y derechos contrarios al proyecto, en aras del interés público, de acuerdo con los principios del Estado de Derecho y atendiendo a todas las circunstancias relevantes.

### 1.1. Discrecionalidad planificadora (libertad de configuración)

La discrecionalidad planificadora de la autoridad competente es una característica esencial de la planificación, al tratarse de una actividad dirigida a orientar un desarrollo futuro. Una planificación sin poder discrecional carecería de sentido<sup>6</sup>. Sin embargo, el legislador alemán no ha considerado la planificación como una forma específica de actuación pública. Las leyes que regulan el uso del suelo en diferentes ramas del Derecho asignan a la planificación, con la correspondiente discrecionalidad, la naturaleza propia de otras formas de actuación tradicional de la Administración. Así, mientras que los planes urbanísticos se aprueban como normas jurídicas (ordenanzas), numerosos proyectos de infraestructuras se adoptan mediante actos administrativos individuales; por ejemplo, los proyectos de carreteras y ferrocarriles. En ambos casos la facultad discrecional abarca «diferentes elementos; en particular, la identificación, la tasación, la evaluación y la voluntad»<sup>7</sup>. Esta discrecionalidad se refleja especialmente en una amplia facultad de ponderación.

### 1.2. Facultad de ponderación

La ponderación es una forma especial de pensar y decidir, propia de la planificación. Con ella, la autoridad competente identifica, pondera y valora cada interés y derecho que esté a favor o en contra del proyecto, los confronta y finalmente decide cuál de ellos tiene preferencia frente al otro. La ponderación ha sido analizada y estructurada en el Derecho alemán en materia de planifica-

<sup>6</sup> Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo (*BVerwG*), sentencia del 12 de diciembre de 1969 – IV C 105.66 – Repertorio Oficial de Jurisprudencia (*BVerwGE*) 34, pp. 301 (304).

<sup>7</sup> P. ej., *BVerwG*, sentencia de 12 de diciembre de 1969 – IV C 105.66 – *BVerwGE*, vol. 34, pp. 301 (304).

ción, pero de manera no tan detallada como, por ejemplo<sup>8</sup>, la interpretación y la subsunción. En efecto, aspectos como el alcance y la relevancia de la voluntad de planificación de la autoridad que pondera aún no han sido suficientemente investigadas. Así y todo, en Alemania, desde hace más de cincuenta años se reconoce un deber de ponderación conforme al Estado de derecho e inherente a este. Por un lado, este deber acepta que la autoridad planificadora aplique la ponderación para imponer el interés general por encima de determinados intereses y derechos contrarios al proyecto. Por otro lado, prohíbe a la autoridad planificadora cometer determinados errores de ponderación, de la misma manera que se prohíbe a las autoridades públicas cometer errores de discrecionalidad. Así pues, está prohibido omitir totalmente la ponderación (ausencia de ponderación), efectuar una identificación insuficiente de los intereses en juego (déficit de ponderación), hacer una valoración errónea de un interés (error de valoración) u otorgar un privilegio desproporcionado a un interés frente a otros (desproporcionalidad en la ponderación). Mientras no cometa estos errores de ponderación, la autoridad planificadora puede optar, en su ponderación entre diferentes intereses y derechos, por favorecer unos en detrimento de otros. La habilitación para esta decisión de autoridad la conceden las leyes que exigen un ejercicio de ponderación (en la planificación). Respecto a la realización de importantes proyectos de infraestructuras, la discrecionalidad planificadora, con su inherente facultad de ponderación, está estructurada de forma distinta en las diferentes leyes; por ejemplo, en la Ley de Carreteras Federales<sup>9</sup>, en la Ley General de Ferrocarriles<sup>10</sup>, en la Ley del Sector Energético<sup>11</sup> y en la NABEG<sup>12</sup>. Lo común entre estas leyes es que prevén el procedimiento y el acto administrativo de *Planfeststellung* para la planificación y ponderación en proyectos de carreteras, ferrocarriles y tendido eléctrico (y otros proyectos de infraestructuras determinados).

## 2. Características legales del procedimiento de *Planfeststellung*

En primer lugar, destaca el procedimiento de *Planfeststellung*. Comparado con otros procedimientos dirigidos a la adopción de un acto administrativo, este procedimiento está fuertemente formalizado con arreglo a los §§ 72 y ss. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (VwVfG). En particular, son ob-

<sup>8</sup> También se han investigado con mayor profundidad la discrecionalidad (de consecuencias jurídicas).

<sup>9</sup> *Bundesfernstraßengesetz (FStrG)*, modificada por última vez el 14 de agosto de 2017, *BGBl. I*, pp. 3122; § 17, segunda frase.

<sup>10</sup> *Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)*, modificada por última vez el 20 de julio de 2017, *BGBl. I*, pp. 2808; 2018 I 472; § 18, segunda frase.

<sup>11</sup> Citada en la nota 4, modificada por última vez el 20 de julio de 2017, *BGBl. I*, pp. 2808, 2018 I 472, § 43, apartado 1, cuarta frase.

<sup>12</sup> Citada en la nota 4; modificada por última vez el 20 de julio de 2017, *BGBl. I*, pp. 2808;

jeto de una exhaustiva regulación<sup>13</sup> la amplia facultad para decidir de la autoridad competente; la participación de otras autoridades y de terceros, reducida a una mera audiencia y discusión; unos plazos estrictos, y la preclusión de las objeciones presentadas fuera de plazo. Y caracterizan al procedimiento, sobre todo, tres particularidades.

### 2.1. *Un solo procedimiento administrativo*

En primer lugar, en la *Planfeststellung* de un proyecto concreto de infraestructuras, en principio se adopta un único acto administrativo, aunque el proyecto afecte a varias áreas del Derecho, como pueden ser el Derecho de construcción, de protección de la naturaleza, de aguas<sup>14</sup>, mercantil, de emisiones, Derecho vial o de vecindad; aunque el proyecto abarque una gran extensión y, por ejemplo, un nuevo tendido eléctrico deba pasar por muchas ciudades y pueblos y deba atravesar muchos campos y bosques, calles y ríos<sup>15</sup>, y aunque se vean afectadas muchas personas: aparte del promotor del proyecto, por ejemplo, los propietarios de terrenos, vecinos, personas en busca de descanso, profesionales, empresas, asociaciones ecologistas, Estados federados y municipios. Con esta concentración en un solo procedimiento se pretende acelerar la planificación, y también puede contribuir a una correcta ponderación de todos los intereses afectados.

### 2.2. *Una sola autoridad competente*

En segundo lugar, para todo el proyecto es competente solamente una única autoridad planificadora, no deciden varias autoridades, como pueden ser la autoridad urbanística, la medioambiental, la de patrimonio, la de emisiones y la autoridad vial. Aunque las áreas funcionales de estas últimas también se ven afectadas por cualquier proyecto de infraestructuras en curso, las autoridades competentes no pueden autorizar o rechazar el proyecto, sino que solo son escuchadas por la única autoridad con poder de decisión en el procedimiento de *Planfeststellung*. Así pues, a la mencionada concentración en un solo procedimiento (sección 2.1 anterior) se añade la concentración de competencias en una misma autoridad, característica dirigida también a acelerar el procedimiento y a facilitar la correcta ponderación de todos los intereses en juego. En este sentido, hablamos de «efecto de concentración del procedimiento de *Planfeststellung*».

<sup>13</sup> *Vid.* § 73, apartados 2 a 9, de la VwVfG, *Verwaltungsverfahrensgesetz*: Ley federal de procedimiento administrativo.

<sup>14</sup> Sobre las particularidades del Derecho de aguas, *vid.*, p. ej., A. BALA, 2013: 360 (361).

<sup>15</sup> La planificación de largos tramos de carreteras, ferrocarriles y líneas eléctricas se puede dividir en sectores, cada uno de los cuales es objeto de un único procedimiento.

### 2.3. Inusual formalidad del procedimiento

Debido a que el procedimiento de planificación de un proyecto de infraestructuras afecta a tantas áreas funcionales, intereses, autoridades y personas, el legislador ha dotado de una especial formalidad al procedimiento de *Planfeststellung* (tercera característica): se dice que es un procedimiento «superformal». La ley regula minuciosamente cada aspecto del procedimiento, y los ciudadanos y las autoridades deben cumplir numerosos (y breves) plazos para evitar retrasos. Por ejemplo, una persona cuyos intereses se vean afectados por el proyecto solo dispone de dos semanas para plantear objeciones<sup>16</sup>. La ley, en principio, excluye la posibilidad de presentar objeciones fuera de plazo durante el resto del procedimiento (preclusión)<sup>17</sup>. Las objeciones presentadas en plazo se tratan verbalmente en una «entrevista de deliberación» (*Erörterungstermin*). Si bien la entrevista de deliberación no es pública, cualquier persona que haya presentado objeciones frente a la planificación puede asistir (en la práctica, a menudo se debe alquilar una gran sala o auditorio). Este alto grado de formalización persigue asegurar la minuciosidad y la celeridad de la planificación. En cuanto a las posibilidades de impugnación, el legislador ha decidido que no es necesaria la revisión del acto en un procedimiento administrativo previo (recurso de reposición) antes de presentar un recurso contencioso-administrativo contra la *Planfeststellung*<sup>18</sup>.

## 3. Características legales del acto administrativo de *Planfeststellung*

### 3.1. Efectos similares a los de otros actos administrativos

Al final de este procedimiento altamente formalizado, la única autoridad facultada para decidir sobre la *Planfeststellung* emite un único acto administrativo, el acto administrativo de *Planfeststellung*. Este, en primer lugar, despliega los mismos efectos legales que pueden tener otros actos administrativos, de los que mencionaré solo algunos. Desde el punto de vista formal, con él concluye el procedimiento administrativo (efecto de conclusión del procedimiento). En cuanto al fondo, autoriza la ejecución y (siempre que esté previsto por ley especial)<sup>19</sup> la gestión del proyecto, que queda predeterminado de forma precisa

<sup>16</sup> Vid. § 73, apartado 4, primera frase, de la Ley federal de procedimiento administrativo (*VwVfG*)

<sup>17</sup> Vid. § 73, apartado 4, tercera frase, de la Ley federal de procedimiento administrativo (*VwVfG*).

<sup>18</sup> § 79 en relación con el § 74, apartado 2, segunda frase, y con el § 70 de la Ley federal de procedimiento administrativo (*VwVfG*).

<sup>19</sup> P. ej., en la Ley del Sector Energético, § 43, o en la *Atomgesetz* (Ley de la Energía Nuclear) modificada por última vez el 10 de julio de 2018. *BGBI. I*, pp. 1122, 1124, § 9.b).

por la planificación (efecto de aprobación). Al igual que sucede con otros actos administrativos, los efectos del acto administrativo de *Planfeststellung*, en principio, también comienzan inmediatamente con su publicación, independientemente de si es o no contrario a Derecho.

Esta eficacia independiente de errores distingue el acto administrativo de cualquier otro tipo de actividad administrativa (por ejemplo, los reglamentos, las ordenanzas o la actuación de hecho) y hace que sea un instrumento especialmente poderoso. Quien no esté de acuerdo con él, puede impugnarlo ante un tribunal contencioso-administrativo, pero primero debe obedecerlo. El proyecto de infraestructuras puede ejecutarse siempre que un tribunal no decida lo contrario.

### 3.2. Efectos adicionales del acto administrativo de *Planfeststellung*

Al acto administrativo de *Planfeststellung*, como acto administrativo especial, se le atribuyen por ley ciertos efectos adicionales que lo distinguen de los actos administrativos ordinarios: el efecto de configuración, el efecto de exclusión (también llamado efecto de tolerancia), el efecto de la concentración (también llamado «de reemplazo») y el efecto expropiatorio anticipado.

El efecto de configuración del acto administrativo de *Planfeststellung*, regulado por el § 75, apartado 1, segunda frase, de la Ley de Procedimiento Administrativo, significa que dicho acto define las condiciones y restricciones del proyecto de planificación, rechaza las objeciones frente al plan que no hayan prosperado y configura todas las relaciones jurídico-públicas entre el titular del proyecto y los afectados por el plan. Aquí se manifiesta peculiarmente el resultado de la actividad de ponderación, que se impone a los intereses contrarios al proyecto.

El efecto de exclusión del acto administrativo de *Planfeststellung*, regulado por el § 72, apartado 2, primera frase, de la Ley de Procedimiento Administrativo, garantiza la permanencia de la decisión de ponderación. Esto significa que, una vez que el acto administrativo de *Planfeststellung* ya no admita recurso (ya sea por expiración del plazo de recurso o por resolución desestimatoria de este), en principio queda excluido todo derecho a la no realización del proyecto, a la eliminación o modificación de las instalaciones o a la abstención del uso de estas. Quien, en virtud de este efecto de exclusión, pierda sus derechos (de carácter público o privado) de oposición al proyecto deberá tolerarlo en lo sucesivo; por eso se habla también de «efecto de tolerancia».

El efecto de concentración del acto administrativo de *Planfeststellung*, dispuesto por el § 75, apartado 1, primera frase, *in fine*, de la Ley de Procedimiento Administrativo, se refiere al hecho de que la planificación esté concentrada en un procedimiento administrativo en manos de una misma autoridad. Merced a su efecto de concentración, el acto administrativo de *Planfeststellung* reemplaza

a todos los demás actos administrativos que hubieran sido necesarios sin el procedimiento concentrado «superformal». No ha lugar, por ejemplo, a una licencia de obras, un permiso de aguas<sup>20</sup>, una licencia ambiental, etcétera, que son reemplazados por un único acto administrativo de *Planfeststellung*. Por este motivo se habla también de «efecto de reemplazo» para referirse al efecto de concentración del acto administrativo de *Planfeststellung*. En consecuencia, quien quiera oponerse al proyecto mediante un recurso contencioso-administrativo solo podrá impugnar este único acto administrativo.

El efecto expropiatorio anticipado del acto administrativo de *Planfeststellung* significa, respecto a una (solo) posiblemente necesaria expropiación de los terrenos que precisa el proyecto, que con carácter vinculante se cumple la condición más importante para toda expropiación: la declaración de utilidad pública de los terrenos. Así, el efecto expropiatorio anticipado facilita las expropiaciones necesarias, que solo se llevarán a cabo si alguno de los propietarios no vende voluntariamente los terrenos previstos por el acto administrativo de *Planfeststellung* para el proyecto de infraestructuras.

## II. LA PLANFESTSTELLUNG: ¿UN MODELO DE FUTURO U OBSOLETO?

El hecho de que el legislador alemán en el año 2001 introdujera la *Planfeststellung* también para la planificación de líneas de alta tensión parece indicar que este instrumento ha gozado de un éxito ininterrumpido a lo largo de la historia. Sin embargo, recientes acontecimientos podrían hacer de la *Planfeststellung* un modelo obsoleto.

### 1. El impulso de la planificación, un éxito de la *Planfeststellung*

Mediante el altamente formalizado procedimiento y los efectos legales de la *Planfeststellung*, el Derecho administrativo alemán tradicional ha favorecido durante décadas una realización relativamente rápida de los proyectos de infraestructuras.

#### 1.1. Favorecimiento de la planificación mediante el efecto de concentración

En retrospectiva, el descrito efecto de concentración, consagrado por la ley, es probablemente el factor más importante en la agilización del procedimien-

<sup>20</sup> Sobre las particularidades del permiso en materia aguas, *vid. supra*.

to de *Planfeststellung*. El efecto de concentración también da forma al contenido de la planificación, ya que hace más fácil que el proyecto de infraestructuras prevalezca sobre los intereses que defiende cada autoridad individual dentro de su ámbito de competencias. Sobre el proyecto no deciden las autoridades de diferentes áreas, tradicionalmente centradas en los intereses que les corresponden (medio ambiente, urbanismo, patrimonio, etc.), sino una única autoridad especialmente dedicada a la planificación de carreteras, ferrocarriles y tendido eléctrico, ámbitos en los que está especializada y donde goza de competencia exclusiva, y una autoridad que, mediante la ponderación, está facultada para imponerse por encima de los intereses contrarios al proyecto. Los beneficios del efecto de concentración se pusieron de manifiesto por primera vez en el siglo XIX en la planificación de líneas ferroviarias<sup>21</sup>. Desde entonces, este efecto se ha convertido en piedra angular y modelo de las leyes que rigen la planificación de otros grandes proyectos.

Hasta la década de 1970, el efecto de concentración se entendía incluso más complejo de lo que es hoy en día. La *Planfeststellung* no solo debía desplazar a otras competencias, procedimientos y licencias (efecto de concentración formal o de procedimiento), sino que también debía justificar, a favor del proyecto, la excepción a disposiciones sustantivas en materia urbanística, de aguas, etcétera, que se opusieran a aquel (efecto de concentración material).

#### 1.2. Favorecimiento de la planificación mediante el control judicial concentrado en lugar de por fases

Hasta la fecha, la materialización de los proyectos de infraestructuras se ve facilitada también por el hecho de que solo se permita su impugnación ante un tribunal cuando haya concluido la planificación con el acto administrativo de *Planfeststellung*. Esto significa que los recursos contra una decisión previa o provisional durante el procedimiento (por ejemplo<sup>22</sup>, si en las etapas iniciales de la planificación se selecciona uno de varios posibles trazados para una carretera o para un tendido eléctrico) son inadmisibles, aunque dicha decisión temprana predetermine de forma irreparable el resto de la planificación. Las críticas contra esta restricción no han logrado prevalecer, por lo que solo existe la posibilidad de impugnación concentrada en el acto administrativo de *Planfeststellung*, y no una impugnación por fases que permita interponer distintos recursos a lo largo del procedimiento de planificación.

<sup>21</sup> Cfr., p. ej., WACHTEL, 1935: 1211 y ss.

<sup>22</sup> O cuando se precluye después de la expiración del plazo para elevar objeciones.

### 1.3. Evolución desde 1980

Para el beneficio de la economía y la sociedad, de esta manera se desarrollaron en Alemania, hasta la década de 1970, por ejemplo, las densas redes ferroviaria y de carreteras alemanas, especialmente la red de autopistas. En cambio, al menos desde la década de 1980 ya no se trata tanto de construir nuevas redes de transporte como de la preservación y modernización de las infraestructuras existentes. De este modo, han pasado al primer plano otras necesidades y objetivos: una mejor protección jurídica (de los ciudadanos y las comunidades locales) y una mayor protección del medio ambiente. Hoy en día, en los grandes proyectos de infraestructuras se tienen en cuenta también los objetivos de transparencia y participación de los ciudadanos. El legislador ha atendido a estas necesidades y ha complementado y adaptado muchas de las disposiciones que rigen la *Planfeststellung*. Si se quiere describir esta evolución en términos positivos, se puede decir que la *Planfeststellung* actualmente estaría «consolidada»<sup>23</sup>.

## 2. Involución gradual: pérdida de contundencia de la *Planfeststellung*

Pero con esta evolución la *Planfeststellung* tradicional ha ido perdiendo gradualmente su contundencia. Aunque la protección jurídica, la protección de la naturaleza y la transparencia favorecen a los ciudadanos, al medio ambiente y a la democracia, al mismo tiempo complican y ralentizan la planificación de proyectos de infraestructuras.

### 2.1. El control judicial como obstáculo para la planificación

A toda persona que haya visto vulnerados sus derechos por una *Planfeststellung* la Constitución alemana le garantiza la posibilidad de recurrir a un juez independiente (*vid.* § 19, apartado 4, de la *Grundgesetz*, Ley Fundamental). Para acelerar la planificación, el legislador solo permite actuar judicialmente cuando haya concluido dicho procedimiento. Sin embargo, este control judicial «concentrado» (que es conforme con la constitución) puede retrasar el proyecto mientras un tribunal de lo contencioso-administrativo examina la decisión de aprobación del plan. En cualquier caso, el legislador, también constitucionalmente, ha reducido y acelerado el control judicial a una sola instancia para los grandes proyectos de infraestructuras, eliminando la apelación y la casación. Pero esta (única) posibilidad indispensable de control judicial puede demorar la planificación incluso antes de que se interponga un recurso, si la autoridad interrumpe su planificación antes del acto administrativo que pone fin a la planifi-

cación y repite o complementa el procedimiento con el fin de evitar errores jurídicos que quizás más tarde puedan conducir a la anulación del plan por un tribunal. Además, otros acontecimientos han aumentado y reforzado la protección jurídica de los ciudadanos.

#### 2.1.1. El derecho a una ponderación de los intereses propios, que es libre de errores

Un primer ejemplo: hoy en día en Alemania reconocemos el derecho legalmente exigible de los ciudadanos de que sus intereses sean objeto de una ponderación justa. Dado que en el Derecho administrativo alemán el recurso contencioso-administrativo, en principio, solo se admite para proteger de derechos subjetivos propios, que se diferencian de los meros intereses, este nuevo derecho redundaría en una mejor protección jurídica. Un ciudadano cuyos intereses se vean afectados por la planificación puede solicitar al tribunal que examine si la autoridad competente ha ponderado adecuadamente sus intereses. Aun en el frecuente caso de que no se pueda demostrar que la autoridad haya cometido ningún error de ponderación, el recurso contencioso-administrativo retrasa (y encarece) el proyecto. Y, si el recurso prospera, la autoridad normalmente deberá mejorar su planificación, lo que generará retrasos (entonces justificados) en el proyecto.

#### 2.1.2. Control judicial adicional en virtud de la Ley de Recursos Jurídicos para la Protección del Medio Ambiente

Un segundo ejemplo: en la actualidad, por influencia del Derecho europeo, hay más posibilidades de que un acto administrativo de *Planfeststellung* sea revisado por un tribunal alemán. Para transponer una directiva de la UE<sup>24</sup> en la legislación nacional, la *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* (Ley de Recursos Jurídicos para la Protección del Medio Ambiente)<sup>25</sup> modifica nuestra tradición según la cual en principio solo puede recurrir quien alegue la violación de derechos propios. La ley ha eliminado esta restricción para las asociaciones ecologistas reconocidas<sup>26</sup>. En consecuencia, ha aumentado el número de procesos contra actos de *Planfeststellung*, con los consiguientes frecuentes retrasos en la ejecución de los proyectos.

<sup>24</sup> Art. 11 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en la versión resultante de la Directiva 2014/52/UE (DO, núm. L 124, de 25 de abril de 2014, pp. 1).

<sup>25</sup> Nueva versión en virtud de la Comunicación de 23 de agosto de 2017, BGBl. I, pp. 3290.

<sup>26</sup> *Vid.* § 2, apartados 1, primera frase, y 4, de la Ley de recursos jurídicos para la protección del medio ambiente (UmwRG), en su versión de 23 de agosto de 2017 (BGBl. I, pp. 3290).



## 2.2. Retraso de la planificación por la participación del público y las evaluaciones de impacto ambiental

Un tercer ejemplo de la pérdida de contundencia de la *Planfeststellung* viene dado por otras influencias de la Unión Europea. El Derecho de la Unión exige la participación del público, y esto también hace que hoy en día los procedimientos de planificación sean más dilatados.

Consecuencias similares tiene (cuarto ejemplo) que las leyes ordenen cada vez más evaluaciones de impacto ambiental. En la *Planfeststellung* estas evaluaciones han adquirido tanta relevancia que hay quien las considera actualmente el elemento principal del procedimiento de planificación<sup>27</sup>, con lo que pasa a un segundo plano el objetivo tradicional de la *Planfeststellung*: favorecer y agilizar la planificación de proyectos de infraestructuras.

## 2.3. Cambios en la concepción del efecto de concentración como obstáculo para la planificación

Quinto ejemplo sobre la pérdida de contundencia de la *Planfeststellung*: el efecto de concentración (un solo procedimiento, concentrado en una misma autoridad, y una única aprobación) hoy se entiende como una mera simplificación procesal (efecto de concentración «formal»). En consecuencia, la autoridad de planificación competente debe observar todas las disposiciones sustantivas en materia urbanística, medioambiental, de aguas, etcétera, salvo que el legislador prevea expresamente excepciones. Un ejemplo de excepción lo ofrece el § 38 del *Baugesetzbuch* (Código de Urbanismo), que exige a los proyectos de dimensión regional o superior, aprobados mediante *Planfeststellung*, de muchas disposiciones del Derecho urbanístico. Ya hace tiempo que ni se plantea un efecto de concentración material como por el que antes se reconocía, según el cual la autoridad de planificación podía eludir los requisitos legales sustantivos respecto de un proyecto.

## 2.4. Pérdida de importancia del efecto de concentración y de la *Planfeststellung* al aparecer nuevas etapas del procedimiento

Sexto ejemplo de la pérdida de contundencia de la *Planfeststellung*: incluso la concentración de competencias y de procedimientos de que gozaba este instrumento (efecto de concentración formal) ha perdido importancia: actualmente el procedimiento de *Planfeststellung* ya no es el procedimiento decisivo, que está en el primer plano, sino que se trata solo de un procedimiento final, aun-

que importante, para el acto administrativo de aprobación del proyecto. El legislador ha extraído algunas decisiones preliminares de la *Planfeststellung* y las convertido en fases independientes con procedimiento propio que culminan en decisiones especiales, y para ello en algunos casos ha otorgado la competencia a distintas autoridades. Un ejemplo especialmente claro lo tenemos en la planificación de las carreteras nacionales, que actualmente comprende cuatro fases de planificación diferentes e integra diferentes estudios de impacto ambiental. En una muy abstracta primera fase de planificación, la Federación y los Estados federados evalúan la necesidad futura de nuevas carreteras nacionales y, a partir de ello, elaboran un plan de necesidad, sobre el cual el legislador federal promulga una ley. Después, el Ministro Federal de Transporte (en el futuro lo hará una nueva autoridad federal especial) determina, en un procedimiento administrativo interno, un corredor de hasta un kilómetro de ancho por el cual ha de transcurrir la nueva carretera nacional (determinación del trazado grueso). Otro procedimiento (procedimiento de ordenación territorial) seguido ante una autoridad de un Estado federado examina, también de manera muy general, los efectos mediatos e inmediatos de tal planificación sobre el conjunto del territorio, sobre otras medidas y proyectos importantes para el territorio y sobre los seres humanos, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje, la cultura y demás bienes<sup>28</sup>. Así pues, el último paso de la planificación, la *Planfeststellung*, donde se establecen todos los pormenores del proyecto vial concreto, degenera así en una planificación de detalle o de ejecución. No obstante, este escalonamiento del procedimiento, que constituye una concreción fase por fase de una concepción inicialmente abstracta del proyecto, se ha convertido en el modelo para la planificación moderna de tendidos eléctricos<sup>29</sup>.

## 2.5. Consecuencias para la reunificación de Alemania desde 1989 y para la llamada «transición energética» desde 2001

La protección jurídica de los ciudadanos, la protección del medio ambiente, la transparencia y la democracia se han visto fortalecidas por esta reciente evolución. Sin embargo, tras la reunificación alemana se evidenció por primera vez, con crudeza, la forma en que estos cambios han dificultado al mismo tiempo la planificación de grandes proyectos de infraestructuras, y hoy el problema se hace patente de nuevo, también en grado extremo, ante la necesidad de nuevos tendidos eléctricos a consecuencia de la llamada «transición energética» en Alemania. El abandono de los combustibles fósiles como el carbón, el gas y el petróleo, para en el futuro generar electricidad a partir de fuentes renovables como el sol, el viento, el agua y la geotermia se considera el mayor reto al que

<sup>28</sup> Vid., p. ej., la *Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg* (Ley de ordenación del Estado Federado de Baden-Württemberg), modificada por última vez el 19 de diciembre de 2017, *Gesetzblatt*, pp. 645, § 18, apartado 2.

<sup>29</sup> Vid., p. ej., W. DURNER, 2011: 853 (853).

se enfrenta la política nacional desde la reunificación<sup>30</sup>, en especial a raíz de la prevista renuncia a la energía nuclear.

En 1989, con la reunificación, después de cuarenta años de socialismo en la parte oriental de Alemania, es decir, en cerca de un tercio del actual territorio de la República Federal, las infraestructuras se encontraban en un estado desolador. Ante todo, era necesario construir nuevas autopistas, vías férreas y aeropuertos<sup>31</sup>. En ese momento, la situación de la altamente industrializada Alemania Occidental era completamente diferente. En los Estados federados occidentales rara vez se requerían nuevos proyectos de infraestructuras, y la protección jurídica de los ciudadanos y del medio ambiente estaba tan desarrollada que la planificación y ejecución, por ejemplo, de nuevas autopistas y aeropuertos podía prolongarse entre diez y veinte años. No se podía esperar tanto tiempo para la reconstrucción de los cinco nuevos Estados federados de Alemania Oriental. Por eso, tras la reunificación se adoptaron disposiciones especiales en virtud de una Ley de Aceleración de las Vías de Transporte<sup>32</sup> y una Ley de Simplificación de la Planificación de las Vías de Transporte<sup>33</sup>. En el caso de los proyectos de la nueva autopista del Báltico y de una nueva vía ferroviaria incluso se eliminó la posibilidad del control judicial, al decidirse dichos proyectos directamente por el Parlamento mediante ley («planificación legal»)<sup>34</sup>, sin procedimiento administrativo ni acto administrativo. Algunas medidas de aceleración demostraron tal eficacia que se aplicaron en toda Alemania. Por ejemplo, hoy solamente hay una instancia judicial para algunos grandes proyectos de infraestructuras: el Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo como primera y última instancia (§ 50, apartado 1, punto 6, del Reglamento del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo)<sup>35</sup>. Por su parte, el legislador y la jurisprudencia han contribuido en las dos últimas décadas a que el control judicial y la protección ambiental no puedan bloquear completamente la planificación de grandes proyectos de infraestructuras. Por ejemplo, el juez puede dar por buena una planificación defectuosa, siempre que esté convencido de que las deficiencias no han repercutido en el resultado de la planificación.

<sup>30</sup> P. ej., K. BECKMANN, 2013: 331 (331).

<sup>31</sup> Con el tendido eléctrico sucedía algo parecido; *vid.*, p. ej., F. RIEGER, 1993: 3 y ss.

<sup>32</sup> *Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz*, de 16 de diciembre de 1991, *BGBI. I*, pp. 2174.

<sup>33</sup> *Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege*, de 17 de diciembre de 1993, *BGBI. I*, pp. 2123.

<sup>34</sup> *Gesetz über den Bau der «Südumfahrung Stendal» der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde* (Ley sobre la construcción de la Circunvalación Sur Stendal del trayecto ferroviario Berlín-Oebisfelde), de 29 de octubre de 1993, *BGBI. I*, pp. 1906; *Gesetz über den Bau (...) der Bundesautobahn A-20 Lübeck-Bundesgrenze* (Ley sobre la construcción de la Carretera Federal A-20 Lübeck-Bundesgrenze), de 2 de marzo de 1994, *BGBI. I* 1994, pp. 734.

<sup>35</sup> *Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben* (Ley de Aceleración de los Procedimientos de Planificación para Proyectos de Infraestructuras), de 9 de

Haciendo una valoración resumida, a pesar de todos los esfuerzos de aceleración tras la reunificación, el control judicial, la protección del medio ambiente, la transparencia y la democracia impiden que hoy en día la *Planfeststellung* pueda impulsar tan rápida y efectivamente los proyectos de infraestructuras como hace cuarenta años<sup>36</sup>. No obstante, en 2001 el legislador extendió este instrumento a la planificación de tendidos eléctricos, con lo que, en el caso de las redes de transporte de electricidad, el legislador cumple de otra manera con la responsabilidad estatal de garantizar esta infraestructura, y en opinión de muchos<sup>37</sup>, lo hace mejor que antes. Sin embargo, aún no se ha conseguido la deseada aceleración, en particular en la expansión de las redes de transporte de electricidad<sup>38</sup>, a pesar de las mejoras legislativas<sup>39</sup>. Las razones de este fracaso quedan patentes cuando se observa el complicado desarrollo de la planificación de líneas eléctricas con arreglo a la legislación actual.

### III. LA PLANIFICACIÓN DE LAS LÍNEAS ELÉCTRICAS CON ARREGLO A LA LEY DEL SECTOR ENERGÉTICO (ENWG), LA LEY PARA LA EXPANSIÓN DE LAS LÍNEAS DE ENERGÍA (ENLAG) Y LA LEY PARA LA ACELERACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE LA RED DE TRANSMISIÓN DE ENERGÍA (NABEG)

Cuando el legislador tomó como ejemplo para la planificación de las líneas eléctricas las leyes para la planificación de otros proyectos de infraestructuras, especialmente viarias, e introdujo en 2001 en la Ley del Sector Energético el instrumento de la *Planfeststellung*<sup>40</sup>, se adhirió a la tendencia antes descrita. Hoy en día, las líneas eléctricas se planifican también en tres fases, de menos a más concretas. Complica las cosas que, apartándose de la Ley del Sector Energético, en la Ley para la Expansión de las Líneas de Energía de 2009 el propio legislador haya establecido qué líneas eléctricas son necesarias y que en 2011

<sup>36</sup> Mediante la introducción de los §§ 20 y ss. en la *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung* (Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, «UVPG») por la *Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz* (Ley para la transposición de la Directiva sobre Evaluación del Impacto Ambiental, de la Directiva IPPC y demás Directivas comunitarias en materia de medio ambiente), de 27 de julio de 2001, *BGBI. I*, pp. 1950.

<sup>37</sup> W. STRASSBURG, 2013: introd., marg. 5.

<sup>38</sup> *Vid.* también, p. ej., la valoración de W. STRASSBURG, 2013: introd., marg. 14.

<sup>39</sup> Modificación de la Ley del Sector Energético mediante Ley de 7 de julio de 2005, *BGBI. I*, pp. 1970, 3621; *Energieleitungsausbaugesetz* (en adelante, *EnLAG 2009*) (Ley para la Expansión de las Líneas de Energía), de 21 de agosto de 2009, *BGBI. I*, pp. 2870; *Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftlicher Vorschriften* (Ley de reforma del régimen del sector energético), de 26 de julio de 2011 (*Nationales Energiepaket 2011*), *BGBI. I*, pp. 1554; *Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze* (Ley de medidas para la aceleración de la expansión de las redes eléctricas), de 28 de julio de 2011, *BGBI. I*, pp. 1690.

<sup>40</sup> Actualmente, el § 43 de la *EnWG* contiene el requisito de la *Planfeststellung*.

añadiése a la Ley del Sector Energético la NABEG. Desde ese mismo año, la segunda de las tres grandes fases de la planificación, la elección del trazado grueso, se configura de manera diferente dependiendo de si el proyecto de línea de alta tensión figura o no entre los proyectos transfronterizos o interregionales de la NABEG. Solo en la tercera gran fase de la planificación, donde se concreta y se aprueba la línea, todas las líneas de alta tensión precisan la *Planfeststellung*. Para las fases anteriores el legislador se ha orientado también por los modelos de la planificación de carreteras y ferrocarriles (por ejemplo, en la planificación de necesidades), pero modificándolos significativamente (por ejemplo, mediante el «escenario marco»<sup>41</sup> y el «plan de desarrollo de la red» de la Ley del Sector Energético), y en parte ha concebido una fase de planificación completamente nueva (la «planificación federal técnica», introducida en 2011 por la NABEG para el trazado de los proyectos transfronterizos e interregionales). Por tanto, las tres fases principales de la planificación de toda nueva línea de alta tensión son: 1) la determinación de la necesidad («previsión federal de demanda energética»<sup>42</sup>), 2) la elección del trazado grueso (en el caso de las líneas de alta tensión transfronterizas, mediante «planificación federal técnica») y 3) la concreción y aprobación de la línea (mediante *Planfeststellung*).

## 1. Planificación de la demanda energética

En la primera gran fase de la planificación que establece la Ley del Sector Energético, la «planificación de la demanda energética», los operadores de las redes de transporte de electricidad, las autoridades, el gobierno federal y el legislador estudian y calculan, en fases intermedias («marco de escenarios», «plan de desarrollo de la red», «Plan Federal de Demanda Energética» y la «Ley sobre el Plan Federal de Demanda Energética»), las grandes líneas eléctricas que serán necesarias en el futuro en todo el territorio nacional, que quedarán establecidas por ley. Las dos primeras fases intermedias en el camino hacia la Ley sobre el Plan de Demanda Energética tienen como resultado (con la participación del público) dos planes preparatorios: el «marco de escenarios» y, con base en este, el «plan de desarrollo de la red», a partir del cual se redacta, en una tercera fase intermedia, el Plan Federal de Demanda Energética. Para ello, la Ley del Sector Energético implica de manera especial en la planificación de la demanda energética a los operadores de las redes de transporte de electricidad, los cuales son personas jurídicas del Derecho privado (concretamente, sociedades de responsabilidad limitada)<sup>43</sup>, otorgándoles un papel más determinante y activo que en la planificación de otros proyectos de infraestructuras. Todavía no se ha estudiado en profundidad si esta integración de los agentes privados va a permitir al

<sup>41</sup> § 12.a) de la Ley del Sector Energético.

<sup>42</sup> Vid., p. ej., *BT-Drs. 17/6073 Entwurf CDU, CSU, FDP*, de 6 de junio de 2011, Proyecto de Ley de Medidas para la Aceleración de la Expansión de las Redes Eléctricas, p. 19.

<sup>43</sup> En este sentido, vid. M. APPEL, 2011: 406-412.

Estado cumplir con su responsabilidad en cuanto a las injerencias que como autoridad le corresponde hacer en los derechos de terceros y que vendrán exigidas por la planificación de la demanda energética.

### 1.1. Marco de escenarios

Con el desarrollo de un «marco de escenarios» se inicia la planificación de la demanda energética<sup>44</sup>. Por «escenario» (o bien «hoja de ruta»)<sup>45</sup> se entiende la descripción de una posible situación futura. En un «marco de escenarios», los operadores de las redes de transporte de electricidad deben exponer cada dos años, en diversos escenarios futuros, la posible evolución de la producción y el consumo de electricidad en los próximos diez a veinte años (vid. el § 12.<sup>a</sup>, apartado 1, primera frase, EnWG). La Ley del Sector Energético deja esta fase inicial de la planificación a cargo de las empresas privadas. Estas presentan su borrador de marco de escenarios a la autoridad nacional de regulación competente, y esta —la Agencia Federal de Redes para Electricidad, Gas, Telecomunicaciones, Correos y Ferrocarriles (§ 54, apartado 1, EnWG)— publica el borrador en su página web, da al público la oportunidad de presentar alegaciones [§ 12.a), apartado 2, segunda frase, EnWG] y finalmente aprueba el marco de escenarios, en su caso, con cambios sustanciales [§ 12.a), apartado 3, EnWG].

### 1.2. Plan de desarrollo de la red

El siguiente paso intermedio en la planificación de la demanda energética lo deja la Ley del Sector Energético una vez más a cargo de los operadores privados de las redes eléctricas [§ 12.b) EnWG]<sup>46</sup>. Estos deben desarrollar un nuevo plan, basándose en el marco de escenarios: el «plan nacional común de desarrollo de la red». Algunos autores comparan el plan de desarrollo de la red con un instrumento para la definición de necesidades en la planificación de carreteras, el llamado *Bundesverkehrswegeplan* (Plan Viario Federal) del Gobierno Federal<sup>47</sup>. A diferencia de este<sup>48</sup>, la elaboración del plan de desarrollo de la red viene regulado de manera expresa en la ley y está encomendado a entidades privadas; además, al contrario que el Plan Viario Federal, el plan de desarrollo de la red no decide la distribución del presupuesto estatal<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Vid. § 12.a) de la EnWG.

<sup>45</sup> Vid. § 12.a), apartado 1, segunda frase de la EnWG, así como el *BT-Drs. 17/6072* de 6 de junio de 2011, pp. 68.

<sup>46</sup> Vid. § 12.b), apartado 1, primera y segunda frases de la EnWG de 7 de julio de 2005, *BGBI. I*, pp. 1970, 3621; ley modificada por última vez mediante Ley de 20 de julio de 2017, *BGBI. I*, pp. 2808.

<sup>47</sup> En este sentido, vid. M. APPEL, 2011: 406-412.

<sup>48</sup> Sobre el proceso de elaboración del plan viario, vid. P. GEHRUNG, 2005: 148 (150).

<sup>49</sup> P. GEHRUNG, 2005: 148 (149). Diferente M. APPEL, 2011: 406 (412).

El plan de desarrollo de la red debe incluir «medidas» e «indicaciones» que se describen detalladamente en la ley, en especial para un funcionamiento seguro y fiable de la red hasta el final del periodo objeto de planificación [vid. § 12.b), apartados 1 y 2, EnWG]. Se ha de dar nuevamente al público y a las entidades públicas y privadas la oportunidad de expresarse, esta vez mediante los propios operadores de la red, los cuales deben publicar su plan de desarrollo de la red en internet [§ 12.b), apartado 3, primera y segunda frases, EnWG]. Teniendo en cuenta esta participación del público [y la anterior, facilitada por la autoridad reguladora en relación con el borrador del escenario marco: vid. § 12.b), apartado 4, EnWG], los operadores de las redes de transporte de electricidad deben adaptar su plan de desarrollo de la red y presentar sin demora a la autoridad de regulación (la *Bundesnetzagentur* o Agencia Federal de Redes) el borrador «consultado y adaptado» [§ 12.b), apartado 5, EnWG], pues el plan nacional común de desarrollo de la red requiere la confirmación de esta autoridad [vid. § 12.c), apartado 4, segunda y tercera frases, EnWG]. Es requisito previo para esta confirmación, entre otros, una nueva participación del público, esta vez a cargo de la Agencia Federal de Redes [§ 12.c), apartado 3, EnWG]. Solo después de esta confirmación puede servir el plan de desarrollo de la red como base para el plan federal de demanda energética.

### 1.3. Plan Federal de Demanda Energética

La redacción del Plan Federal de Demanda Energética es otra fase intermedia de la planificación de la demanda. El plan de desarrollo de la red confirmado sirve, en efecto, como base para la planificación federal de la demanda, pero no es necesariamente idéntico a esta. El plan de desarrollo de la red contiene todas las medidas de expansión y optimización de la red, mientras que el Plan Federal de Demanda Energética se limita a los proyectos prioritarios<sup>50</sup>. Además, la Agencia Federal de Redes comienza a redactar el Plan Federal de Demanda Energética al elaborar un informe ambiental preliminar, cuando los operadores de las redes de transmisión todavía están trabajando en el plan de desarrollo de la red [§ 12.c), apartado 2, EnWG].

La autoridad de regulación (la Agencia Federal de Redes) debe presentar el plan de desarrollo de la red confirmado al Gobierno federal, al menos, cada cuatro años como borrador del Plan Federal de Demanda Energética [vid. § 12.e), apartado 1, primera frase, EnWG]. El Gobierno federal es libre de convertir este borrador en un plan federal de demanda energética<sup>51</sup>, para elaborar a partir de ella el borrador de *el* plan federal de demanda energética, que debe ser presentado al legislador (por lo menos, cada cuatro años) [vid. § 12.e), apartado 1, segunda frase, EnWG].

<sup>50</sup> S. DE WITT, P. DURINKE y H. KAUSE, 2012: marg.21.

<sup>51</sup> C. M. ... 2011: 1040, 1042.

### 1.4. Ley sobre el Plan Federal de Demanda Energética

El legislador federal, que también puede introducir cambios, sanciona entonces el Plan Federal de Demanda Energética dándole rango de ley, en la que se establecen las necesidades energéticas y se determinan los proyectos urgentes contenidos en el Plan Federal de Demanda Energética [§ 12.e), apartado 4, primera frase, EnWG]. Lo que decide el legislador es vinculante para los operadores de las redes de transporte de electricidad, así como para la determinación (*Planfeststellung*) y para la aprobación del plan (*Plangenehmigung*), con arreglo a los §§ 43 a 43.d) EnWG y a los §§ 18 a 24 NABEG [§ 12.e), apartado 4, segunda frase, EnWG]. El carácter vinculante, que se limita a las necesidades energéticas y a los proyectos declarados urgentes de energía frente a las decisiones de planificación posteriores, se explica por la existencia de otras fases de planificación previstas en la ley, en que la autoridad competente también goza de discrecionalidad. En consecuencia, las decisiones vinculantes de la Ley sobre el Plan Federal de Demanda Energética (cuyo contenido se centra en las necesidades energéticas y en los proyectos urgentes) no permiten deducir conclusiones definitivas la admisibilidad de proyectos concretos de tendido eléctrico ni tampoco una delimitación geográfica estricta del trazado exacto de la línea. Lo que sí hace la Ley sobre el Plan Federal de Demanda Energética<sup>52</sup> es designar determinadas líneas eléctricas que se deben proyectar, así como los lugares de inicio y fin de dichas líneas, y en ocasiones también los puntos intermedios<sup>53</sup>. Si la necesidad energética y el carácter urgente de estas líneas descritas  *grosso modo* en la ley son vinculantes, ya se dispone para tales proyectos de la llamada «justificación del plan» (*Planrechtfertigung*). Este requisito de legalidad que debe cumplir todo proyecto de línea eléctrica debe considerarse satisfecho en los proyectos enumerados, pues, de lo contrario, se infringiría la Ley sobre el Plan Federal de Demanda Energética.

Sin embargo, contra las decisiones adoptadas en esta primera gran fase (marco de escenarios, plan de desarrollo de la red, Plan Federal de Demanda Energética, Ley sobre el el Plan Federal de Demanda Energética) no cabe recurso de terceros ante un tribunal de lo contencioso-administrativo. De por sí, las leyes federales no son susceptibles de este tipo de recurso. Asimismo, las demás decisiones adoptadas en esta fase de la planificación están excluidas del recurso contencioso-administrativo, debido a su carácter preparatorio (de una ley). Por otra parte, su contenido es aún tan general, al abarcar proyectos, y la concreción geográfica de las medidas necesarias es tan imprecisa, que resultaría difícilmente comprobable la violación de derechos subjetivos de un interesado. En cuanto a la «confirmación» del plan de desarrollo de la red por la

<sup>52</sup> *Bundesbedarfsplangesetz*, de 23 de julio de 2013, *BGBI.* I, pp. 2543; 2014 I pp. 148, 271, modificada por última vez mediante el art. 12 de la Ley de 26 de julio de 2016, *BGBI.* I, pp. 1786.

<sup>53</sup> Vid. el anexo del §. 1, apartado 1, de la Ley de planificación federal de necesidades, *BGBI.* I, 2015, pp. 2495-2497.

Agencia Federal de Redes, la ley excluye explícitamente una impugnación por parte de terceros [§ 12.c), apartado 4, segunda frase, EnWG]. Y lo mismo habría de entenderse con respecto a los operadores privados de las redes de transporte de electricidad, que el legislador ha integrado en la planificación de la demanda energética<sup>54</sup>. Su participación en la planificación no les debería otorgar ninguna posición jurídica que pudiera ser defendida mediante un recurso contencioso-administrativo contra la denegación de la autorización del marco de escenarios o contra la omisión o negación de la confirmación del plan de desarrollo de la red.

En cualquier caso, más adelante existe la posibilidad de un control judicial incidental, cuando el acto administrativo de determinación del plan ya puede ser impugnado por terceros, una vez concluido el procedimiento de planificación de una línea eléctrica concreta, conforme al sistema antes expuesto de control judicial concentrado al final de la planificación, en lugar de fase a fase.

## 2. La elección del trazado grueso (bien en un procedimiento de ordenación territorial o bien mediante la planificación federal técnica)

La segunda gran fase de la planificación de líneas de alta tensión es la elección de un trazado grueso compatible con un uso sostenible del suelo. Aunque esta fase aún no conduce a la autorización de una línea específica, ya está más relacionada con el proyecto que la planificación previa de la demanda energética. El trazado<sup>55</sup> que ahora se planea consiste en una franja de entre 500 y 1.000 metros de ancho que discurre entre un lugar de inicio y un lugar de destino, designados en la previsión federal de las demanda de energía. Dentro de este amplio corredor se concretará el trazado exacto de la línea eléctrica, pero aún no queda detallado con precisión. Por tanto, el resultado de esta planificación del trazado es similar a la determinación del trazado grueso en la planificación de carreteras. Pero, a diferencia de este último, en el caso de la planificación de líneas de alta tensión el corredor se determina en un novedoso procedimiento formal denominado «planificación federal técnica»<sup>56</sup>. Este procedimiento se es-

<sup>54</sup> En parte con una opinión diferente, *vid.* K. BOURWIEG, 2015: §12.a), marg. 47 y ss., y §12.b), marg. 56.

<sup>55</sup> Definición legal en § 3, apartado 1 de la NABEG.

<sup>56</sup> *Vid.* §§ 6 y ss. NABEG. Inicialmente, los operadores de sistemas de transmisión deben presentar una solicitud que contenga una propuesta para un corredor de trazado y alternativas (*vid.* el § 6 NABEG). La Agencia Federal de Redes celebra una audiencia pública sobre la solicitud (*Antragskonferenz*). Sobre esta base, los operadores de las redes de transporte de electricidad deben presentar todos los documentos requeridos por la Agencia Federal de Redes (*vid.* § 7 NABEG). Todas las autoridades a las que les concierna y el público pueden participar. Se lleva a cabo una «evaluación ambiental estratégica» (*vid.* § 9 NABEG). Todas las objeciones al trazado son discutidas con quienes las han formulado (*vid.* § 10 NABEG). En el plazo de seis meses, la Agencia de

tableció en el año 2011 mediante una nueva ley adicional, la Ley para la Aceleración de la Ampliación de la Red de Transmisión de Energía (NABEG), la cual prevé, en particular, una «evaluación ambiental estratégica» y una participación del público. Para las líneas eléctricas menos importantes, el trazado grueso se determina en un procedimiento menos formal llamado «procedimiento de ordenación territorial» (*Raumordnungsverfahren*).

Con la elección del trazado grueso, que (igual que la confirmación del plan de desarrollo de la red en la primera fase de la planificación y la planificación de la demanda energética) corresponde a la Agencia Federal de Redes, concluye la segunda fase de la planificación. Esta determina la tercera y última fase de la planificación: la determinación del plan (*Planfeststellung*), en el sentido de que solo dentro del corredor marcado puede trazarse la línea eléctrica concreta. Las demás autoridades federales y de los *Länder* no están autorizadas para llevar a cabo ninguna actuación que pueda afectar a la planificación de una línea eléctrica en este trazado. Además, no es posible impugnar ante los tribunales la decisión sobre el trazado; el § 15, apartado 3, NABEG excluye esta posibilidad para las líneas de alta tensión transfronterizas.

## 3. Determinación del plan (*Planfeststellung*)

El tercer paso importante de planificación en el camino hacia una nueva línea eléctrica es la determinación del plan (*Planfeststellung*). Ya no se trata de una gran previsión federal de necesidades para la red eléctrica de toda Alemania, y tampoco del corredor aproximado por donde ha de discurrir el trazado de un tendido eléctrico, sino de cada detalle preciso que es necesario para la construcción y funcionamiento de un tendido eléctrico concreto. Ahora tiene que establecerse, por ejemplo, el trazado exacto de la línea, es decir, los terrenos por los que discurrirá el tendido eléctrico, la distancia que debe mediar entre este y una granja cercana, si una torre eléctrica porta varios cables, etc. Debe valorarse cuántos animales pueden quedar expuestos a peligros por la línea eléctrica, el coste de la línea, el coste de un eventual desvío dentro del corredor, etc. Todos los intereses a favor y en contra del proyecto deben ser evaluados y ponderados entre ellos y uno contra otro. Esta importante tarea de la autoridad de planificación se rige por el principio de adecuada ponderación, antes analizado; principio que estructura y facilita complejas decisiones de ponderación, al diferenciar entre proceso y resultado de la ponderación, definir pasos específicos de la ponderación (identificación, valoración, compensación de los intereses) y prohibir los errores de ponderación (ausencia de ponderación, déficit de ponderación, error de valoración y desproporcionalidad en la ponderación). Siempre que la autoridad no contravenga este precepto, los recursos contra la determinación del plan tienen escasas posibilidades de prosperar.

#### IV. ¿ES POSIBLE SUPERAR LAS DIFICULTADES A QUE SE ENFRENTA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y EL ABANDONO DE LA ENERGÍA NUCLEAR CON ESTA NORMATIVA EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN?

##### 1. Los nuevos retos

En el futuro, la electricidad no debe seguir produciéndose a partir de carbón, petróleo, gas natural y energía nuclear, sino en centrales eléctricas solares y, sobre todo, con aerogeneradores. Para ello necesitamos nuevos tendidos eléctricos que transporten la electricidad por el largo camino desde el ventoso norte de Alemania hasta las zonas industriales del sur. El tiempo apremia, porque, tras el accidente nuclear de Fukushima en 2011, el Gobierno federal y el Parlamento alemán, en un espectacular giro político, decidieron abandonar la energía nuclear, es decir, renuncia a esta fuente energética. Como consecuencia, en 2022 deberán haberse cerrado todas las centrales nucleares alemanas.

Todavía no están disponibles las necesarias «autopistas eléctricas» entre el norte y el sur, y es dudoso que realmente puedan ser proyectadas y construidas en los próximos cuatro años, antes de 2022. Además, solo desde 2013 es posible planificar líneas de transporte de electricidad con la técnica de corriente continua. Las líneas de alta tensión de corriente continua constituyen una revolución tecnológica a este respecto<sup>57</sup>. Además, se plantean nuevas dudas frente al cronograma, debido al cambio de modelo decidido recientemente por el legislador alemán. Hasta ahora las nuevas líneas (de corriente continua) debían ser conducidas como líneas eléctricas aéreas, es decir, sobre la superficie terrestre mediante torretas. En el año 2014 se suspendió la planificación de las líneas eléctricas aéreas en curso. Al considerar el legislador que las líneas eléctricas subterráneas tuvieran mayor aceptación entre los electores, a finales de 2015 decidió declarar como opción preferente los cables subterráneos<sup>58</sup>. En adelante, las líneas eléctricas deben discurrir bajo tierra, aunque esto sea entre tres y diez veces más costoso que sobre la superficie. Además, las líneas subterráneas son más difíciles de reparar, tienen una vida útil más corta y con ellas hay menos experiencia que con los cables aéreos<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> M.-L. SCHALLER, 2016: 70.

<sup>58</sup> La primacía de los cables subterráneos está regulada por el § 3 Bundesbedarfsplangesetz, que entró en vigor el 31 de diciembre de 2015 con la ley para cambiar las disposiciones del derecho de ampliación de las líneas eléctricas.

##### 2. Cuestiones jurídicas abiertas

Para afrontar estos retos es precisa una normativa que posibilite la rápida planificación de los nuevos tendidos eléctricos. ¿Es esto posible con el actual procedimiento de planificación, antes analizado, que comprende tantas y tan complicadas fases y subfases? El legislador está intentando acelerar esta difícil planificación mediante diferentes medidas normativas. Ya he mencionado algunas: todos los intervinientes tienen que observar plazos cortos; los operadores de redes disponen de plazos breves para actualizar sus solicitudes y documentos de planificación: los ciudadanos tienen poco tiempo para presentar objeciones; las objeciones presentadas fuera de plazo no se consideran (preclusión); la autoridad competente tiene que decidir en un plazo breve; las decisiones importantes de cada fase de la planificación son vinculantes para las siguientes fases; solo cabe control judicial por los tribunales de lo contencioso-administrativo respecto a la última decisión de la autoridad, el acto administrativo de determinación del plan; solamente hay una instancia judicial<sup>60</sup>.

Sin embargo, estas medidas se han considerado insuficientes y, por ello, se han complementado con otras. Todavía no está claro si estas facilitarán o, al contrario, perjudicarán a la planificación de tendidos eléctricos. Voy a mencionar aquí dos aspectos inciertos.

###### 2.1. Competencia de la Agencia Federal de Redes

Un decreto-ley ha delegado en la misma autoridad federal, la Agencia Federal de Redes, la competencia para las fases segunda («planificación federal técnica») y tercera «determinación del plan» de la planificación<sup>61</sup>. Con esta concentración en una sola autoridad federal se pretende acelerar la planificación<sup>62</sup>. Después de todo, como ya se ha expuesto, nuestro ordenamiento jurídico ha tenido buenas experiencias con la concentración de competencias. No obstante, a este respecto se suscitan dudas desde el punto de vista constitucional, ya que en modelo federal alemán solo excepcionalmente se admite que la competencia para adoptar una decisión administrativa le corresponda a una autoridad de la Federación. Únicamente cuando la Federación puede invocar una de las competencias que le atribuye la Ley Fundamental tiene potestad para decidir por medio de una autoridad (federal) propia. En el caso contrario debe decidir una autoridad de los Estados federados. Por este motivo, en Alemania se discute si la competencia de la Agencia Federal de Redes para la determinación del plan es

<sup>60</sup> Vid. § 50, apartado 1 núm. 6 Verwaltungsgerichtsordnung, § 1, apartado 3 Energieleitungs- ausbaugesetz. Cfr. también K. BECKMANN, 2013: 331 (335, 337).

<sup>61</sup> Reglamento sobre la asignación de la competencia de determinación del plan (*Planfeststellungs-zuweisungsverordnung*) del 23 de julio de 2013, *BGBI.* I, pp. 2582.

<sup>62</sup> A. SCHINK, 2015: 31-33.

compatible con el art. 87, apartado 3, segunda frase, de la Ley Fundamental. Varios constitucionalistas lo niegan<sup>63</sup>. Si esta pregunta aún tiene que ser aclarada por el Tribunal Constitucional Federal, difícilmente contribuirá a agilizar la planificación de tendidos eléctricos.

## 2.2. Rectitud lineal de los trazados

La Agencia Federal de Redes debe comprobar, en la misma fase de la «planificación federal técnica», «hasta qué punto puede lograrse un trazado lo más recto posible para la posterior construcción y funcionamiento de un cable subterráneo». No está claro y se discute cuál es el significado jurídico exacto de este mandato de comprobar la rectitud lineal del trazado: ¿Se trata de un «simple encargo de comprobación» para la autoridad? ¿O constituye también un principio de planificación, tal vez en la forma del llamado «principio de optimización» (*Optimierungsgebot*), con la consecuencia que deba respetarse este mandato de forma preferente? ¿Significa que, dentro de un corredor lo más recto posible, de hasta mil metros de ancho, un cable subterráneo puede ir curvado, o igualmente tiene que ir recto el cable mismo<sup>64</sup>?

## 3. Conclusión provisional

¿Puede decirse con fundamento que la planificación de tendidos eléctricos es un buen modelo, ante los retos e incertidumbres expuestos? Yo no lo creo. Es un procedimiento demasiado complicado. En algunos aspectos es redundante; por ejemplo, en la participación del público y las evaluaciones ambientales en los diferentes pasos de planificación. En otros aspectos su regulación es confusa (rectitud lineal del trazado), y posiblemente incluso tiene partes inconstitucionales (la competencia de una Agencia Federal de Redes también para la determinación del plan). Pero, sobre todo, no aporta la agilidad necesaria.

## V. ¿SE PUEDEN CONCEBIR SOLUCIONES MEJORES?

Con el poco tiempo que queda hasta el cierre de todas las centrales nucleares, crece la preocupación de que la transición energética en Alemania no se lo-

<sup>63</sup> P. ej., C. ANTWEILER, 2013: 337 (339); P. FEST, 2013: 824 (826). Otra opinión (= constitucional) p. ej., S. WITT, 2013: § 31, margs. 14 y ss., con más referencias.

<sup>64</sup> Vid., p. ej., Margarete Spiecker, Der neue Erdkabelvorrang beim Ausbau der Gleichstromübertragungsleitungen, pp. 8 y ss. (Ponencia en el seminario práctico sobre derecho ambiental en la Universidad Justus Liebig de Gießen, el 9 de junio de 2016. Consultado el 16 de enero de 2018 en <https://www.uni-giessen.de/fbz/fb01/professuren-forschung/professuren/reimer/me-100200>; por 10020M por 10020Spiecker.

gre de aquí a 2022. Probablemente, la puesta en servicio de los nuevos tendidos eléctricos, con los instrumentos de planificación actuales, llevará varios años más, con lo que vamos a necesitar las viejas redes más tiempo de lo previsto. A partir de 2022, cuando todas las centrales nucleares estén clausuradas, va a ser necesario comprar electricidad al extranjero y transportarla por las redes antiguas, y quizás también se trate de energía nuclear (producida en el extranjero, posiblemente de manera menos segura a la que generada hasta entonces en Alemania). ¿Se puede evitar este escenario? ¿Cómo?

Yo no puedo ofrecer aquí una solución ideal, pero sí algunas propuestas para el debate. Una podría ser: «vuelta a las raíces». Podríamos renunciar a algunas de las primeras fases de la planificación y poner de nuevo el énfasis en una determinación del plan (*Planfeststellung*) semejante a la que expuse al principio de mi ponencia. Por otro lado, se podría concebir de nuevo el efecto de concentración propio de la *Planfeststellung* como efecto de concentración material. Ello permitiría a la autoridad competente eludir, mediante ponderación, disposiciones legales concretas sin que se le pudiera reprochar un error. Algo similar se lograría si a la planificación de proyectos de infraestructuras la ley le otorgase claramente primacía frente a otros intereses, siguiendo el ejemplo del § 38 del *Baugesetzbuch* (Código de construcción)<sup>65</sup>. Además, podría ser útil que el legislador generalizase los «mandatos de optimización», es decir, reglas de valoración para la ponderación según las cuales la autoridad planificadora, «en la medida de lo posible», deba dar prioridad a los intereses que favorables al proyecto de infraestructuras frente a otros intereses públicos y privados<sup>66</sup>.

Otra propuesta para el debate podría ser recuperar la idea (muy controvertida) de la planificación legal. Con ella, las importantes líneas de alta tensión entre el norte y el sur serían determinadas, con todos sus detalles, por el legislador en una ley del Parlamento, tal como sucedió tras la reunificación alemana con las autopistas y ferrocarriles<sup>67</sup>.

Estas propuestas también se podrían combinar, de manera que, por ejemplo, el legislador parlamentario decidiese, con fuerza de ley, amplios aspectos, incluso de carácter concreto, en una ley sobre la demanda energética, dejando a la autoridad de planificación que, en un único procedimiento de determinación del plan, tomase una decisión definitiva con efecto de concentración material (o en virtud de una exoneración expresa de determinadas disposiciones contrarias al proyecto).

<sup>65</sup> Vid., en este sentido, p. ej., F. RIEGER, 1993: 165 y ss.

<sup>66</sup> Vid., p. ej., W. DURNER, 2011: 853 (856). En el proyecto de ley de la NABEG de 21 de mayo de 2011 esto todavía estaba previsto para la *Planfeststellung* en el § 12, apartado 3, segunda frase, pero después no fue incluido en el § 18, apartado 3 de la NABEG.

<sup>67</sup> Vid., p. ej., W. DURNER, 2011: 853 (855).

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANTWEILER, C., 2013: «Bedarfsplanung für den Stromnetzausbau – Rechtsverstöße und Rechtsfolgen», *Neue Zeitschrift für Baurecht (NZBau)*, pp. 337 y ss.
- APPEL, M., 2011: «Neues Recht für neue Netze», *Umwelt und Planungsrecht (UPR)*, pp. 406 y ss.
- BALA, A., 2013: «Kapitel 9 Verwaltungsverfahrenrechtliche Planungsanforderungen», en H. POSSER y K. FASSBENDER, *Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau*, Berlin, De Gruyter.
- BECKMANN, K., 2013: «Kritische Anmerkungen zum NABEG hinsichtlich des Beschleunigungspotentials und des Sanktionsregimes», *UPR*, pp. 331 y ss.
- BLÜMEL, W., 1961: *Die Planfeststellung im preußischen Recht und im Reichsrecht*, Stuttgart, Kohlhammer.
- BOURWIEG, K., 2015: «Szenariorahmen für die Netzentwicklungsplanungen», en G. BRITZ, J. HELLERMANN y G. HERMES, *EnWG, Kommentar*, 3.<sup>a</sup> ed, München, C. H. Beck, pp. 399-410.
- DE WITT, S., 2013: «§ 31», en S. DE WITT y F.-J. SCHEULEN (eds.), *NABEG Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz, Kommentar*, München, C. H. Beck.
- DE WITT, S.; DURINKE, P., y KAUSE, H. (eds.), 2012: *Die Planung der Übertragungsnetze*, 1.<sup>a</sup> ed., Berlin, Alert Verlag, marg. 21.
- DURNER, W., 2011: «Die aktuellen Vorschläge für ein Netzausbaubeschleunigungsgesetz – Bewertung der Verfassungsmäßigkeit und des Beschleunigungspotentials», *DVBt*, pp. 853 y ss.
- FASSBENDER, K., 2013: «Kapitel 8 Umweltprüfungen in der Netzplanung», en H. POSSER y K. FASSBENDER, *Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau*, Berlin, De Gruyter.
- FEST, P., 2013: «Der Netzausbau im Recht der Energiewende», *NVwZ*, pp. 824 y ss.
- GEHRUNG, P., 2005: «Bundesverkehrswegeplanung», E.-H. RITTER *et al.* (eds.), *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, ARL, pp. 148 y ss.
- MOENCH, C., y RUTLOFF, M., 2011: «Netzausbau und Beschleunigung», *NVwZ*, pp. 1040 y ss.
- RIEGER, F., 1993: *Der Bau von Hochspannungsfreileitungen als Gegenstand des Energiewirtschafts-, Raumordnungs- und Landesplanungsrechts sowie des Bau- und Enteignungsrechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsstellung und des Rechtsschutzes der Gemeinde*, München, VVF.
- SCHALLER, M. L., 2016: «Energiewende 2.0 – die revolutionäre Transformation der Netze», *Biogas-Journal*, vol. 6, pp. 70 y ss.
- SCHINK, A., 2015: «Bundesfachplanung für den Netzausbau», en S. MITSCHANG (ed.), *Erneuerbare Energien und Netzausbau in der räumlichen Planung*, Berlin, Peter Lang, pp. 31 y ss.
- STRASSBURG, W., 2013: «Einleitung», en S. DE WITT y F.-J. SCHEULEN, *NABEG Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz, Kommentar*, München, C. H. Beck.
- WACHTEL, 1935: «Die Planfeststellung im Reichseisenbahnrecht», en *Die Reichsbahn*, pp. 1211 y ss.

## CAPÍTULO XVI

PROTECCIÓN JURÍDICA FRENTE  
A LA PLANIFICACIÓN DE LÍNEAS  
DE MUY ALTA TENSIÓN EN LA LEY NABEG<sup>1</sup>

Diana Carolinā SANABRIA RAMÍREZ

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley para la Aceleración de la Ampliación de la Red de Transmisión de Energía (Ley NABEG, por su abreviatura en alemán) fue sancionada en 2011 como respuesta a la necesidad de acelerar el procedimiento de planificación de las líneas de muy alta tensión. Dicha necesidad se derivó principalmente de las decisiones de política energética que fueron tomadas en el mismo año. Después de la catástrofe nuclear de Fukushima del 2011 el gobierno alemán reevaluó los riesgos del uso de la energía nuclear y presentó un proyecto de ley<sup>2</sup> para abandonar el uso de energía nuclear para la producción comercial de electricidad a partir del 2022.

El Parlamento alemán determinó en 2011 abandonar el uso de la energía nuclear —a partir del 2022— y dar paso a la denominada transición energética (*Energiewende*) de las energías fósiles y nuclear a las energías renovables. Las razones para la decisión del parlamento fueron un abastecimiento de ener-

<sup>1</sup> Ley NABEG: Ley para la Aceleración de la Ampliación de la Red de Transmisión de Energía del 28 de julio de 2011 (*BGBI. I*, pp. 1690). Nombre original: *Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz*.

<sup>2</sup> *BR-Drs. Bundesratsdrucksache*: Boletín oficial del Bundesrat.342/11 de 6 de junio de 2011.